

Programme Focal  
sur la réponse aux crises et la reconstruction

# Modules génériques du BIT de réponse aux crises

Département du Redressement et de la Reconstruction  
Bureau International du Travail  
Genève, Septembre 2001  
première édition

Copyright © Organisation Internationale du Travail 2002

Tous droits réservés.

---

Les publications du Bureau International du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole 2 de la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à 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.

Les bibliothèques, institutions et autres utilisateurs agréés au Royaume-Uni par le Copyright Licensing Agency, 90 Tottenham Court Road, London W1P 9HE (Fax: +44171 436 3986) et aux États-Unis par le Copyright Clearance Center, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 (Fax: +1 508 750 4470) ainsi que les organisations de droits de reproduction d'autres pays peuvent faire des photocopies conformément aux licences qui leur sont accordées à cet effet.

---

première édition en 2002

ISBN 92-2-212690-4

---

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

---

Conception graphique et impression: Centre International de Formation du BIT à Turin, Italie.

# Remerciements

Le présent document est l'œuvre du Programme focal du BIT sur la réponse aux crises et la reconstruction (IFP/CRISIS). Il a été élaboré par l'équipe centrale du programme, en collaboration avec l'ensemble des points focaux de réponse aux crises du BIT. D'autres structures techniques et de terrain du BIT et les participants aux ateliers internationaux et sous-régionaux de renforcement des capacités en matière de crise organisés à Turin (Italie) en octobre 2000 et à Kribi (Cameroun) en avril 2001, ont apporté leur concours appréciable. Le document a été conçu comme un outil indispensable à une intervention rapide du BIT dans les situations de crise.



# Table des matières

Remerciements	iii
Acronymes	ix
Glossaire	xiii
Introduction au Manuel	1
But et portée	1
Structure du manuel	2
I <sup>ère</sup> partie: Les crises et la réponse du BIT	2
I.    Généralités sur les crises	5
A.    Nature des crises	5
B.    Complexité des crises	6
C.    Typologie des crises couvertes par IFP/CRISIS	6
D.    Phases de la réponse aux crises	8
E.    Emploi et autres dimensions de la réponse aux crises liées au travail décent	10
II.   L'ABC de la réponse du BIT aux crises	11
A.    Critères d'intervention du BIT	11
B.    Principes de base de l'action du BIT	12
C.    Dimensions de la réponse du BIT	12
D.    Rôles et responsabilités de l'équipe centrale de IFP/CRISIS, des points focaux, du siège et des structures sur le terrain du BIT	14

<b>II<sup>e</sup> partie: Modules des crises</b>	<b>21</b>
<hr/>	
<b>Module 1 – Les catastrophes naturelles</b>	<b>23</b>
<hr/>	
I.    Introduction aux catastrophes naturelles	23
A.    Caractéristiques – catastrophes et risques	23
B.    Nature des risques: quatre grandes catégories	23
C.    Causes	24
D.    Conséquences sociales	25
Cas: le Mitch au Honduras – Anatomie d’une catastrophe causée par un ouragan	27
E.    Contexte général de la réponse	27
II.   Réponse du BIT	29
A.    Aperçu général de la réponse du BIT	29
B.    Préparation avant la crise et atténuation	29
C.    Réponse en temps de crise	30
D.    Réponse immédiate/à court terme	32
Cas: Réponse après l’ouragan Mitch	36
E.    Réponse à moyen/long terme	42
Références	44
Annexe 1: Aperçu général des catastrophes naturelles	45
Annexe 2: Format pour les projets à inclure dans les processus d’appels consolidés (PAC) du BCAHNU	50
Annexe 3: Liste de contrôle pour les actions à moyen terme	51
Annexe 4: Modèle de mission d’évaluation rapide des besoins et de formulation de projet: le cas du Mozambique	55
<b>Module 2 – Les crises financières et économiques</b>	<b>59</b>
<hr/>	
I.    Introduction aux crises financières et économiques	59
A.    Caractéristiques	59
B.    Causes	60
C.    Conséquence sociales	61
Cas: La crise financière russe de 1998	63
D.    Contexte général de la réponse	64

II.	Réponse du BIT	65
A.	Aperçu général de la réponse du BIT	65
B.	Préparation avant la crise et atténuation	65
C.	Réponse en temps de crise	68
	Cas: La crise financière en Indonésie	68
	Cas: La réponse du marché du travail à la crise financière d'Asie de l'Est	70
D.	Réponse immédiate/à court terme	71
E.	Réponse à moyen/long terme	75
	Références	77
	Annexe 1: Liste des sites Internet d'alerte rapide, de surveillance et d'analyse des crises	79
<b>Module 3 – Les conflits armés</b>		<b>91</b>
<hr/>		
I.	Introduction aux conflits armés	91
A.	Caractéristiques	91
B.	Causes	92
C.	Conséquences sociales	93
	Cas: Causes et conséquences du conflit au Mozambique	94
D.	Contexte général de la réponse	95
II.	Réponse du BIT	96
A.	Aperçu général de la réponse du BIT	96
	Cas: La paix au Guatemala	97
B.	Préparation avant la crise et atténuation	98
	Cas: Les conflits en Amérique Centrale	98
C.	Réponse en temps de crise	99
D.	Réponse immédiate/à court terme	101
	Cas: L'emploi pour la paix en Sierra Leone	107
E.	Réponse à moyen/long terme	108
	Cas: Les réponses du BIT pour la reconstruction post-conflit	109
	Annexe 1: Indications génériques de l'ONU pour une approche de Cadre stratégique (ONU, avril 1999)	110

Annexe 2: Cadre stratégique d'assistance: l'approche OCDE-CAD	117
Annexe 3: Questionnaires à l'intention des ex-combattants	119
Annexe 4: Modèle de méthodologie d'évaluation des besoins communautaires: Problèmes d'accès	123
Annexe 5: Questionnaires à l'intention des ONG/groupes religieux/autres organisations impliqués dans la formation rurale non-agricole pour l'emploi et l'auto-emploi	125
<b>Module 4 – Les transitions sociales et politiques difficiles</b>	<b>129</b>
<hr/>	
I. Introduction aux transitions sociales et politiques difficiles	129
A. Caractéristiques	129
B. Causes	129
C. Conséquences sociales	130
D. Contexte général de la réponse	131
Cas: Pauvreté, inégalité et genre dans la C.E.I.	132
II. Réponse du BIT	133
A. Aperçu général de la réponse du BIT	133
B. Préparation avant la crise et atténuation	134
C. Réponse en temps de crise	135
D. Réponse immédiate/à court terme	136
Cas: Transition politique au Timor Oriental	138
Cas: Création d'emplois intégrée au Cambodge	144
E. Réponse à moyen/long terme	144
Références	146
Annexe 1: Modèle de mission d'évaluation rapide des besoins et de formulation de projet: Sierra Leone	147

# Acronymes

ACI	Alliance coopérative internationale
ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
ADEL	Agence de développement économique local
AOLDEC	Association des organismes locaux de développement économique du Cambodge
AT	Administration du travail
BCAHNU	Bureau pour la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies
BIT	Bureau International du Travail
BM	Banque mondiale
BRI	Banque des règlements internationaux
CAC	Comité administratif de coordination
CEAH	Comité exécutif des affaires humanitaires
CEPS	Comité exécutif sur la paix et la sécurité
CISL	Confédération internationale des syndicats libres
CPIA	Comité permanent inter-agences
DAP	Division des affaires politiques
DOMP	Division des opérations de maintien de la paix
DSP	Description sommaire de projet
DT	Droit du travail
EFMO	Equipements fondés sur la main-d'œuvre
EGCUN	Equipe de gestion des catastrophes des Nations Unies
EMD	Equipe multidisciplinaire
ERB	Evaluation rapide des besoins
ERBT	Evaluation rapide des besoins sur le terrain

FAC	Formation à assise communautaire
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds monétaire international
FP	Formation professionnelle
FS	Finance sociale
GD-ONU	Groupe de développement de l'ONU
IFP/CRISIS	Programme focal sur la réponse aux crises et la reconstruction
IME	Informations sur le marché de l'emploi
MEB	Mission d'évaluation des besoins
MF	Microfinance
NUECC	Equipe de réserve des Nations Unies chargée de l'évaluation et de la coordination en cas de catastrophes
OAA	Organisation d'auto-assistance
OAC	Organisation à assise communautaire
OCDE-CAD	Organisation de coopération et de développement économique – Comité d'aide au développement
OIE	Organisation internationale des employeurs
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OSN	Oscillation sud d'El Niño
PAC	Processus d'appels consolidés
PAM	Programme alimentaire mondial
PCE	Programme de création d'emplois
PDIPP	Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays
PFDC	Point focal désigné pour les crises

PIFIE	Programme d'investissement à forte intensité d'emplois
PIR	Projet à impact rapide
PME	Petite et micro-entreprise
PNL	Planification au niveau local
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RDM	Rapport sur le développement dans le monde
REH	Rapport épidémiologique hebdomadaire
RP	Réadaptation professionnelle
RP	Relations professionnelles
RSSG	Représentant spécial du Secrétaire général
SDE	Service de développement des entreprises
SE	Services de l'emploi
SOLEP	Stratégies et outils de lutte contre l'exclusion et la pauvreté
TFMO	Techniques fondées sur la main-d'œuvre
UE	Union Européenne
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance



# Glossaire

**Action/entreprise coopérative** – Organisation officielle constituée en vue de réaliser des résultats/bénéfices socio-économiques définis pour les membres du groupe concerné, généralement agréée dans le cadre de la législation pertinente existante.

**Analyse de genre** – Effort systématique visant à identifier et à comprendre les rôles et les besoins des femmes et des hommes dans un contexte socio-économique donné. Cette analyse de genre implique la collecte de statistiques désagrégées par sexe, l'identification des différences liées au genre dans la division du travail, l'accès aux ressources et leur contrôle, l'identification des besoins pratiques et stratégiques en matière de genre des femmes et des hommes, l'identification des contraintes et opportunités que connaissent les femmes et les hommes, ainsi que l'évaluation des capacités institutionnelles à promouvoir l'égalité des genres.

**Atténuation** – Terme générique servant à désigner toutes les activités menées en prévision de la survenue d'une crise. Il renvoie à la planification prévisionnelle et à la mise en œuvre d'un ensemble de mesures complémentaires et préventives dans les domaines social, économique, scientifique ou technique, y compris les mesures de réduction des risques.

**Bénéficiaires cibles** – Membres d'une population affectée qui reçoivent une assistance ou sont ciblés par une intervention. Les bénéficiaires sont choisis pour l'assistance en fonction de critères anthropométriques ou socio-économiques.

**Bénéficiaires indirects** – Membres d'une population touchée par une crise qui ne reçoivent pas d'assistance directe mais qui bénéficient indirectement de l'assistance apportée à leurs parents, voisins, amis ou communautés.

**Catastrophe/catastrophe naturelle** – Survenue d'un événement contingent ou majeur ou d'une série d'événements qui entraînent des pertes en vies humaines ou des destructions de biens, d'infrastructures, de services essentiels ou de moyens d'existence à une échelle dépassant la capacité normale de la communauté/société touchée à y faire face sans aide. Dans ces cas, des interventions extraordinaires ou d'urgence sont nécessaires pour sauver des vies, préserver les moyens de subsistance ou sauvegarder l'environnement, ainsi que pour mettre en œuvre des mesures de réhabilitation et de redressement.

**Causes immédiates d'une crise** – Les causes immédiates d'une crise sont celles qui remontent à une période récente. Elles sont considérées comme des facteurs « proches » et sont en règle générale constituées d'une ou de plusieurs séries d'événements ou processus interagissant avec des causes structurelles et induisant des situations de crise. Dans cette optique, des facteurs tels que « les fermetures soudaines de banques », « l'augmentation du nombre de licenciements », « les tremblements de terre » et « les élections entachées de fraude », peuvent tous être considérés comme des causes immédiates de crise.

**Causes structurelles d'une crise** – Les causes structurelles d'une crise sont des causes qui sont à long terme, systémiques ou endémiques dans une société. Elles sont souvent synonymes de « causes profondes », étant donné qu'elles sont profondément ancrées dans la société et qu'elles existent depuis des années, voire des décennies et des siècles. Des facteurs tels que « la répartition inéquitable des revenus », « l'accès inégal aux opportunités économiques et politiques », « l'exclusion sociale ou ethnique des opportunités », « les populations vivant sur des terres marginales à haut risque » peuvent être considérés comme des causes structurelles.

**Chronogramme** – Ensemble des actions envisagées du début à la fin de la période d'intervention, qui intègre également la planification préparatoire et postérieure au programme et l'évaluation.

**Consolidation de la paix** – Actions visant à identifier et à appuyer des structures qui renforcent et consolident la paix en vue d'éviter un retour au conflit. La promotion d'une paix durable est un processus complexe, qui exige des efforts collectifs et la participation active de tous les acteurs de la société civile.

**Coopérative** – Une coopérative est une organisation autonome de personnes qui se regroupent volontairement afin de subvenir à leurs besoins économiques, sociaux et culturels communs et répondre à leurs aspirations par le biais d'une entreprise qui est la propriété des membres, lesquels en assurent un contrôle démocratique. En outre, une coopérative est essentiellement un instrument d'auto-assistance et d'assistance mutuelle. Ainsi, de nombreuses coopératives à travers le monde partagent cet engagement en faveur d'une identité particulière formulée par l'Alliance coopérative internationale (ACI).

**Cycle de réponse aux catastrophes** – Il est constitué de cinq étapes: la préparation aux catastrophes, la prévention et l'atténuation des catastrophes, les opérations de secours et d'urgence, la réhabilitation et la reconstruction.

Démobilisation – Dispersion des combattants d'un conflit, qui passe notamment par leur cantonnement dans des centres préétablis, leur debriefing et leur désarmement, leur prise en charge et l'établissement de documents, leur orientation et la délivrance d'un certificat ou d'une carte de démobilisation.

Développement économique local (DEL) – Processus participatif qui encourage le dialogue social et le partenariat entre les secteurs public et privé dans une région donnée. Les acteurs locaux peuvent ainsi concevoir et mettre en œuvre une stratégie de développement concertée en faisant appel au potentiel et à l'avantage comparatif de la région même, dans le but ultime de créer des emplois décents et de stimuler l'activité économique. Nombre de régions des pays développés, en transition et en développement doivent faire face aux graves problèmes du chômage, de l'exclusion sociale et de la pauvreté. Le DEL permet d'aborder ces problèmes multidimensionnels en allant de la base au sommet et de manière intégrée. L'approche offre plusieurs avantages en comparaison des politiques traditionnelles qui vont du sommet à la base, des approches communautaires classiques et des stratégies sectorielles. Le DEL favorise l'appropriation du développement par les populations locales. De plus, il aborde simultanément les différents aspects du développement, en encourageant l'esprit d'entreprise, l'établissement de réseaux, l'investissement et en renforçant les capacités institutionnelles.

Egalité des genres – Visibilité, responsabilisation et participation égales des femmes et des hommes dans tous les domaines de l'activité publique et privée. En effet, l'égalité des genres ne renvoie pas simplement aux «questions féminines» mais intègre également les préoccupations des hommes. Le concept d'égalité n'est nullement synonyme de situation identique pour les femmes et les hommes, mais il suppose que les droits des femmes et des hommes, leurs responsabilités et opportunités ne sont pas fondées sur le fait de naître homme ou femme. L'égalité de genre n'est nullement synonyme de traitement similaire ou égal; ce qui importe, c'est d'abord l'égalité des résultats pour les femmes et les hommes.

Évaluation (postérieure à la crise, y compris l'évaluation des dégâts et des besoins) – Le processus d'évaluation utilisé dans le présent Manuel ne porte que sur le processus pour déterminer l'impact d'une crise sur une société ou une communauté et ses besoins d'assistance. Une évaluation rapide des besoins est faite immédiatement après une crise pour définir les mesures spécifiques visant à sauver et à préserver des vies; et pour estimer les besoins de réintégration, de réhabilitation et de développement à court, moyen et long terme ainsi que les perspectives d'une reconstruction et d'un retour au développement. Elle vise également à évaluer les capacités des populations et des institutions locales à faire face à la crise. Il importe

donc de mener le plus tôt possible une évaluation globale ou sectorielle en vue de planter les jalons de la reconstruction et du développement.

Ex-combattants – Soldats d'une armée régulière, combattants ou miliciens d'une guérilla, y compris les femmes et les enfants soldats/combattants. Les soldats ou combattants qui ne sont pas impliqués dans le processus de démobilisation devraient être intégrés dans les enquêtes/recensements des ex-combattants.

Ex-détenus – Personnes précédemment détenues, souvent sans procès, par une force d'occupation. Elles peuvent avoir été victimes de tortures et avoir ainsi besoin d'une attention particulière pour leur réhabilitation et leur réintégration sociale et économique.

Filet de sécurité sociale – Mesures prises par les pouvoirs publics afin d'apporter aux populations un appui financier et social de base qui est financé par les recettes publiques plutôt que par les contributions de la sécurité sociale.

Formation en milieu professionnel – Ce processus permet d'assurer une formation supplémentaire à ceux qui travaillent déjà, afin d'améliorer leurs capacités à s'adapter aux changements technologiques et organisationnels en milieu professionnel, ou de progresser dans une entreprise ou un métier. Ce type de formation peut être appuyé par un volet hors emploi comme c'est le cas dans diverses formes d'apprentissage.

Formation professionnelle (FP) – Cette expression désigne les programmes qui servent à doter les individus de capacités ou de compétences élargies, directement associées aux exigences du monde du travail, de l'entreprise ou de l'industrie. Les programmes visant à renforcer les compétences (à l'instar de l'alphabétisation) qui sont utiles dans tous les métiers, sont considérés comme théoriques ou comme relevant de l'enseignement général. La FP antérieure à l'emploi prépare l'individu à une première insertion dans le monde du travail. La FP de rattrapage assure un enseignement et une formation à des individus qui sont d'une certaine façon marginalisés ou n'ont pas accès au marché primaire de la main-d'œuvre comme les chômeurs.

Gestion des catastrophes – Terme générique recouvrant tous les aspects de la planification et des interventions en cas de catastrophe et notamment les activités antérieures et postérieures aux catastrophes, afin de gérer à la fois les risques liés aux catastrophes et leurs conséquences. Ainsi, des équipes de gestion des catastrophes (EGC) ont été créées dans de nombreux pays avec des responsabilités bien définies.

Groupes affectés par la crise – Cette expression désigne les travailleurs licenciés, les réfugiés, les personnes déplacées à l'intérieur de leur

propre pays, les personnes non déplacées pendant les conflits, les personnes de retour, les ex-combattants, les femmes, les enfants, les jeunes, les personnes handicapées. Ce terme peut également désigner des groupes ethniques particuliers et des populations autochtones, ainsi que des communautés qui subissent les effets négatifs de la crise.

Indicateurs – Caractéristiques ou variables utilisées pour évaluer les changements envisagés, observer les progrès accomplis et évaluer les résultats obtenus en les comparant aux résultats attendus.

Micro-credit – Ce terme désigne les petits prêts octroyés aux personnes démunies qui ne remplissent pas les conditions leur permettant de bénéficier de prêts de banque classiques.

Micro-finance – Fourniture de services financiers à des personnes à faibles revenus, y compris celles qui s'auto-emploient. La notion de micro-finance est plus étendue que celle de micro-crédit. En effet, elle renvoie à d'autres services comme la micro-épargne, la micro-assurance, le micro-leasing, les services de paiement et de transfert de fonds.

Mutuelle – Forme de coopérative ou d'entreprise d'auto-assistance dans laquelle les membres détiennent une part importante des avoirs en copropriété.

Opérations de secours et d'urgence – Consistent essentiellement à sauver des vies et à satisfaire les besoins essentiels immédiats des populations affectées par des catastrophes comme les besoins alimentaires, vestimentaires, l'hébergement et les soins médicaux ou psychologiques.

Organisations d'auto-assistance (OAA) – Ce sont des associations qui partagent un certain nombre de caractéristiques communes: elles ont toutes un objectif économique (certaines d'entre elles ont également un objectif social direct) et sont sous le contrôle des personnes qui tirent principalement profit de leurs activités. Ces organisations sont gérées pour le bénéfice de leurs membres. Parmi les exemples d'OAA, on peut citer: les coopératives de tous types, les caisses populaires, les sociétés de mutualité, les groupes de femmes, les sociétés de crédit immobilier, les sociétés de secours mutuel, les associations économiques et les groupes informels. Toutes ces organisations peuvent ainsi avoir des objectifs très différents. Les OAA ne sont ni des institutions caritatives, ni des organisations étatiques.

Partenaires – Tous les acteurs associés aux programmes d'intervention du BIT pendant les phases de planification, de conception, de mise en œuvre et de suivi. Cela inclut ses mandants – gouvernements (au niveau national, régional/provincial et local), organisations de travailleurs et d'employeurs; les organisations à base communautaire (OBC), les groupes

pertinents ad hoc, les institutions fournissant une assistance et autres structures, les autorités locales (conseils municipaux, conseils de villages) et les organisations non gouvernementales (ONG), ainsi que les groupes de femmes, les organisations traditionnelles et religieuses, etc.

Pays exposés aux catastrophes – Pays qui sont victimes de catastrophes à répétition ou cycliques du fait de leur situation géographique et de leurs conditions climatiques, environnementales ou socio-économiques.

Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDIPP) – Personnes ayant fui de leurs domiciles ou ayant été contraintes de la faire du fait de guerres, conflits civils, catastrophes naturelles ou autres formes de crise, mais qui demeurent sur le territoire de leur pays.

Plaidoyer – Promotion et appui à divers niveaux des principes, causes, approches et interventions pertinentes tels que le travail décent, le dialogue social antérieur à la crise et lors d'étapes ultérieures, le recours aux normes internationales du travail lors des négociations et autres étapes, l'intégration de considérations liées à l'emploi et au travail décent pendant la phase de réhabilitation et de reconstruction.

Planification (antérieure aux catastrophes) – Elaboration des stratégies, des efforts et des actions à mettre en œuvre pour réduire l'impact des catastrophes avant leur survenue.

Planification (postérieure aux catastrophes) – Définition des stratégies permettant de faire face aux dégâts et de concevoir des actions visant à prévenir ou à atténuer les catastrophes futures.

Planification de l'atténuation des catastrophes – Comprend la planification prévisionnelle et la mise en œuvre d'un ensemble de mesures complémentaires et préventives dans les domaines social, économique, scientifique et technique afin de réduire les pertes en vies humaines, moyens d'existence et biens causées par les catastrophes naturelles.

Politiques et programmes n'intégrant pas la dimension genre et neutres au plan du genre – Les politiques et programmes n'intégrant pas la dimension genre, qui ne font pas de distinction des cibles, des participants ou des bénéficiaires fondée sur le sexe et le genre, ne sont pas nécessairement «neutres au plan du genre» de par leur impact, ce qui signifie qu'ils n'affectent pas nécessairement les hommes et les femmes de la même façon.

Populations les plus affectées – Populations ayant besoin d'une assistance immédiate (en nourriture, eau, hébergement, aide médicale, etc.) en situation d'urgence. Il faut préciser que ce terme est surtout utilisé dans le contexte d'une catastrophe naturelle. Il importe cependant de faire

la différence entre « populations les plus affectées » et d'autres expressions comme:

- « populations exposées » – L'ensemble de la population susceptible d'être exposée à une crise.
- « populations à risque » – Les personnes dont la vie, les biens et les moyens de subsistance sont directement menacés par une crise;
- « population cible » – Les personnes pour lesquelles un service (aide d'urgence, réhabilitation) ou une assistance est fournie et qui en sont les principaux bénéficiaires.

Préparation (à l'urgence) – Prévision et adoption de mesures de précaution face à l'imminence d'une menace. La préparation prévisionnelle permet d'améliorer la réponse aux effets d'une catastrophe en organisant la fourniture d'une assistance rapide et efficace. Le terme peut être étendu pour désigner les mesures de précaution liées à d'autres types de crises.

Préparation aux catastrophes – Mesures prises en vue (i) d'assurer la disponibilité et la capacité d'une société à prévoir et à adopter longtemps à l'avance d'une catastrophe, des mesures prévisionnelles pour en réduire les effets négatifs et (ii) d'aider à y répondre par une organisation et une fourniture de l'aide d'urgence et de la réhabilitation rapides, appropriées et efficaces.

Prévention – Ensemble de mesures destinées à empêcher la survenue ou la répétition d'un événement dangereux et/ou à prévenir tout préjudice causé par cet événement.

Profil de catastrophe – Description de l'historique de l'incidence et de l'ampleur de types particuliers de catastrophes survenant dans le pays, de leur impact dans la zone touchée, sur les populations et l'économie, ainsi que des types de besoins prévisibles et des formes d'assistance après la catastrophe pouvant s'avérer nécessaires.

Profil de crise – Description et analyse sommaire de l'origine, de l'historique et de l'évolution d'une crise afin de faciliter la compréhension de ses différents aspects et concevoir des options et des stratégies pour y faire face.

Projet à impact rapide (PIR) – Projet conçu afin de répondre aux besoins à court terme en matière d'emploi et de réhabilitation, et qui cible les zones et les groupes les plus vulnérables.

Projet ou programme à forte intensité d'emplois – Projets ou programmes dans lesquels les travaux sont effectués en ayant recours à autant

de main-d'œuvre que techniquement possible, tout en assurant un coût raisonnable et un travail de qualité.

**Protection sociale** – Elle prend en compte les mêmes situations et permet de subvenir aux mêmes besoins que la « sécurité sociale », mais intègre également des mesures volontaires prises à travers des mécanismes privés ou non statutaires ayant le même objectif, telles que les sociétés de secours mutuel, les systèmes de caisse de retraite et les mécanismes communautaires.

**Réadaptation professionnelle** – Processus qui permet aux personnes handicapées d'obtenir un emploi convenable, de le garder et d'y progresser, consolidant ainsi leur intégration ou réintégration autonome dans la société.

**Recyclage** – Il assure une formation permettant aux individus ayant perdu leur emploi d'en trouver un nouveau, ou aux personnes à la recherche de nouvelles carrières de se doter des compétences nécessaires.

**Redressement/reconstruction** – Interventions de développement qui visent non seulement à construire ou à réparer les dégâts, ou à retourner au *statu quo ante*, mais également à satisfaire les besoins à moyen et long terme, ainsi qu'à améliorer les politiques, programmes, systèmes et capacités afin d'éviter la répétition des crises, d'atteindre des niveaux plus élevés d'emploi et de meilleures conditions de vie.

**Réfugié** – Personne vivant hors de son pays d'origine à cause de craintes de persécution justifiées, fondées sur la race, la religion, la nationalité, l'appartenance à un groupe social déterminé ou ses opinions politiques et qui est incapable ou n'est pas désireuse de bénéficier de la protection de ce pays ou d'y retourner par crainte de persécution.

**Réhabilitation** – Actions qui permettent aux populations affectées de reprendre le cours plus ou moins « normal » de leur existence. Ces actions représentent une phase de transition et peuvent être menées simultanément avec des opérations d'urgence ainsi qu'avec des activités supplémentaires de redressement et de reconstruction.

**Réintégration** – Terme générique utilisé pour toutes les activités destinées à aider des populations directement affectées par une crise à reprendre une vie « normale », à l'exemple des survivants d'une catastrophe, des communautés affectées par une catastrophe, des groupes de personnes affectées par des conflits et déplacées au plan intérieur, des réfugiés, des combattants démobilisés, etc. Il s'agit en fait d'un processus complet de réintégration de l'individu, du ménage et de la communauté, mettant l'accent sur les activités à court et à moyen terme dans le système

social, économique et politique qui connaît lui-même des mutations du fait de la crise.

**Renforcement des capacités** – Ceci indique les moyens par lesquels les compétences, l'expérience, les aptitudes techniques et de gestion sont développées, souvent par le biais de l'assistance technique, de la formation à court ou à moyen terme et des contributions de spécialistes. Ce processus implique également la mise en valeur des ressources humaines, matérielles et financières.

**Réponse d'urgence** – Actions prises en réponse à un signal de catastrophe pour en minimiser ou en maîtriser les éventuels effets négatifs, sauver des vies humaines et fournir des services de base immédiatement après la survenue d'une catastrophe. Ainsi, un programme d'emplois d'urgence devrait faire partie intégrante de la réponse d'urgence étant donné que les catastrophes font disparaître de nombreux emplois.

**Risque** – Phénomène ayant une durée, une ampleur et une intensité susceptibles de causer un préjudice et qui constitue un certain risque pour les populations en raison de l'éventualité de sa survenue. Il comporte trois aspects: la probabilité de la survenue d'un danger (événement contingent) d'une ampleur déterminée, l'identification des éléments qui seraient affectés si l'événement contingent survenait, et la vulnérabilité de ces éléments au danger.

**Sécurité sociale** – Il s'agit de la protection assurée par la société à travers une série de mesures publiques destinées à compenser l'interruption ou la cessation des revenus du travail à cause d'un certain nombre de contingences telles que la maladie, le chômage, les accidents de travail, les incapacités, le vieillissement et la mort du soutien de la famille, afin d'apporter à la population des soins médicaux ou un appui financier destiné aux familles ayant des enfants.

**Situation d'urgence complexe** – Il s'agit d'une crise aux origines multiples, ayant de nombreux facteurs aggravants et caractérisée par une faillite totale ou partielle de l'autorité résultant d'un conflit interne ou externe. Elle appelle une intervention internationale allant au-delà du mandat ou de la capacité d'une seule institution des Nations Unies ou du système d'assistance en cours.

**Stratégies d'adaptation et de survie** – Terme générique désignant toutes les actions visant à assurer la sécurité des ménages, des individus et des groupes affectés par une crise. Conçu au départ pour être utilisé dans le contexte de la sécurité alimentaire, le terme est de plus en plus usité dans les situations de crise de toute nature. Les indicateurs de changement des mécanismes de survie comprennent:

- les changements de sources d'approvisionnement alimentaire;
- la nouvelle répartition des produits alimentaires entre membres du ménage;
- les actions entreprises pour trouver du travail/un travail supplémentaire ou travailler plus longtemps;
- la participation accrue des membres des ménages au marché du travail;
- le travail des enfants (y compris le recrutement d'enfants soldats et le trafic d'enfants);
- les migrations vers d'autres localités à la recherche d'un emploi (du secteur formel à l'informel, des grandes villes aux petites localités, du milieu urbain au rural);
- la recherche d'assistance des parents ou de la communauté;
- la vente des avoirs du ménage;
- la réduction ou suppression des dépenses compressibles (arrêt de la scolarisation des enfants, réduction des dépenses liées à la santé, à l'habillement et au logement).

En raison de la durée de certaines crises et de l'incertitude qui y est relative, les mécanismes de survie tendent à devenir un volet permanent des stratégies d'adaptation au niveau des ménages même dans les situations ultérieures à la crise.

Système d'alerte rapide (et de suivi) – Il s'agit d'un système composé de quatre volets interdépendants:

- collecte et analyse prévisionnelle des données régulières, périodiques et systématiques;
- interprétation des données et conversion de celles-ci en informations opérationnelles utiles en cas de crise (système de prévention);
- examen des données par l'organisation concernée, évaluation de l'imminence/éventualité d'une crise et surveillance du processus de reconstruction;
- dispositions ou mécanismes pour une diffusion rapide des données aux autorités et institutions compétentes ainsi qu'aux populations susceptibles d'être touchées par les catastrophes.

Il existe un certain nombre de systèmes nationaux et internationaux d'alerte précoce en activité, tels que le système de surveillance météorologique et la vigilance météorologique mondiale de l'Organisation météorologique mondiale (OMM), le système de prévision alimentaire et agricole

de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le système d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (VAM) sur la disponibilité des réserves et de l'approvisionnement alimentaires du Programme alimentaire mondial (PAM) et le système de surveillance sanitaire de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) fondé sur la compilation hebdomadaire de données épidémiologiques par pays. Les informations sur la situation de l'emploi, les salaires, la pauvreté, les conflits sociaux doivent également faire partie du système d'alerte rapide.

Techniques fondées sur la main-d'œuvre (TFMO) – Les techniques fondées sur la main-d'œuvre sont une méthode structurée permettant de mettre en place ou d'entretenir des infrastructures répondant à des normes précises, tout en optimisant l'utilisation de la main-d'œuvre et en appliquant aux travailleurs des conditions de travail justes. Des équipements appropriés peuvent être utilisés en complément de la main-d'œuvre pour des raisons de qualité ou de coûts. Il s'agit d'un système qui met l'accent sur la supervision. Le terme renvoie à l'optimisation de la combinaison de la main-d'œuvre et des équipements pour assurer une bonne rentabilité.

Travaux communautaires – Ce terme désigne tout travail entrepris par un groupe de personnes clairement identifiables (souvent grâce à l'aide d'un organisme de facilitation) au profit de l'ensemble du groupe. Les biens produits par ce travail sont exploités, utilisés et conservés par les bénéficiaires eux-mêmes, qui en sont également les propriétaires.

Travaux publics – Travaux effectués par des organismes relevant d'un gouvernement central ou d'autorités locales pour le bénéfice de l'ensemble de la population. Les infrastructures ainsi construites restent la propriété des organismes concernés, qui sont responsables de leur gestion.

Vulnérabilité – Propension d'une société à subir des dégâts importants, des perturbations et des pertes en vies humaines induits par un événement dangereux. La vulnérabilité peut aussi être associée à des groupes spécifiques de la société qui sont susceptibles d'être plus durement frappés par une crise que d'autres, en raison de leur condition économique et sociale.



# Introduction au Manuel

## But et portée

« Modules génériques du BIT de réponse aux crises » est un Manuel conçu pour promouvoir la cohésion et la cohérence des réponses du BIT aux crises et aider le lecteur à adopter des stratégies appropriées au contexte de crise. Les interventions du BIT, centrées sur le travail décent, comptent sans doute parmi les réponses les plus cruciales aux crises, puisqu'elles visent à la réintégration des groupes affectés par les crises, la réhabilitation et la reconstruction de leur communauté et de leur pays, tout en facilitant le retour sur la voie du développement ou de la subsistance. Les modules familiarisent le personnel, les consultants et les mandants du BIT aux différentes dimensions des situations de crise d'intérêt pour le BIT, mettent en relief les rôles essentiels que peut jouer le BIT dans des situations de crise, examinent les domaines dans lesquels le BIT dispose d'un avantage comparatif et offrent des références supplémentaires à l'intention des personnes qui souhaitent une étude plus fouillée des sujets abordés. Ce Manuel vient appuyer les efforts du personnel du siège et du terrain, aussi bien que ceux du personnel d'autres agences, en rassemblant des informations techniques et opérationnelles permettant une réponse efficace à quatre types de situation de crise: les catastrophes naturelles, les crises financières et économiques, les conflits armés et les transitions sociales et politiques.

Ce Manuel examine:

- l'importance des causes profondes des crises dans l'élaboration d'une stratégie de réponse appropriée;
- les mesures de préparation et d'atténuation que le personnel du BIT peut prendre pendant la phase antérieure aux crises;
- la panoplie de réponses possibles du BIT aux crises aussi bien à court qu'à long terme;
- les mécanismes de coordination des efforts du BIT avec ceux des mandants et d'autres organisations d'assistance de l'ONU.

## Structure du manuel

« *Modules génériques du BIT de réponse aux crises* » est composé de deux parties. La première expose dans leurs grandes lignes la nature et la complexité des crises, et présente les critères, principes et objectifs de la réponse du BIT. La seconde partie comprend les quatre modules ci-après:

- Module 1: les catastrophes naturelles
- Module 2: les crises financières et économiques
- Module 3: les conflits armés
- Module 4: les transitions sociales et politiques difficiles.

Ces modules présentent une structure semblable, afin de permettre des comparaisons entre les sections et donc de noter les différences et les similitudes. Chaque module est organisé comme suit:

### I. Introduction à la crise

- les Caractéristiques de la crise
- les Causes de la crise
- les Conséquences sociales de la crise
- le contexte général de la réponse

### II. Réponse du BIT

- préparation et atténuation avant la crise
- réponse en temps de crise
- réponse immédiate/à court terme
- réponse à moyen/à long terme.

# I<sup>ère</sup> partie

## Les crises et la réponse du BIT



# I. Généralités sur les crises

## A. Nature des crises

Le terme crise englobe une variété de situations dans lesquelles le fonctionnement d'une société est gravement perturbé, donnant lieu à d'importantes pertes en vies humaines, matérielles et écologiques auxquelles la société affectée ne peut faire face en faisant appel à ses ressources propres. Souvent, du fait de la détérioration nette et évidente de leur capacité d'affronter cet état de choses, les groupes spécifiques ou la communauté dans son ensemble ne peuvent se passer de l'intervention extérieure.

