



▶ Orientations pour des investissements à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO)

24 avril 2020

COVID-19 – Créer des emplois grâce à des programmes de travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre

RÉSUMÉ

La présente note a été préparée par le Programme d'investissements à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) du Bureau international du travail (BIT) afin de promouvoir la conception et la mise en œuvre de programmes d'emplois d'urgence à court terme et de programmes de travaux publics à haute intensité de main d'œuvre à plus long terme dans le but de créer des emplois et de permettre aux personnes en situation vulnérable à la suite de la crise provoquée par la maladie à coronavirus (COVID-19) d'obtenir des revenus.

Pour en savoir plus sur le Programme d'investissements HIMO, veuillez consulter: <http://ilo.org/eiip>.

1. Contexte: COVID-19 et son impact sur l'emploi, le revenu et la pauvreté

L'actuelle pandémie de COVID-19 est une situation d'urgence sanitaire qui touche le monde entier et qui a d'importantes répercussions sociales et économiques dans presque tous les pays. D'après les estimations du BIT, le COVID-19 va avoir des conséquences catastrophiques pour le monde du travail à l'échelle planétaire. Près de 2,7 milliards de travailleurs sont touchés par des mesures d'arrêt total ou partiel des activités, dont 2 milliards de personnes qui travaillent dans l'économie informelle