Qu'il s'agisse de catastrophes naturelles, conflits armés, difficultés financières et économiques ou transitions sociales et politiques difficiles, les crises sont souvent considérées comme des événements aberrants qui ne font pas partie du vécu quotidien. Elles sont en fait le reflet de la structure économique et sociale propre des sociétés, de leur état de développement et de l'interaction entre sociétés et Etats. La vulnérabilité aux crises tient à des facteurs profondément enracinés dans la société, dont la pauvreté, la pression démographique, l'accès inégal aux opportunités économiques, l'absence de dialogue social et le manque de ressources et de services de base.

Les pays en crise (y compris ceux affectés par une crise dans leur sous-région) ont souvent recours à l'aide de la communauté internationale dans leurs efforts de redressement. L'action du BIT dans les domaines de l'emploi et d'autres préoccupations liées au travail décent, compte sans doute parmi les réponses les plus cruciales aux crises. Bien qu'elles peuvent entraver les efforts de développement, les crises peuvent également constituer des « moments décisifs » offrant des opportunités d'amélioration et de changement. En effet, les Etats et les organisations d'aide peuvent tirer parti du regain de réceptivité au changement qui se produit souvent dans un contexte d'après-crise pour concevoir des programmes axés sur la réduction de la vulnérabilité et le renforcement des mécanismes d'adaptation. Les fournisseurs d'assistance considèrent de plus en plus les programmes de « réponse d'urgence » et de « développement » comme des stratégies imbriquées, dans l'effort de prévention et d'atténuation des crises.

## B. Complexité des crises

Les crises tiennent rarement à une seule cause. Elles sont le plus souvent la conséquence d'une interaction complexe de *facteurs sous-jacents*, qui atteignent la phase critique sous l'effet d'un *déclic* ou événement déclencheur. Certaines crises sont suivies d'*effets de ruissellement* ou de contrecoups qui en compliquent les conséquences. Ces contrecoups peuvent prendre la forme d'une aggravation du chômage ou de la marginalisation accrue de groupes sociaux. De plus, une réaction timorée ou inappropriée à une crise soudaine est de nature à précipiter d'autres formes de crise.

Cette conjugaison de causes donne souvent lieu à des *urgences complexes*. Ces crises sont multidimensionnelles et incluent des facteurs politiques et liés au comportement humain. Elles engendrent d'importantes pertes en vies humaines, les déplacements de personnes, la maladie et la faim. Elles ont pour causes profondes des facteurs tels que l'accès inégal aux opportunités sociales, économiques et politiques, des politiques répressives, la stagnation et le fléchissement des revenus ou l'insuffisance des ressources naturelles.

## C. Typologie des crises couvertes par IFP/CRISIS

Le Programme focal sur la réponse aux crises et la reconstruction du BIT (IFP/CRISIS) affronte les crises qui naissent de quatre types de situations: les catastrophes naturelles, la dégradation de la situation financière et économique, les conflits armés et les transitions sociales et politiques difficiles. Pour réagir à une crise, il est indispensable d'en comprendre l'origine, l'historique et la nature afin d'élaborer les approches stratégiques appropriées. C'est le lieu ici de souligner que les crises décrites ci-après sont de type « pur ».

Les catastrophes naturelles tiennent souvent du *déchaînement soudain* de forces naturelles destructives telles qu'un tremblement de terre, des inondations ou un cyclone tropical, qui affectent les hommes et leur environnement et donnent lieu à des pertes en vies humaines ainsi qu'à la dégradation des infrastructures et des opportunités d'emploi. La probabilité d'une crise s'accroît d'autant que l'environnement est modifié par l'habitat humain et que les mesures d'atténuation sont insuffisantes. Les catastrophes à *déchaînement lent*, telles que celles qui dégradent l'environnement – sécheresse, déforestation et désertification – sont aussi insidieuses que dévastatrices. Leurs effets s'accumulent au fil du temps et conduisent à la détérioration de la qualité de la vie, à l'érosion des moyens de survie, et ont tendance à alimenter d'autres formes de crise. Un événement qui, à première vue, pourrait ne pas apparaître comme une catastrophe,

peut, en raison de mauvaises conditions de vie, avoir une incidence dévastatrice sur les personnes et leur communauté. Certaines catastrophes prétendument « naturelles » sont bel et bien causées par l'homme. Elles incluent les crises d'origine technologique telles que les accidents chimiques et industriels, ainsi que la pollution de l'environnement. Ces crises sont prises en charge par le Programme SAFEWORK du BIT, plutôt que par IFP/CRISIS. D'autres catastrophes naturelles sont d'origine cyclique et tiennent à la situation géographique ou aux conditions climatiques de tel ou tel pays.

Les crises financières et économiques se caractérisent généralement par des baisses spectaculaires des taux de croissance du PIB, la chute du prix et du rendement des actions, des taux d'inflation très élevés et des diminutions sensibles des taux de change, de la consommation et des revenus. Elles peuvent également se manifester par une dépendance excessive vis-à-vis des exportations, la vulnérabilité aux tendances des marchés internationaux de capitaux, la détérioration des termes de l'échange, une dette extérieure lourde, ainsi que des restrictions aux options qu'ont les Etats pour corriger les déséquilibres. Conjuguées à d'autres facteurs, en particulier aux effets des transitions sociales et politiques, ces tensions peuvent susciter des schismes sociaux et des conflits armés. La pauvreté et les inégalités ne sont pas en elles-mêmes porteuses de crise, mais elles balisent souvent la voie pour les événements déclencheurs. Aussi, une crise peut être déclenchée par le sentiment d'un accroissement des risques de la part des investisseurs étrangers, sentiment qui peut être à l'origine d'un exode soudain et massif de capitaux.

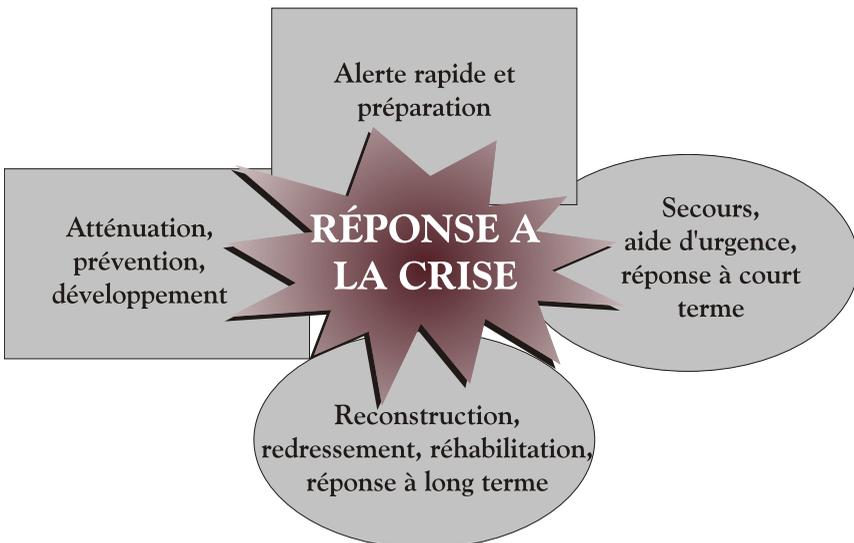
Les conflits armés naissent d'ordinaire d'une conjonction de tensions socio-politiques ou socio-économiques dont les racines sont profondément enfouies dans des problèmes tels que l'impérialisme, le colonialisme, les conflits historiques, les luttes de contrôle des ressources naturelles d'importance (les forêts pluvieuses et les diamants, par exemple), les échecs de croissance économique, les rivalités ethniques, l'exclusion sociale et d'autres causes plus immédiates. Les conflits armés peuvent également éclater pour le contrôle de ressources naturelles rares mises à mal par une mauvaise gestion de l'environnement naturel ou par la surpopulation. La plupart des crises complexes se caractérisent par des conflits armés localisés ou généralisés.

Les transitions sociales et politiques difficiles peuvent naître du passage d'une économie planifiée à une économie de marché ou d'un régime politique à un autre. Les tensions liées à ces évolutions peuvent être aggravées par la récession, l'inefficacité, la faillite, le défaut d'investissements étrangers et le chômage. Les facteurs contribuant à la crise peuvent comprendre les tensions entre groupes religieux, ethniques ou politiques, ou la faiblesse des partis politiques dominants. Le processus de restructuration et l'a-

mélioration souvent lente de la situation sociale et économique peuvent être à l'origine de troubles sociaux, de l'aggravation de la criminalité et de l'insécurité générale. Si les pays en transition socio-politique ne basculent pas systématiquement dans la crise, ils peuvent s'installer dans l'instabilité politique. Un déclic tel que des menaces réelles ou prétendues pour les groupes minoritaires, des mesures de déréglementation ou de suspension des subventions, peut conduire à la violence et à un conflit interne.

## D. Phases de la réponse aux crises

Comme il ressort du schéma ci-après, les phases de la réponse à une crise et leurs programmes correspondants doivent être considérés comme étant imbriqués et corréliés. Une crise ne suit pas nécessairement un schéma, une chronologie ou un ordre donné. C'est ainsi qu'un conflit armé peut connaître plusieurs phases au même moment dans un pays donné. Tandis que la réhabilitation, le redressement et la poursuite des efforts de développement peuvent être indiqués dans une région qui connaît le règlement ou l'atténuation d'un conflit, il se peut que l'assistance humanitaire demeure nécessaire dans une autre. La phase de redressement offre un exemple supplémentaire de chevauchement, car elle demande également des programmes de perfectionnement des mécanismes d'alerte rapide. On voit donc bien que la relation entre les phases de la réponse à une crise est moins un cycle qu'un continuum. Toutefois, même s'il pourrait s'avérer malaisé de dissocier ces différentes phases dans les faits, il est parfois bon de le faire pour des raisons de programmation.



**Atténuation et prévention** – Etant donné que le spectre d'une crise hante sans cesse plusieurs pays, l'atténuation et la prévention apparaissent comme le fondement et la philosophie sous-jacente du cycle de la réponse aux crises. Elles sont également partie intégrante des stratégies de développement. L'atténuation englobe toutes les mesures prises pour prévenir et tempérer les effets d'une catastrophe, y compris les mesures adoptées par anticipation à une crise, celles dans le contexte de la réponse à une crise, et celles à plus longue échéance, de réduction de risque.

**Alerte rapide** – Une planification efficace de la réponse est généralement difficile, voire impossible, sans des informations rapides et pertinentes sur les crises potentielles ou réelles. Des systèmes d'alerte rapide peuvent fournir ces informations. Ces systèmes d'alerte nationaux et internationaux suivent l'évolution de la situation dans les communautés et les régions réputées être vulnérables aux crises afin que, le moment venu, les activités de secours soient menées avec efficacité.

**Préparation aux crises** – Pour minimiser les effets des crises, y compris les pertes en vies humaines et moyens de subsistance, des activités peuvent être entreprises à l'avance. La préparation peut comprendre l'élaboration de plans d'intervention, de profils de catastrophe et de plans d'évacuation, l'adoption de mesures institutionnelles pour la création d'emplois d'urgence, y compris une série de programmes, ainsi que la constitution de filets de sécurité sociale.

**Secours et aide d'urgence** – La réponse immédiate est apportée par les organismes d'assistance, les communautés et les forces de maintien de la paix, pour sauver les vies et les ressources, et satisfaire les besoins essentiels en eau, en nourriture et en logement. La planification de ces programmes doit tenir compte des conséquences à long terme, de manière à éviter de créer une dépendance et d'autres effets pervers, et favoriser l'emploi, le redressement et le développement.

**Reconstruction, redressement et réhabilitation** – Lorsque les circonstances s'y prêtent, des programmes à long terme sont lancés après que la crise se soit atténuée, pour permettre aux communautés de retrouver leur niveau de développement antérieur et favoriser les changements nécessaires à la réduction de la vulnérabilité. Ces programmes peuvent associer secours et développement ou être conduits parallèlement avec des stratégies de développement à long terme. Ils peuvent comprendre des projets à impact rapide, des programmes de dialogue social, de création d'emplois, de micro-crédit ou de reconstruction d'infrastructures. Ils peuvent également être axés sur la réintégration des soldats démobilisés, le déminage, le retour et la réintégration des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ou la stabilisation de l'économie. Les

activités de reconstruction à forte intensité de main-d'œuvre peuvent également constituer une stratégie importante, permettant de créer des emplois et générer des revenus sur place, tout en aidant les populations à reconstruire leur logement et leur vie.

## E. Emploi et autres dimensions de la réponse aux crises liées au travail décent

Eu égard au besoin de protéger les groupes et les personnes vulnérables des effets des crises et de les rendre moins vulnérables aux crises à venir, les objectifs institutionnels du BIT ont été élargis. Ils incluent désormais une capacité de réponse rapide et durable aux situations de crise axée sur l'emploi et autres dimensions du travail décent, souvent négligées, ainsi que sur les préoccupations d'ordre socio-économique dans des situations de crise. La réponse du BIT se fonde sur ses missions centrales et son avantage comparatif dans les domaines de la promotion de l'emploi, du dialogue social, de la sécurité sociale et des normes internationales du travail. À long terme, le BIT envisage également d'élargir et d'enrichir ses relations de travail avec les Etats et la société civile, ainsi qu'avec les bailleurs de fonds et les autres organismes intéressés. IFP/CRISIS a été conçu pour s'attaquer au problème de l'emploi et aux autres défis relatifs au travail décent en temps de crise, promouvoir la réintégration socio-économique des groupes affectés par la crise et la reconstruction de leur communauté, et renforcer la capacité du BIT et de ses mandats de réagir aux crises de manière rapide, global et efficace. IFP/CRISIS s'emploie à trouver des solutions durables aux crises, en portant une attention particulière à la promotion de l'emploi, à la réduction de la pauvreté, au dialogue social, à la promotion des principes et des droits fondamentaux, à la sécurité sociale et à d'autres préoccupations socio-économiques. Il convient de souligner que les questions d'emploi ont tout leur intérêt d'un bout à l'autre de la réponse (de l'aide d'urgence au développement, en passant par la réhabilitation, la reconstruction et le redressement). La pauvreté et les niveaux de chômage élevés sont des caractéristiques typiques des crises et doivent être attaqués d'emblée.

## II. L'ABC de la réponse du BIT aux crises

### A. Critères d'intervention du BIT

Le BIT ne peut ni ne doit intervenir dans toutes les situations de crise. Cinq critères majeurs décident de l'opportunité d'une intervention du BIT, à savoir:

- *le degré de gravité de la crise, du point de vue de son incidence réelle ou probable sur l'emploi, la pauvreté, l'exclusion sociale et la sécurité socio-économique;*
- *le niveau de préoccupation de l'ONU et le degré de participation prévu du système des Nations Unies;*
- *l'intérêt manifesté par l'Etat bénéficiaire et les mandants du BIT pour l'intervention;*
- *le niveau de développement et la capacité du pays à prendre en charge les activités de réhabilitation et de redressement;*
- *l'évaluation par le BIT lui-même du besoin et de l'opportunité de son intervention et la disponibilité de ressources, la capacité technique aussi bien que les ressources financières et humaines.*

Dans ce cadre, le BIT établit ses priorités au cas par cas, grâce à une consultation rapide avec le système des Nations Unies et sa propre structure sur le terrain. Cet exercice tient compte de certaines considérations essentielles, dont:

- *le point de vue de l'Etat membre et des mandants du BIT, et*
- *la capacité technique et l'avantage comparatif du BIT.*

La décision d'intervenir doit être prise *rapidement aussitôt que possible dans la crise*. Elle doit normalement être le fruit de consultations entre le siège, les bureaux de terrain pertinents et les mandants du BIT. Les rôles et les responsabilités des différents acteurs du BIT sont présentés à la section D ci-après.

## B. Principes de base de l'action du BIT

Dans toutes ses activités, le BIT œuvre en faveur des droits de l'homme et maintient certains principes et standards de fonctionnement. Aussi, ces droits et standards constituent le fondement de la réponse du BIT aux crises et devraient être adaptés aux différentes situations. Ils incluent:

- le travail décent: aider toutes les femmes et les hommes à accéder à un travail décent et productif, dans des conditions de liberté, sécurité et respect de la dignité humaine;
- les principes et droits de l'homme consacrés dans les normes internationales du travail, en particulier les salaires et les conditions de travail décentes;
- l'approche tripartite, qui consiste à associer les gouvernements et les partenaires sociaux à tous les aspects de l'élaboration et de l'exécution des politiques et des programmes, y compris de meilleures lois du travail et des niveaux de salaires décentes;
- la planification et l'exécution participatives avec les bénéficiaires cibles pour que ces derniers s'approprient les programmes et en assurer la durabilité;
- la collaboration et le partenariat avec le système des Nations Unies, d'autres organismes internationaux, les bailleurs de fonds, et les ONG nationales et internationales;
- le renforcement des capacités des groupes cibles et de leurs organisations, des parties prenantes aux programmes et leurs partenaires, des partenaires sociaux, des institutions et organismes qui interviennent dans les domaines du travail et de l'emploi, y compris les services de formation technique, commerciale et autres connexes;
- la mise au premier plan et l'intégration des questions de genre;
- l'attention toute spéciale aux groupes affectés par des crises, à l'exemple des jeunes, des personnes handicapées, des autochtones et des populations indigènes et tribales.

## C. Dimensions de la réponse du BIT

Les situations de crise se caractérisent par des conditions dynamiques, changeantes et instables, dont l'issue est imprévisible et incertaine. On pense d'ordinaire que les crises comprennent trois grandes phases: l'avant-crise, la crise et l'après-crise. Comme il a été relevé plus haut, l'expé-

rience montre toutefois que les crises ne suivent guère un schéma, une chronologie ou un ordre donnés. Cet état de choses a des incidences sur la réponse, car les activités de secours humanitaire d'urgence, de réhabilitation et d'assistance à la reconstruction, voire de développement, ont tendance à se chevaucher. Ceci impose que les objectifs à court et à moyen terme soient poursuivis simultanément. C'est ainsi qu'il faudrait mettre en place un cadre législatif et réglementaire pour régir les marchés du travail et de l'emploi au lendemain même d'un conflit armé, cadre qui garderait toute son importance pendant la reconstruction et le retour subséquent sur la voie du développement. De surcroît, la manière dont le secours humanitaire est géré peut faciliter ou entraver les activités de réhabilitation et de reconstruction.

L'intervention du BIT comprend au moins quatre dimensions possibles, à savoir:

- la surveillance, qui peut comprendre la conception et la mise en œuvre de systèmes d'alerte rapide fondés sur des indicateurs choisis et mis à jour périodiquement, l'utilisation des systèmes de données existants pour la mesure et le diagnostic de crises potentielles, l'identification des pays vulnérables aux crises et l'élaboration de profils de crise et de pays;
- la prévention et l'atténuation, qui englobent toutes les activités entreprises par anticipation à une crise, y compris le plaidoyer et le dialogue social pour éviter la crise, la planification préalable au moyen d'une pré-planification de l'approche, de la stratégie et des points et options d'intervention, la recherche et la collecte de données, la formulation prévisionnelle de projets pour s'attaquer à la vulnérabilité et aux besoins en réhabilitation et en redressement rapides (tels que les programmes d'emploi d'urgence anti-cycliques, les programmes de création de micro-entreprises, le matériel de formation technique et commerciale pertinent), et les consultations au sein du système des Nations Unies, avec les ONG et les partenaires sociaux;
- l'intervention, qui commence pendant les premières phases de la crise par l'évaluation des besoins et se poursuit par la réhabilitation, le redressement et la reconstruction. L'intervention se fonde sur des réponses spécifiques aux besoins et situations donnés et des modifications aux différents projets et programmes du BIT existants. Elle peut également comprendre des activités d'appui direct ou consultatif à d'autres programmes majeurs de l'ONU;

- le renforcement des capacités, qui est un objectif avoué de toutes les activités du BIT, devient une préoccupation dans des situations de crise. La capacité de suivre, de prévenir et d'atténuer les crises, ainsi que d'y réagir, doit être renforcée dans les pays enclins aux crises. L'analyse d'une situation de crise peut révéler des besoins de renforcement des capacités non identifiés auparavant, car les crises ne sont pas des contextes comme les autres et requièrent par conséquent des aptitudes spécifiques. De plus, une crise peut offrir l'occasion d'un renforcement des capacités particulièrement réussi, en ce sens que l'atmosphère est plus propice à la mise en œuvre de mesures de prévention et d'atténuation à toutes les échelles de la société. Les activités de renforcement des capacités peuvent comprendre:
  - la mise en place de systèmes de suivi en temps de crise de la situation de l'emploi et de la pauvreté;
  - la préparation de profils de crise;
  - l'adoption de mesures d'atténuation appropriées, y compris des programmes anti-cycliques correctifs et des mesures techniques et institutionnelles connexes;
  - la promotion d'un cadre de dialogue social qui tienne spécialement compte des partenaires sociaux;
  - la formulation et gestion de politiques, programmes, systèmes et institutions de redressement dans des domaines du BIT;
  - le détachement de spécialistes du BIT dans les administrations intérimaires de l'ONU.

## D. Rôles et responsabilités de l'équipe centrale de IFP/CRISIS, des points focaux, du siège et des structures sur le terrain du BIT

Unique en son genre, IFP/CRISIS est un programme rationalisé et intégré qui met en jeu une équipe centrale restreinte et un réseau actif de points focaux dans les départements techniques du siège, les bureaux régionaux, les EMD et les bureaux de zone. L'équipe centrale, les points focaux et les autres structures du BIT partagent des responsabilités étroitement liées, pour assurer une réponse multidisciplinaire harmonisée à des situations de crise spécifiques et qui fasse intervenir le siège et les structures sur le terrain. Chaque fois qu'une intervention est envisagée, les rôles

de IFP/CRISIS, des départements et programmes du siège, des bureaux régionaux, des EMD et des bureaux de zone doivent être clairement définis. Une définition générale des rôles et des responsabilités est également nécessaire et est donnée ci-après.

Il est des responsabilités qui doivent être communes à l'équipe principale, aux points focaux et aux autres structures, à l'exemple de la mobilisation des ressources, de la diffusion des informations, du plaidoyer et du respect des critères d'intervention arrêtés. En revanche, d'autres responsabilités sont spécifiques aux différentes structures; elles sont exposées ci-après:

## L'Équipe centrale de IFP/CRISIS

Les rôles et les responsabilités de l'équipe centrale du Programme focal sont de:

- servir de catalyseur et fer de lance, mobiliser et coordonner une réponse du BIT cohérente, multidisciplinaire/intersectorielle et opportune du terrain (EMD, bureaux de zone et projets) au cours des 12 premiers mois d'une crise;
- définir les outils et critères pertinents, les exemples de bonnes pratiques et les modalités opérationnelles pour l'intervention du BIT, en collaboration avec les structures sur le terrain et les autres départements techniques du BIT;
- développer le dialogue et le partenariat avec les principaux intervenants;
- représenter le BIT aux forums pertinents de l'ONU ou autres organisations;
- entreprendre des recherches sur des questions clés, y compris en mettant en place un réseau de recherche extérieur actif et suscitant la contribution technique des diverses unités du BIT;
- renforcer les capacités propres du BIT et de ses mandant en matière de réponse aux crises, tout en offrant des services de conseil pertinents;
- obtenir par voie de négociation le rééchelonnement des ressources pour les activités dans les pays en vue d'assurer une réponse rapide aux crises;
- fournir au Cabinet du Directeur-général du BIT des informations régulières sur l'alerte rapide;
- préparer des rapports réguliers pour le Conseil d'administration du BIT et la Conférence internationale du travail sur l'exécu-

tion et l'état d'avancement de IFP/CRISIS et définir d'autres procédures pour rendre compte des progrès;

- orienter le réseau de points focaux de crises et établir une communication directe avec eux;
- mener en collaboration avec les structures du BIT sur le terrain et au siège, des activités de plaidoyer sur l'emploi et autres aspects socio-économiques de la crise, ainsi que sur le rôle unique du BIT dans ce domaine;
- consulter régulièrement tous les départements techniques et les structures sur le terrain du BIT et partager les informations avec eux;
- adopter des mesures de suivi rapide et, éventuellement, modifier les règles administratives et les procédures financières pour les rendre plus souples et plus adaptées à une réponse rapide;
- créer, à tous les niveaux des structures du BIT, un réseau de points focaux de crise à l'échelle du Bureau et collaborer étroitement avec lui;
- créer un service d'informations d'urgence et un système de suivi régulier pour les interventions réelles et prévues;
- créer un service d'information inter-actif et par courrier électronique pour les points focaux;
- apporter un appui technique aux groupes de travail *ad hoc* mis sur pied pour suivre les réponses à des crises données;
- établir un fichier de consultants qualifiés;
- collecter des information sur des expériences pertinentes de réponse aux crises et assembler les enseignements;
- faire en sorte que l'IFP/CRISIS reste à la pointe des initiatives, des idées et des approches relatives à la réponse aux crises;
- promouvoir une culture de résolution de crises et, à l'échelle du Bureau, une compréhension commune des étapes, des concepts et des approches du BIT en matière de réponse aux crises;
- créer et mettre régulièrement à jour un site Internet relié aux services de terrain pertinents;
- diffuser les informations;
- promouvoir la participation du BIT au Processus d'appels consolidés (PAC) et à d'autres activités de l'ensemble du système des Nations Unies;

- entretenir des liens avec les bailleurs de fonds et promouvoir la mobilisation des ressources pour la réponse aux crises.

## Les points focaux désignés pour les crises (PFDC) au siège

Les rôles et les responsabilités des PFDC sont les suivants:

- servir de premier point de contact avec IFP/CRISIS;
- promouvoir une culture de réponse aux crises et de connaissance de celles-ci;
- adresser des rapports réguliers à IFP/CRISIS sur leurs interventions et leurs activités dans les pays sensibles ou enclins aux crises;
- participer aux missions d'évaluation rapide des besoins dans les pays frappés par des crises et proposer les collègues ou les consultants indiqués;
- collaborer avec IFP/CRISIS dans la confection et l'actualisation des manuels et des instruments de réponse, ainsi que dans la recherche, la formation et les activités de plaidoyer.

## Les points focaux désignés pour les crises (PFDC) sur le terrain

Les PFDC sont nommées par leurs directeurs techniques, de bureau de zone ou d'EMD respectifs. Ceux-ci demeurent, du point de vue de l'organisation, responsables au premier chef de leurs opérations. Les PFDC et leur personnel d'appui ont les responsabilités suivantes:

- servir de premier interface entre le siège et le terrain;
- promouvoir une culture de réponse aux crises et de connaissance de celles-ci au niveau des bureaux locaux;
- maintenir une bibliothèque locale réunissant les principaux documents relatifs à la réponse aux crises;
- créer une banque de données locale sur les principaux contacts, organismes, consultants et bailleurs de fonds;
- établir des rapports réguliers sur les pays sensibles ou enclins aux crises dans leur région géographique de compétence (alerte rapide);
- participer aux missions d'évaluation rapide des besoins dans les pays en crise et proposer les collègues ou consultants qui pourraient en faire partie;

- collaborer avec l'équipe centrale de IFP/CRISIS dans la confection et l'actualisation des manuels et autres instruments relatifs à la réponse aux crises;
- collaborer avec le siège en matière d'appui aux travaux de recherche convenus d'un commun accord dans le domaine des crises;
- maintenir un dialogue avec les partenaires sociaux du BIT, les bailleurs de fonds et les ONG qui prennent part aux efforts de réponse aux crises au niveau local;
- collaborer avec les systèmes nationaux de l'Equipe d'évaluation des crises et de coordination des Nations Unies (EECNU) et les Equipes de gestion de catastrophes des Nations Unies (EGCNU) pour, le cas échéant, associer le BIT à tous les efforts de réponse aux crises entrepris par les Nations Unies;
- servir de lien avec le siège lorsque des groupes de travail de crise sont mis sur pied pour une intervention donnée;
- contribuer aux efforts de plaidoyer.

## Les EMD et les Bureaux de zone

Les EMD et les Bureaux de zone doivent:

- être à la pointe des efforts d'alerte rapide et de collecte de renseignements politiques sur les pays à risque dans leurs sous-régions;
- participer à la planification et à l'exécution des missions d'évaluation rapide des besoins et d'élaboration de programmes organisées par le BIT et d'autres acteurs clés au sein et en-dehors du système des Nations Unies;
- intégrer la préparation prévisionnelle et la réponse aux crises dans leurs plans de travail et affectation des ressources, et partager les responsabilités avec l'équipe centrale de IFP/CRISIS lorsqu'il faut répondre à une crise;
- orienter et appuyer les mandants du BIT en cas de réponse à une crise;
- déterminer les conséquences des crises, notamment aux niveaux sous-régional et national;
- déterminer les partenaires potentiels pertinents du BIT dans les activités de réponse aux crises au niveau national;

- contribuer à l'identification de consultants et des institutions de recherche locaux pertinents en matière de réponse aux crises, avec lesquels le BIT peut collaborer dans ses efforts de réponse aux crises;
- promouvoir, lors de la réponse à une crise donnée, la mise sur pied de groupes de travail pour la réponse aux crises comprenant l'expertise pertinente disponible dans la région;
- collaborer avec IFP/CRISIS à la confection et à l'actualisation de manuels et d'autres outils de réponse, ainsi qu'aux activités de recherche, de formation et de plaidoyer;
- représenter le BIT à tous les niveaux du Processus d'appels consolidés (PAC) et promouvoir la participation du BIT aux réunions consacrées aux PAC, lorsque le BIT s'est engagé à intervenir pour répondre à une crise.

## Les Bureaux régionaux

Les bureaux régionaux sont chargés de:

- apporter l'appui politique nécessaire aux différentes réponses du BIT aux crises (en collaboration avec le Cabinet du Directeur-général);
- représenter le BIT et ses intérêts aux forums régionaux sur les questions liées aux crises et la mobilisation des ressources humaines et financières, en collaboration avec les EMD pertinents, les bureaux de zone et l'équipe centrale de IFP/CRISIS;
- veiller à ce que les dimensions régionales des crises soient prises en compte dans les interventions;
- intégrer les questions liées aux crises dans la programmation et la budgétisation des activités du BIT à l'échelle régionale, ainsi que dans la gestion des ressources financières et techniques.



## **II<sup>e</sup> partie: Modules des crises**



# Module I – Les catastrophes naturelles<sup>1</sup>

## I. Introduction aux catastrophes naturelles

### A. *Caractéristiques – catastrophes et risques*

Le terme risque renvoie à l'apparition potentielle, à une date et dans une région géographique données, d'un phénomène naturel susceptible d'avoir des conséquences fâcheuses sur les vies humaines, les biens et les activités. Un risque naturel (un tremblement de terre, une inondation ou un cyclone, par exemple) devient une catastrophe naturelle lorsqu'il cause des dommages considérables en terme de blessés, de pertes en vies humaines, moyens de subsistance, logements, de personnes déplacées, de destruction ou dégradation des infrastructures et des biens. Un cyclone qui frappe une île déserte n'est pas une catastrophe. En revanche, il en devient une lorsqu'il frappe la côte peuplée du Bangladesh où, à la faveur de la pauvreté et de la vulnérabilité qui la caractérisent, il pourrait provoquer des pertes considérables en vies humaines et en biens.

### B. *Nature des risques: quatre grandes catégories*

Les risques naturels susceptibles de dégénérer en catastrophes naturelles peuvent être classés selon leur nature et leur origine. La catégorie la plus répandue et la plus dangereuse est celle des risques géologiques, qui comprennent les tremblements de terre, les tsunamis, les éruptions volcaniques et les glissements de terrain. La catégorie des risques climatiques comprend les cyclones tropicaux, les inondations et la sécheresse.

Les risques environnementaux comprennent les feux de brousse et les destructions massives de l'environnement causées par des phénomènes tels que la désertification et la déforestation. Les risques technologiques, quant à eux, sont la conséquence d'une attention ou d'une protection scientifique ou technique insuffisantes, y compris un urbanisme ou un zonage défectueux.

La gravité, la durée et la localisation des risques naturels varient sensiblement. Le potentiel de perturbation de chaque type de risque natu-

<sup>1</sup> Le présent module s'inspire des documents présentés au programme de formation en gestion de catastrophes organisé par le PNUD et le BCAH ainsi que d'autres documents connexes.

rel dépend de l'intensité de l'impact de la catastrophe, de sa relation géographique avec les populations et les biens économiques et de la nature de l'activité économique en cours. Lorsque l'on prépare une réponse à une catastrophe, il est essentiel d'être conscient de ses causes et caractéristiques propres, ainsi que de sa prévisibilité et de ses chances de réapparition. L'annexe 1 présente des données de comparaison sur ces éléments pour certains types de catastrophe.

La dernière catégorie est celle des risques futurs, dont le phénomène de l'Oscillation Sud d'El Niño et les variations climatiques en sont des exemples.

## C. Causes

Nombre de phénomènes naturels et créés par l'homme contribuent à la vulnérabilité d'une société aux catastrophes naturelles. Les différents risques naturels susmentionnés comptent parmi les phénomènes naturels. En effet, beaucoup de régions et de pays sont exposés à ces risques en raison de leur situation géographique et de leur environnement physique. Par exemple, les Philippines sont situées sur le bord occidental de l'océan Pacifique où ont lieu 50 pour cent des orages tropicaux du monde et 80 pour cent des tremblements de terre. Toutefois, la vulnérabilité aux catastrophes naturelles est généralement la plus élevée là où les ressources et les mécanismes d'adaptation nécessaires pour se prémunir contre le risque et faire face à ses effets sont absents et où les réglementations nationales et les mesures relatives à la préparation prévisionnelle n'offrent pas la protection voulue.

La plupart des études sur les catastrophes font apparaître que les personnes les plus aisées ne s'en ressentent pas ou s'en remettent rapidement. Par contre, les personnes les moins nanties en pâtissent le plus. La pauvreté est donc un facteur contributif majeur des catastrophes. C'est de son fait que, dans les zones urbaines, des personnes doivent vivre sur des collines exposées aux glissements de terrain, ou s'installent non loin de volcans ou de fleuves invariablement sujets aux inondations. C'est encore la pauvreté qui explique que les famines tiennent plus souvent à la faiblesse du pouvoir d'achat, qui entrave l'accès à la nourriture, qu'à l'absence de nourriture elle-même.

Somme toute, les personnes victimes d'exclusion sociale et économiquement faibles dans une société ou une communauté sont aussi les moins aptes à contrôler ou à avoir accès aux ressources nécessaires pendant et au lendemain d'un cyclone destructeur ou d'une longue sécheresse. Les femmes, les personnes âgées fragiles, les enfants, les groupes

culturels ou raciaux défavorisés, les personnes victimes de maladies chroniques, les résidents sans papiers, les personnes sans abri avant la catastrophe et d'autres groupes marginalisés sont les moins à même d'avoir le pouvoir social, les ressources économiques et les capacités physiques voulus pour se prémunir contre les effets d'une inondation grave, d'une longue sécheresse, d'une éruption volcanique et d'autres événements écologiques extrêmes, ou d'en survivre et s'en remettre.

Une bonne partie des catastrophes est causée ou exacerbée par l'activité humaine qui altère ou dégrade l'environnement. La déforestation est à l'origine d'eaux pluviales rapides qui contribuent à des éboulements de terrain, à l'érosion des sols et aux inondations. La sécheresse – ainsi que sa durée relative – est un phénomène essentiellement naturel. L'occupation des abords des terres désertiques du fait de l'expansion des activités agricoles et les lacunes du système de distribution de la nourriture tendent toutefois à aggraver la situation. De même, les changements climatiques, dont on pense qu'ils sont la conséquence du réchauffement de la planète, ainsi que les inondations et la désertification qu'ils induisent, pourraient accroître le nombre de catastrophes dans le monde. Il est déjà établi que le réchauffement de la planète contribue à la montée du niveau des mers, et nombre de pays situés en basse altitude par rapport au niveau de l'océan Pacifique sont à présent sujets aux inondations.

Des catastrophes peuvent également se produire parce que les populations exposées aux risques naturels ne savent tout simplement pas comment les éviter ou quelles mesures de protection prendre. Les populations pourraient ignorer comment construire des logements sûrs sur des emplacements sûrs. Certaines personnes pourraient ne pas être au fait des techniques d'évacuation, tandis que d'autres pourraient ne pas savoir à quelle porte frapper pour obtenir de l'assistance en cas de détresse grave. Une fois de plus, l'ignorance de ces options est plus courante chez les groupes sociaux moins nantis et moins éduqués.

#### *D. Conséquences sociales*

Les conséquences directes, indirectes et secondaires des catastrophes sont souvent énormes en comparaison des ressources et des capacités des populations affectées. Les catastrophes engendrent des pertes en vies humaines, de graves difficultés économiques immédiates et à long terme et des conséquences profondes sur les conditions sociales. Les coûts économiques des catastrophes sont effarants et ne cessent de croître. Les pertes causées par les catastrophes dans le monde sont passées de 1 milliard de dollars des Etats-Unis par an en 1960, à près de 40 - 50 milliards par an au

début des années 90, puis au chiffre renversant de 100 milliards de dollars par an à la fin de cette même décennie.<sup>2</sup>

Les catastrophes naturelles peuvent anéantir des décennies de progrès. Les orages tropicaux peuvent détruire les usines, les ports de pêche, les infrastructures de transport, les systèmes d'emménagement et énergétiques, les télécommunications et les logements privés. Les tremblements de terre peuvent détruire les édifices, les infrastructures de transport et des services d'utilité publique. Le recul de la production de biens et services qui suit vient gonfler encore les pertes. De surcroît, la perte de revenus induite par la perte de production a une incidence particulièrement fâcheuse sur le pouvoir d'achat des consommateurs. La perte de productivité et les dommages infligés aux infrastructures de transport peuvent également conduire à des pertes de marchés d'exportation. Les conséquences sur le secteur non structuré pourraient aussi être dévastatrices, ce secteur étant particulièrement sensible aux augmentations de prix et ayant peu de stocks. Pour les travailleurs du secteur non structuré, la perte de leur logement ne signifie pas seulement qu'ils sont privés d'abri, mais aussi du site de leur activité économique.<sup>3</sup>

Les effets secondaires des catastrophes, y compris l'inflation, les difficultés de la balance des paiements, l'accroissement de la pression fiscale et la diminution des réserves monétaires, sont également de nature à perturber l'économie et à freiner le processus de développement. Le gonflement de la dette d'un pays et le fardeau de ses intérêts et paiements sont synonymes de tarissement des ressources disponibles pour des investissements productifs. Il s'ensuit généralement un ralentissement de la croissance économique, des retards dans les programmes de développement, une suspension de programmes et de nouveaux investissements.

---

<sup>2</sup> Bruce, J.: « Lessons from the 1990s: Disaster Loss Mitigation and Sustainable Development » (Leçons des années 90: Atténuation des pertes dues aux catastrophes et développement durable), dans Ingleton, J. (ed.): *Natural Disaster Management. Commemorating the International Decade for Natural Disaster Reduction*, Tudor Rose, 1999, p. 29.

<sup>3</sup> Voir Stephenson, R.S.: *Disasters and Development* (Catastrophes et développement), 2e édition, UNDP-DHA, Disaster Management Training Programme, 1994.

## Cas: Le Mitch au Honduras – Anatomie d’une catastrophe causée par un ouragan<sup>4</sup>

Ouragan Mitch, « l’orage le plus destructif dans l’hémisphère sud en 200 ans », a balayé toute l’Amérique centrale en octobre 1998. Au Honduras seulement, on estime à 6 000 le nombre de personnes tuées. De plus, 60 pour cent des ponts du pays, 25 pour cent de ses écoles et 50 pour cent de sa productivité agricole furent détruits. Une ville, Baracao, fut complètement inondée et le chemin de fer, voie de communication essentielle vers cette ville bananière, fut emporté par les eaux. La production agricole future fut compromise, le pays ayant perdu une bonne partie de ses stocks de semences. Au cours des semaines qui suivirent le Mitch, la principale entreprise de culture de la banane licencia 90 000 employés, avertissant qu’il n’y aurait pas de récolte pendant deux années et laissant entendre qu’elle pourrait devoir purement et simplement quitter le pays. De plus, 70 000 maisons furent détruites et des milliers de personnes laissées sans abri dans le pays. Pas moins de 80 000 personnes étaient encore considérées comme sans abri dans le pays en décembre 1998. Pour ce qui est de la santé, des risques nouveaux se firent jour suite à la destruction ou à la dégradation des systèmes d’évacuation des eaux usées et d’approvisionnement en eau. Des risques supplémentaires apparurent lorsque les eaux « libèrent » et disloquèrent des milliers de mines terrestres léguées par les guerres régionales des années 80.

### E. Contexte général de la réponse

C’est aux Gouvernements nationaux qu’incombe au premier chef la responsabilité de répondre aux catastrophes. D’ordinaire, un ou plusieurs organismes publics et réseaux nationaux sont chargés de la préparation prévisionnelle et de gérer l’après-catastrophe, notamment en prenant des dispositions institutionnelles pour la gestion des programmes de secours, des systèmes de distribution de la nourriture et d’autres approvisionnements d’urgence, ainsi que la mobilisation de la communauté. Nombre de pays ont établi des profils nationaux de catastrophe qui présentent l’historique de l’incidence et de l’amplitude de tel ou tel type de catastrophe dans les différentes régions, leur impact sur la population et l’économie, la nature des besoins qui peuvent être prévus et le type d’intervention et d’assistance qui pourraient s’imposer au lendemain de la catastrophe. De nombreux pays ont aussi élaboré des plans éventuels de réponse pour les crises auxquelles ils sont les plus vulnérables. Malheureusement, les aspects des

<sup>4</sup> Walter, J. (ed.): *IFRC World Disasters Report* (Rapport sur les catastrophes dans le monde, par l’IFRC), 1999, chapitre 3, « Mitch: Anatomy of a Hurricane Disaster », pp. 42-53.

catastrophes liés à l'emploi sont souvent mal pris en compte dans ces profils et plans.

Les agences des Nations Unies sont souvent appelées à venir appuyer les efforts nationaux. Sur la demande du pays affecté par la crise, le Bureau de coordination des affaires humanitaires (BCAH) dépêche sur le terrain une mission de secours (huit missions furent effectuées en 1999).<sup>5</sup> Ces missions sont organisées et coordonnées par l'Equipe des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination des activités en cas de catastrophes (ÉNUUECC) qui comprend des agences du système des Nations Unies et 36 Etats membres.<sup>6</sup>

L'assistance des Nations Unies est coordonnée par le BCAH, au niveau du siège, et par l'Equipe de gestion des catastrophes (EGC) des Nations Unies, au niveau national. La contribution de plusieurs organismes (le BCAH, le PNUD, l'UNICEF, le PAM, l'OMS) en matière d'assistance après les catastrophes n'est plus à démontrer. Dans plus d'un cas, le PNUD et l'UNICEF ont établi des relations de travail à long terme avec les organismes nationaux chargés de gérer l'après-catastrophe. Il est important que le BIT participe aux programmes nationaux de planification préalable ou de réponse aux catastrophes coordonnés par les Nations Unies et en particulier qu'il veille à ce que les préoccupations en matière d'emploi soient prises en compte dans les documents et réunions liés aux Processus d'appels consolidés.

---

<sup>5</sup> Ces missions furent effectuées dans les pays suivants: Colombie, tremblement de terre (jan.-fév.); Turquie, tremblement de terre (août-sept.); Bolivie, feux de brousse (août-sept.); Chine, Province de Taïwan, tremblement de terre (sept.); Inde, cyclone (nov.); Turquie, tremblement de terre (nov.); Vanuatu, tremblement de terre/tsunami (déc.); Vénézuéla, éboulement de terrain (déc.).

<sup>6</sup> Il s'agit: de l'Australie, du Danemark, de la Finlande, de la France, de l'Allemagne, de l'Islande, de la Norvège, de la Russie, de la Suède, de la Suisse, du Royaume-Uni, du Kenya, de la Zambie, de l'Argentine, du Brésil, de la Colombie, du Costa Rica, de l'Equateur, d'El Salvador, du Guatemala, du Nicaragua, du Paraguay, du Pérou, du Vénézuéla, de l'Australie, de l'Ile Cook, de la Papouasie-Nouvelle Guinée, de Samoa, des Iles Salomon, du Tonga, du Vanuatu.

## II. Réponse du BIT

### A. Aperçu général de la réponse du BIT

L'assistance du BIT aux pays affectés par des catastrophes naturelles peut être immédiate (dans les 6 premiers mois), à court terme (de 6 à 9 mois) ou à moyen et long terme (plus de 9 mois). La participation du BIT aux efforts de réponse se fonde sur des critères exposés dans la première partie du présent Manuel. Lorsque le BIT décide d'intervenir, ses représentants se joignent aux efforts de l'UNUECC dès que possible, afin que les préoccupations du BIT soient prises en compte dans la formulation du plan stratégique multi-agences.

Au cours de la période antérieure à la crise, le personnel du BIT peut entreprendre des activités de préparation à la crise, tandis que les projets en cours du Bureau comprennent des volets spécifiques conçus pour contribuer à atténuer les catastrophes. Pour répondre à une crise, le BIT procède à une évaluation des besoins et élabore une stratégie appropriée pour une intervention immédiate, à court et à moyen terme. Cette stratégie doit être compatible avec les efforts d'autres organismes d'assistance et correspondre aux besoins du pays bénéficiaire.

### B. Préparation avant la crise et atténuation

Les catastrophes naturelles sont des crises qui ont tendance à se reproduire. La préparation aux catastrophes est possible, souhaitable, et contribue à en atténuer les effets.

Les activités du BIT avant la crise peuvent consister à:

- se relier aux systèmes d'alerte rapide et de surveillance;
- passer en revue les activités passées et en cours du BIT dans les pays exposés aux crises, dans le but d'en déterminer les points forts et d'en tirer les enseignements;
- examiner les profils de catastrophe nationaux, pour définir les domaines qui cadrent avec les compétences techniques du BIT et sa capacité d'intervention.

Plus précisément, le personnel du BIT peut prendre les importantes mesures suivantes:

- examiner les plans de gestion de catastrophe et procéder à des consultations avec les EGC des Nations Unies pour s'assurer

que l'attention voulue est accordée aux domaines d'intérêt du BIT, à savoir:

- les questions de genre;
  - la planification préalable en matière d'emploi, y compris la capacité de lancer des programmes d'emploi d'urgence à brève échéance;
  - la planification préalable dans le domaine de la formation, y compris des programmes de formation accélérés et la formation de petits entrepreneurs dans les régions exposées aux catastrophes;
  - la création de micro-entreprises, la mise en valeur des ressources locales dans les régions exposées aux catastrophes, la mise en place de cadres réglementaires, la promotion de la micro-finance (source, disponibilité, institutions), l'appui technique et au marketing et la formation.
- identifier sur le marché de l'emploi, les groupes les plus exposés au risque en cas de catastrophe naturelle.
  - définir et renforcer des mécanismes d'ajustement dans les régions exposées aux catastrophes grâce à un accès facile aux systèmes de sécurité sociale volontaire et aux associations d'épargne et de crédit.
  - définir et renforcer le rôle des ministères du Travail, des partenaires sociaux, des associés et des fournisseurs de services.

### C. *Réponse en temps de crise*

Les réponses immédiates les plus courantes à une catastrophe naturelle sont les opérations de sauvetage et de secours, qui visent à sauver des vies humaines et à satisfaire les besoins essentiels des sinistrés. On sait d'expérience que peu après la satisfaction de leurs besoins de base, les communautés affectées se consacrent à la « reconstruction de leur vie ». Le délai entre le sauvetage, le secours et la réhabilitation peut être bref, parfois pas plus de 2 à 4 semaines. Il en va ainsi en particulier lorsque le nombre de personnes déplacées n'est pas très important, mais que les moyens de survie et les systèmes d'appui social sont soudain perturbés.

L'intervention du BIT proprement dite peut commencer dès que les activités de réhabilitation peuvent se réaliser sans danger. Toutefois, les opérations d'évaluation, en tant que fondement de la planification de l'intervention, et le processus de planification lui-même, devraient commen-

cer le plus tôt possible et impliquer les organismes publics, les autres mandants, ainsi que les personnes qui prendront part aux programmes.

En général, les principales composantes d'une évaluation de l'ENUECC sont:

- l'impact de la catastrophe sur la communauté et la région affectées;
- les dégâts causés par secteur;
- la capacité de la communauté de s'adapter à la situation;
- les conséquences de la catastrophe sur la population, notamment sur les couches les plus vulnérables;
- l'impact de la catastrophe sur les infrastructures, en particulier sur les équipements sociaux et de service essentiels;
- les prévisions d'évolution/menaces secondaires;
- la capacité de réponse du pays sinistré et sa capacité propre à faire face à la situation;
- la réponse internationale sur le terrain.

L'évaluation des besoins par le BIT – Cette évaluation vise à étendre la portée de l'exercice de l'équipe NUECC aux domaines d'intérêt du BIT, en particulier les besoins en réhabilitation à court terme. Elle peut s'effectuer soit en collaboration avec l'équipe NUECC, soit isolément.

L'évaluation des besoins par le BIT peut se fonder sur les informations collectées par l'équipe NUECC. Les données de base des profils nationaux de catastrophe sont également utiles. L'évaluation devrait tendre à identifier les grands problèmes auxquels la réponse du BIT doit s'attaquer et faire le bilan des outils et des ressources aussi bien disponibles que requis à cet effet. Il faut d'ordinaire 3 semaines pour boucler l'opération. (Le Manuel d'évaluation rapide des besoins fournit de plus amples informations).

Les éléments qui rentrent en ligne de compte dans l'évaluation des besoins par le BIT en cas de catastrophe naturelle sont:

- l'âge, le sexe, le niveau d'éducation et les aptitudes de la population affectée;
- le profil des services et centres d'emploi;
- les dégâts infligés aux infrastructures et les besoins connexes des régions sinistrées, ainsi que les dommages causés aux institutions et aux systèmes d'appui;
- l'évaluation de la vulnérabilité et des risques;

- l'analyse de la sensibilité aux question de genre, la dépendance, et les ménages dirigés par des femmes;
- l'étude rapide des invalidités;
- les stratégies d'ajustement et de survie de la population affectée;
- les ressources et les infrastructures disponibles sur place (écoles, centres de formation, banques et autres services liés au monde des affaires);
- les ressources disponibles sur place dans le domaine de l'ingénierie (matériel de construction, équipements, entrepreneurs et consultants);
- les capacités des institutions pertinentes et des communautés affectées;
- les besoins immédiats en formation et en renforcement des capacités;
- les profils de projets à impact rapide et leurs liens avec les activités à plus long terme;
- les mécanismes d'exécution et l'identification de partenaires potentiels.

Le calendrier de l'évaluation des besoins peut être affecté par la nature de la catastrophe. Aussi, dans le cas d'inondations graves, les activités d'évaluation des besoins immédiats en réhabilitation ne pourraient être bouclées qu'après la décrue. Pour ce qui est des tremblements de terre, l'évaluation et la réhabilitation peuvent généralement commencer sans délai. Pour les catastrophes à déclenchement lent telles que la sécheresse, l'évaluation peut s'étendre sur un laps de temps et être effectuée par un ou plusieurs organismes. Un déplacement de la population à grande échelle peut hypothéquer les efforts d'évaluation, lorsqu'il faut du temps pour localiser et atteindre les personnes déplacées.

#### *D. Réponse immédiate/à court terme*

Dans le cadre de la stratégie globale, les priorités ci-après comptent parmi celles qui pourraient servir de point de départ pour l'action du BIT, que ce dernier agisse en tant que consultant ou qu'il intervienne directement:

- lancement des activités de réintégration des survivants et des personnes déplacées et création d'emplois d'urgence;

- réparation des infrastructures et des logements en faisant appel, dans toute la mesure du possible, à des méthodes de travail fondées sur la main-d'œuvre;
- aide au rétablissement des institutions clés;
- formulation de stratégies de promotion de l'emploi et de réduction de la pauvreté;
- réhabilitation ou relocalisation des services de base;
- prévention d'une détérioration plus grave des mécanismes d'ajustement de la communauté et des ménages.

Le BIT pourrait se résoudre à mettre en œuvre des Projets à impact rapide (PIR). Les PIR sont des «projets d'entrée» faciles à lancer, qui durent 6 à 9 mois et ciblent les régions et les groupes les plus vulnérables (Un plan de travail détaillé est élaboré pour chaque période de 3 mois). Les PIR utilisent des approches à base locale qui s'attaquent aux besoins collectifs de la communauté et établissent des liens entre les bénéficiaires, les besoins et les localités. Ils conviennent aussi bien pour les interventions immédiates que pour celles à court terme et peuvent être planifiés par le BIT au cours de ses missions d'évaluation des besoins.

Les principaux objectifs des PIR sont de:

- promouvoir l'accès immédiat à l'emploi et au revenu grâce à des activités qui intéressent directement les communautés affectées;
- promouvoir des rapports harmonieux entre l'aide humanitaire et les programmes communautaires d'emplois d'urgence et générateurs de revenus autonomes;
- être un complément aux mesures de secours .

Les PIR peuvent être caractérisés par:

- une approche synergique et à effet catalyseur comprenant toute une gamme d'interventions;
- une participation, une planification, une propriété et une durabilité locales;
- une préférence pour la technologie fondée sur la main-d'œuvre pour la reconstruction de toutes les infrastructures;
- la constitution d'agences pour l'emploi et le développement économique local (ADEL), la promotion de l'autonomie des personnes et des communautés, y compris le renforcement des capacités;

- la promotion de la diversification des activités économiques et des emplois à l'échelle de la communauté et des ménages en tant que stratégie de réduction de risques;
- la constitution de réseaux et la collaboration avec tous les partenaires et fournisseurs de services potentiels (ONG, OAC);
- des liens avec la planification et les initiatives à moyen terme;
- l'opportunité offerte de mettre en place, à titre d'essai, une stratégie donnée de relancement de l'emploi, qui pourrait être développée sur une plus grande échelle dès que les bailleurs de fonds sont convaincus de son efficacité et de l'intérêt de la soutenir.

Les PIR du BIT devraient être essentiellement orientés vers la réduction de la vulnérabilité des groupes suivants:

- les femmes, en particulier les femmes chefs de ménage, en:
  - prenant en compte les coutumes locales et les barrières sociales à leur participation;
  - favorisant l'accès direct grâce à une approche au pas à pas, à la sensibilisation et au conseil;
  - organisant des sessions spéciales d'information et de recrutement;
  - tenant compte de leur emploi du temps, sans perdre de vue leurs autres tâches;
  - les associant aux activités de planification et à la prise de décisions, par exemple dans les comités de bénéficiaires et le comités de projets, ou dans la gestion de l'eau;
  - les intégrant dans tous les programmes de formation;
  - concevant des points d'entrée dans les programmes de construction d'infrastructures, s'attaquant en premier lieu aux tâches les plus légères et les plus accessibles pour les femmes;
  - favorisant leurs rôles tant traditionnels que nouveaux au sein des micro-entreprises;
  - promouvant le travail à domicile et occasionnel;
- les enfants, en:
  - leur offrant des opportunités de poursuivre leurs études au lieu de les laisser basculer dans le travail des enfants;

- les jeunes, en:
  - encourageant leur participation à tous les programmes de formation, de construction d'infrastructures et de développement de petites et micro-entreprises;
  - les aidant à former des groupes destinés à exécuter des tâches spécifiques ou des brigades de jeunes;
- les personnes handicapées, en:
  - favorisant leur participation à tous les programmes pertinents;
  - contribuant à leur épanouissement physique, à l'aide de prothèses, par exemple;
  - promouvant des programmes de formation spéciaux, des directives et des outils modifiés;
- les indigènes et les autochtones, en:
  - améliorant leur accès à l'information, aux équipements et aux services en tenant compte de leurs besoins spécifiques.

Les mesures de renforcement des capacités devraient faire partie de tous les projets. Il s'agit en particulier de la formation technique accélérée, la formation commerciale, la formation des dirigeants, le développement organisationnel (pour les ADEL), les mécanismes d'auto-inscription pour l'emploi, ainsi que des centres d'information et de référence (en tant que précurseurs des centres d'emploi), pour identifier les opportunités potentielles d'auto-emploi et d'emploi salarié. Le personnel du BIT devrait être en mesure de démontrer que les approches du BIT sont techniquement et socialement pratiques, transposables, durables et ont un bon rapport coût-efficacité.

## Cas: Réponse après l'ouragan Mitch

Au lendemain des immenses dégâts causés par l'ouragan Mitch de fin octobre 1998, le BIT fut sollicité pour assister à la reconstruction. En décembre 1998, des missions du BIT établirent que des activités spécifiques à forte intensité de main-d'œuvre s'imposaient au Honduras et au Nicaragua pour la réhabilitation des infrastructures, et qu'il était possible de mettre en route un projet sous régional pour l'Amérique centrale.

A la lumière de ces évaluations, un projet fut financé au milieu de l'année 1999 en faveur du Nicaragua. Le projet, lancé en août 1999, offre l'expertise, l'appui technique et la formation nécessaires pour une réhabilitation des infrastructures à forte intensité de main-d'œuvre. Il porte essentiellement sur la formation du personnel des collectivités publiques décentralisées responsable de la gestion et de la supervision des programmes à forte intensité de main-d'œuvre. Il comprend également un volet consacré à la formation de petits entrepreneurs chargés de l'exécution du travail. Environ 60 pour cent des emplois relatifs à la répartition et à la réhabilitation des infrastructures étaient occupés par des femmes.

## Aperçu général de la réponse du BIT aux catastrophes naturelles

Le tableau de problèmes et de réponses ci-après a pour but de stimuler une réflexion créative et de présenter les diverses options en matière de définition des composantes des PIR.

Besoins/Problèmes	Réponse du BIT
<p><i>Pertes en vies humaines, déplacements de la population ou de la main-d'œuvre</i></p> <p>Progression du chômage</p> <p>Aggravation de la dépendance</p> <p>Accroissement du nombre de ménages dirigés par des femmes</p> <p>Augmentation du nombre de personnes handicapées</p> <p>Augmentation du travail des enfants</p>	<p>Projets générateurs de revenus, en particulier pour les jeunes</p> <p>Projets spéciaux destinés aux femmes (outre l'intégration de ces dernières dans tous les programmes et toutes les mesures relatives à la promotion de l'accès direct à l'information et au recrutement)</p> <p>Projets spéciaux destinés aux personnes handicapées (ainsi que l'intégration de ces dernières dans tous les programmes et toutes les directives du BIT, et le développement d'outils modifiés)</p> <p>Faire en sorte que la réponse du BIT et l'aide alimentaire soient complémentaires, pour permettre aux familles sans soutien financier d'avoir une source de revenu et barrer ainsi la voie au travail des enfants</p>

Besoins/Problèmes	Réponse du BIT
<p><i>Endommagement ou destruction d'infrastructures physiques essentielles, y compris de systèmes vitaux</i></p> <p>Diminution de l'accès aux services essentiels</p> <p>Endommagement de routes, de systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement, de logements et d'équipements de soins médicaux</p> <p>Endommagement d'écoles et d'autres infrastructures</p> <p>Perturbation ou perte de la production agricole, piscicole et forestière</p>	<p>Construction/réhabilitation à forte intensité de main-d'œuvre (faisant appel aussi bien à la main-d'œuvre qu'à des équipements légers, à la formation dans les domaines intéressés et à la constitution de groupes, notamment pour la maintenance) de routes et pistes d'accès, préparation de sites et aménagement de logements semi-permanents</p> <p>Renforcement de la sécurité (contre les tremblements de terre et les inondations) dans la conception et la construction d'infrastructures et de logements</p> <p>Exploitation des sources d'eau souterraines (citernes, points d'eau, puits, etc., en portant l'attention voulue aux normes de santé, de sécurité et d'ingénierie)</p> <p>Construction et relocalisation (le cas échéant) des centres de soins médicaux, d'écoles et d'autres équipements collectifs, de centres de distribution de la nourriture, d'installations d'entreposage et de stockage, ainsi que de services centralisés</p> <p>Appui à la reprise des activités agricoles, d'irrigation, de terrassement, de conservation des terres et de reforestation</p>

Besoins/Problèmes	Réponse du BIT
<p><i>Pertes de biens de production; recul ou interruption brusques des activités de production</i></p> <p>Absence de systèmes d'appui aux moyens de subsistance à court terme, à part les mesures d'aide humanitaire immédiates</p> <p>Absence de sources de revenu</p>	<p>Micro-entreprises basées sur les besoins locaux, ainsi que les ressources et les compétences disponibles sur place, à l'exemple du matériel de construction</p> <p>Production et transformation d'aliments à l'échelle de la communauté</p> <p>Fabrication, commercialisation et vente de biens ménagers, y compris les vêtements, ustensiles et autres biens de première nécessité (ustensiles de cuisine, récipients d'eau, savon et détergents, matériel d'éclairage)</p> <p>Micro-crédit (installations et procédures simples, crédit aux groupes, ciblage des femmes, recouvrement, etc.)</p> <p>Services techniques, de commercialisation et de développement, programmes de formation technique et commerciale de courte durée</p> <p>Organisation, en collaboration avec des ONG, de services publics d'urgences au niveau communautaire (approvisionnement en eau potable et assainissement, etc.), à laquelle la communauté participe à titre bénévole ou rémunéré</p>

Besoins/Problèmes	Réponse du BIT
<p><i>Perte des systèmes d'appui familial, social et communautaire et des filets de sécurité</i></p> <p>Endommagement des mécanismes d'ajustement et de survie</p>	<p>Evaluation réaliste des besoins et des actions possibles à brève échéance</p> <p>Mesures immédiates visant à renforcer leurs propres efforts</p> <p>Liens avec les services de conseil social et psycho-social</p> <p>Mesures d'appui à la promotion de questions d'intérêt commun telles que la protection sociale (SOCEP), les ressources communes (groupes d'utilisateurs d'eau), les travaux à base locale (agences pour l'emploi et le développement économique local ADEL)</p> <p>Prise en compte des coutumes, des traditions et des institutions sociales, notamment de l'organisation du pouvoir</p> <p>Complémentarité et constitution de réseaux avec d'autres partenaires, en particulier les autorités locales et les ONG</p>

Résolution des éventuels inconvénients des PIR – Il convient de prévoir et de contrecarrer les éventuels effets indésirables des PIR, en particulier dans des contextes de crise où l'incertitude, l'instabilité et le choc sont des facteurs aggravants.

Des critères transparents de sélection et de recrutement de la main-d'œuvre, avec la pleine participation de la communauté et des autorités locales, seront nécessaires. Dans certaines circonstances, il pourrait être malaisé de mobiliser une main-d'œuvre suffisante pour la mise en œuvre de projets de réhabilitation d'infrastructures. Un chronogramme judicieux des activités s'imposera alors pour que la main-d'œuvre disponible soit suffisante.

Les salaires devraient être établis sur la base des normes locales fixant le salaire minimum, et de commun accord avec tous les organismes d'exécution. L'accord entre le BIT et le PAM offre des directives utiles pour ce qui est de l'utilisation de l'argent et de la nourriture.

Dans tous les projets à forte intensité de main-d'œuvre, les risques écologiques doivent être dûment pris en considération, ainsi que les nor-

mes de qualité et de sécurité minimales. Le projet SPHERE, initiative commune appuyée par un groupe d'organisations humanitaires, a établi des normes en matière de logement, de planification du site, d'aide alimentaire et d'alimentation, d'approvisionnement en eau et d'assainissement.<sup>7</sup>

La consultation et la collaboration avec les autorités locales et les ONG devraient être encouragées pour que le projet soit adapté aux coutumes et aux sensibilités locales.

## Mesures institutionnelles concernant la réponse

Les catastrophes naturelles, comme toute autre situation d'urgence, entraînent «des besoins énormes, des conflits de priorités, la destruction ou l'endommagement des infrastructures de communication et de transport, un déferlement de fournisseurs d'aide humanitaire conjugué à un essor soudain de l'assistance mutuelle entre les citoyens du pays sinistré; et des pouvoirs publics et institutions non gouvernementales stressés».<sup>8</sup> Dans ces circonstances chaotiques, les organismes se doivent de coordonner leurs actions pour une utilisation optimale des ressources et une bonne couverture des besoins. Le BIT devrait coordonner ses activités avec celles de l'équipe NUECC, les EGC locales, les autorités nationales ou locales et les ONG.

**Format** – Les PIR devraient avoir un format conforme aux exigences des Processus d'appels consolidés (PAC) du BCAH (voir l'Annexe 2). Les composantes des projets devraient être ordonnancées en fonction de leur importance relative dans la stratégie globale et pourraient être divisées en phases distinctes. Les projets devraient être souples, pour permettre des évolutions de situation. Les partenaires d'exécution devraient être identifiés le plus tôt possible.

**Surveillance et évaluation** – Il est important de mettre en évidence l'impact des projets à court terme. Des indicateurs devraient être définis pour chaque projet, notamment les objectifs techniques, physiques et en terme de temps. Les bénéficiaires et les communautés devraient être associés à l'auto-ciblage, ainsi qu'à la surveillance et à l'évaluation des résultats. Les enseignements tirés sont utiles pour les activités futures de préparation prévisionnelle et d'atténuation.

---

<sup>7</sup> Le Projet Sphere: *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response* (Charte humanitaire et standards minimums dans la réponse aux désastres), Genève, 1997.

<sup>8</sup> Good, J. et Thompson, P.: *Coordination Among International Organizations in Complex Emergencies* (Coordination entre les organisations internationales dans les situations d'urgence complexes), pour le Programme de formation de l'ONU pour la gestion des catastrophes et l'Initiative en faveur de la formation pour les situations d'urgence complexes, ébauche de la 1ère édition (1997), 1ère partie, page1.

Financement – Les possibilités de financement devraient être étudiées au cours de la mission d'évaluation. Parmi les sources de financement possibles, on compte:

- le fonds d'urgence auto-renouvelable du BCAHNU pour le lancement des activités de réhabilitation locales;
- les bailleurs de fonds locaux qui appuient les activités de lutte contre les catastrophes;
- les fonds du PNUD;
- les fonds d'action rapide du BIT;
- les ressources tirées des programmes et budgets en cours du BIT dans le pays ou dans le monde;
- les allocations budgétaires provisoires du Budget régulier pour le coopération technique du BIT;
- les Processus d'appels consolidés (PAC).

## *E. Réponse à moyen/long terme*

Tous les PIR devraient comprendre des objectifs à moyen terme. Si les crises peuvent avoir des conséquences immédiates énormes, nombre d'entre elles ont des effets sociaux et économiques secondaires ou d'entraînement dont l'incidence pourrait être non négligeable. A titre d'exemple, un accroissement du nombre de ménages dirigés par des femmes, ou l'incidence d'une invalidité ou d'une maladie, peuvent avoir des effets à long terme sur l'emploi, l'exclusion sociale et la marginalisation socio-économique. Un déplacement à grande échelle et durable de la population est de nature à porter un coup sévère à la cohésion sociale et à l'organisation du pouvoir. L'évolution sectorielle et des préférences en matière d'emploi et de profession pourrait compromettre le redressement des économies locales fragiles.

Toutes les circonstances ne requièrent pas une action à moyen terme. Les besoins en redressement et en réhabilitation se fondent sur des évaluations sectorielles ou globales subséquentes et s'inspirent des résultats des PIR. Les principales différences entre les projets à court et à moyen terme se rapportent à leur échelle, à leur complexité, à leur portée et à la prise en compte des préoccupations de développement plus larges. Une approche bien conçue ne cherche pas seulement à rétablir la situation qui prévalait avant la catastrophe, mais aussi à conduire, au lendemain de celle-ci, à des améliorations dans les politiques, les programmes, les systèmes et les capacités. Elle vise aussi, le cas échéant, à trouver des emplacements nouveaux pour les services. Si l'action à court terme est un élément

majeur qui contribue à définir la stratégie nécessaire à la poursuite de la coopération, la catastrophe offre également l'occasion de concevoir une gamme d'interventions dans les domaines où le BIT dispose d'un avantage comparatif, fondées sur la stratégie globale du pays.

Sur la base de l'expérience acquise dans la prise en charge de la catastrophe, il faudrait examiner les politiques relatives à des questions telles que l'emploi, le développement des compétences, la promotion d'entreprises, le secteur informel, les questions de genre, la sécurité sociale et le dialogue social. En s'inspirant de cet examen, on devrait concevoir des programmes nationaux ou locaux appropriés pour atténuer les causes de vulnérabilité. Dans la plupart des cas, il sera nécessaire de procéder à des évaluations locales et régionales des capacités et cadres institutionnels locaux régionaux. On devra en particulier s'efforcer de renforcer la capacité des communautés et des organisations communautaires de volontariat dans les régions exposées aux catastrophes.

La liste de contrôle pour les actions à moyen terme, donnée à l'Annexe 3, présente quelques points importants à considérer.

## Références

Abbot, P.L. (1996): *Natural Disasters* (Catastrophes naturelles), WM.C. Brown, Dubuque, Iowa.

Alabala-Bertrand, J.M. (1993): *Political Economy of Large Natural Disasters with Special Reference to Developing Countries* (Economie politique des catastrophes naturelles majeures, tout particulièrement dans les pays en voie de développement), Clarendon Press, Oxford.

Alexander, D. (1993): *Natural Disasters* (Catastrophes naturelles), University College, Londres.

Carter, N.W. (1991): *Disaster Management: A Disaster Manager's Handbook* (Gestion des catastrophes: un manuel pur les responsables de leur gestion), Asian Development Bank, Manille.

Hewitt, K. (1997): *Regions of Risk, A Geographical Introduction to Disasters* (Régions à risque, une introduction géographique aux désastres), Longman.

Ingleton, J. (1999): *Natural Disaster Management* (Gestion des catastrophes naturelles), Tudor Rose (IDNDR).

Fédération internationale de la Croix Rouge et du Croissant Rouge: *Rapport sur les catastrophes dans le monde, 1999* (publication annuelle, comprend des données chronologiques sur la population et les personnes déplacées).

Lewis, J. (1999): *Development in Disaster-Prone Places* (Le développement dans des zones inclinées aux catastrophes), Etudes de vulnérabilité, Intermediate Technology Publications, Londres.

UNDHA: *Disasters around the World: A Global and Regional Overview* (Les désastres dans le monde: une vue globale et régionale), Document d'information No. 4, Conférence mondiale sur la réduction des catastrophes naturelles.

UNDHA (1991): *Mitigating Natural Disasters Phenomena, Effects and Options, A Manual for Policy Makers and Planners* (Mitiger les catastrophes naturelles, effets, et options, manuel pour les preneurs de décisions et les planificateurs). De nombreuses publications, manuels et directives de l'UNDHA et du BCAH sont disponibles, ainsi que le journal du BCHA et son matériel de formation.

# ANNEXE 1: Aperçu général des catastrophes naturelles

## 1. Risque géologique

<b>1.1 Tremblements de terre</b>
Causes: Glissements de roches cristallines le long d'une faille ou d'une zone de pression et rebondissement sur un nouvel alignement
Caractéristiques: Secousses terrestres, plissements de terrain, répliques, tsunamis, liquéfaction et glissements de terrain
Prévisibilité: La Probabilité de l'événement peut être établie, mais pas la date exacte
Facteurs contribuant à la vulnérabilité: Habitation de régions sismiques, édifices peu résistants aux secousses terrestres, parc immobilier dense et avec un taux d'occupation élevé, mauvaise sensibilisation aux risques de tremblement de terre.
Effets: Endommagement ou perte d'infrastructures ou de logements, incendies, dysfonctionnement de barrages, glissements de terrain, pertes en vies humaines considérables à proximité de l'épicentre ou dans des régions fortement peuplées, contamination des sources d'approvisionnement en eau, endommagement de systèmes d'approvisionnement en eau, perte d'emplois et de revenus
Mesures de préparation et d'atténuation: Cartographie des régions à risque, programmes de sensibilisation et formation, évaluation et réduction de la vulnérabilité structurelle, contrôle de l'utilisation des terres et zonage, codes de construction, plans d'urgence en cas de catastrophes, renforcement des mécanismes d'ajustement et des institutions de fourniture de services
Réponse immédiate après la crise: Recherche et sauvetage, enquête d'évaluation des besoins, stratégie immédiate/à court terme, projets à impact rapide pour l'aménagement de sites et la reconstruction, appui à la création d'emplois et aux groupes vulnérables
Besoins à moyen et long terme: Redressement économique, reconstruction et réhabilitation, diversification et expansion des possibilités d'emploi

## 2. Risques climatiques ou hydrométéorologiques

2.1 Cyclones tropicaux
Causes: Mélange de chaleur et d'humidité qui forme un centre de basse pression à des latitudes tropicales, donnant lieu à un cyclone lorsque les vents atteignent une vitesse de 117 km/h
Caractéristiques: Apparition soudaine de pluies et d'orages d'une puissance exceptionnelle, au contact du cyclone avec la terre, suivis d'inondations et de glissements de terrain
Prévisibilité: Suivi possible dès les premiers signes, même si des prévisions pluviométriques exactes ne sont envisageables en général que quelques heures avant le cyclone
Facteurs contribuant à la vulnérabilité: Peuplement de régions côtières basses et de régions adjacentes, systèmes de communication et d'alerte médiocres, ouvrages légers ou de mauvaise qualité, prépondérance des activités de pêche et des industries maritimes
Effets: Endommagement d'ouvrages, pertes en vies humaines, contamination des eaux souterraines, destruction de cultures vivrières, de plantations et d'autres sources de nourriture et d'emploi, perturbation des communications et des moyens logistiques
Mesures de préparation et d'atténuation: Evaluation et cartographie des risques, contrôle de l'utilisation des terres et gestion des plaines d'inondation, réduction de la vulnérabilité structurelle, amélioration du couvert végétal, systèmes d'alerte publique, plans d'évacuation, formation et préparation de la communauté, protection des infrastructures de pêche et maritimes
Réponse immédiate après la crise: Evacuation et abris d'urgence, recherche et sauvetage, purification de l'eau, rétablissement des réseaux de communication et logistiques, évaluation de la catastrophe, rétablissement des sources d'emploi, fourniture de semences et d'apports agricoles
Besoins à moyen et long terme: Redressement économique, reconstruction, diversification et expansion des possibilités d'emploi

<b>2.2 Sécheresse</b>
Causes: Mauvaise pluviosité, peut-être causée par El Niño, des modifications de la surface terrestre et du sol induites par l'homme, des températures élevées à la surface de la mer, accroissement de la quantité de Co2 contenue dans l'atmosphère et des gaz à effet de serre, amenuisement de la nappe phréatique
Caractéristiques: Déclenchement lent, diminution de la quantité d'eau disponible et des ressources en eau, réduction de la quantité d'humidité retenue au sol
Prévisibilité: Alerte rapide possible, des périodes sèches apparaissent aussi dans les circonstances ordinaires
Facteurs contribuant à la vulnérabilité: Peuplement de régions arides, culture de terres marginales, agriculture de subsistance, absence d'apports agricoles pour améliorer la production, absence de réserves de semences, absence de ressources destinées à atténuer les sécheresses, défaut de sources alternatives d'emploi
Effets: Amenuisement des revenus des agriculteurs et des éleveurs, réduction du temps de travail des agriculteurs, pertes dans le secteur agricole, augmentation du prix des denrées alimentaires, réduction des sources d'eau potable, malnutrition, famine, maladie, décès, migration, perte du cheptel, déclin des emplois non agricoles
Mesures de préparation et d'atténuation: Utilisation des systèmes d'alerte rapide contre la sécheresse et la famine, élaboration de plans de réponse inter-institutionnels, planification à l'avance de filets de sécurité sociale et de l'emploi
Réponse immédiate après la crise: Adoption de mesures visant à préserver la sécurité alimentaire – stabilisation des prix, subventions aux denrées alimentaires, programmes de création d'emplois, distribution générale de nourriture, programmes d'alimentation additionnels, programmes spéciaux en faveur des éleveurs, programmes d'approvisionnement en eau et de fourniture de soins médicaux
Besoins à moyen et long terme: Redressement économique, réhabilitation de l'agriculture, diversification et expansion des possibilités d'emploi

### 2.3 Inondations

**Causes:** Montée excessive du niveau des eaux fluviales et côtières causée par des pluies abondantes liées à des situations climatiques saisonnières. Manipulation par l'homme des sources d'eau, des bassins de drainage et des plaines d'inondation

**Caractéristiques:** *Inondations éclairs:* accélération des eaux de pluie, panne de barrages d'eau, débâcle de cours d'eau; *Inondations fluviales:* accumulation lente des eaux fluviales en particulier; *Inondations côtières:* causées par les cyclones tropicaux, les tsunamis et les orages. Les facteurs qui influent sur le degré de gravité sont la profondeur des eaux, la durée des inondations, leur vitesse, leur rythme de progression, leur fréquence et la saison à laquelle elles se produisent

**Prévisibilité:** Possibilité d'alerte rapide dans la plupart des cas, en particulier lorsqu'il s'agit d'inondations fluviales

**Facteurs contribuant à la vulnérabilité:** Peuplement des plaines d'inondation, défaut de sensibilisation aux risques d'inondation, réduction de la capacité d'absorption des terres, immeubles et fondations peu résistants, éléments des infrastructures à haut risque, absence de protection de la production alimentaire, du cheptel et des cultures, bateaux de pêche et industries maritimes

**Effets:** *Dégâts physiques:* disparition, inondation ou effondrement d'ouvrages ou leur endommagement par les impacts des débris flottants, glissements de terrains dus à la saturation des sols, dégâts plus importants dans les vallées que dans les plaines; *Pertes en vies humaines et problèmes de santé publique:* Décès par noyade, mais peu de blessés, poussées possibles de malaria, de diarrhées et d'infections virales; *Approvisionnement en eau:* contamination possible des sources et des eaux souterraines, absence possible d'eau potable; *Cultures et approvisionnement en nourriture:* perte possible des récoltes et des stocks de nourriture, d'une partie du cheptel, du matériel agricole et des semences

**Mesures de préparation et d'atténuation:** Lutte contre les inondations (canaux, barrages, digues, dispositifs anti-inondations, lutte contre l'érosion des sols), systèmes de dépistage et d'alerte rapide en cas d'inondations, participation et sensibilisation de la communauté, élaboration d'un plan directeur de gestion des plaines d'inondation, cartographie des plaines d'inondation et contrôle de l'utilisation des terres

Réponse immédiate après la crise: Recherche et sauvetage, assistance médicale, évaluation de la catastrophe, approvisionnement à court terme en nourriture et en eau, purification de l'eau, surveillance épidémiologique, abris temporaires

Besoins à moyen et long terme: Redressement économique et reconstruction, diversification et expansion des possibilités d'emploi

## ANNEXE 2:

# Format pour les projets à inclure dans les Processus d'appel consolidés (PAC) du BCAHNU

### *Résumé analytique*

1. Evaluation
2. Stratégie globale (6 à 9 mois)
  - Boucler la phase d'urgence le plus rapidement possible, et jeter les bases d'une reconstruction sur grande échelle et du développement
  - Satisfaire aux besoins pressants
  - Stabiliser les populations à risque
  - Lancer les activités de réintégration des PDIPP
  - Aider à rétablir les institutions clés
  - Promouvoir des stratégies de survie

### *Format du projet*

- Introduction: (contexte, généralités, bien-fondé) 1 paragraphe
- Page de titre: Organisme, numéro du projet, titre du projet, objectifs, bénéficiaires cibles, partenaires d'exécution, durée du projet, fonds
- Résumé du projet: 2 à 3 paragraphes
- Objectifs
- Stratégies
- Résumé financier

## ANNEXE 3:

### Liste de contrôle pour les actions à moyen terme

- Enseignements tirés des efforts passés en matière de contextes de catastrophes et d'interventions à court terme (contraintes, lacunes, actions correctives, opportunités), par exemple dans les domaines ci-après:
  - *emploi et activités génératrices de revenus*: planification et reconstruction d'infrastructures à forte intensité de main-d'œuvre, développement des petites et micro-entreprises dans le secteur informel urbain et rural non-agricole;
  - *formation*: pour le développement des compétences et des entreprises;
  - *services d'appui*: centres de services de l'emploi, capacité, systèmes de fourniture;
  - *questions de genre, dépendance*;
  - *personnes handicapées*;
  - *jeunes*;
  - *possibilité d'organisation des communautés et sécurité sociale*;
  - *partenariat actif avec les organisations de travailleurs et d'employeurs*, leur participation à la réponse du BIT;
  - *renforcement des capacités*;
  - *mesures institutionnelles*;
  - *établissement de réseaux et coordination*.
- Analyse des problèmes à moyen terme, en suivant les mêmes repères ci-dessus et en collaboration avec les Bureaux de zone et les EMD: quelles modifications doit-on apporter aux politiques, aux systèmes et aux capacités dans les domaines ci-après?
  - *l'emploi et les activités génératrices de revenus*: des politiques favorables sont-elles en place? La politique nationale encourage-t-elle des investissements créateurs d'emplois? Quels types de programmes d'emploi devraient être favorisés dans les régions exposées aux catastrophes pour prévenir ou vaincre les effets pervers de la crise sur l'emploi? Quels types de diversification des emplois contribueraient à atténuer les risques? Les centres de services de l'emploi sont-ils suffisants?
  - *la construction et la réhabilitation des infrastructures, à forte intensité de main-d'œuvre*: existe-t-il une politique nationale

de promotion des investissements à forte intensité de main-d'œuvre en matière d'infrastructures? Quel est le poids relatif des composantes à forte intensité de capitaux, et de celles à forte intensité de main-d'œuvre dans le secteur des infrastructures? L'expérience acquise porte-t-elle à croire qu'il est possible d'accorder rapidement la préférence à la technologie fondée sur la main-d'œuvre? Quelle assistance supplémentaire faut-il pour renforcer le potentiel de création d'emplois des investissements dans les infrastructures, dans la stratégie à moyen terme après la crise? Quels sont les besoins en matière de formulation de programmes? Des projets pilotes ou à grande échelle à forte intensité de main-d'œuvre s'imposent-ils dans la région exposée aux catastrophes? Ces projets sont-ils l'œuvre des pouvoirs publics ou de la communauté?

- *le développement des petites et micro-entreprises dans les secteurs informel urbain et rural non agricole*: l'environnement politique est-il approprié? La politique économique nationale reconnaît-elle explicitement le rôle de ce secteur? Quelle est la part de ce secteur sur le marché du travail? Existe-t-il des projections dans le moyen terme? Le cadre réglementaire appelle-t-il une réorientation? Quelles différences existe-t-il entre la place que la politique nationale fait au secteur informel et la réalité au niveau local? L'expérience de la catastrophe a-t-elle contribué à un changement d'attitudes? Quels types de programmes peuvent être conçus pour promouvoir la cause de ce secteur du point de vue de l'emploi, des revenus et de l'équité (capacité nationale en matière de promotion de petites et micro-entreprises, formation de petits entrepreneurs, identification des possibilités d'affaires, services de crédit, autres services techniques, de commercialisation et de soutien, renforcement de la capacité des associations du secteur informel, etc.) dans les régions exposées aux catastrophes et leurs environs?
- *la formation technique*, pour permettre aux individus d'accroître leurs chances d'accéder à un emploi (emploi indépendant dans le secteur informel urbain ou rural non agricole, emploi salarié dans le secteur structuré): la politique et la stratégie nationales de formation technique correspondent-elles aux schémas futurs de croissance de l'emploi? Y a-t-il un besoin de réorientation en cette matière? Quels types d'approches l'évolution du marché de

l'emploi impose-t-elle? Quels programmes spécifiques peuvent-ils être proposés pour le pays et les régions exposées aux catastrophes en particulier?

- *le dialogue social*: mesures nécessaires pour renforcer les partenariats tripartites.
  - *les systèmes d'appui social et la protection sociale*: mesures visant à renforcer la capacité d'organisation des communautés et à mettre en place des systèmes de protection sociale volontaires.
  - *le cadre institutionnel*: besoins en évaluation et en renforcement des capacités à la lumière de l'expérience de la catastrophe, mécanismes de réponse pour la conception, le financement et l'exécution des activités de réhabilitation visant à promouvoir l'emploi et générer des revenus, besoins et mesures de développement institutionnels.
  - *les partenaires d'exécution*: perfectionnement des approches, des méthodes et des capacités des autorités locales et des organismes de volontariat et ONG pour la réponse aux crises et la reconstruction, visant à promouvoir l'emploi et générer des revenus.
  - *le rôle des mandants du BIT et renforcement de leur capacité*: Ministère du Travail (réorientation des centres de services de l'emploi dans les domaines de l'information sur le marché de l'emploi, identification des opportunités d'emplois indépendants et salariés); participation et assistance des partenaires sociaux en cas de catastrophes, y compris le dialogue social.
- Propositions pour l'approche à moyen terme, objectifs et stratégie, aux niveaux national, régional et local: les principaux sous-programmes et composantes, fondés sur l'analyse ci-dessus, pour l'atténuation aussi bien que le développement. Par exemple:
- *promotion de l'emploi, génération de revenus et réduction de la pauvreté*;
  - *contribution aux politiques et programmes de planification préalable*;
  - *renforcement des filets de sécurité sociale*;
  - *développement de mécanismes de protection sociale*.
- Mesures institutionnelles pour l'exécution des propositions de programme pour les points 3 et 4 ci-dessus.

- Cadre de financement par composantes
- Surveillance et évaluation
- Résultats et repères
- Programme d'activités de la première phase (12 mois)

## ANNEXE 4:

# Modèle de mission d'évaluation rapide des besoins et de formulation de projet: le cas du Mozambique

## 1. Généralités

Les inondations et le cyclone qui ont frappé le Mozambique en 2001 ont gravement perturbé l'activité économique du pays. Environ un million de personnes en ont été directement affectées, perdant des biens ménagers, leur logement et leurs moyens de subsistance. De nombreuses personnes ont été évacuées, et d'autres ont été contraintes de quitter leur domicile pour se protéger des inondations.

L'interruption des activités productrices, les pertes de production généralisées dans les régions sinistrées et les pertes massives de biens de production menacent d'annihiler les gains que le Mozambique commençait à réaliser au lendemain d'un conflit armé prolongé. Dans un appel à l'assistance internationale, le Gouvernement a estimé le coût des programmes de réinstallation de personnes à quelque 3,5 millions de dollars des Etats-Unis et celui des activités de réhabilitation à environ 45 millions de dollars des Etats-Unis.

Ces estimations pourraient parfaitement se situer en-deçà de la réalité.

## 2. *Evaluation des besoins par le BIT et élaboration de la réponse*

Dans ce contexte, le BIT se joindra aux efforts de la communauté internationale en envoyant sur le terrain une mission d'évaluation rapide des besoins.

### *Objectifs de la mission*

- Evaluer l'impact de la crise sur l'emploi et la situation sociale découlant des pertes de production, d'emplois et de revenus en milieu rural et urbain, ainsi que les dommages causés aux infrastructures et aux équipements publics, y compris en matière de formation;
- identifier la population affectée et ses besoins immédiats dans les domaines de l'emploi et des revenus;

- évaluer l'impact de la crise sur les deux sexes;
- examiner la capacité du cadre institutionnel existant à faire face aux effets de la crise sur l'emploi.

### *Principaux résultats*

La mission mènera des consultations avec les organismes publics associés aux efforts de secours et de réhabilitation, le Ministère du Travail, la mission du BCAHNU, le PNUD et d'autres partenaires du système des Nations Unies, les représentants des bailleurs de fonds, les partenaires sociaux, les ONG et les organisations communautaires. Les principaux résultats de la mission seront un rapport résumant l'impact de la crise sur la situation de l'emploi, une ébauche de stratégie d'urgence pour la promotion de l'emploi et la génération de revenus et des propositions spécifiques sur:

- la promotion de l'emploi et les activités génératrices de revenus pour venir en aide aux différentes catégories de personnes affectées, en particulier les femmes et les ménages dirigés par ces dernières, renforcer les mécanismes d'ajustement locaux et redynamiser les économies locales;
- la réhabilitation des infrastructures endommagées, en particulier dans les zones rurales et urbaines affectées, liées au fonctionnement et à l'accès à des réseaux vitaux essentiels, à la distribution, aux échanges et aux marchés, ainsi qu'aux équipements et services collectifs essentiels, y compris la formation;
- les besoins connexes de renforcement des capacités en vue de l'élargissement du programme.

La mission identifiera les liens entre l'intervention du BIT et les activités en cours ou en projet (dont les mesures humanitaires et de secours, les programmes parallèles du Gouvernement, du système des Nations Unies, des bailleurs de fonds, des ONG, etc.) et élaborera une approche coordonnée.

Elle discutera de ses propositions avec le Gouvernement, les partenaires du système des Nations Unies et les bailleurs de fonds, et préparera un document définissant la première phase du programme (12 mois) ainsi que son coût, recherchera l'approbation du Gouvernement en vue de la mise en œuvre rapide de cette phase et négociera le financement avec le PNUD, le BCAHNU ou les bailleurs de fonds.

La composition de la mission devrait permettre de couvrir au moins les domaines techniques suivants: la promotion de l'emploi, le développement des micro-entreprises et la formation professionnelle.

La mission devrait en outre comprendre des spécialistes dans des domaines tels que les programmes à forte intensité de main-d'œuvre, la sécurité sociale, l'administration du travail, la réintégration et la formation.

Le coût de la mission devrait être calculé sur la base d'une durée de 2 semaines et demi, dont 2 semaines sur le terrain et une demi semaine au siège.



# Module 2 – Les crises financières et économiques

## I. Introduction aux crises financières et économiques

### A. Caractéristiques

Au cours des deux décennies écoulées, nombre de pays ont connu d'importantes crises financières et économiques. En effet, des crises financières aiguës ont frappé le Mexique en 1994-95, l'Indonésie, la Thaïlande et la Corée en 1997-98 et la Fédération de Russie en 1998. Des crises bancaires se sont également produites aux Etats-Unis, au milieu des années 80 et au début des années 90, dans les pays nordiques au début de la même décennie, puis, plus récemment, au Japon, au Canada et en Argentine.<sup>9</sup> Ces expériences récentes amènent à penser que, dans un monde de plus en plus interdépendant, une crise qui sévit dans un pays peut avoir des « effets de contagion » sur les pays voisins et des « effets de ruissellement » sur d'autres pays aux économies fragiles, vulnérables aux chocs extérieurs.

Les crises financières et économiques se caractérisent souvent par des baisses spectaculaires de la croissance du PIB réel, la chute du prix et du rendement des actions, des taux d'inflation très élevés et un fléchissement considérable de la consommation et des revenus. D'autres symptômes sont la dépendance excessive vis-à-vis des exportations, la vulnérabilité aux tendances des marchés internationaux des capitaux, des biens et des matières premières, une dette extérieure trop lourde et des restrictions aux options des Etats pour corriger les déséquilibres. Les difficultés financières et économiques peuvent être étroitement liées à d'autres formes de crise. Lorsqu'elles se conjuguent à des transitions sociales et politiques, des tensions sociales vives et des conflits armés pourraient apparaître.

---

<sup>9</sup> Gonzalez-Hermosillo, Brenda: « Developing Indicators to Provide Early Warning of Bank Crises » (Développer des indicateurs pour l'alerte rapide en cas de crises bancaires), dans *Finance and Development*, Juin 1999.

## B. Causes

S'il est difficile de mettre le doigt sur les causes profondes des difficultés financières et économiques, les chercheurs ont déterminé les facteurs suivants qui contribuent à l'instabilité financière:<sup>10</sup>

- la détérioration des bilans du secteur financier (c'est-à-dire une détérioration des actifs et de la richesse par rapport au passif à un moment donné, au point que les revenus du système bancaire ne suffisent pas à couvrir les dépenses de celui-ci);
- l'accroissement des taux d'intérêt (qui peut diminuer la qualité des emprunteurs potentiels et pousser les institutions de prêt à réagir en limitant le nombre de crédits octroyés);
- la montée de l'incertitude, qui peut conduire à une réticence des prêteurs, ainsi qu'à la baisse du nombre de prêts consentis, des investissements et de l'activité générale;
- la détérioration des bilans non financiers (causée par une variation soudaine du taux d'inflation ou par une dépréciation inattendue du taux de change)

Il est extrêmement malaisé de prévoir les crises financières et économiques. Toutefois, étudiés globalement, certains indicateurs peuvent renseigner sur une société vulnérable à des crises financières et bancaires.<sup>11</sup> Parmi ces indicateurs on trouve:

- le déficit budgétaire;
- le déficit courant;
- le taux d'inflation;
- un taux de change excessivement élevé;
- les flux de capitaux;
- la croissance du crédit;
- la masse de prêts non productifs;
- le niveau de liquidité des banques;
- le déclin des exportations;
- le ralentissement de l'activité économique.

---

<sup>10</sup> Mishkin, Frederic S.: *Financial Policies and the Prevention on Financial Crises in Emerging Market Countries* (Les politiques financières et la prévention des crises financières dans les économies de marché naissantes), contribution à la conférence du NBER organisée en octobre 2000, sur le thème: « Les crises économiques et financières dans les économies de marché naissantes ».

<sup>11</sup> Sharma, Sunil: « The Challenge of Predicting Economic Crises » (Le défi de prévoir les crises économiques), dans *Finance and Development*, Juin 1999, Vol. 36, n° 2.

Les crises bancaires sont souvent précédées par des fuites massives de capitaux à court terme, par la dépréciation des valeurs boursières et par la chute du prix d'autres avoirs. Des études de cas ont également montré que lorsque la libéralisation ne s'accompagne pas de mesures réglementaires strictes, elle crée les conditions d'une crise bancaire et complique davantage la lutte contre cette dernière, une fois qu'elle a éclaté. D'où l'intérêt qu'il y a à évaluer l'ampleur du capitalisme népotiste (privatisation à des prix de braderie, octroi de crédits à des alliés politiques, renflouement d'entreprises pour des motifs politiques, etc.).

### C. *Conséquences sociales*

D'une situation de croissance économique rapide, les crises financières peuvent conduire à des contractions dans l'économie et à l'aggravation de l'extrême pauvreté, à des inégalités de revenus, au chômage déclaré, au sous-emploi et à la vulnérabilité de groupes déjà défavorisés. Dans ce contexte, les salaires et les conditions de travail se détériorent souvent gravement. Les crises financières et économiques n'ont pas seulement donné lieu à une progression spectaculaire de la pauvreté, mais ont aussi menacé la stabilité politique. Ces effets rentrent pleinement dans le domaine d'intérêt du BIT. Le problème est de savoir comment accroître les possibilités économiques dans un environnement économique de plus en plus défavorable, de le faire rapidement et efficacement, tout en veillant à ce qu'une large proportion de la population en détresse accède à la protection sociale.

Les effets de ces crises n'épargnent aucune frange de la population, en raison d'une part, des licenciements massifs dans le secteur structuré, particulièrement l'industrie, la construction et les services; et d'autre part, de la dégringolade des salaires et des revenus. Du fait de la progression du chômage déclaré, la main-d'œuvre se réoriente vers les activités moins productives et rémunératrices, notamment dans le secteur informel rural et urbain, et vers le sous-emploi. Les avoirs des ménages peuvent également perdre leur valeur, ce qui engendre un effondrement des filets de sécurité traditionnels. Les crises financières et économiques nuisent de façon grave et inégale aux pauvres et mettent en évidence les insuffisances des politiques sociales.

La baisse du rendement et des revenus due aux crises financières et économiques s'accompagne de pertes d'emploi massives causées par des faillites et le fléchissement de la production. Cet état de choses est à l'origine d'une montée en flèche aussi bien du chômage que du sous-emploi. De surcroît, la poussée de l'inflation, dans le contexte d'un marché du travail fort affaibli, prélève un lourd tribut en termes de salaires et de revenus

réels. La conjugaison d'un chômage et d'une inflation croissants plonge de plus en plus de personnes dans la pauvreté. Tous ces effets sont de nature à s'amplifier dans les pays qui ne disposent pas d'un filet de sécurité approprié.<sup>12</sup>

Les femmes sont particulièrement vulnérables dans les pays où elles sont déjà défavorisées et discriminées dans le monde du travail. Dans ces pays, les femmes bénéficient en général d'une protection sociale et d'une sécurité économique moindres et pourraient donc avoir plus de mal à se remettre des conséquences des crises financières. Les femmes travaillent dans des secteurs sur lesquels la mondialisation a des retentissements appréciables, tels que l'agriculture et l'électronique. Or, la restructuration de leur lieu de travail, la mobilité internationale des capitaux et la transition à l'économie de marché privent les femmes de ces maigres chances. Pendant la crise financière asiatique, en raison de la faillite et de l'effondrement des entreprises, les femmes furent accablées par le lourd fardeau des licenciements, des baisses de revenu et du rétrécissement des marchés, alors qu'elles s'efforçaient de satisfaire les besoins essentiels de leur famille. Les femmes du secteur informel sont en fait les plus vulnérables.<sup>13</sup>

Les travailleurs migrants des zones rurales vers les villes en période de croissance économique, à la recherche d'un emploi dans les usines, les projets de construction et d'autres entreprises, pourraient aussi souffrir démesurément des effets des crises financières et économiques du fait des licenciements qui les forcent à rebrousser chemin. Cette migration de retour met encore sous pression des économies rurales déjà mal préparées à soutenir économiquement ces migrants. Les crises financières et économiques peuvent également produire des migrations de retour entre les pays, étant donné que des foules de personnes peuvent migrer à l'intérieur d'une région donnée, d'un pays à l'autre, inversant les schémas de migration classiques.

---

<sup>12</sup> Lee, Eddy: *The Asian Financial Crisis: the Challenge for Social Policy* (La crise financière asiatique: le défi pur la politique sociale), BIT, Genève, 1999.

<sup>13</sup> Voir Enarson, Elaine: *Gender and Natural Disasters* (Genre et catastrophes naturelles), Document de travail n° 1, BIT, Genève, 2000.

## Cas: La crise financière russe de 1998

La crise financière qui a frappé la Russie en 1998 tirait sa source à la fois de la dévaluation du rouble, du poids de la dette intérieure et extérieure et de l'effondrement de la bourse de valeurs et des principales banques commerciales. Les conséquences sociales immédiates de la crise financière russe se firent principalement ressentir sur les employés du secteur financier. Sous l'effet du chômage, les détenteurs de l'épargne des ménages virent les dépôts perdre leur valeur réelle, et les travailleurs du secteur public et les pensionnaires furent touchés du fait de l'accumulation des arriérés. La majorité des Russes se trouvèrent privés de leur épargne et leur confiance aux institutions financières en fut affectée.

Le choc d'août 1998 ne créa pas des difficultés nouvelles ou inédites pour le système de protection sociale russe, mais vint exacerber des problèmes qui préexistaient à la crise sous forme d'un malaise persistant.<sup>14</sup>

Une enquête menée peu après la crise de 1998 auprès d'un échantillon de Russes représentatif à l'échelle nationale, révéla que les enquêtés avaient connu une détérioration généralisée de leurs conditions de vie au cours des deux années précédentes. En effet, les dépenses courantes s'étaient généralement contractées plus que les revenus. Même dans les ménages pauvres, la réduction des dépenses excédait celle des revenus, sans doute parce qu'ils gagnaient moins, mais aussi en prévision de difficultés plus graves à venir. Le revenu moyen des ménages était de 20 pour cent inférieur en termes réels. La part des salaires dans le revenu total chuta de 41 à 36 pour cent, tandis que celle des transferts publics s'accroissait. Toutefois, le volume moyen des transferts publics se contracta de 18 pour cent en termes réels. La part de la production réalisée chez soi dans le revenu gonfla de 15 à 21 pour cent, et la valeur réelle du revenu tiré de cette source s'apprécia également. C'était là, de toute évidence, un aspect d'un mécanisme d'ajustement. La solidarité familiale recula de 40 pour cent en termes absolus. Les dépenses totales des ménages fléchirent de 25 pour cent, tandis que la pauvreté marquait une nette progression, passant de 22 à 33 pour cent au lendemain de la crise. Les données portent à croire que la crise affecta davantage les ménages urbains que les ménages ruraux. Les dépenses moyennes diminuèrent d'environ 27 pour cent dans les villes, contre 21 pour cent en milieu rural.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> *Is the Crisis Over? Three Regional Perspectives* (Est-ce que la crise est terminée? Trois perspectives régionales), Press Background, The World Bank Group, 1999.

<sup>15</sup> Lokshin, Michael et Ravallion, Martin: « How Tight was Russia's Safety Net in the Face of the Crisis? » (Quelle était la solidité du filet de sécurité Russe face à la crise?), inspiré de « Welfare Impacts of Russia's 1998 Financial Crisis and the Response of the Public Safety Net », des mêmes auteurs, dans *Translation Newsletter*. (voir <http://www.worldbank.org/html/prddr/trans/janfeb00/boxpg6.htm>), par le Groupe de recherche sur le développement économique.

## D. Contexte général de la réponse

Ce type de crise requiert des mesures opportunes immédiates/à court terme, et à moyen terme, pour atténuer ses conséquences financières et sociales. Une priorité évidente est de renforcer le système financier. Diverses institutions internationales offrent une assistance extérieure pour ces types d'interventions financières.<sup>16</sup>

La Banque mondiale, conformément à son mandat, fait appel à son expertise pour assister les pays en développement dans la formulation et la mise en œuvre de réformes visant à renforcer les systèmes financiers dans des domaines tels que les banques, les marchés de capitaux et les infrastructures du marché.

Le Fonds monétaire international assure la surveillance de tous les Etats membres ainsi que le suivi des événements dans l'économie mondiale et sur les marchés financiers. De concert avec la Banque mondiale, les banques régionales de développement, la Banque des règlements internationaux (BRI) et la communauté de supervision des banques, le FMI accroît ses efforts dans les secteurs bancaire et financier. Les programmes d'ajustement structurel appuyés par le Fonds comprennent souvent des conditionnalités en rapport avec les réformes du secteur financier, notamment des améliorations du cadre juridique et réglementaire, la restructuration du secteur bancaire, la privatisation de banques, ainsi que l'adoption d'instruments monétaires appropriés et de systèmes de gestion monétaire fondés sur le marché. A la demande des Etats membres, le Fonds fournit également une assistance technique, concentrée sur les questions bancaires et financières. Grâce à sa composition quasi-universelle, le FMI peut contribuer de manière appréciable aux efforts internationaux visant à promouvoir la stabilité du secteur financier, non seulement dans les économies naissantes, mais aussi dans l'ensemble de ses pays membres.

Toutefois, bien qu'étant une condition nécessaire, la réforme du secteur financier n'est pas une réponse suffisante en elle-même. Ce ne sont pas seulement les faiblesses des institutions formelles qui créent les conditions d'une crise, mais aussi la contamination des processus du marché par la politique. Le renforcement d'institutions démocratiques transparentes devient donc essentiel au modèle économique au lendemain de la crise.<sup>17</sup> Comme les pauvres et les personnes vulnérables pâtissent le plus des

---

<sup>16</sup> « Capacity Building in Africa: The Role of International Financial Institutions » (Le renforcement des capacités en Afrique: le rôle des institutions financières internationales), dans *Finance and development*, décembre 2000, Volume 37, n° 4.

<sup>17</sup> Lee, Eddy: *The Asian financial Crisis: The Challenge for Social Policy* (La crise financière asiatique: le défi pour la politique sociale), BIT, Genève, 1999.

conséquences sociales et économiques de ces crises, des approches novatrices s'imposent pour réduire leur vulnérabilité aux chocs futurs.

## II. Réponse du BIT

### A. Aperçu général de la réponse du BIT

Le BIT dispose d'un avantage comparatif dans le domaine de l'aide à l'élargissement des opportunités économiques et d'emploi, ainsi que des filets de sécurité, au bénéfice des personnes et des sociétés marginalisées par les difficultés financières et économiques. Son rôle et sa réponse, ainsi que ceux d'autres organismes d'assistance, sont souvent essentiels en matière des appui au redressement financier et à la satisfaction des besoins socio-économiques des personnes vulnérables. La participation du BIT aux efforts de réponse se fonde sur certains critères décrits dans la première partie du présent Manuel. Une fois son engagement décidé, il faut que le BIT intervienne à temps et à l'étape la plus précoce possible. Pour le BIT, le défi est de définir des indicateurs d'alerte rapide aptes à suivre les effets de la crise, et de mettre en place des plans d'urgence pouvant être mis en œuvre rapidement.

Avant la crise, le personnel du BIT peut définir et mettre en œuvre des mesures de préparation prévisionnelle, et les projets en cours du Bureau peuvent comprendre des volets spécifiquement conçus pour atténuer les crises. Pour répondre à une crise, le BIT procède à une évaluation des besoins et élabore une stratégie compatible avec les efforts des pouvoirs publics intéressés et des autres agences d'assistance, pour mener des actions immédiates/à court terme, et à moyen terme.

### B. Préparation avant la crise et atténuation

Les pays qui connaissent des inégalités horizontales, un taux de chômage et de sous-emploi élevés et un niveau de pauvreté considérable ou en progression sont également vulnérables aux graves méfaits sociaux des crises financières et économiques. Dans ces pays, le BIT devrait suivre les indicateurs d'alerte rapide et renforcer ou lancer des plans et des mesures de préparation et d'atténuation.

La surveillance et l'alerte rapide – Pour suivre les conditions qui pourraient conduire à des crises sociales induites par des crises financières et économiques, le BIT peut se fonder sur les données de suivi et de surveillance et sur les rapports sur la situation financière et économique, le niveau de pauvreté et d'emploi existants. Le *Rapport sur le développement*

mondial de la Banque mondiale, les *Perspectives de l'économie mondiale* du FMI et le *Rapport sur le développement humain* du PNUD sont quelques-uns des outils disponibles. Il existe également des sites Internet et d'autres moyens d'étude et de suivi d'événements courants. Leur liste est donnée à l'Annexe 1. Les données analysées par ces moyens peuvent être utilisées conjointement aux résultats des enquêtes trimestrielles auprès des ménages et des communautés, pour prévoir à temps les effets sociaux éventuels des crises financières soudaines. On peut développer des outils peu coûteux et d'utilisation aisée en combinant quelques indicateurs clé avec différentes techniques de collecte de données, pour obtenir des données et les convertir en signaux opérationnels utilisables.<sup>18</sup> Des « baromètres » de la situation du marché du travail pourraient être conçus, y compris les tendances des salaires de telle ou telle catégorie de travailleurs spécifiques et le niveau de l'emploi (ou les nouvelles embauches) dans les grandes entreprises et le secteur public. L'accent devrait être mis sur la vitesse, la régularité et la fiabilité qualitative des signaux.<sup>19</sup> De plus, les données devraient être désagrégées (en particulier par sexe) pour mieux adapter la réponse. L'interprétation des statistiques de l'emploi disponibles doit se faire avec une attention toute particulière, étant donné que les techniques d'échantillonnage doivent être bien comprises et permettre des comparaisons.

Les mesures d'atténuation – Le travail préparatoire d'atténuation pourrait porter sur deux principaux aspects:

- la prévention et l'atténuation d'une détérioration rapide de la situation de l'emploi grâce à la prévention des pertes et des baisses importantes de salaires et de revenus, au moyen de politiques actives de marché du travail, de la protection des groupes vulnérables et de la promotion du dialogue social. À cet égard, on pourrait prendre les mesures spécifiques suivantes:
  - l'élaboration, l'essai et l'institutionnalisation de programmes d'emploi d'urgence susceptibles d'être rapidement étendus en temps de crise (programmes anti-cycliques). Dans les régions urbaines ils pourraient cibler la jeunesse et les travailleurs déflatés, par exemple; et dans les campagnes, en particulier ceux qui y arrivent des villes à la recherche de moyens de subsistance;

---

<sup>18</sup> La surveillance de la pauvreté a commencé dans un nombre de pays. *Le Rapport annuel sur le développement humain national* offre un cadre qui permet d'enregistrer et d'analyser les divers aspects des inégalités horizontales. Le *Rapport* peut être complété par un système de surveillance et d'alerte rapide.

<sup>19</sup> Gonzales-Hermosillo, Brenda: « Developing Indicators to Provide Early Warning of Banking Crises » (Développer des indicateurs pour l'alerte rapide en cas de crises bancaires), dans *Finance and Development*, Juin 1999.

- l'élaboration, l'essai et l'institutionnalisation d'approches favorisant une expansion rapide de l'auto-emploi dans le secteur informel et des micro-entreprises;
  - l'élaboration d'une gamme de programmes/plans de développement d'entreprises fondés sur les ressources et les compétences locales, qui puissent être rapidement mis en œuvre;
  - l'évaluation de l'incidence de la crise sur les mandats traditionnels du BIT (Gouvernements, organisations d'employeurs et de travailleurs) et de leurs capacités;
  - l'identification des ONG, des OAC, des organisations de volontariat et de femmes (y compris les associations d'auto-assistance du secteur informel) qui collaboreront avec le BIT, et le renforcement de leurs capacités;
  - l'étude et le renforcement des mécanismes d'appui institutionnel aux programmes d'emploi d'urgence (développement des compétences, formation de petits entrepreneurs, procédures d'administration du travail, mesures de la productivité, niveaux des salaires, etc.) et aux micro-entreprises (formation de courte durée en capacités techniques et commerciales, micro-finance, approvisionnement en apports, appui à la commercialisation et technique, etc.);
  - l'évaluation des besoins en formation à la lumière de l'évolution de la demande et l'élaboration de programmes de formation et de recyclage;
  - le renforcement des services de l'emploi et des systèmes de collecte d'informations sur le marché du travail, pour faciliter le dépistage précoce des crises et servir d'instruments de politique active du marché du travail.
- le renforcement des mécanismes d'ajustement de la communauté et des ménages et la prévention de leur affaiblissement grâce au raffermissement du système de protection sociale existant et au développement de nouveaux moyens de protection sociale volontaire, y compris:
- l'identification et le raffermissement de systèmes informels de financement de groupes en tant que mécanisme tampon qui aide à tempérer la fragilité des ménages vulnérables, et la promotion de liens organiques entre le crédit et l'épargne;

- l'exploration de systèmes de micro-finance, de leurs sources et procédures;
- la promotion de programmes volontaires d'auto-assistance à l'échelle de la communauté, à des fins de prévoyance et de protection sociales.

### C. Réponse en temps de crise

Dans l'élaboration d'une stratégie de préparation à la crise, il convient d'évaluer l'expérience acquise à la faveur de crises précédentes. Une attention particulière devrait être portée à l'incidence de la crise sur l'emploi, les relations sociales, les groupes de différents niveaux de revenu et autres, ainsi qu'aux résultats de programmes qui ciblent les groupes affectés.

#### Cas: La crise financière en Indonésie

En dépit d'une croissance économique rapide au cours de la décennie 1985-1995, la création d'emplois en Indonésie était restée à la traîne de l'accroissement de la main-d'œuvre. Près de 2/3 de la main-d'œuvre totale travaillait dans le secteur informel. Le chômage déclaré était élevé dans les zones urbaines, et le sous-emploi généralisé.

La crise inversa soudainement la croissance économique. Elle engendra des compressions d'effectifs massives dans le secteur formel, touchant une très forte proportion de femmes des secteurs orientés vers l'exportation. La crise aggrava la pauvreté aussi bien directement (par la perte d'emplois et le passage à des activités moins productives) qu'indirectement (du fait des pressions à la baisse exercées sur les salaires et de l'augmentation des prix).

L'Indonésie comptait un nombre de programmes en cours d'intervention directe en matière de création d'emplois et de réduction de la pauvreté. On peut évoquer à cet égard les "méga" programmes de construction d'infrastructures rurales à forte intensité de main-d'œuvre et le programme d'amélioration Kampong dans les zones urbaines. Ces programmes avaient le potentiel d'une expansion rapide en réaction à la crise. Des programmes temporaires à forte intensité de main-d'œuvre furent conçus pour 3,9 millions de personnes et comprenaient des activités de dragage, de promotion de la salubrité dans les marchés et d'amélioration des pistes rurales pour 507 000 travailleurs à Jakarta et 3,4 millions dans les régions. Les programmes de crédit rural non subventionnés de la banque Rakyat Indonesia, en faveur de l'auto-emploi et de la

création de micro-entreprises, avaient un potentiel anti-cyclique analogue. Les résultats de ces programmes pendant la crise offrent d'utiles enseignements aux pays qui se trouvent dans une situation comparable. L'expérience des crises de 1997-1999 a été évaluée et par le BIT et par la Banque mondiale.

L'évaluation des besoins par le BIT – L'évaluation rapide des besoins par le BIT devrait tendre à déterminer les domaines d'intervention du BIT les plus critiques et à inventorier les outils et les ressources aussi bien disponibles que requis pour cette intervention. L'évaluation des crises financières et économiques par le BIT peut s'appuyer sur des informations collectées à l'aide de systèmes multi-agences de surveillance et d'alerte rapide. Une fois encore, le lecteur devrait consulter les références citées dans l'Annexe 1, sous la rubrique « les crises financières, l'économie et la pauvreté ». Il devrait également se référer au *Manuel d'évaluation rapide des besoins en matière de réponse aux crises*, du BIT, pour des directives supplémentaires dans le domaine de l'évaluation des besoins en pareilles circonstances.

L'évaluation par le BIT comprend les données suivantes:

- l'ampleur et les caractéristiques des pertes d'emploi;
- les communautés affectées, leur localisation, la structure des familles (par âge, sexe, niveau d'éducation, compétences, expérience professionnelle et niveau de pauvreté);
- les stratégies d'ajustement (vente de biens ménagers, utilisation rapide des économies, réduction des dépenses des ménages, accroissement du nombre de membres de famille sur le marché du travail, y compris les femmes et les enfants, engagement de la plupart des membres dans plusieurs emplois ou dans des heures de travail supplémentaires);
- la situation et les sources de revenus actuelles;
- l'analyse, le cas échéant, des schémas et des données sur les migrations de retour (désagrégation des données par sexe, âge, profession, etc.) ainsi que les schémas de réinstallation existants;
- le mouvement du secteur formel à l'informel (spécifiant le type d'activité dans l'informel) et des villes vers les campagnes (spécifiant le type d'activité rurale);
- la mobilisation et l'appui de la communauté;
- l'appui des pouvoirs publics;

- le cadre de vie, l'appui des ONG et des bailleurs de fonds à l'échelle nationale ou locale;
- l'étude des principales institutions financières fournissant un appui dans le cadre d'une réponse créant un « filet de sécurité » (dont l'action peut assez souvent donner lieu à des programmes de création d'emploi pouvant déboucher sur du « travail décent »).

### Cas: La réponse du marché du travail à la crise financière d'Asie de l'Est

En Asie de l'Est, la contraction générale et brusque de la demande de main-d'œuvre fut atténuée par un programme intégré d'interventions sur le marché du travail. Le programme comprenait maintes composantes, dont voici les principales:

- la relance rapide de l'emploi grâce à des programmes de construction d'infrastructures à forte intensité de main-d'œuvre (Indonésie, République de Corée, Thaïlande);
- la promotion de la réinsertion professionnelle par la réorganisation des réseaux de services de l'emploi et la création de centres d'assistance aux travailleurs licenciés;
- l'amélioration continue des compétences des travailleurs, en particulier des travailleurs non qualifiés, au moyen de sortes de programmes d'apprentissage de courte durée, la promotion de la formation en cours d'emploi et la diversification des compétences pour accroître les possibilités d'adaptation (Indonésie);
- la modification délibérée des niveaux de compensation (le salaire minimum notamment), comme en Indonésie, en République de Corée et en Thaïlande, où ils sont passés de 75 à 90 pour cent du salaire minimum pour les programmes d'emploi d'urgence, dans le but d'atteindre une plus grande population;
- le maintien des normes de travail et des droits des travailleurs, reconnus;
- la rationalisation du secteur informel grâce à des mécanismes volontaires d'auto-assistance et à l'accès au crédit.

## D. Réponse immédiate/à court terme

Dans la plupart des cas, une approche du BIT à deux phases pourrait être envisagée, par le biais d'interventions immédiates/à court terme, et à moyen/long terme. Pour l'immédiat et le court terme, les priorités du BIT consisteraient à:

- mettre un terme à la marginalisation des groupes vulnérables en favorisant l'accès aux activités fortement génératrices d'emplois et de revenus;
- faciliter la protection sociale au moyen de programmes de volontariat et du renforcement des programmes existants;
- renforcer les mécanismes de dialogue social;
- raffermir et éviter l'affaiblissement ultérieur des mécanismes d'ajustement des communautés et des ménages;
- contrecarrer les effets de la réduction des dépenses sociales par des programmes de lutte contre la pauvreté, en collaboration avec les partenaires sociaux et la société civile, y compris les organisations de femmes;
- coopérer et dialoguer avec les institutions de Bretton Woods pour plaider en faveur de la prise en compte de l'emploi et d'autres soucis connexes dans l'élaboration de la réponse, et accroître le potentiel de création d'emplois des programmes existants.

La coordination avec le Gouvernement national – Quel que soit le cas, le BIT élabore son approche en coordination avec les autorités nationales, en particulier avec le Ministère du Travail. Le BIT peut travailler de concert avec ses homologues et mandants gouvernementaux afin de définir à temps les mesures opportunes de préparation et d'atténuation visant à contrecarrer les effets de la crise sur l'emploi et autres questions sociales connexes, et d'harmoniser ces mesures avec les objectifs des programmes financiers.

Bien que les besoins varient en fonction des cas, le tableau ci-après pourrait être utile dans le choix des options.

## Aperçu général de la réponse du BIT aux crises financières et économiques

Besoins/Problèmes	Réponse du BIT
<p><i>Faillite de grandes et moyennes entreprises du secteur formel</i></p> <p>Importantes pertes de production et d'emplois</p> <p>Progression du chômage déclaré</p> <p>Mouvement de la population vers le secteur rural</p>	<p>Identification rapide des possibilités d'auto-emploi dans des micro-entreprises du secteur informel grâce à la réorientation des services de l'emploi et des centres d'information sur le marché du travail, ainsi qu'à d'autres sources et partenaires disponibles</p> <p>Enquête rapide pour déterminer les opportunités commerciales et la demande de biens et de services</p> <p>Collaboration avec les partenaires sociaux pour que, dans la mesure du possible, les travailleurs licenciés puissent bénéficier de programmes d'appui (dans le cadre d'accords existants sur les licenciements)</p> <p>Amélioration des chances des chômeurs et des licenciés d'accéder à un emploi au moyen de formations, recyclages, apprentissages de courte durée axés sur les connaissances techniques et commerciales; de services et conseils sur les techniques, la micro-finance, la commercialisation; ainsi que d'une meilleure gestion des flux de main-d'œuvre vers le secteur informel</p> <p>Collaboration avec les pouvoirs publics et les mandants locaux (pour l'établissement d'un cadre réglementaire souple) et avec les entreprises des différents sous-secteurs, en matière de services de conseil et d'appui technique</p> <p>Elaboration rapide de programmes d'emploi d'urgence pour la réhabilitation, la construction et l'entretien d'infrastructures urbaines à petite échelle, à forte intensité de main-d'œuvre, et formation ou recyclage dans ces domaines</p> <p>Elaboration de programmes volontaires d'auto-assistance pour l'emploi et la formation des jeunes, en milieu urbain</p>

Besoins/Problèmes	Réponse du BIT
	<p>Programmes spéciaux destinés aux femmes au chômage ou licenciées, y compris leur intégration dans les activités sus-évoquées</p> <p>Programmes spéciaux pour les travailleurs licenciés professionnels et hautement qualifiés, utilisant des services d'appui et de l'emploi temporaires dans des écoles, des centres de formation et médicaux, des services civiques et des programmes communautaires et sociaux existants</p>
<p><i>Mouvement de la population vers le secteur rural</i></p> <p>Migration des hommes vers d'autres régions à la recherche d'un emploi</p> <p>Accroissement du nombre de femmes chefs de ménage et de la pression sur les femmes pour celles qui contribuent au revenu des ménages</p>	<p>Activités rurales non agricoles et micro-entreprises</p> <p>Activités d'appui à l'agriculture</p> <p>Projets spéciaux générateurs de revenus, en faveur des femmes</p> <p>Programmes autociblés de construction d'infrastructures rurales à forte intensité de main-d'œuvre et programmes nourriture-contre-travail, visant à créer des filets de sécurité d'urgence (construction de routes d'accès, de ponts, de points d'eau, d'installations pour l'éducation, la formation et la santé, conservation de l'eau et du sol, protection de l'environnement, etc.)</p>

Besoins/Problèmes	Réponse du BIT
<p><i>Effondrement des mécanismes d'ajustement des ménages et des systèmes d'appui social et communautaire</i></p> <p>Accroissement du fardeau des femmes dans les domaines de la production et de la reproduction</p> <p>Augmentation du travail des enfants</p>	<p>Rétablissement des structures d'appui communautaire et soutien aux organisations locales pour la promotion des financements communautaires et la mise en œuvre des programmes d'emploi d'urgence</p> <p>Organisation, au niveau communautaire, de programmes volontaires d'épargne, de crédit et de filets de sécurité sociale à petite échelle</p> <p>Programmes spéciaux d'appui aux familles pour modérer l'incidence du travail des enfants</p> <p>Promotion de programmes volontaires de protection sociale</p>
<p><i>Réduction des fonds et des dépenses publiques consacrées au social</i></p> <p>Compression des dépenses pour l'éducation, la santé et le logement</p> <p>Contraction des services publics</p> <p>Discrédit et affaiblissement des institutions publiques</p> <p>Effets pervers sur les organisations d'employeurs et les syndicats</p>	<p>Mesures de protection des programmes contre la pauvreté grâce à l'accroissement des financements extérieurs destinés aux programmes en place</p> <p>Promotion du partenariat avec les ONG, les OAC et les organisations de volontariat dans tous les programmes d'emploi et de formation</p> <p>Programmes d'appui spéciaux en faveur du Ministère du Travail (gestion de crise des problèmes et conflits du travail et des relations professionnelles, gestion du marché du travail et centres de services de l'emploi)</p> <p>Renforcement du rôle et des responsabilités des organisations d'employeurs et des syndicats dans la gestion de la crise</p> <p>Dialogue avec les institutions de Bretton Woods pour inclure les questions afférentes à l'emploi dans les programmes de réponse aux crises</p>

## E. Réponse à moyen/long terme

Parmi les effets à moyen terme des crises financières et économiques, on pourrait citer:

- les changements dans les systèmes de production et des marchés de l'emploi, notamment le relâchement des liens entre l'accroissement de la production et la croissance de l'emploi, l'émergence de schémas d'emploi atypiques et d'emplois à temps partiel forcé, ainsi que la progression constante du chômage déclaré;
- l'expansion excessive du secteur informel et la montée des emplois précaires;
- la multiplication et l'amélioration de travaux de construction d'infrastructures qui s'appuient sur des techniques fondées sur la main-d'œuvre et l'adoption de ces dernières par les ministères compétents;
- le déclin de la cohésion sociale et familiale imputable aux mouvements migratoires dus à la recherche d'un emploi, déclin qui se manifeste par la progression du nombre de ménages dirigés par des femmes, la montée du travail des enfants (dont une des conséquences est l'accroissement du taux de déperdition scolaire) et des effets pervers sur la santé et la nutrition de la main-d'œuvre;
- la compression des dépenses sociales en particulier, et des dépenses publiques en général, dans le cadre des politiques d'austérité budgétaire, compression nuisible à l'expansion des activités créatrices d'emplois et à l'appui aux pauvres;
- l'aggravation de la pauvreté et la détérioration persistante des niveaux de vie.

L'incidence réelle de ces effets sur les politiques et les programmes doit être minutieusement étudiée. Il conviendrait de tirer des enseignements pratiques des crises précédentes et d'élaborer une stratégie à moyen terme pour une croissance orientée vers l'emploi et la gestion des risques sociaux. Dans le même temps, les programmes à court terme devraient être poursuivis et, autant que possible, élargis pour venir à bout des difficultés liées à la transition.

Dans la stratégie à moyen terme, l'accent devrait se déplacer vers des politiques et des programmes d'investissement favorables à l'emploi, l'amélioration de la productivité au moyen du développement des compétences et la réalisation de l'objectif du travail décent. La promotion de la

protection sociale et du dialogue social, ainsi que le respect des normes internationales du travail gagneront en importance. On pourrait activement chercher à mettre en place des programmes d'assurance-chômage. La stratégie devrait également tendre à renforcer la capacité de réponse des pays aux crises et la gestion des risques sociaux.

## Références

Banque asiatique de développement (BAD) (1998): Numéro spécial sur la crise financière en Asie, dans *ADB Review*, Vol. 30, No.4, BAD, Manille.

Banque mondiale (1998): *East Asia, The Road to Recovery* (L'Asie de l'Est: le chemin du redressement), Banque mondiale, Washington, D.C., septembre.

Bureau International du Travail (BIT) (1999): *Les principaux indicateurs du marché du travail, Profils de pays*, Genève.

BIT (1998): *Report of the High-Level Tripartite Meeting on Social Responses to the Financial Crisis in East and South-East Asian Countries* (Rapport de la réunion tripartite de haut niveau sur les réponses sociales à la crise financière dans les pays d'Asie de l'Est et du Sud-Est), Bangkok, 22 - 24 avril.

BIT (1998): *Employment Challenges of the Indonesian Crisis* (Les défis de la crise indonésienne dans le domaine de l'emploi), Rapport établi par le bureau de l'OIT de Jakarta.

BIT (1999): *The ILO's response to the financial crisis in East and South-East Asia* (La réponse du BIT à la crise financière en Asie de l'Est et du Sud-Est), GB. 274/4/3.

BIT / SEAPAT (1996): *Targeted Programmes for Special Groups and Combating Social Exclusion in Indonesia* (Programmes ciblés en faveur des groupes spéciaux et lutte contre l'exclusion sociale en Indonésie), Manille.

Böhning, W.R. (1998): *The Impact of the Asian Crisis on Filipino Employment Prospects Abroad* (L'impact de la crise asiatique sur les perspectives d'emploi des philippins à l'étranger), Manille.

Gonzalez-Hermosillo, B. (1999): « Developing Indicators to Provide Early Warning of Banking Crises » (Développer des indicateurs pour l'alerte rapide en cas de crises bancaires), dans *Finance and Development*, juin.

Harris, B. et Robb C. (1998): *Social Impacts of the Crisis on Households and Communities, Preliminary Findings in Indonesia* (Les effets sociaux de la crise sur les ménages et les communautés, Conclusions préliminaires en Indonésie), Rapport de mission, Banque mondiale, Washington, D.C.

Islam, R.: (1998): *Indonesia: Economic Crisis, Adjustment, Employment and Poverty* (Indonésie: crise économique, ajustement, emploi et pauvreté), Issues in Development, Discussion Paper 23, BIT, Genève.

Islam, R., et al. (2001): *Active Labour Market Policies in East and Southeast Asia: What has been done and what can be done?*, (Politiques actives du marché de l'emploi en Asie de l'Est et du Sud-Est: ce qui a été fait et ce qui peut être fait: incidences sur l'Asie de l'Est et du Sud-Est), papier préparé pour le Séminaire sur les Politiques du Marché de l'Emploi: Ses implications pour l'Asie de l'Est et du Sud-Est (BM, BIT, JMALW, PDOLE, JIL, ASEM), 1-2 mars 2001, Manille.

Robb, C. et Zhang C. (1998): *Social Aspects of the Crisis, Perceptions of Poor Communities in Thailand* (Aspects sociaux de la crise, points de vue des communautés pauvres en Thaïlande), document pour le projet d'investissement social en Thaïlande, IDS, Université du Sussex, juillet.

Sharma, S. (1999): « The challenge of Predicting Economic Crises » (Le défi de prédire les crises économiques), dans *Finance and Development*, juin.

Shone, M. (1998): *Facilitating Large-Scale Job Creation for Infrastructure Works in the New «Mega» Employment Intensive Programmes of East Asia*. (Faciliter la création d'emplois à grande échelle pour le travail sur les infrastructures dans les nouveaux "mega" programmes à haute intensité d'emplois d'Asie de l'Est).

Singh, A. (1998): *Financial Crisis in East Asia: "The End of the Asian Model?"* (La crise financière en Asie de l'Est: la fin du modèle asiatique?), Issues in Development Discussions Paper 24, BIT, Genève.

Subbarao, K. (1997): *Safety Net Programmes and Poverty Reduction: Lessons from Cross-country Experience* (Les programmes concernant les filets de sécurité et le réduction de la pauvreté: leçons et expérience dans les pays), Banque mondiale, Washington, D.C.

#### Autres

Documents préparés pour le séminaire organisé conjointement par le Gouvernement du Japon, la Banque mondiale et le BIT sur le thème *Economic Crises, Employment and the Labour Market in East and South-East Asia* (Crises économiques, emploi et marché du travail en Asie de l'Est et du Sud-Est), Tokyo, octobre 1999.

Documents préparés pour le Forum de Manille (9-12 nov. 1999). Ces documents se rapportaient à trois grands sujets: l'incidence sociale de la crise asiatique, les filets de sécurité sociale et le développement urbain et rural en tant qu'outils de lutte contre la pauvreté, la réforme du secteur social et le rôle du secteur privé.

## Annexe 1: Liste des sites Internet d'alerte rapide, de surveillance et d'analyse des crises

Informations de dernière heure et analyse politique	
<p>Reuters Foundation AlertNet <a href="http://www.alertnet.org/">http://www.alertnet.org/</a></p>	<p>AlertNet fournit à la communauté internationale qui s'occupe de l'aide humanitaire d'urgence ainsi qu'au grand public des informations, des communications et des services logistiques à l'échelle de la planète. Grâce aux qualités clés de Reuters qui sont la rapidité, l'exactitude et la neutralité ainsi qu'à ses 150 ans d'expérience dans le reportage en zones sinistrées à travers le monde, AlertNet donne des informations fiables et rapides aux organisations d'aide en cas de catastrophe.</p>
<p>BBC News World Edition <a href="http://news.bbc.co.uk/www.tue.org">http://news.bbc.co.uk/ www.tue.org</a></p>	<p>A partir de la page World Edition de la BBC, vous pouvez faire une recherche d'articles récents. En cliquant sur « Country Profiles », vous pourrez lire plusieurs articles, même très récents, concernant un pays donné.</p>
<p>CNN.com World <a href="http://www.cnn.com/world/">http://www.cnn.com/world/</a></p>	<p>A partir de la page « World » de la CNN, vous pouvez faire une recherche d'articles récents sur un pays donné.</p>
<p>Agence France-Presse dans le Monde <a href="http://www.afp.com/francais/afp/world/">http://www.afp.com/francais/ /afp/world/</a></p>	<p>Ce site relie l'AFP à un réseau mondial de journaux en version électronique. Nombre de ces connexions disposent de moteurs de recherche internes qui vous aident à accéder à des informations et à des reportages archivés.</p>

<p>All Africa.com  <a href="http://fr.allafrica.com/">http://fr.allafrica.com/</a></p>	<p>AllAfrica.com inclut « Africa News Online » et publie quotidiennement 400 articles provenant de plus de 60 journaux africains.</p>
<p>Profils, données et analyses par pays</p>	
<p>Programme focal sur la réponse aux crises et la reconstruction  <a href="http://www.ilo.org/public/french/employment/recon/crisis/index.htm">http://www.ilo.org/public/french/employment/recon/crisis/index.htm</a></p>	<p>Le site de IFP/CRISIS du BIT contient des informations spécifiques par pays et des connexions avec d'importants documents et matériels de référence de ce Programme.</p>
<p>Economist Intelligence Unit  <a href="http://www.eiu.com/">www.eiu.com/</a></p>	<p>L' EIU constitue une source fiable d'analyses des domaines économique, politique et des affaires dans 195 pays, depuis plus de 50 ans. EIU réalise des analyses et des prévisions objectives et rapides des domaines politique, économique et des affaires. Il offre des informations gratuites, ainsi que des services payants adaptés aux besoins des clients.</p>
<p>CIA World Factbook  <a href="http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/">http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/</a></p>	<p>Le CIA World Factbook fournit des informations sur le profil des pays, leur démographie, économie, gouvernement, géographie, etc. Les documents sont gratuits et peuvent être reproduits.</p>
<p>Relief Web  <a href="http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/">http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/</a></p>	<p>Reliefweb est un portail d'accès à une multitude de sources d'informations spécifiques en version électronique sur les pays. Ces informations couvrent: le profil des pays sur le Web, des informations culturelles, le développement et l'histoire des catastrophes, l'économie, la géographie, le gouvernement et la politique, les questions militaires, la météo, les informations, etc.</p>

<p>Le Groupe de la Banque Mondiale  <a href="http://www.banquemondiale.org/">http://www.banquemondiale.org/</a></p>	<p>A partir de ce site de la Banque mondiale, cliquez sur " Données et statistiques ". Vous aurez accès aux réseaux de cartes et données par pays, aux indicateurs spécifiques de développement au niveau mondial et par pays, ainsi qu'aux rapports sur le développement mondial.</p>
<p>Informations et analyses des alertes rapides en cas de conflit</p>	
<p>Forum on Early Warning and Early Response  <a href="http://www.fewer.org/">http://www.fewer.org/</a></p>	<p>FEWER est un réseau multisectoriel et multidisciplinaire qui couvre l'Asie, l'Afrique, l'Amérique du Nord et du Sud et l'Eurasie. Il fournit des analyses et des informations sur l'alerte rapide en cas de conflit.</p>
<p>EurasiaNet.org  <a href="http://www.eurasianet.org/">http://www.eurasianet.org/</a></p>	<p>EurasiaNet offre des informations et des analyses sur les développements politiques, économiques, environnementaux, sociaux dans les pays d'Asie Centrale, le Caucase, ainsi que la Russie, le Moyen-Orient et l'Asie du Sud-Est.</p>
<p>Réseaux d'information régionaux intégrés  <a href="http://www.irinnews.org/Frenchfp.asp">http://www.irinnews.org/Frenchfp.asp</a></p>	<p>IRIN, en partenariat avec ReliefWeb, fournissent des informations quotidiennes et des reportages spéciaux en français, en anglais et en kiswahili sur maintes questions politiques, économiques et sociales qui affectent les problèmes humanitaires en Afrique et en Asie centrale.</p>
<p>International Crisis Group  <a href="http://www.crisisweb.org/home/index.cfm?l=2">http://www.crisisweb.org/home/index.cfm?l=2</a></p>	<p>Il s'agit du site web où ICG publie ses rapports analytiques des conflits dans les pays ainsi que ses recommandations en vue d'une action internationale.</p>

<p>International Conflict Research <a href="http://www.incore.ulst.ac.uk/home/">http://www.incore.ulst.ac.uk/home/</a></p>	<p>INCORE est un centre mondial d'analyse et de règlement de conflits. Son site web est un portail d'accès à des informations sur plus de 40 pays et thèmes se rapportant aux conflits, notamment: vérité et réconciliation, religion et conflits, réfugiés, mines terrestres, droits de l'homme, femmes et conflits, enfants et conflits.</p>
<p>Droit des enfants</p>	
<p>Child Rights Information Network <a href="http://www.crin.org/">http://www.crin.org/</a></p>	<p>CRIN est un réseau mondial de plus de 1000 organisations de défense des droits de l'enfant, pour échanger idées, informations et expérience d'appui à la promotion et au respect des droits de l'enfant. Le CRIN promeut le débat sur des questions cruciales relatives aux droits de l'enfant, notamment le travail des enfants, les enfants vivant avec le VIH/SIDA, les enfants dans les conflits armés, etc.</p>

Crises financières, économie et pauvreté	
<p>Economist Intelligence Unit  <a href="http://www.eiu.com/">http://www.eiu.com/</a></p>	<p>L'EIU constitue depuis plus de 50 ans une source hautement fiable d'analyse des questions économiques, politiques et des affaires dans 195 pays. EIU réalise des analyses et des prévisions d'actualité dans les domaines politique, économique et des affaires dans plus de 180 pays. Il offre des informations gratuites, ainsi que des services payants adaptés aux besoins des clients.</p>
<p>Asia Recovery Information Center  <a href="http://www.aric.adb.org/">http://www.aric.adb.org/</a></p>	<p>ARIC surveille l'impact social et économique de la crise asiatique et le processus de relance dans les cinq pays les plus affectés par ladite crise: Indonésie, République de Corée, Malaisie, Philippines et Thaïlande. Plusieurs autres pays affectés par cette crise viendront s'y ajouter à l'avenir.</p>
<p>Le Groupe de la Banque Mondiale  <a href="http://www.banquemondiale.org/">http://www.banquemondiale.org/</a></p>	<p>Site de la Banque mondiale qui traite de questions allant de la réduction de la pauvreté, à la protection sociale, à l'allègement de la dette des Pays pauvres très endettés (PPTÉ). La fonction « RECHERCHE » de ce site web permet d'accéder à des informations et à des publications sur les «crises économiques», «crises financières», «processus de transition de la guerre à la paix».</p>
<p>Fonds Monétaire International (FMI)  <a href="http://www.imf.org/external/fra/index.asp">http://www.imf.org/external/fra/index.asp</a></p>	<p>A partir de la page d'accueil du FMI vous pouvez avoir les informations financières et monétaires spécifiques par pays en cliquant sur « Informations sur les pays » et en sélectionnant le pays de votre choix.</p>

<p>PovertyNet  <a href="http://www.worldbank.org/poverty/french.htm">http://www.worldbank.org/poverty/french.htm</a>  <a href="http://www.worldbank.org/poverty/data/povmon.htm">http://www.worldbank.org/poverty/data/povmon.htm</a></p>	<p>PovertyNet est un site de la Banque mondiale, créé pour fournir des ressources aux personnes et organisations qui analysent la pauvreté et s'emploient à la réduire. C'est une banque de données qui permet d'accéder facilement à des informations exhaustives sur la pauvreté.</p> <p>Le second site permet d'accéder à des enquêtes auprès des ménages, des résumés d'évaluation de la pauvreté depuis 1993, des évaluations participatives de la pauvreté, des indicateurs sociaux, des connexions avec d'autres sites et travaux de recherche sur la pauvreté.</p>
<p>Asian Economic Crisis  <a href="http://russia.shaps.hawaii.edu/economic/asian-crisis.html">http://russia.shaps.hawaii.edu/economic/asian-crisis.html</a></p>	<p>Créé par l'Université de Hawaï, le site « The Asian Economic Crisis: Points of view » donne une liste de sources d'informations sur la crise financière asiatique. C'est un portail d'accès utile pour l'analyse de la crise financière asiatique.</p>
<p>Global Macroeconomic and Financial Policy Site  <a href="http://www.stern.nyu.edu/globalmacro/">http://www.stern.nyu.edu/globalmacro/</a></p>	<p>Ce site fournit des informations d'actualité sur: la crise asiatique, les politiques économiques et financières mondiales, le système financier international, les différents pays, le secteur des finances.</p>
<p>Economic Commission for Latin America and the Caribbean  <a href="http://www.eclac.cl/default.asp?idioma=IN">http://www.eclac.cl/default.asp?idioma=IN</a></p>	<p>La CEPALC collecte, organise, interprète et diffuse des informations et des données relatives au développement économique et social de la région.</p>

Approvisionnement alimentaire et alerte rapide en cas de famine	
<p>Système Mondial d'Information et d'Alerte Rapide sur l'Alimentation et l'Agriculture  <a href="http://www.fao.org/gIEWS/">http://www.fao.org/gIEWS/</a></p>	<p>Le réseau FAO GIEWS fournit régulièrement des bulletins, des rapports sur la situation régionale et dans les pays et des informations sur la demande et l'offre des denrées alimentaires, et permet de donner l'alerte en cas de crise alimentaire imminente.</p>
<p>Dev-zone: Food  <a href="http://www.dev-zone.org/knowledge/Food/index.html">http://www.dev-zone.org/knowledge/Food/index.html</a></p>	<p>Articles, ressources, concepts de base, bibliographies et études de cas sur la sécurité alimentaire.</p>
<p>World Food Programme  <a href="http://www.wfp.org/vam/">http://www.wfp.org/vam/</a></p>	<p>Cartographie de l'analyse de vulnérabilité (CAV) du Programme alimentaire mondial (PAM), qui couvre 50 pays. Ce travail se fait en collaboration avec GIEWS et FEWS NET et des ONG.</p>
<p>Famine Early Warning Systems Network  <a href="http://www.fews.net/">http://www.fews.net/</a></p>	<p>Le site FEWS NET fournit la surveillance de la situation de la sécurité alimentaire et une alerte rapide en cas de famine dans 17 pays africains exposés à la sécheresse. Il comprend des informations sur: la surveillance et l'analyse par satellite, les missions régulières de surveillance sur le terrain, les analyses de vulnérabilité, la surveillance des phénomènes liés à la désertification et aux changements climatiques, la surveillance et l'analyse des marchés.</p>

Les épidémies et le VIH/SIDA	
<p>UNAIDS  <a href="http://www.unaids.org/fr/">http://www.unaids.org/fr/</a></p>	<p>Le site UNAIDS présente des informations récentes par pays sur la prévalence et l'incidence du VIH/SIDA, ainsi que sur les comportements sexuels (ex: les rapports sexuelles occasionnels et l'utilisation des préservatifs) qui peuvent accélérer ou enrayer la transmission du VIH. Les organismes qui soutiennent financièrement l'ONUSIDA sont: l'UNICEF, le PNUD, le FNUAP, l'UNESCO, l'OMS, l'UNDCP et la Banque mondiale. A partir de la page d'accueil du site, cliquez sur « VIH/SIDA par pays ».</p>
<p>Organisation Mondiale de la Santé  <a href="http://www.who.int/wer/fr/index.html">http://www.who.int/wer/fr/index.html</a>  <a href="http://www.who.int/csr/don/fr/index.html">http://www.who.int/csr/don/fr/index.html</a></p>	<p>Les rapports épidémiologiques hebdomadaires (REH) de l'OMS constituent un moyen rapide et précis de diffusion des informations épidémiologiques. Dès que l'apparition d'une maladie transmissible est confirmée, des informations pertinentes sont introduites dans le site web, qui est accessible au grand public.</p>
Aide humanitaire et assistance internationale	
<p>Disaster Relief  <a href="http://www.disasterrelief.org/">http://www.disasterrelief.org/</a></p>	<p>Ce site fournit des informations sur l'assistance humanitaire et des informations sur les catastrophes dans le monde. Le site «Earth Watch» donne des informations de première main sur les nombreuses catastrophes qui surviennent dans le monde. Il est financé par la Croix Rouge américaine et la CNN.</p>

<p>Relief Web <a href="http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/">http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/</a></p>	<p>ReliefWeb est un projet du BCAHNU qui fournit les informations les plus récentes sur les catastrophes, l'évolution de la situation, les informations sur l'assistance humanitaire et les appels à l'aide internationale en cas de catastrophe naturelle et de situation d'urgence complexe. Le site est actualisé 24 heures sur 24.</p>
<p>Droits de l'homme</p>	
<p>Human Rights Watch <a href="http://hrw.org/doc/?t=french">http://hrw.org/doc/?t=french</a></p>	<p>Ce site est consacré aux questions de protection des droits de l'homme dans le monde.</p>
<p>Amnesty International <a href="http://efai.amnesty.org/">http://efai.amnesty.org/</a></p>	<p>Amnesty International est une organisation mondiale de défense des droits de l'homme qui œuvre pour la promotion de l'ensemble des droits de l'homme inscrits dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et autres instruments internationaux.</p>
<p>Travail / Questions d'emploi</p>	
<p>Bureau international du Travail <a href="http://www.ilo.org/french">http://www.ilo.org/french</a></p>	<p>La page d'accueil de l' OIT permet des connexions avec tous les programmes et départements de l'OIT, et notamment avec un moteur de recherche documentaire interne.</p>
<p>Confédération internationale des syndicats libres <a href="http://www.icftu.org/default.asp?Language=FR">http://www.icftu.org/default.asp?Language=FR</a></p>	<p>Ce site de la CISL présente des informations et la dernière actualité sur les principaux événements récents concernant les droits et les conflits du travail. Il est doté d'un moteur de recherche interne et traite des questions suivantes: travail des enfants, équité, mondialisation, normes du commerce et du travail, droits syndicaux et jeunesse.</p>

<p>Organisation internationale des employeurs <a href="http://www.ioe-emp.org/">http://www.ioe-emp.org/</a></p>	<p>Ce site de l'OIE présente des articles et des informations reflétant la politique des employeurs et comporte une section spéciale consacrée au Contrat mondial. Le site donne également des détails sur les conditions d'adhésion et les contacts utiles.</p>
<p>Labour Net <a href="http://www.labournet.org/">http://www.labournet.org/</a></p>	<p>L'International Labour Solidarity Web Site favorise les communications par ordinateur en tant qu'instrument de promotion de la solidarité entre travailleurs. Il fournit des informations relatives aux mouvements et conflits sociaux récents dans le monde.</p>
<p><b>Catastrophes naturelles</b></p>	
<p>Relief Web: Natural Disasters <a href="http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/vLND">http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/vLND</a></p>	<p>ReliefWeb est un projet du BCAHNU qui donne les informations à jour sur les catastrophes naturelles et les situations d'urgence complexes, aussi bien que sur les appels à l'aide humanitaire et les rapports sur la situation de l'organisation. Ces informations sont mises à jour 24 heures sur 24.</p>
<p>Relief Web: Natural Disaster Early Warning Sites <a href="http://www.reliefweb.int/resources/ewarn.html#natural">http://www.reliefweb.int/resources/ewarn.html#natural</a></p>	<p>Il s'agit de la page web de ReliefWeb consacrée au système d'alerte rapide en cas de catastrophes naturelles, qui est reliée à des centres de recherche et d'information spécialisés dans la recherche et la diffusion des informations sur les différents types de catastrophes naturelles: tremblements de terre, orages tropicaux, etc.</p>

<p>HazardNet  <a href="http://www.hoshi.cic.sfu.ca/hazard/">http://www.hoshi.cic.sfu.ca/hazard/</a></p>	<p>HazardNet a pour objectif de promouvoir la diffusion prompte d'informations qualitatives, quantitatives, spécifiques et accessibles destinées à tous les acteurs de la prévention, de l'atténuation ou de la préparation préalable de situations d'urgence naturelles et technologiques à grande échelle. Le site a été créé par l'Université Simon Frazier du Canada.</p>
<p>Dev-zone: Disasters  <a href="http://www.dev-zone.org/knowledge/Disasters/index.html">http://www.dev-zone.org/knowledge/Disasters/index.html</a></p>	<p>Site se rapportant aux événements et aux informations sur les catastrophes naturelles qui frappent la région du Pacifique. Il donne les toutes dernières informations sur ces catastrophes et sur les organisations impliquées dans les réponses à ces calamités.</p>
<p>Natural Hazards Center  <a href="http://www.colorado.edu/hazards/resources/sites.html">http://www.colorado.edu/hazards/resources/sites.html</a></p>	<p>Cette page web est le portail d'accès du site du Centre sur les Catastrophes Naturelles de l'Université du Colorado. Il fournit des informations sur les universités, centres et organisations de recherche spécialisés dans la recherche et l'information sur les différents types de risques et catastrophes naturels.</p>
<p>Benfield Hazard Research Centre  <a href="http://www.benfieldhrc.org/">http://www.benfieldhrc.org/</a></p>	<p>Le Benfield Greig Hazard Research Centre est le plus grand centre multidisciplinaire d'Europe, spécialisé dans tous les aspects de la recherche sur les catastrophes naturelles dans le monde. Il fournit des directives et un matériel de formation excellents.</p>

Réfugiés et personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays	
<p>United Nations High Commissioner for Refugees <a href="http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/news">http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/news</a></p>	<p>Ce site du Haut commissariat pour les réfugiés des Nations Unies fournit un résumé d'informations sur les réfugiés, confectionné à partir de sources d'informations accessibles au public.</p>
<p>Internally Displaced Persons <a href="http://www.idpproject.org/">http://www.idpproject.org/</a></p>	<p>Le site web Global IDP est un site Web et un service de gestion de l'information indépendant sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, de par le monde. Il offre des profils et des données sur plus de 20 pays.</p>

# Module 3 – Les conflits armés

## I. Introduction aux conflits armés

### A. Caractéristiques

Depuis la deuxième guerre mondiale, la plupart des conflits armés ont été intra-étatiques plutôt qu'inter-étatiques. La majorité de ces conflits se sont produits à l'échelle régionale ou locale et quelques-uns se sont « étendus » vers des pays voisins. Certains conflits récents ont été provoqués par des mouvements sécessionnistes et séparatistes ainsi que par le désir de contrôler ou de changer le gouvernement central, souvent avec un appui extérieur. D'autres sont nés de rivalités liées au rang et aux rapports entre individus, de disputes territoriales entre Etats et de la volonté de créer de nouveaux Etats à partir d'entités politiques existantes. Au cours des deux dernières décennies, ces conflits ont principalement touché le monde en développement. De 1980 à 2000, près de la moitié des pays en développement à faible revenu ont connu des conflits armés. Rien qu'en 1994, il existait 45 conflits ouverts dans diverses régions, dont 22 dans les pays les moins avancés.

Il est difficile de définir une typologie des conflits armés du fait de la multiplicité et du chevauchement des causes. Les conflits sont des processus dynamiques aux fins incertaines. Ils peuvent s'étaler sur de longues périodes et toucher toutes les facettes d'une société: les vies et les moyens d'existence, les familles et les communautés, les structures sociales, politiques, juridiques, éducatives, institutionnelles et physiques, la cohésion et la participation de divers groupes de population à la vie nationale, la sécurité et le développement.<sup>20</sup> Dans la plupart des cas, les conflits armés ont réduit à néant des décennies de développement en détruisant le capital humain, social et économique.

Les pays touchés par les conflits sont souvent caractérisés par « une faible capacité des institutions sociales, un environnement instable, le déplacement massif des populations, le retour des exilés, la démobilisation d'ex-combattants, la destruction des infrastructures, la présence d'un grand nombre de mines antipersonnel sur des terres cultivées et autres sites d'importance, la méfiance, un dénuement social, une pauvreté mar-

<sup>20</sup> A Framework for ILO Policy and Action in the Conflict-affected Context (Un cadre pour la politique et l'action du BIT dans le contexte de conflit), Genève, BIT, 1999, p.7, paragraphe 6.

qués, l'effondrement des services sociaux et des structures d'appui communautaire ».<sup>21</sup>

Si, avant le déclenchement du conflit, les institutions ne sont pas faibles, elles le deviennent souvent à mesure que la violence et l'incertitude progressent. L'affaiblissement des institutions s'explique par l'exode des compétences, la perturbation des schémas des établissements humains et la perte de l'autorité de l'Etat (dans certains cas, il est même possible qu'il n'y ait pas de gouvernement en place). Le processus de réconciliation commence généralement quand la capacité institutionnelle de mise en œuvre des programmes est très limitée.

## B. Causes

Les conflits armés sont causés par une large gamme de facteurs complexes, à la fois directs et indirects. Ils sont souvent enracinés et apparemment insolubles, puisqu'ils découlent de tensions liées à des besoins sous-jacents, notamment l'insécurité, l'identité et la participation, plutôt que d'intérêts ou de positions négociables. Ils vont souvent de pair et sont liés au sous-développement économique, aux inégalités structurelles, à la non-intégration des systèmes socio-politiques, à l'exclusion sociale, aux mutations rapides et à l'aliénation. L'identité ethnique, religieuse, linguistique, militaire, etc., est un facteur majeur en situation de conflit. Les groupes identitaires alimentent les revendications sociales et politiques, et sont ainsi au cœur de plusieurs conflits.

Les facteurs économiques sont rarement la seule cause de conflit, mais ils peuvent amplifier les tensions et précipiter le déclenchement d'un conflit armé. La pauvreté, des taux de chômage élevés, l'inégalité de revenus et de répartition des richesses peuvent être une véritable source de tensions, surtout si ces facteurs évoluent rapidement, car une répartition équitable des richesses peut être considérée comme faisant partie du fonctionnement « normal » de la société. Les changements dans l'inégalité des revenus et des richesses causent des changements dans les rapports de force dans la société, ce qui affecte l'accès aux ressources. Quand celui-ci est limité, la lutte pour ces ressources peut prendre des formes préjudiciables à la marche de la société, en particulier si les groupes défavorisés considèrent qu'ils ont une identité sociale ou communautaire. L'un des objectifs majeurs des programmes de réintégration est de réduire les inégalités, perçues ou réelles, d'accès aux ressources limitées.

---

<sup>21</sup> Rapport du séminaire organisé par le BIT sur le thème: *Challenges for skill training and employment promotion in a country emerging from armed conflict* (Les défis de la formation et de la promotion de l'emploi dans un pays qui sort d'un conflit armé), Addis Abeba, Ethiopie, octobre 1997.

Dans certains cas, la lutte pour l'accès aux terres peut être un facteur majeur dans un conflit. Cette lutte peut s'intensifier lors de la transition vers la paix, étant donné que la perturbation générale de la vie sociale au cours d'un conflit armé peut entraîner des litiges fonciers. Pour cette raison, la résolution rapide de la question foncière permet de prévenir la résurgence du conflit. Cette résolution peut être en elle-même source de conflit et doit par conséquent être menée avec tact et avec la participation des personnes ou des groupes impliqués dans le différent. Souvent, les intérêts des populations indigènes et tribales sont en jeu. La résolution peut passer par une redistribution des terres, encore qu'il ne s'agisse pas d'une règle absolue. Des mesures moins radicales telles que l'établissement des titres fonciers, peuvent également être source de différent si les revendications sur les lotissements se multiplient.

### C. Conséquences sociales<sup>22</sup>

Les conflits civils ont des coûts directs et indirects pour la société. Les premiers comprennent les dommages aux infrastructures sociales et économiques et au stock de capital physique, l'interruption des réseaux commerciaux, ainsi que des pertes de production, y compris la destruction des cultures. Les coûts indirects incluent l'inflation (parfois provoquée par les emprunts consentis par l'Etat afin de financer l'effort de guerre), l'augmentation de la dette extérieure, le redéploiement de la main-d'œuvre vers les activités militaires, et la chute des investissements privés due à l'instabilité politique et aux coûts économiques directs.

Les coûts des conflits peuvent persister longtemps après la cessation des hostilités. Il pourrait y avoir des milliers de réfugiés et d'ex-combattants à réintégrer dans la société. Des millions de mines anti-personnel peuvent continuer de mutiler et de tuer des populations, empêcher la reprise des activités agricoles et d'autres activités génératrices de revenus et limiter la mobilité générale des populations. C'est le cas en Afghanistan, au Mozambique, en Angola, en Bosnie-Herzégovine et au Cambodge. En outre, les violations généralisées des droits de l'homme, les actes de harcèlement et les traumatismes psychologiques laissent beaucoup de séquelles.

La pauvreté et les autres désavantages, en particulier dans le cas des femmes, des jeunes, des enfants et des personnes handicapées, s'aggravent à un moment où les garde-fous offerts par la sécurité sociale et les autres appuis sociaux et communautaires ont disparu.<sup>23</sup> La santé et le bien-être

<sup>22</sup> Directives du BIT pour l'Emploi et la Formation dans les pays touchés par un conflit, Genève, 1997.

<sup>23</sup> Programme d'Action du BIT sur les Compétences et la Formation Technique et à l'Entreprenariat à l'Intention des Pays qui Sortent d'un Conflit Armé: *ILO and Conflict-Affected Peoples and Countries: Promoting lasting peace through employment promotion* (Le BIT et les populations et pays

psychologique des populations peuvent également être affectés négativement. Dans la plupart des cas, les effets indirects surpassent les effets directs, même s'il est difficile de les mesurer avec précision.

Parmi les multiples facteurs à prendre en compte en situation de conflit, on peut citer le manque de confiance et la suspicion qui règnent au sein des factions politiques et des parties au conflit, l'instabilité sociale et l'absence de cohésion sociale, la faiblesse des structures administratives et institutionnelles et la faible capacité de création d'emplois et de fourniture de services sociaux.<sup>24</sup>

### Cas: Causes et conséquences du conflit au Mozambique

Les forces gouvernementales du Frelimo et les opposants de la Renamo ont combattu de la fin des années 70 à octobre 1992, quand l'Accord de Paix Général fut signé et un cessez-le-feu institué. Les explications des causes sous-jacentes de ce conflit se polarisent autour de deux positions idéologiques opposées.

La première voit la guerre au Mozambique comme étant un projet financé de l'extérieur et visant à déstabiliser le gouvernement du Frelimo dans le cadre de la « stratégie globale » du régime d'apartheid sud-africain et la crainte qu'inspirait à l'Occident conservateur la perspective de voir un gouvernement de type communiste devenir un modèle alternatif pour d'autres pays africains. Vue sous cet angle, la Renamo apparaît comme une marionnette montée et soutenue de l'extérieur, sans programme politique réel ou intention de gouverner et sans base nationale. La position opposée considère les causes de cette guerre comme essentiellement internes, le produit de l'échec de l'expérience socialiste du Frelimo. Les principaux facteurs seraient le mécontentement qu'elle a provoqué chez les paysans, les chefs traditionnels et les *cuandeiros* par l'imposition de fermes et coopératives d'Etat, et de villages communautaires, et par l'instauration d'une nouvelle structure étatique qui minait le pouvoir des autorités traditionnelles. Pour d'autres, les problèmes ethniques, de classe et les discriminations régionales ont joué un rôle important dans le conflit au regard de la prédominance de groupes particuliers dans les états-majors respectifs. La Renamo était soutenue par les Ndau du centre du Mozambique, tandis que les dirigeants du Frelimo étaient en majorité des intellectuels du Sud.<sup>25</sup>

---

touchés par les conflits: promouvoir une paix durable par la promotion de l'emploi), Genève, 1997.

<sup>24</sup> BIT: *ILO Policy and Action in Conflict Affected Context* (Politique et action du BIT dans un contexte de conflit), Genève, août 1997.

<sup>25</sup> BIT: *Compendium of Initiatives: Skills Training and Employment Promotion in Conflict-Affected Countries* (Compendium d'initiatives: développement des compétences et promotion de l'emploi dans les pays affectés par un conflit), Genève, 1998.

On estime que la guerre et ses conséquences firent plus d'un million de victimes (Hanlon, 1991),<sup>26</sup> provoquèrent le déplacement de 2 millions de personnes à l'intérieur du pays (dont la majorité se réfugièrent dans des centres urbains ou des petits villages ruraux où régnait une relative sécurité) et engendrèrent plus d'un million de réfugiés. En outre, l'accord de paix appelait à la démobilisation de 90 000 soldats. Le coût matériel de la guerre est estimé à environ 18 milliards de dollars (Hanlon, 1991). Les autres « coûts » comprenaient la destruction d'une partie du réseau routier, qui rendit inaccessible une grande partie du pays, une infrastructure sociale ravagée, avec plus de 3000 écoles primaires et le tiers des centres médicaux et cliniques détruits ou fermés (Hanlon, 1991), des mines éparpillées à travers tout le pays, de vastes zones de terres, jadis cultivées, abandonnées pendant plus d'une décennie et aujourd'hui recouvertes de broussailles, l'extermination du bétail dans plusieurs régions, laissant moins de un pour cent du cheptel originel, et le contrôle effectif de plusieurs régions du pays par des *regulos* (chefs) fidèles à la Renamo. Des millions de Mozambicains ont dû passer par des processus de réinsertion afin de reprendre quelque peu leur existence antérieure. La plupart durent le faire sans pratiquement aucun bien, ayant dû marcher des jours durant dans la forêt.<sup>27</sup>

## D. Contexte général de la réponse

Presque tous les pays en conflit armé sollicitent une intervention extérieure afin de créer les conditions nécessaires à l'ouverture de négociations de paix. Normalement, l'aide extérieure se poursuit pendant toute la phase de transition: maintien de la paix, assistance, réhabilitation, reprise des activités et reconstruction. Ces processus suivent rarement un modèle ou un ordre déterminé et peuvent même coexister. L'expérience a montré que les phases de conflit et d'après-conflit se confondent souvent à cause de la persistance de tensions et de l'insécurité, de la violence sporadique ou intermittente ou de l'incapacité des structures étatiques à fonctionner efficacement. Face à ces incertitudes, c'est un défi que de mettre en place une stratégie à long terme cohérente et intégrant diverses formes d'aide.

Le système des Nations Unies est souvent sollicité pour fournir de l'aide dans les circonstances suivantes:

- au début ou pendant la crise, pour négocier, par l'intermédiation d'une tierce personne, le cessez-le-feu, les accords de paix,

<sup>26</sup> Hanlon, J.: *Mozambique: Who Calls the Shots?*, (Mozambique: qui commande?) James Curry, Londres, 1991

<sup>27</sup> *The Evolution of Microfinance in a Successful Post-Conflict Transition: The case of Mozambique* (L'évolution de la microfinance dans une transition post-conflit réussie: le cas du Mozambique). Préparé par Fion de Vletter pour l'atelier conjoint BIT/HCR: La microfinance dans les pays en phase post-conflit, 15-17 sept. 1999.

le règlement du conflit, le désarmement et la recherche de la paix;

- pendant la crise, pour mobiliser les forces de maintien de la paix et les organismes d'assistance afin d'appuyer les activités de secours et de réhabilitation;
- pendant l'après-crise, pour promouvoir l'établissement de la paix et le développement en vue de la reprise et de la reconstruction.

Les Nations Unies ont élaboré des principes génériques pour soutenir et orienter l'assistance du système des Nations Unies en matière de réponse aux crises et de reprise. Elles fournissent une orientation qui s'inscrit dans le cadre de l'évaluation et de l'analyse conjointes, devant servir de base à l'établissement d'objectifs clairs, hiérarchisés et partagés. Les Principes génériques pour un cadre stratégique de réponse aux crises et de reconstruction (ONU, avril 1999) sont présentés à l'Annexe 1. Ce cadre comporte une répartition convenue des responsabilités au sein du système des Nations Unies pour les interventions liées aux conflits. L'OCDE-CAD a également élaboré un cadre stratégique d'aide, présenté à l'Annexe 2.

## II. Réponse du BIT

### A. *Aperçu général de la réponse du BIT*

Lors de la phase de reconstruction, il est essentiel d'examiner les causes du conflit, faute de quoi il est très probable qu'un conflit violent se déclenche à nouveau. Les causes profondes de conflit sont, entre autres, des niveaux élevés de discrimination sociale, d'inégalité et d'exclusion socio-politique touchant des groupes ethniques et minoritaires et entraînant un accès inégal aux ressources productives, la pauvreté et le chômage.

Le BIT a participé par le passé à la réponse coordonnée du système des Nations Unies face à diverses crises. La participation du BIT est basée sur certains critères, énumérés dans la première partie du présent Manuel. Le BIT définit les priorités de réponse par le biais de consultations avec les départements pertinents de l'ONU (le Département des Affaires Politiques (DAP) et/ou le Département des Opérations de Maintien de la Paix (DOMP)), les mécanismes inter-agences, les structures de terrain du BIT, les autorités nationales et les mandats du BIT. Lorsqu'il décide d'intervenir, le BIT doit le faire au moment opportun et le plus tôt possible. Toutefois, un minimum de sécurité est nécessaire pour que le personnel du BIT puisse opérer.

## Cas: La paix au Guatemala

En novembre 1994, les parties au conflit guatémaltèque, vieux de 30 ans, s'engagèrent véritablement dans les négociations de paix. En plus des victimes et des déplacés, le conflit entraîna la paupérisation de la population, ainsi que des violations flagrantes des droits fondamentaux, notamment ceux des indigènes, qui constituent la majorité de la population. Comme plusieurs des points inscrits à l'ordre du jour des négociations de paix étaient du ressort du BIT, le Secrétaire général de l'ONU demanda que ce dernier fût le conseiller du Modérateur des Nations Unies à la table des négociations.

En mars 1995, les parties signèrent un Accord sur l'Identité et les Droits des Populations Autochtones, largement inspiré de la Convention relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989 (N° 169). L'Accord traite d'une variété de problèmes concernant les populations indigènes, y compris l'éducation, le genre, les droits fonciers et le droit civil, et demande aux parties de promouvoir la Convention N° 169.

Des stratégies spécifiques doivent être élaborées pour répondre aux circonstances spécifiques de chaque conflit ou d'une situation d'urgence complexe. Cependant, le BIT peut mettre en exergue certains domaines d'intérêt à divers stades de la crise. Il s'agit:

Pendant l'avant-crise:

- d'attirer l'attention de la communauté internationale et des partenaires sociaux sur les conséquences du conflit du point de vue du chômage, de la pauvreté, de l'exclusion sociale, de l'impact sur les questions de genre et de l'utilisation des enfants soldats;
- de promouvoir la réconciliation et faciliter les négociations grâce à un dialogue social participatif;
- de promouvoir les droits de l'homme et le respect des Normes Internationales du Travail;
- de renforcer les systèmes de collecte de données et d'informations afin de surveiller l'impact socio-économique.

Pendant la phase de maintien de la paix/humanitaire:

- de participer à l'évaluation conjointe des besoins et à l'analyse;
- de définir les objectifs prioritaires;
- d'élaborer des programmes d'assistance à la réhabilitation à impact rapide et de courte durée pour les communautés touchées, grâce à une stratégie de soutien transitoire et une approche intégrée et participative ciblant l'emploi et la génération de revenus.

Pendant l'après-crise:

- d'aider à la réhabilitation et à la reconstruction au moyen d'une approche intégrée dans les domaines du BIT;
- de mettre l'accent sur la création d'emplois, la génération de revenus, la protection sociale et le dialogue social.

## B. Préparation avant la crise et atténuation

Les conflits armés sont loin d'être une génération spontanée. Il y a donc toujours du temps pour des mesures préventives et préparatoires. Les mesures préventives de nature politique sont prises par le DAP des Nations Unies, qui collecte et analyse les informations sur les crises imminentes. D'autres mesures préventives peuvent être prises par des acteurs nationaux et internationaux, s'attaquant aux causes profondes d'un conflit et cherchant à en promouvoir le règlement.

### Cas: Les conflits en Amérique Centrale

Au lendemain des crises qui secouèrent l'Amérique Centrale, le BIT joua un rôle important dans le programme de développement inter-agences (PRODERE), en mettant l'accent sur l'emploi et la génération de revenus en tant que composantes de la stratégie de réintégration des personnes déplacées, des réfugiés et des réfugiés de retour.

Quelque 1 300 000 personnes bénéficièrent du soutien de ce programme, y compris à travers des activités de formation visant à améliorer leurs aptitudes de gestion et le développement de mécanismes de crédit par le truchement d'organismes de développement économique local. Près de 1500 comités de développement local furent mis en place, et les mécanismes de crédit permirent de créer des emplois pour plus de 37 000 personnes. Des projets locaux visant à promouvoir des activités productives occupèrent 72 000 personnes. Environ quarante pour cent des activités de formation s'adressaient aux femmes, qui ont également bénéficié du quart des crédits octroyés.

Dans la plupart des cas, la réponse du BIT peut être facilitée par des mesures et des actions de préparation avant la crise, notamment:

- l'élaboration d'un profil de conflit, grâce à la surveillance des tendances et des faits politiques nouveaux, y compris les initiatives et les réponses du système des Nations Unies, telles que l'action du Conseil de Sécurité, et la surveillance de l'évolution de la situation;

- la confection d'un profil de pays, par la collecte au l'assemblage des données sur des sujets d'intérêt pour le BIT et la préparation d'une image de base;
- le dialogue et la consultation avec les partenaires disponibles, en particulier avec le système des Nations Unies, les partenaires sociaux et les ONG déjà actives dans la zone;<sup>28</sup>
- l'identification des considérations stratégiques, par le choix de la stratégie, de l'approche, des options et des points d'intervention appropriés;
- l'adoption de mesures techniques prévisionnelles liées aux options d'intervention du BIT, par exemple l'élaboration d'ensembles de programmes d'emploi d'urgence et de formation, sur la base des informations disponibles et de l'expérience acquise, pouvant être lancés rapidement et élargis au besoin;
- l'adoption de mesures administratives prévisionnelles liées aux options possibles d'intervention rapide du BIT.

Les analyses et les informations collectées pendant cette phase doivent être périodiquement revues pour savoir si elles restent valables, et l'évaluation et l'analyse doivent être actualisées en conséquence.

### C. Réponse en temps de crise

Évaluation des besoins par le BIT: L'évaluation des besoins par le BIT vise à identifier les problèmes majeurs auxquels le BIT doit faire face, ainsi que les outils et les ressources disponibles et requis à cet effet. Le personnel du BIT devrait faire partie de la mission de l'ONU d'évaluation et d'analyse des besoins, afin que les préoccupations du BIT soient prises en compte le plus tôt possible. Le lecteur devrait consulter les sites cités à l'Annexe 1 du Module 2 intitulée « Liste des sites Internet d'alerte rapide, de surveillance et d'analyse des crises », sous les rubriques « Profils, données et analyses par pays », « Informations et analyses des alertes rapides en cas de conflit » et « Informations de dernière heure et analyse politique ». En outre, il devrait se référer au Manuel d'évaluation rapide des besoins, du BIT, pour de plus amples informations sur la conduite des évaluations des besoins dans ces situations.

---

<sup>28</sup> *Trade Unions in Conflict-affected Countries: Experiences and roles in peace negotiations, social healing, reconstruction and development*, (Les syndicats dans les pays touchés par un conflit: Expérience et rôle dans les négociations de paix, apaisement social, reconstruction et développement, Rapport d'une réunion de délégués du personnel), BIT, Genève, juin 1997.

L'étendue de l'évaluation des besoins peut varier d'un cas à l'autre. Souvent, les enquêtes effectuées auprès des combattants démobilisés, des réfugiés et des réfugiés de retour se font aussitôt que les opérations de maintien de la paix commencent. Il est important d'inclure dans les questionnaires des enquêtes des thèmes qui seront ensuite liés aux initiatives d'emploi et de formation telles que détaillées à l'Annexe 3 (Modèle de questionnaire d'enquête), à l'Annexe 4 (Modèle de méthodologie d'évaluation des besoins communautaires) et à l'Annexe 5 (Modèle de questionnaire destiné aux organismes impliqués dans la formation).

L'évaluation des besoins lors d'un conflit ou en situation d'urgence complexe peut comprendre:

- l'évaluation des besoins communautaires, afin d'identifier le potentiel de relance des économies locales par le biais de l'auto-emploi et la création de micro-entreprises;
- l'identification des associés, des partenaires et des fournisseurs de services pour la formation technique, commerciale, et les services d'appui aux activités commerciales, etc.; l'évaluation de leurs capacités et les mesures à court terme pour le renforcement de leurs capacités; les procédures visant à les impliquer dans le choix des programmes, la planification, la mise en œuvre et le contrôle (ex. autorités locales, dirigeants communautaires, le secteur privé, les ONG, les groupes religieux, les institutions de formation et d'éducation, etc.); l'utilisation maximale des institutions existantes et du personnel local à toutes les étapes de la formulation et de la mise en œuvre des projets;<sup>29</sup>
- l'estimation de l'état de destruction des infrastructures et du potentiel pour une réhabilitation et une reconstruction à forte intensité de main-d'œuvre, par exemple pour faciliter l'accès/le transport et les communications (routes d'accès, pistes, désenclavement des sites, petits ponts); faciliter la réouverture des lignes vitales (centres de distribution des vivres, centres de conservation des vivres, réservoirs d'eau, étangs, puits, trous de sonde, etc., centres médicaux, abris temporaires/semi-permanents); soutenir et relancer les activités agricoles (canaux d'irrigation, terrassement, conservation des sols, reboisement, etc.); reconstruire/rééquiper les centres de formation; reconstruire les logements; et d'autres besoins communautaires et humanitaires (centres de réception, centres temporaires d'in-

---

<sup>29</sup> Annexe 5: Questionnaire pour l'enquête auprès des organisations impliquées dans la formation.

formation et d'orientation, écoles, services d'hygiène et d'assainissement de l'environnement, etc.).

## D. Réponse immédiate/à court terme

Dans la plupart des cas, la coopération du BIT peut prendre la forme d'une approche à deux phases, à savoir une intervention immédiate/à court terme et une intervention à moyen/long terme. Dans l'intervention immédiate/à court terme, le BIT doit chercher à :

- être pleinement représenté dans la direction opérationnelle de l'ONU, qu'elle soit dirigée ou coordonnée par une autorité spéciale intérimaire ou transitoire de l'ONU ou par le PNUD;
- mettre l'accent sur les questions relevant du mandat du BIT, aussi bien dans la réponse globale de l'ONU que dans les programmes spécifiques du BIT qui en font partie;
- fournir ou préparer l'accès à l'emploi et aux revenus en améliorant l'employabilité des personnes touchées par les conflits, grâce à des formations commerciales ou techniques, ainsi qu'aux services d'appui à l'auto-emploi, et en mettant en œuvre un programme de construction et de réhabilitation des infrastructures à forte intensité d'emplois rémunérés. La préparation de ces programmes peut également comprendre la sélection et la formation de personnes vivant dans des camps de réfugiés qui souhaitent rentrer chez eux une fois que les accords de paix sont signés;
- entretenir des liens appropriés et de bons rapports avec les organismes d'aide humanitaire;
- promouvoir et mettre en œuvre des mesures rapides de renforcement des capacités des institutions et des communautés impliquées dans le programme.

Caractéristiques de la réponse du BIT – Comme souligné plus haut, il est probable que les activités d'aide humanitaire et de réhabilitation se chevauchent, et que plusieurs acteurs extérieurs et fournisseurs d'aide entrent en jeu, y compris des bailleurs de fonds bilatéraux et des ONG.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Pour des exemples, se référer aux publications du BIT: *Reintegrating Demobilized Combatants: Experience from four African Countries* (Réintégration des combattants démobilisés: Expérience de quatre pays africains), Genève, 1995; et *A Compendium of Initiatives: Skills Training and Employment Promotion in Conflict-Affected Countries* (Compendium d'initiatives: développement des compétences et promotion de l'emploi dans les pays affecté par un conflit), Genève, 1998.

La réponse du BIT à un conflit doit porter essentiellement sur les aspects suivants:

- Les « projets d'entrée » faciles à lancer – Ces projets devraient faire correspondre les besoins et les fonds immédiatement disponibles, et faire partie également d'autres programmes de l'ONU. Ils sont simples dans leur conception et décentralisés dans leurs modalités de mise en œuvre. Ils sont intégrés dans un programme BIT et comportent des objectifs et des plans d'action spécifiques pour chaque projet/initiative, démontrant la faisabilité sociale et technique, la possibilité de transposition, la durabilité et la rentabilité des approches BIT.
- Une approche ciblant la zone affectée par un conflit – Cette approche permet un ciblage souple incluant les populations touchées, tout en promouvant « l'inclusion et la non-discrimination » et tenant compte des besoins de l'ensemble de la population. Cette approche favorise la pleine implication des communautés locales dans la planification et la prise de décisions, en particulier les communautés qui accueillent des combattants démobilisés et des réfugiés/anciens réfugiés de retour chez eux, ou des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Cette approche permet également une gestion et une mise en œuvre décentralisées, ainsi qu'une relation plus étroite entre les bénéficiaires, les localités et les besoins. Les populations concernées incluent:
  - les combattants démobilisés et bénéficiaires d'une assistance à la réintégration dans les accords de paix;
  - les femmes ex-combattantes;
  - les jeunes ex-combattants et les enfants soldats;
  - les ex-combattants handicapés;
  - les familles/personnes à la charge des ex-combattants;
  - les réfugiés et les anciens réfugiés de retour chez eux et soutenus par le HCR;
  - les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays;
  - les populations résidentes touchées par la guerre, surtout dans les zones où les combats sont intenses;
  - les personnes handicapées du fait de mines anti-personnel.
- Une attention particulière portée aux femmes ex-combattantes, aux ex-combattants handicapés et aux jeunes ex-combattants/enfants soldats. En outre, un intérêt spécial est requis pour les femmes chefs de ménage et les jeunes sans emploi.

Dans la mesure du possible, ils doivent être pris en compte dans tous les programmes. Dans certains cas, des programmes supplémentaires peuvent s'avérer nécessaires.

- Les questions de genre, qui doivent être minutieusement examinées dans les projets à court terme. De plus amples explications sur le sujet sont disponibles dans une autre publication;<sup>31</sup>
- Les questions d'équité, qui sont importantes. Des compromis sont nécessaires entre les besoins des divers groupes (personnes déplacées vs. autres résidents, combattants vs. non-combattants, etc.) en raison du caractère limité des ressources et du besoin de promouvoir la pacification;
- L'appropriation et la durabilité, qui doivent être recherchées par:
  - une mise en œuvre progressive;
  - la participation entière des autorités et communautés locales dans la sélection, la planification, la prise de décisions et la mise en œuvre des projets; quand cela est possible/faissable, la formation de réseaux d'emploi et de développement économique local (ADEL);
  - la promotion de standards et d'approches communes, la complémentarité et la coopération avec des activités similaires/parallèles par le partage des informations et l'organisation d'un Forum des Partenaires, en offrant surtout des indications pour développer l'aspect de création d'emplois dans tous les principaux programmes des partenaires clés.

Options de réponse – composantes thématiques. Le tableau suivant souligne quelques effets négatifs des conflits et les composantes thématiques potentiellement envisageables lors de l'élaboration de l'ensemble des projets à impact rapide. Il peut s'avérer impossible d'inclure toutes les composantes ou de les commencer avant le lancement effectif du programme, mais elles peuvent être prises en compte lors de la mise en œuvre. Seules des initiatives limitées de renforcement des capacités et de formation sont possibles dans une réponse à court terme; d'où l'accent mis sur des efforts de formation accélérée, intensive et par modules. Le matériel et les sessions de formation peuvent être préparés au cours de la phase de préparation avant la crise.

---

<sup>31</sup> BIT: *Gender Guidelines for Employment and Skills Training in Conflict-affected Countries* (Lignes directrices sur l'approche genre pour l'emploi et la formation dans les pays affectés par un conflit), Genève, 1998.

## Aperçu général de la réponse du BIT à un conflit armé

Besoins/ Problèmes	Réponse du BIT
<p><i>Pertes considérables en vies humaines et éclatement de familles</i></p> <p>Dépendance accrue, femmes chefs de ménage, chômage et déscolarisation des jeunes</p> <p><i>Déplacement massif de populations et désintégration de communautés et des structures sociales et systèmes établis</i></p> <p>Réfugiés, anciens réfugiés de retour chez eux, personnes déplacées; traumatisme social et psychologique accru; modification dans les mécanismes de survie des communautés et des ménages, et dans les mécanismes et modèles de leadership pour le dialogue social et la réconciliation</p> <p><i>Augmentation importante du nombre de personnes handicapées</i></p> <p>Ex-combattants handicapés, populations civiles et victimes des mines antipersonnel</p>	<p>Evaluation rapide des besoins communautaires</p> <p>Identification rapide des associés, partenaires et fournisseurs de services</p> <p>Evaluation rapide de l'état de destruction des infrastructures, et du potentiel pour les activités de reconstruction et de réhabilitation à forte intensité de main-d'œuvre, à la fois pour des travaux publics et communautaires</p> <p>Elaboration du cadre institutionnel pour la gestion et la mise en œuvre du programme, y compris les procédures de sélection d'entrepreneurs locaux.</p> <p>Activités de reconstruction et de réhabilitation d'infrastructures, à forte intensité de main-d'œuvre; sélection minutieuse des activités prioritaires, en collaboration avec les communautés locales</p>

Besoins/ Problèmes	Réponse du BIT
<p><i>Démobilisation à large échelle</i></p> <p>Ex-combattants de l'armée régulière, des milices et des autres groupes armés</p> <p><i>Important endommagement d'infrastructures physiques</i></p> <p>Interruption des services essentiels et vitaux, et perturbation des voies d'accès, du transport et des communications</p> <p><i>Perte de production et de ressources productives</i></p> <p>Interruption ou effondrement des activités agricoles, des activités et services du secteur formel, y compris celles des fermes, des usines et des entreprises; perte de machines, d'équipements, de matières premières, des avoirs des ménages/familles; rupture des circuits de vente, de distribution et de commercialisation</p> <p><i>Perte d'emplois et de revenus</i></p> <p>Perte de moyens de subsistance; progression de la pauvreté et de la misère; effondrement et perturbation des marchés du travail; emplois rémunérés extrêmement limités</p>	<p>Composante micro et petites entreprises; identification des opportunités commerciales spécifiques; sensibilisation (1-3jours); formation commerciale accélérée (3-7 jours); formation des formateurs/travailleurs du secteur informel; négociations sur le cadre réglementaire; établissement des mécanismes d'appui au crédit, à la sélection de la production, la commercialisation, etc., à travers des institutions locales/ONG et autres groupes dans la communauté</p> <p>Formation technique accélérée des micro-entrepreneurs pour l'auto-emploi, et des travailleurs rémunérés des projets de construction d'infrastructures à forte intensité de main-d'œuvre; formation rapide des formateurs (1 mois); formation des petits entrepreneurs</p> <p>Autres programmes de formation de courte durée, tels que la formation pour la sensibilisation des organisations locales et des partenaires (1-7 jours); la formation pour la sensibilisation au rôle des femmes dans les activités de réhabilitation (1-3 jours); le renforcement des capacités des organisations communautaires sur des thèmes d'intérêt commun (1-7 jours), etc.</p>

Besoins/ Problèmes	Réponse du BIT
<p><i>Mise en question de l'autorité établie et/ou de la légitimité</i></p> <p>Affaiblissement des institutions et structures gouvernementales existantes; effondrement des services essentiels (fourniture de vivres, santé, éducation et assistance sociale)</p>	<p>Programmes de dialogue social: ADEL; organisation de l'accès sûr à la protection sociale, par des initiatives volontaires à base communautaire, des initiatives de conseil et de sensibilisation</p>

## Cas: L'emploi pour la paix en Sierra Leone

Avec le retour à une paix fragile, la Sierra Leone fait face à la tâche titanesque de reconstruire son économie et sa société. Plus de 45 000 ex-combattants, des centaines de milliers de réfugiés et plus d'un million de personnes déplacées dans leur propre pays doivent retrouver une vie socio-économique « normale ». Presque toute la population a subi des traumatismes dûs au conflit. La Sierra Leone est le pays le moins avancé du monde et n'a pas connu de croissance depuis plusieurs années.

En 1999, la mission BIT d'évaluation des besoins en Sierra Leone recommanda une approche multi-dimensionnelle et intégrée de renforcement des capacités dans le domaine de la création d'emplois. Cette approche consistait en:

- la création d'une unité nationale de l'emploi, devant travailler en collaboration avec la Commission nationale de réhabilitation, de reconstruction et de réintégration, et le Ministère du Travail, de la Sécurité sociale et des Relations professionnelles en tant que centre de renforcement des capacités, de planification et de développement des programmes;
- une composante de réhabilitation et de reconstruction des infrastructures à forte intensité d'emplois dans les zones urbaines et rurales, reliant les bénéficiaires, les localités et les besoins, intégrée à une composante sur l'amélioration des capacités organisationnelles, de gestion et techniques à divers niveaux;
- une composante de formation, orientée vers les besoins précis en emplois indépendants, se basant sur les aptitudes déjà existantes et visant à les diversifier;
- une composante micro et petites entreprises, comprenant le développement du secteur informel et du micro-crédit, la promotion de l'épargne et de systèmes d'appui analogues;
- une attention particulière à l'intégration des groupes prioritaires (les ex-combattants, les femmes, les jeunes et les personnes handicapées);
- la réorganisation et le renforcement des centres d'enregistrement et de services de l'emploi, pour mieux les adapter aux possibilités d'auto-emploi offertes par le marché;
- la mise en place de réseaux d'emploi et de développement économique local, afin de renforcer les capacités locales et de soutenir les initiatives de développement local; et
- un Forum des Partenaires impliquant tous les acteurs du programme de reconstruction, pour appuyer la réconciliation, promouvoir une compréhension commune des problèmes et des stratégies de développement local et faciliter la coordination et l'intégration.

**Financement** – Il est important de faire preuve de réalisme dans la préparation des budgets et de l'enchaînement des composantes des projets. Toutes les options de financement doivent être explorées lors de la mission d'évaluation des besoins et de formulation de programmes. Cependant, l'incorporation des propositions du BIT dans l'appel consolidé de l'ONU n'est pas une garantie de financement, pour deux raisons. Premièrement, l'appel peut être sous-financé et, deuxièmement, les bailleurs de fonds peuvent allouer des fonds pour des projets similaires/parallèles à d'autres agences ou ONG. Le coordonnateur des opérations de l'ONU doit être la première source de financement du BIT et pouvoir mobiliser les contributions des bailleurs de fonds. En vue d'obtenir le financement des programmes à court terme, le BIT procède à une décomposition du financement par composante et par priorité. Les bailleurs de fonds et les autres partenaires potentiels devraient néanmoins être directement informés des projets du BIT.

**Format** – Au cas où le BIT parvient à un accord avec le PNUD pour le financement initial, le format du Document d'Appui au Programme du PNUD peut être utilisé, en particulier pour les projets à composantes multiples. Ceci a l'avantage que la mise en œuvre peut commencer rapidement. Il est important de réduire au minimum l'utilisation de personnel et de matériel extérieurs, et de maximiser l'utilisation du personnel et des ressources locales. En ce qui concerne les Appels globaux de l'ONU, un format différent est requis et se trouve annexé au Module 1 – Les catastrophes naturelles.

## *E. Réponse à moyen/long terme*

Il est probable que la réhabilitation et la reconstruction d'un pays touché par un conflit durent plusieurs années. Par le passé, les promesses d'aide des bailleurs de fonds pour la reconstruction étaient généralement regroupées, par le biais du Processus d'appels consolidés (PAC) de l'ONU. Le personnel du BIT doit s'informer des actions entreprises par l'agence leader de l'ONU afin de s'assurer que la stratégie d'après-conflit du BIT est élaborée à temps et est incorporée dans le PAC. Généralement, au cours de la phase d'après conflit, quand la situation sécuritaire est stabilisée, cinq principaux bailleurs d'aide – la Banque mondiale, l'UE, les bailleurs de fonds bilatéraux, le PNUD et les ONG – s'engagent dans la reconstruction, en utilisant leurs approches et modalités préférées.

La préparation d'une intervention à moyen terme du BIT devrait se faire sur la base d'une évaluation réaliste des sources et du volume de financement disponibles.

### Cas: Les réponses du BIT pour la reconstruction post-conflit

Avec plus de trente interventions récentes dans 20 pays affectés par des conflits, le BIT a accumulé une expérience et une expertise considérables dans la reconstruction post-conflit. En tant qu'un des multiples acteurs majeurs de la réponse post-conflit, le BIT a généralement insisté sur:

- la création directe d'emplois, par des activités de réhabilitation des infrastructures à forte intensité de main-d'œuvre (7 cas);
- l'amélioration de « l'employabilité » des groupes affectés par les conflits, par le développement des compétences techniques et la formation professionnelle (10 cas);
- l'assistance au redressement des économies locales, grâce au développement de la micro entreprise, la micro-finance, la formation commerciale et des services d'appui connexes (10 cas);
- la promotion de l'organisation des groupes touchés par les conflits, par la création d'Agences de développement économique local (ADEL), liée à des activités techniques (4 cas);
- la promotion de la participation des femmes aux activités techniques du BIT (24 cas);
- l'assistance à la réhabilitation des personnes handicapées (4 cas directs et plusieurs cas intégrés);
- le renforcement des capacités des associés, des partenaires, des formateurs et des fournisseurs de service (tous les cas).

Source: *BIT: Un cadre pour les politiques et les interventions du BIT dans les pays touchés par des lits*, Genève, 1999, Annexes 3A et 3B, p. 81-89, et les résumés de projet y afférents.

## ANNEXE 1:

# Indications génériques de l'ONU pour une approche de Cadre stratégique (ONU, avril 1999)

## I. Introduction

Pour permettre une plus grande cohérence de l'aide internationale pour la paix, la réconciliation et la reconstruction dans les pays en crise, le CAC a fait sien le concept et les éléments de base d'une approche de Cadre stratégique. Il est prévu que les Cadres stratégiques seront élaborés pour un nombre limité de pays en crise ou sortant d'une crise.

L'approche de Cadre stratégique se fonde sur l'hypothèse qu'une opération réussie de construction de la paix nécessite partenariat et coopération dans le programme d'aide, et des stratégies politiques qui se soutiennent mutuellement et qui prennent en compte les droits de l'homme. Ceci requiert une élaboration claire des principes des politiques devant guider l'action de l'ONU, ainsi que la définition des arrangements institutionnels/de coordination au siège et sur le terrain afin d'assurer une cohésion entre les partenaires et les entités de l'ONU. Il requiert également une analyse dynamique pour définir les objectifs clés prioritaires, les suivre et les actualiser. L'appropriation et la participation locale sont également fondamentales pour le succès de cette approche.

## II. Critères et sélection

L'approche de Cadre stratégique sera appliquée de façon sélective, où une partie ou la totalité des critères suivants sont réunis:

- l'ONU a un mandat politique reconnu et joue un rôle leader dans le règlement des conflits et l'établissement de la paix;
- la situation se caractérise par un affaiblissement marqué ou l'effondrement total de l'autorité de l'Etat;
- la situation se caractérise par l'interruption ou l'absence de mécanismes réguliers de consultation entre le gouvernement, l'ONU et les bailleurs de fonds;
- la situation nécessite une réponse multidimensionnelle de l'ONU et une collaboration étroite entre les parties extérieures;
- la situation sécuritaire appelle à des mesures spéciales.

Par décision du CAC de mars 1998, le Secrétaire général a confié au Secrétaire général adjoint la responsabilité de superviser la mise en place des Cadres stratégiques dans un nombre limité de pays où cette approche serait appliquée. La responsabilité d'initier un Cadre stratégique dans un pays particulier est du ressort du Secrétaire général adjoint. Cette décision doit cependant être prise sur la base d'une recommandation consolidée du Comité Exécutif sur la Paix et la Sécurité (CEPS), du Comité Exécutif du Groupe de Développement des Nations Unies (GDNU), du Comité Exécutif pour les Affaires Humanitaires (CEAH), du Comité Permanent Inter-Agences (CPIA) et d'autres organismes pertinents du système des Nations Unies.

Quand il est établi que les critères sus-cités ne s'appliquent plus, une transition se fera vers des mécanismes de programmation et de coordination normaux.

### *III. Principes directeurs, politiques, analyses, objectifs*

Les activités des entités politiques et d'assistance de l'ONU, ainsi que celles de tous les partenaires du Cadre stratégique, seront guidées par un ensemble de principes communs. Des négociations entre les acteurs extérieurs et leurs homologues nationaux et locaux seront nécessaires pour: (a) s'assurer que les activités de tous les partenaires suivent ces principes; et (b) identifier et choisir des groupes prioritaires communs et mettre en œuvre la stratégie convenue.

Les principes directeurs suivants sont tirés de la législation de base du système des Nations Unies et devraient éclairer les activités de l'ONU dans les pays en crise ou sortant d'une crise:

- toutes les activités de l'ONU doivent contribuer à l'effort d'ensemble visant à parvenir à une paix durable, à la sécurité et au respect des droits de l'homme, en conformité avec les objectifs des Nations Unies tels qu'ils sont présentés dans la Charte et autres instruments essentiels;
- toutes les activités du système des Nations Unies doivent se baser sur les principes d'humanitarisme, d'universalité et d'impartialité, et surtout sur l'impératif humanitaire de sauver des vies.

Les politiques suivantes, visant à permettre une action cohérente, doivent être considérées comme génériques dans les situations qui nécessitent un Cadre stratégique:

- les agences et partenaires de l'ONU dans le Cadre stratégique « parleront d'une même voix » sur les questions de principe et conviendront des conditions collectives d'engagement ou de désengagement;
- l'aide humanitaire, en tant que moyen de sauver des vies humaines, ne doit être soumise à aucune conditionnalité; les activités de ce type seront définies par l'équipe du pays;
- l'aide internationale sera fournie selon les besoins et ne fera l'objet d'aucune forme de discrimination;
- la sécurité du personnel de l'ONU et du personnel associé sera une donnée importante dans la conception et la mise en œuvre du programme d'assistance;
- les politiques et les standards de performance sur des questions clés, telles que l'égalité des sexes, la protection de l'enfant, les stupéfiants ou le VIH/SIDA, seront mis en relief;
- les organisations d'aide humanitaire s'assureront que leur travail soutient l'effort de reconstruction; les organisations d'aide au développement participeront à l'effort de reconstruction dès les premières étapes; les activités de l'ONU seront conçues pour assurer une appropriation nationale et locale à tous les niveaux;
- le soutien aux institutions et le renforcement de leurs capacités ne sera pas assuré par le système des Nations Unies si les dispositions de fond des instruments de base des Nations Unies tels que la Charte et les autres instruments liés aux droits de l'homme ne sont pas respectées par les autorités nationales.

L'élaboration de ces politiques pour un pays donné nécessite une évaluation conjointe et une analyse appropriées de l'environnement du pays par les parties concernées du système des Nations Unies. Une telle analyse se fondera sur les systèmes d'alerte rapide existants, ainsi que sur les autres études disponibles dans les domaines pertinents. Cette analyse doit prendre en compte la culture locale et le droit coutumier. Elle doit être dynamique et continue.

Cette analyse sous-tendra des objectifs clairs, communs et prioritaires, le cas échéant actualisés. Afin de s'assurer de l'appropriation du projet, surtout par les acteurs nationaux et locaux, le processus d'élaboration et de définition des objectifs prioritaires doit être consultatif et participatif.

Les objectifs de l'assistance sont les suivants:

- obtenir la cessation des hostilités, le désarmement et la démobilisation;

- encourager le consensus politique national, et au besoin régional, en faveur du processus de paix;
- s'assurer que tout règlement ou accord soit durable et qu'il touche aux causes profondes de la crise;
- s'assurer de l'accord pour une stratégie cohérente de construction de la paix impliquant tous les principaux acteurs potentiels;
- faciliter la mise en place d'un gouvernement représentatif de base très large;
- relancer les activités économiques afin de maintenir la paix et la sécurité.

Nous donnons ci-après, à titre indicatif, des objectifs en matière d'assistance, de protection et de droits de l'homme. La définition de ces objectifs aidera à arrêter les objectifs politiques et pourra s'en inspirer. Conduite par le Coordonnateur Résident des Nations Unies et/ou du Coordonnateur des Affaires Humanitaires, l'élaboration de ces objectifs se fera aussi de manière à faire ressortir que le redressement après une crise nécessite une collaboration rapide et durable entre les acteurs de l'aide humanitaire et du développement. Ces objectifs consistent à :

- sauver des vies, alléger les souffrances et prévenir les menaces futures à la vie et à la sécurité;
- renforcer les mécanismes de survie des personnes et des communautés;
- promouvoir et protéger les droits de l'homme, y compris le développement des capacités nationales, avec un accent particulier sur les droits des femmes, des enfants et autres groupes vulnérables, ainsi que la promotion de l'égalité entre homme et femmes;
- fournir et relancer les services sociaux de base;
- renforcer les capacités des nationaux, aussi bien les hommes que les femmes, à construire des moyens d'existence durables;
- protéger les réfugiés et les personnes déplacées et assurer leur retour et leur réintégration, en mettant l'accent sur les perspectives liées aux question de genre;
- poser les bases de la stabilité macro-économique, de la relance économique et de la bonne gouvernance;
- reconstruire les systèmes juridique et judiciaire nationaux.

L'élaboration d'objectifs d'assistance cohérents sera un processus dynamique, participatif et tourné vers le terrain. Le processus de consulta-

tion devrait (a) déterminer les objectifs prioritaires, afin que les besoins prioritaires sectoriels et communautaires ainsi que ceux des groupes défavorisés, soient satisfaits de manière cohérente; (b) élaborer un programme d'assistance participatif auquel toutes les parties prenantes devraient souscrire et (c) s'assurer de l'engagement collectif de tous les partenaires, y compris les partenaires nationaux, à la mise en œuvre des programmes convenus.

#### *IV. Les mécanismes institutionnels*

Des mécanismes spécifiques de collaboration seront nécessaires pour la mise en œuvre d'un Cadre stratégique, et ce aussi bien au niveau du siège que du terrain. Même si la nature de ces mécanismes dépendra de la situation propre de chaque pays, les éléments suivants seront nécessaires:

##### *Au siège*

L'élaboration et la mise en œuvre d'un Cadre stratégique sur le terrain devraient être facilitées par la prise en compte appropriée et la résolution, au niveau du siège, des questions de politique clés. Pour ce faire, le Secrétaire général adjoint organisera la participation des représentants des agences du système des Nations Unies et d'autres agences qui sont des acteurs majeurs dans le pays concerné, dans un processus consultatif approprié. Reconnaisant le rôle et le mandat des structures de coordination existantes, les mécanismes de consultation prévus au niveau du siège doivent permettre les liens nécessaires et favoriser la collaboration afin de soutenir l'élaboration et la mise en œuvre d'un Cadre stratégique propre au pays donné.

##### *Sur le terrain*

La mise en œuvre d'un Cadre stratégique qui met l'accent sur le partenariat, requerra la mise en place d'une structure adéquate de coordination sur le terrain, composée de représentants du Bureau du Représentant Spécial ou de l'Envoyé Spécial, selon le cas, du Coordonnateur Résident du système des Nations Unies et/ou du Coordonnateur des Affaires Humanitaires, des représentants des agences d'aide de l'ONU, des structures de coordination des ONG et/ou des ONG particulières, de la Banque mondiale, du mouvement de la Croix Rouge, des bailleurs de fonds pour l'aide internationale et, quand cela est possible, des représentants nationaux. Même dans une situation d'effondrement de l'autorité de l'Etat, tous les

efforts possibles doivent être déployés afin de s'assurer que les communautés locales participent au processus.

La structure de coordination qui sera installée décidera des priorités d'assistance, en tenant compte des préoccupations nationales et de sécurité, et développera une division du travail, une meilleure coordination et des mécanismes opérationnels. En outre, elle s'assurera que les projets et programmes spécifiques servent les priorités et les objectifs communs. Elle sera chargée du règlement de tout différend né de la programmation collective dans le pays, en tenant compte des mandats et priorités globales de chaque organisme. La structure de coordination définira les activités considérées comme pouvant sauver des vies et sera normalement présidée par le Coordonnateur Résident du système des Nations Unies et/ou le Coordonnateur des Affaires Humanitaires. La structure de coordination devrait être le point focal des consultations, afin de s'assurer que la stratégie politique et le programme d'aide sont mutuellement bénéfiques et renforcent la logique de paix. Cette structure devrait être également le principal forum au sein duquel les résultats du système de surveillance et d'évaluation seront débattus, afin de déterminer les mesures correctives éventuelles du programme d'aide.

Les clés du fonctionnement de ce mécanisme et de la mise en œuvre du Cadre stratégique sont la complémentarité et l'harmonisation des activités du Représentant/Envoyé Spécial du Secrétaire Général, celles des autres missions spéciales de l'ONU et celles du Coordonnateur Résident/Coordonnateur des Affaires Humanitaires. Quand un Représentant/Envoyé Spécial est nommé, il/elle est responsable de l'ensemble des activités de l'ONU. Une bonne harmonisation nécessitera des consultations et une coordination régulières entre le Représentant/Envoyé Spécial du Secrétaire Générale, le Coordonnateur Résident de l'ONU/Coordonnateur des Affaires Humanitaires et l'équipe du pays, y compris le partage des informations sur les stratégies et les activités.

## V. *Suivi et Evaluation*

Les activités de l'ONU seront menées dans le respect de normes de transparence et de responsabilité d'un niveau élevées, et seront jugées, contrôlées et évaluées par rapport à des objectifs clairement définis. Pour ce faire, les agences de l'ONU collaboreront afin de mettre au point une unité commune de surveillance stratégique et d'évaluation, tenant compte des nécessités et spécificités locales, ou d'installer une unité indépendante. Cette unité s'inspirera de repères/ indicateurs établis sur la base de principes et d'objectifs politiques et d'assistance partagés. Elle aura la responsabilité de surveiller (a) la pertinence des objectifs définis par rapport à la

réalité du terrain; (b) la direction et l'impact du programme d'aide internationale et son adéquation aux objectifs politiques; (c) l'adhésion de tous aux principes, politiques et objectifs convenus et définis par le Cadre stratégique. Le but ultime est de parvenir à une évaluation fiable et réaliste de l'impact de l'aide internationale et des progrès réalisés en matière de construction de la paix. Le système de surveillance doit, dans toute la mesure du possible, inclure les ONG, les représentants des bailleurs de fonds et, le cas échéant, les autorités nationales/locales.

## VI. *Financement*

L'un des objectifs du présent partenariat est d'obtenir un financement approprié et prévisible de l'aide internationale. Le Cadre stratégique se veut une étape importante vers des mécanismes de financement structurés, axés sur la demande et de qualité, tels que les Processus d'appels consolidés (PAC). Il vise également à éliminer les chevauchements et les failles dans le financement des activités humanitaires, de reconstruction et de développement, en définissant de façon spécifique les canaux par lesquels les bailleurs de fonds devront acheminer les fonds et en renforçant les liens entre l'aide humanitaire et l'aide au développement par la prise en compte des impératifs de réhabilitation et reconstruction.

## ANNEXE 2:

### Cadre stratégique d'assistance: l'approche OCDE-CAD

Un cadre stratégique expose le bien-fondé du programme d'aide humanitaire et de reconstruction. Il définit les déterminants politiques, économiques et sociaux sous-jacents, et fournit le contexte et la logique pour une allocation rationnelle des ressources destinées à l'aide humanitaire, la reconstruction et le développement. Les cadres stratégiques sont à la fois un processus de recherche de consensus et un produit, et sont élaborés en collaboration avec le gouvernement et les autres acteurs locaux, les principaux bailleurs de fonds et les organismes internationaux de financement. Ils doivent permettre de répondre aux questions suivantes:

#### *Analyse de situation*

- Quel est l'environnement politique, économique, social et sécuritaire qui règne dans le pays?
- Quelles sont les conséquences des récents événements; par exemple le retour d'un grand nombre de personnes déplacées?
- Quelle est la réponse du gouvernement face à ces événements en termes de stratégie, de gouvernance, d'institutions et de gestion économique?
- Quels sont les paramètres macro-économiques?
- Quelles ressources financières nationales et externes sont disponibles?

#### *Evaluation des risques*

- Des arrangements politiques pouvant résister à la tension et au stress des ajustements sont-ils possibles?
- Les conditions de sécurité peuvent-elles créer un environnement approprié pour un début de reconstruction?
- L'aide extérieure peut-elle aider à effacer les séquelles d'un conflit violent et à mettre en place un processus menant à une société plus juste, plus humaine et plus productive?

## *Programme de réponse*

- Quels sont les objectifs immédiats et à long terme du programme?
- Quelles sont les composantes principales du programme visant le règlement du conflit, la réconciliation et la reconstruction qui nécessitent un appui extérieur (ex.: réintégration et reconstruction, renforcement des capacités, systèmes judiciaire et de gouvernance)?
- Existe-t-il une « carte routière » permettant d'atteindre ces objectifs (y compris un « filet de sécurité » transitoire couvrant les besoins essentiels en matière de nutrition, d'eau, de logement et de fourniture de soins médicaux primaires, d'éducation et d'autres services et infrastructures sociaux, d'appui à un retour au travail productif et à des moyens de subsistance durables, de renforcement des systèmes de gestion et d'administration communautaires)?
- Existe-t-il une stratégie en place ou en préparation pour les questions de genre portant sur les principales thématiques du programme, telles que la réforme du secteur de la sécurité, la réconciliation nationale et le renforcement des institutions?
- Comment le budget disponible est-il réparti entre les objectifs sus-cités?

## *Impératifs pour le succès*

- Quelles sont les conditions essentielles à remplir pour une mise en œuvre satisfaisante du programme?
- Quelle est la capacité des communautés et des groupes locaux à identifier et à satisfaire leurs besoins?
- Une attention particulière a-t-elle été accordée au rôle des femmes dans la réconciliation et la reconstruction?
- Existe-t-il une coordination efficace entre les acteurs nationaux et internationaux?
- Comment peut-on réconcilier les besoins à court et à long terme et éviter la dépendance?
- Des mesures de relais ont-elles été prévues pour toutes les formes d'appui direct?
- Les ressources disponibles sont-elles suffisantes pour couvrir les coûts de fonctionnement?

## ANNEXE 3: Questionnaires a l'intention des ex-combattants

*(Utiliser une feuille différente pour chaque partie)*

*N.B.: Quelques adaptations seront nécessaires selon les circonstances locales*

### *Première partie: Identification*

1. Nom:
2. Age/date de naissance:
3. Sexe:                    M                    F
4. Etat civil:            a) Marié(e)        b) Divorcé(e)  
                                  c) Séparé(e)        d) Veuf/veuve
5. Nombre de personnes à charge:
  - Nom du père:
  - Adresse:
  - Profession:
  - Nom de la mère:
  - Adresse:
  - Profession:
6. Domicile: village/ville; district/province
7. Où allez-vous vivre après la démobilisation?
  - a) Propre région/village/ville
  - b) Autre région/village/ville

## *Deuxième partie: Education, travail et expérience*

8. Nom:
9. Que faisiez-vous avant de rejoindre les rangs de l'armée?
  - a) Etudes:
  - b) Emploi:
  - c) Autres:
10.
  - a) Nom de l'école que vous fréquentez:
  - b) Niveau d'instruction:
11. a) Avez-vous une quelconque formation?  
Oui Non
  - b) Qualifications:
  - c) Nom du centre de formation:
  - d) Adresse:
12.
  - a) Nombre d'années passées dans l'armée:
  - b) Grade:
  - c) Type de fonction occupée (ex: Soldat, chauffeur, cuisinier, planton/coursier, médecin/fonction paramédicale):
13. Êtes-vous prêt(e) à exercer le même métier que celui que vous exerciez avant votre recrutement dans l'armée?  
Oui Non
14. Quel métier/activité exercerez-vous après la démobilisation?
15. Pendant combien de mois pouvez-vous espérer travailler dans l'agriculture ou la pêche?
16. Quel type de travail rémunéré de reconstruction à haute intensité de main-d'œuvre aimeriez-vous faire?
17. Que savez-vous du programme de réintégration?
18. Voulez-vous améliorer votre niveau d'instruction?
19. Quelle activité avez-vous choisie?
20. Pouvez-vous indiquer un second choix?
21. Pouvez-vous justifier votre choix?

### Troisième partie: Auto-emploi/micro-entreprise/petite entreprise

22. Nom:
23. Quel objectif voulez-vous atteindre en vous lançant dans cette activité? Pouvez-vous décrire votre objectif personnel ou en tant qu'entrepreneur?
24. Savez-vous que vous devez remplir des conditions très strictes pour recevoir l'appui à l'auto-emploi?  
 Oui Non
25. Quelle est votre conception de cette activité?
- a) Quels produits ou services comptez-vous fabriquer ou offrir?
  - b) Où les fabriquerez-vous?
  - c) Où les vendrez-vous?
  - d) Qui d'autre fabrique les mêmes produits ou des produits similaires?
  - e) Pourquoi pensez-vous que votre produit se vendra? La demande existe-t-elle?
  - f) De quelles matières premières aurez-vous besoin?
  - g) Où et comment les obtiendrez-vous?
  - h) Combien de temps vous faudra-t-il pour fabriquer le produit?
  - i) Combien de temps vous faudra-t-il pour le vendre?
  - j) De quelles ressources aurez-vous besoin?
  - k) Quelle aide souhaiteriez-vous obtenir?

Etudes supplémentaires:      Oui              Non

Formation professionnelle:      Oui              Non

Assistance technique:      Oui              Non

Outils de travail:      Oui              Non

Crédit:      Oui              Non

Commercialisation:      Oui              Non

Autres choses (précisez le cas échéant) :

- l) Si vous bénéficiez d'un crédit, pensez-vous pouvoir le rembourser grâce aux revenus tirés de vos activités?
- Oui Non
- Quel est le montant du crédit dont vous aurez besoin?
- Combien de temps vous faudra-t-il pour le rembourser?
- m) En combien de temps pensez-vous que votre activité commerciale deviendra rentable?
- n) Quels sont les risques?

*N.B.: Ceci n'est pas un formulaire d'évaluation ou de faisabilité. Le but recherché est d'évaluer l'individu en termes d'aptitudes, de motivation/détermination, de capacité à comprendre/interpréter l'activité choisie ainsi que les risques et les besoins qui y sont liés. Evitez de susciter de faux espoirs.*

#### **Quatrième partie: Formulaire médical et de santé**

26. Nom:
27. Maladies:  
Traitements reçus:
28. Nature d'un handicap éventuel:  
Incapacités fonctionnelles:
29. Justifiez le besoin d'une assistance socio-psychologique:
30. Autres observations:

## ANNEXE 4:

# Modèle de méthodologie d'évaluation des besoins communautaires: Problèmes d'accès aux zones rurales<sup>32</sup>

### *Etapes 1 et 2: Collecte et traitement des données*

La première étape dans la planification de l'accessibilité est de procéder à une analyse de la situation qui identifie les problèmes d'accès aux zones cibles, à la fois en termes de mobilité de la population et d'emplacement des services et des infrastructures. Les collectivités, organisations (pouvoirs publics et ONG) et individus locaux sont impliqués dans ce processus, en apportant les informations nécessaires. Un personnel local sera formé à la réalisation des sondages nécessaires et au traitement des données. Celles-ci comprennent des données secondaires (population, production agricole, etc.) et des données principales. Au niveau des ménages, les données principales portent sur la gestion du temps et le mode d'accès aux services et aux infrastructures. Les données collectées sont traitées et analysées, ce qui aboutit à une définition des besoins en voies d'accès ou en transport fondée sur la demande des régions cibles.

### *Etape 3: Préparation des profils, des indicateurs et des cartes d'accessibilité*

Les profils d'accès des zones cibles couvrent un ensemble d'informations de base sur l'emplacement des services et des infrastructures ainsi que sur les difficultés des populations à y accéder. Des indicateurs d'accessibilité (IA) sont préparés pour chaque secteur. Le calcul des indicateurs se fait en tenant compte du nombre de ménages (N) dans une zone cible, du temps moyen mis pour atteindre chaque infrastructure/service (T), de la fréquence des déplacements vers chaque infrastructure au cours d'une période donnée (F) et un temps de déplacement cible/acceptable (T<sub>m</sub>) pour l'accès dans un secteur donné. La formule de calcul de l'Indicateur d'Accessibilité est la suivante:  $IA = N \times (T - T_m) \times F$ . En outre, des cartes d'accessibilité sont préparées sur la base des informations collectées, afin de permettre une meilleure présentation visuelle des profils d'accès dans les zones cibles, ainsi que des solutions de rechange aux problèmes d'accès.

<sup>32</sup> Fatemeh, A.N. et Edmonds, G.: « Rural Access Problems » (Problèmes d'accès aux zones rurales) dans *ASIST Bulletin*, No. 10, Janv. 2000, [www.ilo.org/employment/recon/eiip/asist/bulletin/bul-10/index.htm](http://www.ilo.org/employment/recon/eiip/asist/bulletin/bul-10/index.htm)

### *Etape 4: Définition des priorités*

Plus grande est la valeur de IA, plus grave est le problème d'accès. Les zones cibles sont donc classées selon les critères précités. La zone cible ayant le pire indicateur d'accès dans un secteur donné est prioritaire dans le cadre de l'amélioration de l'accès dans ce secteur.

### *Etapes 5 et 6: Validation des données et définition des cibles et objectifs*

Les profils d'accès seront présentés et les données collectées validées au cours d'un atelier de formation qui verra la participation des représentants des pouvoirs publics, organisations et communautés locales. Au cours de cet atelier, les objectifs sectoriels d'amélioration de l'accès seront définis. Lorsqu'il existe des cibles nationales, elles serviront à définir des objectifs globaux. A titre d'exemple, tous les ménages d'une région devraient avoir un accès direct à l'eau potable pendant toute l'année et ne devront pas parcourir plus de 500 mètres pour y accéder. Ces objectifs doivent être réalistes et réalisables, et donc être fondés sur les ressources disponibles.

### *Etape 7: Identification des projets*

Les résultats de l'atelier sus-mentionné permettront d'identifier un ensemble d'interventions/projets qui réduisent, de la façon la plus efficace, le temps et les efforts pour accéder aux biens, services et infrastructures. Ces interventions concerneront les transports (infrastructures rurales de transport, moyens de transport à faible coût ou services de transport) et les autres services (à l'exemple d'une meilleure répartition des services ou d'un emplacement approprié des services).

### *Etape 8: Mise en œuvre, suivi et évaluation*

Les projets identifiés sont ensuite pris en compte et intégrés dans le système général de planification du développement local, pour mise en œuvre, surveillance et évaluation. Les communautés et les organisations visées sont non seulement impliquées dans la planification, mais également dans la mise en œuvre et la maintenance des projets envisagés.

## ANNEXE 5:

# Questionnaires à l'intention des ONG/groupes religieux/autres organisations impliqués dans la formation rurale non-agricole pour l'emploi et l'auto-emploi

*N.B.: Quelques adaptations s'avéreront nécessaires en vue d'épouser les contours spécifiques à un pays donné.*

Nom de l'Organisation:

Adresse:

1. Citez vos principaux secteurs d'activité. Depuis quand êtes-vous opérationnel dans ces domaines?

Production:

Date de début:

Formation:

Date de début:

Formation et production:

Date de début:

Autres (à préciser):

2. Décrivez votre capacité de formation.

- Dans quels domaines offrez-vous de la formation? Indiquez chaque domaine (technique et/ou commercial).
- Quelle est la durée de la formation par domaine? Indiquez le chronogramme du cours de formation.
- Combien d'élèves sont actuellement inscrits dans vos programmes de formation par domaine?
- Combien de formateurs employez-vous actuellement par domaine?
- Décrivez l'atelier/la salle de travail ou autres structures disponibles pour la formation.

- Décrivez brièvement le contenu/programme de chaque domaine. Si possible, veuillez fournir la documentation nécessaire.
3. D'autres aptitudes/domaines peuvent-ils être ajoutés? Si oui, veuillez indiquer lesquels et combien de temps et/ou de préparation technique sont nécessaires pour le démarrage de la formation dans chaque domaine.
  4. La capacité d'accueil de vos structures actuelles vous permet-elle d'accueillir d'autres élèves dans les domaines existants? Si oui, veuillez en indiquer le nombre et les domaines concernés.
  5. La formation se base-t-elle sur l'identification des opportunités d'emploi génératrices de revenus dans la région?
  6. Une évaluation des besoins ou une étude de faisabilité a-t-elle été conduite? Si oui, veuillez indiquer quand cela a été fait.
  7. Les élèves ont-ils pu entreprendre des activités génératrices de revenus à la fin de la formation? Si possible, veuillez indiquer, par domaine d'activité, le nombre d'élèves auto-employés ou ayant lancé une micro-entreprise au terme de la formation.
  8. Quelle aide apportez-vous aux élèves en plus de la formation?
    - a) Octroyez-vous des prêts aux élèves?  
Si oui, veuillez préciser le montant par domaine d'activité.
    - b) Fournissez-vous du matériel/des outils aux élèves à la fin de la formation pour leur permettre de lancer leurs propres activités?
    - c) Aidez-vous les élèves à acheter les matières premières?
    - d) Aidez-vous à la commercialisation?
    - e) Aidez-vous dans le domaine technique; par exemple dans la conception (dans le domaine de l'artisanat) ou les problèmes de production?
    - f) Suivez-vous l'évolution des élèves?  
Si oui, combien de temps faut-il pour qu'ils vivent de leur travail (production/activité commerciale)?
  9. Avez-vous évalué le coût par élève et par domaine?  
Si oui, fournissez quelques estimations.

10. Pouvez-vous accepter de former des ex-combattants?  
Si oui, veuillez préciser le nombre et les domaines.
11. Quelle aide aimeriez-vous recevoir pour la formation des ex-combattants?  
*(les catégories ci-dessous dépendront des dispositions en cours dans le programme de réintégration.)*
  - Fonds additionnels par élève
  - Caisse à outils par élève selon les domaines
  - Fonds additionnels pour l'octroi des prêts à la fin de la formation
  - Formation des formateurs
  - Modules de formation pour d'autres domaines
12. A votre avis, quelles sont les perspectives en termes d'auto-emploi, de micro-entreprise ou de petit commerce pour les ex-combattants supplémentaires à former?
  - Existe-t-il une demande supplémentaire pour leurs compétences ou les produits qu'ils fabriqueront? Veuillez indiquer, par ordre de priorité, quelles aptitudes/produits présentent un meilleur potentiel ou de meilleures opportunités.
  - Les matières premières sont-elles disponibles localement?  
Si oui, existent-elles en quantité suffisante?  
Si non, quelles dispositions ont-elles été prises pour les obtenir/les acheter? (la réponse dépendra du domaine technique/produit en question).
  - Faut-il prendre des mesures pour élargir le marché de ces produits ou dans l'assistance à la commercialisation?
  - Y a-t-il des règlements concernant les licences/enregistrements ou d'autres formalités qui peuvent être modifiés?
13. A la lumière de votre expérience, quelles mesures sont nécessaires pour faciliter la réintégration des soldats démobilisés dans cette région par le biais d'activités productives non agricoles?
14. Toute autre information complémentaire:



# Module 4 – Les transitions sociales et politiques difficiles

## I. Introduction aux transitions sociales et politiques difficiles

### A. Caractéristiques

Les transitions sociales et politiques difficiles sont des processus dynamiques et incertains, aux résultats imprévisibles. Elles peuvent être provoquées par des facteurs internes ou externes, ou par la conjugaison des deux. Certains pays en transition socio-politique connaissent une instabilité prolongée, alors que dans d'autres la situation dégénère rapidement en crise. Les pays en transition socio-politique ne basculent pas toujours dans la crise, mais s'installent dans une situation d'instabilité politique prolongée. Ces transitions peuvent donner lieu à une panoplie de situations différentes.

Récession, inefficacité, banqueroute, manque d'investissements étrangers et chômage, sont souvent les résultats des transitions sociales et politiques. Ces problèmes sont de nature à exacerber les tensions entre groupes religieux, ethniques ou politiques et peuvent contribuer à la montée de la criminalité, de l'insécurité générale ou de conflits armés internes. L'insécurité et les conflits peuvent entraîner des pertes considérables en vies humaines et en biens, le déplacement des populations à l'intérieur ou à l'extérieur des frontières, l'endommagement et la destruction des systèmes de production et des infrastructures sociales et économiques.

### B. Causes

Des facteurs multiples et imbriqués contribuent aux transitions sociales et politiques. Les situations récentes de crise peuvent être attribuées à:

- *la formation de nouveaux Etats à partir d'anciennes entités, due à des facteurs politiques et économiques (Ex.: la division de l'ancienne Union soviétique en 20 nouveaux Etats);*

- *les mouvements d'émancipation politique ou de séparation* (autonomie et sécession), fondés sur l'identité ethnique, religieuse, linguistique ou culturelle, entraînant la création de nouveaux États (ex: l'ancienne Yougoslavie);
- *la transition vers de nouveaux systèmes politiques*, souvent précédée par de violents combats (ex.: l'entrée du Cambodge et du Mozambique dans l'ère de la démocratie, la sortie de l'Afrique du Sud du régime de l'Apartheid);
- *des transitions sociales dues à l'instauration de nouveaux systèmes socio-économiques et politiques* (ex.: les pays de l'Europe Centrale et Orientale, la Mongolie, le Laos, le Vietnam et la Chine).

La nature évolutive des transitions complexes (sociales, politiques ou économiques) peut être attribuée à un ensemble de facteurs étroitement imbriqués, se rapportant notamment à: "une agression interne, un déclin interne et une corrosion externe". Certains facteurs d'"agression interne", sont liés à des sociétés bipolaires ou multipolaires où des groupes divers revendiquent un meilleur accès aux ressources de l'Etat, à la fragmentation politique et à la remobilisation autour d'une idéologie de rassemblement (ethnicité, religion), à l'affaiblissement de l'Etat dominant ou autocratique. D'autres facteurs, de "déclin interne", sont liés à la dégradation du tissu économique, au déclin du bien-être ou du développement social, à l'incapacité des institutions étatiques à fournir des services de base ou minimum, au hiatus entre les progrès démocratiques et les premiers effets de la transition économique, aux mouvements de revendication de droits (populations autochtones, minorités) et aux mouvements séparatistes (territoire). D'autres facteurs, de "corrosion externe", ont trait à la transition économique, à la récession, à la stagnation ou à la crise, à une dépendance excessive vis-à-vis de l'aide ou des capitaux étrangers, aux effets négatifs de la mondialisation ou aux déséquilibres commerciaux, aux pressions extérieures pour le désengagement de l'Etat ou pour la réduction de ses moyens d'action.

### C. *Conséquences sociales*

La transition des économies planifiées aux économies de marché a suscité de grands espoirs au sein des populations qui escomptent une rapide amélioration de leur situation économique en rapport avec les progrès démocratiques accomplis. Malheureusement, les pays traînent généralement le pas en matière économique à cause de la récession, de l'inefficacité et de l'adaptation des marchés. La faillite de grandes entrepri-

ses publiques entraîne des niveaux de chômage et de sous-emploi élevés, contribuant ainsi à une détérioration ultérieure de l'économie. Cette tendance peut mettre à mal les acquis démocratiques en déstabilisant les institutions politiques. En Crimée, par exemple, la difficile transition économique et le retour massif de plus de 350 000 personnes déportées sous le régime de Staline ont contribué à porter à 54 pour cent le taux de chômage officiel de la région. Cette instabilité sociale naissante a découragé de nouveaux investissements étrangers et barré la voie aux nouvelles possibilités d'emploi qui en découleraient. De même, la transition pacifique du régime de l'Apartheid à un régime démocratique en Afrique du Sud ne s'est pas encore traduite par des emplois décents, des revenus adéquats ou par une amélioration des conditions économiques de la majorité de la population noire.

#### *D. Contexte général de la réponse*

Les pays confrontés aux effets pervers des transitions sociales et politiques peuvent faire appel aux agences de l'ONU pour recevoir d'elles une:

- assistance politique, nécessaire pour résoudre des questions sociales et politiques;
- assistance humanitaire, pour le secours et la réhabilitation;
- aide au développement, en vue de la reconstruction.

## Cas: Pauvreté, inégalité et genre dans la CEI

La transition a été une période de tensions sociales dans les pays de la Confédération d'Etats Indépendants (l'ancienne Union Soviétique). Elle a certes marqué la fin des rationnements et des pénuries, accru la diversité et la qualité des produits, offert de nouvelles opportunités pour les initiatives privées, permettant ainsi d'améliorer les conditions d'existence de beaucoup de personnes dans la région. Mais elle a aussi été caractérisée par une dégradation spectaculaire des conditions de vie d'autres personnes et une pauvreté extrême pour d'autres encore. Malgré les réserves relatives à la qualité des données sur les revenus dans les économies en transition, les indicateurs sociaux mettent clairement en relief les difficultés de la transition.

Le nombre de pauvres a progressé, et les inégalités de revenus se sont creusées. L'étude des caractéristiques des pauvres dans les économies en transition révèle que les ménages monoparentaux à plusieurs enfants et qui dépendent de transferts publics, tels que les pensions, les indemnités de chômage et autres formes d'appui social, ont été particulièrement touchés par la pauvreté. Les bénéficiaires des transferts publics ont souffert du manque d'indexation en période de forte inflation, aussi bien que du non-paiement des arriérés provoqué par la crise budgétaire.<sup>33</sup>

La Conférence d'Almaty sur les « Perspectives de croissance économique et de développement social en Asie Centrale en 2010 », organisée par le PNUD, a souligné les conséquences directes particulières de la transition sur les femmes de cette région.<sup>34</sup> Les résultats de la Conférence faisaient ressortir entre autres que:

- la pauvreté était véritablement sensible aux différences de genre, et ce qu'on appelle « féminisation de la pauvreté » était particulièrement marquée dans les ménages dirigés par les femmes et chez les femmes âgées;
- les femmes avaient réduit leur propre consommation et augmenté leur charge de travail pour compenser la baisse du revenu des ménages;
- les femmes étaient plus directement touchées par la réduction des dépenses sociales et du nombre de programmes publics que les hommes;
- les progrès accomplis dans le sens de l'égalité des sexes commençaient à s'éroder, à cause des changements intervenus sur le marché du travail et des réductions dans les programmes d'assistance à l'enfance, d'éducation et de formation pour le recyclage;

<sup>33</sup> Extraits de PNUD: *Rapport global sur la pauvreté – 2000: Europe centrale et de l'Est, les Etats Baltiques et la CEI.*

<sup>34</sup> Bureau régional du PNUD pour l'Europe et la CEI: *Central Asia 2010: Prospects for Economic Growth and Social Development* (Asie Centrale 2010: perspectives de croissance économique et de développement social), Almaty, Kazakhstan.

- la compression des dépenses publiques avait un impact direct sur l'emploi des femmes et leurs conditions de travail du fait de leur concentration relativement forte dans le secteur public.

## II. Réponse du BIT

### A. *Aperçu general de la réponse du BIT*

Le BIT a un avantage comparatif dans la lutte contre certaines des principales causes profondes des problèmes nés des transitions socio-politiques. Il s'agit entre autres de la discrimination sociale, de l'exclusion des organisations de travailleurs et d'employeurs, de la vulnérabilité socio-économique, de l'inégalité et de l'exclusion socio-politique, du chômage et du sous-emploi, de l'accès inégal aux moyens de production et de l'accès insuffisant à la protection sociale et aux besoins essentiels. Le BIT, de son propre chef ou dans le cadre d'un effort intégré du système des Nations Unies, a fourni une réponse aux situations de crise socio-politique en Indonésie, en Namibie, en Afrique du Sud, en Palestine et au Timor Oriental.

Une intervention extérieure, et surtout multilatérale, n'est pas nécessaire dans toutes les transitions socio-politiques. La réponse du BIT se fonde sur certains critères, exposés dans la première partie du présent Manuel. Chaque fois que la décision d'apporter une réponse à une situation est prise, il est important de le faire à temps et le plus tôt possible. Comme le démontrent des expériences récentes, il y a très grand risque qu'un nombre élevé de personnes soient sérieusement touchées ou marginalisées davantage.

Le but ultime de la réponse du BIT est de renforcer et de promouvoir les mécanismes d'ajustement économique, social, institutionnel et politique des sociétés, pour qu'elles atteignent des niveaux élevés de développement humain et social. Même si le contexte peut différer d'un pays à un autre, plusieurs similitudes existent aussi. Dans l'élaboration de la réponse appropriée, certains domaines d'intérêt du BIT peuvent être soulignés à diverses étapes de la crise, notamment:

- avant la crise, le plaidoyer, qui facilite la négociation à travers un dialogue social participatif;
- pendant la crise, l'aide à la réhabilitation des communautés touchées à travers une approche intégrée de création d'emplois et de génération de revenus;

- dans l'après-crise, la reconstruction, par la conception, l'élaboration et la mise en œuvre de programmes adéquats et le renforcement des capacités, afin d'appuyer la formulation des politiques dans les domaines de compétence du BIT (emploi, formation, protection sociale, dialogue social) et de promouvoir l'inclusion des Normes Internationales du Travail dans les nouveaux cadres constitutionnels et juridiques des Etats.

## B. Préparation avant la crise et atténuation

La réponse du BIT peut être facilitée par des mesures de préparation prévisionnelle, en particulier lorsque le système d'alerte rapide signale une crise imminente. Les opérations de collecte d'informations et les étapes préparatoires suivantes sont à envisager:

- l'élaboration d'un profil de crise, par la surveillance des tendances et des faits nouveaux dans les domaines politique, social et de l'emploi, y compris les initiatives et la réponse du système des Nations Unies, à savoir les actions menées par le Conseil de Sécurité, les élections et la surveillance de l'évolution de la situation;
- la compilation d'un profil de pays, par la collecte ou la mise en commun des données portant sur les domaines de compétence du BIT et la préparation d'un aperçu général sur le pays; l'élargissement et le renforcement de la collecte des données pertinentes pour le BIT;
- le renforcement du dialogue et des consultations avec les partenaires disponibles, en particulier au sein du système des Nations Unies, des mandant du BIT et des ONG déjà actives dans la région;<sup>35</sup>
- l'identification des considérations stratégiques, par le choix de la stratégie, de l'approche, des points d'intervention et des options appropriés;
- l'adoption de mesures techniques prévisionnelles liées aux options d'intervention du BIT comme, par exemple, la préparation de programmes d'emploi d'urgence et de formation fondés sur les informations disponibles et les expériences antérieures, susceptibles d'être lancés et élargis rapidement;

---

<sup>35</sup> BIT: *Trade Unions in Conflict-affected Countries: Experiences and Roles in Peace Negotiations, Social Healing, Reconstruction and Development* (Les syndicats dans les pays affectés par les conflits: Expériences et rôles dans les négociations pour la paix, l'apaisement social, la reconstruction et le développement), Rapport d'une réunion pour les délégués travailleurs à la Conférence internationale du travail de Juin 1997, Genève.

- l'adoption de mesures administratives prévisionnelles liées aux options possibles d'intervention rapide du BIT, y compris l'identification/présélection des membres de la mission, les Termes de Référence, les dossiers d'information, les emplois du temps, le personnel d'appui pour les opérations dans le pays, le bureau régional/EMD, le siège, le format des rapports, les propositions de projet, les options de financement, etc.

### C. Réponse en temps de crise

Évaluation des besoins par le BIT: Cette évaluation vise à identifier les grands défis qui interpellent le BIT, et devrait faire le bilan de tous les instruments et ressources disponibles et nécessaires pour y faire face. Le personnel du BIT doit s'efforcer de participer à la première mission de l'ONU pour l'évaluation et l'analyse des besoins, afin que les préoccupations du BIT soient prises en compte le plus tôt possible (Voir le Manuel d'évaluation rapide des besoins en matière de réponse aux crises pour davantage d'informations). L'évaluation des besoins peut comporter les informations suivantes:

- les caractéristiques des populations touchées/déplacées (âge, sexe, niveau d'instruction, aptitudes, identification des ménages dirigés par des femmes, identification des personnes handicapées etc.;
- la situation économique, les perspectives de croissance et de développement à court terme;
- l'endommagement des infrastructures physiques, des infrastructures pour l'éducation et la formation, des installations techniques et d'appui;
- les besoins d'appui immédiats des partenaires sociaux du BIT;
- le cadre institutionnel (administration nationale ou de transition), autorités locales, unités administratives pour la coordination, l'aide/la réhabilitation/la reconstruction, les bailleurs de fonds/ONG/OAC partenaires;
- les activités en cours/parallèles dans les domaines du BIT, et les principaux types d'interventions prévues ou en cours;
- les besoins en renforcement des capacités, y compris la formation technique, la formation commerciale, la formation au niveau communautaire, la formation des formateurs et des prestataires de services.

## D. Réponse immédiate/à court terme

Dans la plupart des cas, une approche à deux étapes est à envisager pour la coopération du BIT. Elle comprend des interventions à court terme et des interventions à moyen et long terme. Les principaux objectifs des interventions à court terme sont:

- de faciliter un accès rapide à l'emploi et aux revenus en augmentant les opportunités d'emploi pour les personnes touchées par les crises, par la formation technique et commerciale et d'autres services d'appui, et par la mise en œuvre de programmes de réhabilitation et de construction des infrastructures endommagées à forte intensité de main-d'œuvre;
- d'assurer le lien entre aide humanitaire et programmes communautaires autonomes générateurs d'emplois et de revenus;
- d'aider et appuyer les partenaires sociaux et la société civile dans leurs efforts visant à renforcer le dialogue au sein des groupes, en tant que moyen de réduction des tensions sociales et politiques.

Coordination avec les programmes nationaux – L'approche et la stratégie du BIT devraient être étroitement liées à celles du gouvernement du pays touché par la crise. La stratégie nationale sera élaborée par les administrations de transition, et des accords seront signés avec les bailleurs de fonds dans un forum multilatéral. Lorsque la stratégie nationale ne mentionne pas expressément les préoccupations du BIT, en matière d'emploi ou dans tout autre domaine, un document de stratégie doit être élaboré et soumis aux autorités compétentes. Un engagement précoce en faveur des préoccupations du BIT est important, surtout dans le moyen terme.

*Caractéristiques de la réponse du BIT* – La réponse immédiate du BIT aux transitions sociales et politiques prône, dans ses programmes propres, ceux de ses partenaires et des agences du système des Nations Unies, les caractéristiques suivantes:

- *des projets « d'entrée » faciles à démarrer*, d'une durée de 12 à 18 mois. Ces projets font correspondre les besoins aux fonds aisément disponibles, en tenant compte de tout retard possible dans leur financement et leur démarrage. Ils sont souples dans leur conception et leurs modalités de mise en œuvre;
- *une approche régionale ou communautaire* mettant en rapport les bénéficiaires, les besoins, les sites, et des mécanismes de

mise en œuvre décentralisée s'appuyant au maximum sur le personnel et les ressources locales;

- *une approche intégrée* qui combine les interventions visant des groupes bénéficiaires spécifiques et la promotion de la synergie et de l'effet multiplicateur;
- *l'appropriation et la durabilité*, à travers:
  - une mise en œuvre progressive;
  - la pleine participation des autorités et des communautés locales dans la planification et la prise de décisions et la création, le cas échéant, d'agences pour l'emploi et le développement économique local (ADEL);
  - le renforcement des capacités des partenaires et des bénéficiaires du projet;
  - le "réseautage" avec tous les potentiels partenaires/prestataires de services, ONG, OAC; le partage des informations, la promotion de standards et d'une approche communes; la promotion de la complémentarité et de la coopération avec des activités parallèles;
  - l'établissement de liens à moyen terme avec les initiatives et la planification; le continuum allant de la crise au développement.

## Cas: Transition politique au Timor Oriental

A la suite du référendum organisé au Timor Oriental (août 1999), la transition politique se révéla extrêmement coûteuse pour la population. La violence provoqua le déplacement de 75 pour cent de la population et la destruction de 70 pour cent des installations et bâtiments publics et des résidences privées. L'économie reçut un coup d'arrêt, alors que le chômage ou le sous-emploi atteignaient le niveau record de 80 pour cent.

Les missions du BIT (novembre et décembre 1999) firent état d'une grave pénurie de dirigeants, de formateurs, de personnel qualifié et technique capables de relancer l'économie, de l'insuffisance des structures de formation professionnelle (deux centres détruits, un en mauvais état et seulement quatre dans un état raisonnable) et une grave pénurie de matériel, d'équipement et d'instruments de formation. Parmi les principaux points d'entrée pour la reconstruction et la réhabilitation identifiés par le système des Nations Unies, la mission du BIT proposa une formation professionnelle sensible au genre, à combiner avec:

- la formation professionnelle pour l'auto-emploi et la création de micro-entreprises, avec fourniture de micro financements, de boîtes à outils et de services de conseils commerciaux;
- l'inscription et le conseil grâce à des centres d'information et de services pour l'emploi;
- la formation des formateurs et le renforcement des capacités des formateurs et prestataires de services; et
- l'inclusion des composantes formation et renforcement des capacités dans les autres programmes de réhabilitation et de reconstruction.

Le BIT recommanda vivement la participation de la communauté dans la conception et la mise en œuvre des programmes et un partenariat actif avec toutes les parties prenantes, notamment les formateurs et les prestataires de services, les autorités locales, les ONG et les réseaux locaux d'emploi et de développement économique.

Le BIT appuya également la candidature de l'un de ses spécialistes de l'emploi, qui finit par obtenir un poste à plein temps auprès de l'Autorité transitoire de l'ONU (UNTAET).

Le tableau de problèmes et de réponses aux pages 141-142 peut être utile dans la détermination des divers éléments d'un projet. Dans ce cadre, le BIT envisage de réduire la vulnérabilité de trois groupes particuliers:

Les femmes, en particulier les femmes chefs de ménages, en:

- tenant compte des coutumes locales/barrières sociales à leur participation;
- promouvant l'accès direct à travers une approche au pas à pas, la sensibilisation, la formation et les conseils;
- organisant des sessions spéciales d'information et de recrutement;
- considérant l'usage qu'elles font de leur temps, prenant en compte d'autres tâches qui leur incombent;
- les associant à la planification et à la prise de décisions, par exemple dans les comités d'utilisateurs, les comités de projet, la gestion de l'eau;
- les impliquant dans tous les programmes de formation (y compris les programmes d'alphabétisation et d'apprentissage du calcul);
- concevant des points d'entrée dans les programmes de construction d'infrastructures, à travers des tâches culturellement acceptables;
- promouvant à la fois leurs rôles traditionnels et des rôles nouveaux dans les micro-entreprises;
- promouvant le travail à domicile et le travail occasionnel.

Les jeunes, en:

- encourageant leur participation à tous les programmes de formation, de construction des infrastructures, de petites et micro-entreprises;
- les aidant à s'organiser en groupes pour des tâches spécifiques/brigades de jeunes.

Les personnes handicapées, en:

- promouvant leur participation aux programmes pertinents;
- leur indiquant où obtenir les supports physiques spéciaux (prothèses);
- promouvant des programmes de formation spéciaux, des directives et des outils modifiés.

Les mesures de renforcement des capacités devraient être incorporées dans tous les projets. Elle incluent la formation technique accélérée, la formation commerciale accélérée, la formation au leadership, les aptitudes d'organisation (pour les ADEL), les mécanismes d'auto-inscription pour l'emploi et la mise en place de centres d'information et de conseil précurseurs des centres de l'emploi, chargés de l'identification des domaines d'auto-emploi potentiels et des opportunités d'emploi rémunéré, etc. La durabilité des résultats des projets devrait être le principe directeur des initiatives de renforcement des capacités. Le personnel du BIT devrait pouvoir établir la faisabilité technique et sociale, la transposabilité, la durabilité et la rentabilité des approches du BIT. Les travailleurs devraient également être informés de leurs droits fondamentaux, tels que ceux énoncés dans les Conventions de l'OIT portant sur les Droits de l'Homme Fondamentaux.

Les mécanismes institutionnels visant le renforcement des capacités peuvent varier selon le degré d'endommagement des structures étatiques. Il est également nécessaire que les organismes de coordination formulent des programmes d'appui et fournissent des composantes. Le renforcement des capacités peut être entrepris par:

- les ministères et les organismes chargés de la planification fondée sur le marché et de l'élaboration du programme d'emploi;
- les ministères tels que ceux de la Planification et du Travail, afin de promouvoir leur rôle dans la gestion de la crise et de l'emploi, la réorientation ou l'instauration des centres de services de l'emploi pour l'auto-emploi et les emplois rémunérés, l'information sur le marché de l'emploi, les Normes Internationales du Travail, le dialogue social et la protection sociale;
- les ministères et départements chargés des travaux publics (orientation vers et intégration de l'approche à forte intensité de main-d'œuvre);
- le Ministère ou le département de l'Industrie (en mettant l'accent sur les petites entreprises);
- les ministères ou les autorités locales (en insistant sur le cadre réglementaire du secteur informel), etc.;
- l'organisation, le développement et la formation pour les ADEL, pour les partenaires dans la mise en œuvre/les prestataires de services (Forum des partenaires).

## Aperçu général de la réponse du BIT aux transitions socio-politiques

Besoins/Problèmes	Réponse du BIT
<p><i>Perte/déplacement de la population et de la main-d'œuvre</i></p> <p>Aucun membre de la famille n'a un emploi</p> <p>Aggravation de la dépendance</p> <p>Augmentation du nombre de ménages dirigés par les femmes</p> <p>Accroissement du nombre de personnes handicapées</p> <p>Progression du travail des enfants</p>	<p>Projets générateurs de revenus pour les personnes bien portantes, en particulier les jeunes</p> <p>Projets spéciaux en faveur des femmes (outre l'intégration de ces dernières dans tous les programmes, par l'amélioration de l'accès direct et des actions en faveur de l'information et du recrutement)</p> <p>Projets spéciaux pour les personnes handicapées (outre l'intégration de ces dernières dans tous les programmes et directives du BIT) et outils modifiés</p> <p>Complémentarité avec l'aide alimentaire, pour améliorer les revenus des familles et mettre ainsi un terme au travail des enfants</p>
<p><i>Perte de ressources productives</i></p> <p>Ralentissement ou interruption soudaine des activités de production</p> <p>Augmentation soudaine du chômage et du sous-emploi</p> <p>Absence de sources de liquidité</p> <p>Croissance de l'emploi informel et de mauvaise qualité</p>	<p>Auto-emploi dans les activités rurales non agricoles et le secteur informel urbain, par la promotion des petites et micro-entreprises fondée sur les besoins, les ressources et les aptitudes disponibles sur place</p> <p>Enquête rapide afin de déterminer les opportunités et établir la demande du marché</p> <p>Micro-crédit (structures institutionnelles, procédures simplifiées, crédit aux groupes, fourniture à temps, ciblage des femmes, reconstruction)</p> <p>Structures institutionnelles pour les services de conseil, techniques, de commercialisation et de développement des entreprises</p> <p>Programmes de formation technique et commerciale de courte durée répondant à la demande du marché et aux opportunités d'auto-emploi et d'emploi rémunéré</p>

Besoins/Problèmes	Réponse du BIT
<p><i>Endommagement d'infrastructures physiques, y compris de systèmes vitaux</i></p> <p>Accès limité aux fermes et aux marchés</p> <p>Endommagement de routes et de ponts, de points d'eau et de systèmes d'approvisionnement en eau, de structures sanitaires, éducatives et de formation</p> <p>Endommagement d'autres services essentiels et centralisés</p>	<p>Réhabilitation et construction à forte intensité de main-d'œuvre (combinant la main-d'œuvre et les équipements légers) de structures, à choisir en collaboration avec les autorités et les communautés locales</p> <p>Création et formation connexes de groupes, y compris la formation de petits entrepreneurs</p>
<p><i>Endommagement de systèmes d'appui social ou communautaire et de filets de sécurité</i></p> <p>Endommagement des mécanismes de survie et d'ajustement</p> <p>Suppression ou réduction des fonds publics alloués à la protection sociale</p> <p>Absence de pouvoir de décision aux niveaux local et communautaire</p>	<p>Mesures pour faciliter l'organisation visant à promouvoir des préoccupations communes telles que la planification et la mise en œuvre des programmes de construction d'infrastructures, de programmes d'épargne et de crédit à petite échelle, et de protection sociale</p> <p>Mesures visant à promouvoir les organisations locales et la prise de décisions concernant les ressources de la communauté (ex.: approvisionnement et conservation de l'eau, protection de l'environnement)</p> <p>Mesures facilitant l'organisation des activités communautaires (ex: les agences d'emploi et de développement économique local (ADEL))</p> <p>Complémentarité et "réseautage" avec les autres partenaires, en particulier les autorités, les ONG et les OAC locales</p>

**Surveillance et évaluation** – Il est important de démontrer clairement l'impact des projets à court terme, en définissant clairement et de façon réaliste les objectifs généraux, techniques, matériels et en termes de temps de réalisation. Si possible, les bénéficiaires devraient être impliqués dans la surveillance et l'évaluation. Cette dernière contribue à l'élaboration du programme à moyen terme.

**Financement** – Les options de financement doivent être explorées lors de la mission d'évaluation. L'organisme ou l'autorité de coordination de l'ONU peut être une source de financement et peut également mobiliser les bailleurs de fonds locaux en faveur des diverses composantes des programmes. Si possible, il faudrait organiser des sessions d'information pour les bailleurs de fonds et les autres partenaires potentiels.

**Format** – Quand un accord est signé avec l'agence ou l'autorité de coordination de l'ONU pour le financement initial et la mise en œuvre par le BIT, le format du Document d'appui au programme de l'ONU peut être utilisé, surtout pour les projets à multiples composantes et pour lesquels d'autres phases sont prévues à moyen terme. L'avantage ici porte sur la possibilité de mise en œuvre immédiate d'une composante (par exemple renforcement des capacités/établissement des activités centrales du programme) pendant que les autres sont en cours d'élaboration. L'utilisation maximale du personnel national dans la mise en œuvre du programme (responsabilité générale du programme confiée à un directeur national, à un comité consultatif du programme, etc.) devrait être clairement démontrée, alors que l'utilisation du personnel extérieur (surtout pour les programmes à court terme) doit être minimale. Puisque tous ces programmes tendent à être vastes et étalés sur plusieurs années, il est important de montrer que l'apport du BIT est catalytique. La programmation des composantes du programme et des éléments du projet dépendra de leur importance relative dans la stratégie globale. Quand des fonds fiduciaires sont mis en place à la suite d'appels aux bailleurs de fonds internationaux, le BIT doit essayer, avec l'approbation du coordinateur de l'ONU, de s'occuper à la fois des aspects de conseil et de mise en œuvre dans le programme de l'ONU de réponse à la crise.

## Cas: Création d'emplois intégrée au Cambodge

Au Cambodge, la persistance de l'impasse politique et des tensions intérieures donna lieu à de violentes guerres civiles généralisées et répétées entre les diverses formations politiques, qui durèrent près de deux décennies et demie. Les pertes massives en vies humaines et le déplacement forcé des populations s'accompagnaient d'un chômage chronique, de la pauvreté et de la misère.

Le retour à une paix fragile et l'instauration d'une administration de transition par l'ONU permirent au BIT de mettre en place, en février-mars 1992, un Programme intégré de génération d'emplois (PGE). Le programme comprenait plusieurs composantes qui se renforçaient mutuellement: acquisition d'aptitudes, création de micro-entreprises, réhabilitation des infrastructures à forte intensité de main-d'œuvre, création de structures communautaires autonomes (ADEL) et renforcement des capacités.

Initialement conçu pour les combattants démobilisés, le programme fut adapté quand la démobilisation fut reportée. Le groupe cible fut élargi pour couvrir également les réfugiés, les personnes déplacées à l'intérieur du pays, ainsi que les résidents ayant aussi subi les effets de la guerre. Une attention particulière fut accordée à une plus grande participation des femmes et des personnes handicapées dans toutes les composantes du programme.

Des efforts considérables furent déployés dans les domaines de la sensibilisation, du développement participatif et autonome des communautés, par la création d'Agences de développement économique local. La composante ADEL du programme réussit à transférer ses opérations à la Fédération des associations cambodgiennes de développement économique (FACDE), une ONG auto-financée, de plein droit et créée à la suite de ses activités, qui est aujourd'hui enregistrée et fonctionne comme une Banque des pauvres.

Le programme de reconstruction d'infrastructures fondé sur la main-d'œuvre est encore opérationnel, sur la base d'un partage des coûts entre le gouvernement, les bailleurs de fonds et les banques de développement. Le programme s'est rapidement mué en un projet de 80 millions de dollars financé par la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement. La composante formation professionnelle a également évolué pour devenir un programme financé par la banque de développement sur la base du travail initial du BIT.

## *E. Réponse à moyen/long terme*

Plusieurs situations de transition socio-politique nécessiteront, dans le moyen terme, d'une assistance au suivi. Il est important de noter que les projets de création d'emplois ne peuvent être soutenus indéfiniment sans croissance économique.

Les opportunités d'élaboration de programmes à moyen terme devraient tenir compte de la situation économique du pays et des projets des autres organisations. A cet égard, on peut s'appuyer sur la collecte et l'analyse d'informations à partir des sources ci-après:

- les rapports et documents sur les missions et projets de prêt de la Banque mondiale et des banques régionales;
- les rapports et documents de l'UE et des propositions d'aide;
- les programmes d'aide bilatérale;
- les programmes parallèles des ONG.

Des bailleurs de fonds tels que la Banque mondiale et l'UE peuvent proposer des programmes de renforcement des institutions dans les domaines de compétence du BIT. Ces programmes sont généralement exécutés par le biais d'organismes nationaux avec l'aide (à long terme et à court terme) d'équipes techniques de consultants. Dans ces cas, il est important de démontrer le rôle catalyseur des projets exécutés par le BIT, ainsi que leur impact sur le renforcement des capacités.

Les interventions à moyen terme devraient:

- assurer une transition sans heurt des crises à des programmes d'emploi et générateurs de revenus, autonomes, durables et à base communautaires, comme fondement d'un développement stable;
- promouvoir, en collaboration avec les partenaires sociaux et la société civile, le renforcement des capacités institutionnelles requis pour faciliter la réconciliation et réduire les tensions sociales et politiques;
- élaborer des programmes et stratégies qui soient de nature à promouvoir la cohésion sociale et le concept de travail décent du BIT.

## Références

Bangoura, Y. (1994): *The Search for Identity: Ethnicity, Religion and Political Violence* (La quête de l'identité: Ethnicité, religion et violence politique), UNRISD, Genève.

Gurr, T.R. (1993): *Minorities at Risk, A Global View of Ethno-political Conflicts* (Minorités à risque, une vue globale des conflits ethno-politiques), US Institute of Peace Presse, Washington.

Kanet, R. et Kolodziej, E.: (1996): *Coping with Conflict after the Cold War* (Mécanismes de survie à un conflit après la guerre froide), John Hopkins Press.

BIT (2001): *Travaux de reconstruction à forte intensité de main-d'œuvre dans les pays sortant d'un conflit armé*, Département de la reconstruction, Genève.

Institut pour l'aide à la démocratie et aux élections (1998): *Democracy and Deep-rooted Conflict: Options for Negotiators* (Démocratie et conflits profondément ancrés: options pour négociateurs).

Prendas, R.R., Samarasinghe, S.W.R., et Anderson, A.B., (éds.) (1990): *Secessionist Movements in Comparative Perspective* (Mouvements sécessionnistes dans une perspective comparative), Printer Press, Londres.

Shone, M. (1994): *Labour and Development in Cambodia – A Labour-based Appropriate Technology Strategy for the National Programme to Rehabilitate and Develop Cambodia* (Travail et développement au Cambodge – Une stratégie de technologie appropriée basée sur le travail pour le programme national de réhabilitation et de développement du Cambodge), BIT, Genève.

Singer, J.D. et Wallace, M.D. (éds.) (1979): *To Anger Well: Early Warning Indicators in World Politics* (Indicateurs d'alerte rapide en politique internationale), Sage.

Stavenhagen, R. (éds.) (1994): *Ethnic Conflict and the Nation State* (Conflit ethnique et Etat-nation), St Martins Press, New York.

## Annexe 1:

# Modèle de mission d'évaluation rapide des besoins et de formulation de projet: Sierra Leone

## 1. Historique

L'instauration d'une paix fragile et le respect du cessez-le-feu en Sierra Leone suscitaient un optimisme renouvelé pour la reconstruction au lendemain de la crise. L'Appel inter-agence lancé par le BCAH des Nations Unies contient des propositions pour l'aide extérieure à cette fin.

En plus des pertes considérables en vies humaines, des déplacements et des mouvements forcés du tiers de la population, ce long conflit porta gravement atteinte à tous les aspects de la vie économique et sociale. Les activités productives furent perturbées dans tous les secteurs, plusieurs personnes perdirent leur emploi ou leurs revenus, les dommages infrastructurels furent énormes et les filets de sécurité sociale connurent une érosion marquée dans tout le pays.

## 2. Evaluation des besoins par le BIT et formulation de la réponse

Dans ce contexte, le BIT participa à l'effort international en envoyant sur le terrain une mission d'évaluation des besoins et de formulation de programme.

### Objectifs de la mission

- évaluer l'impact du conflit sur les plans social et économique et identifier les besoins dans les domaines de compétence du BIT, à savoir, l'emploi, la formation professionnelle, le développement des micro-entreprises, la protection sociale et le dialogue social;
- formuler des propositions spécifiques pour des interventions du BIT, tenant compte des aspects liés au genre et des capacités des institutions existantes, en vue de leur incorporation dans le PAC. Cette formulation devrait se réaliser en collaboration avec le PNUD et les autres partenaires du système des Nations Unies, les bailleurs de fonds et divers organismes gouvernementaux, y compris la Commission nationale de désarmement, de démobilisation et de réintégration, la Commission nationale

d'assistance, de réhabilitation et de reconstruction, le Ministère du Travail, les bailleurs de fonds et autres potentiels partenaires dont les syndicats et les ONG.

## Produits principaux

- un rapport résumant l'impact du conflit dans les domaines de compétences du BIT;
- des propositions spécifiques pour une intervention du BIT, avec une description sommaire des composantes du projet et une estimation de budget;
- un document de projet pour la première phase, comportant un programme de travail pour 12 mois, axé sur le renforcement des capacités et le lancement des activités spécifiques de création d'emplois et génératrices de revenus, et une estimation de budget.

La mission établit des liens avec des programmes en cours et à venir et mit sur pied une approche coordonnée.

La mission discuta ses propositions avec le gouvernement, le PNUD et les bailleurs de fonds et les finalisa, négociant le financement et obtenant l'approbation du gouvernement pour une mise en œuvre rapide.

## Composition de la mission

- Une première mission d'évaluation était composée de 2 personnes, ce qui se révéla insuffisant, et requit l'envoi de spécialistes supplémentaires lors d'une deuxième mission. La leçon a été que la délégation devrait en principe comprendre au minimum 3 membres:
- un expert de IFP/CRISIS – Chef d'équipe;
- un expert en formation professionnelle (ayant une expérience dans l'élaboration des programmes de réintégration);
- un expert en développement de micro-entreprises;
- un expert en promotion de l'emploi ou travaux à forte intensité de main-d'œuvre;
- des spécialistes en protection sociale, en administration du travail et dans d'autres domaines pertinents pourraient également faire partie de la mission.

## Coût de la mission

- (sur la base d'une durée de 3,5 semaines, dont pas moins de 3 semaines sur le terrain et 0,5 semaine pour finaliser les préparatifs de lancement du projet).

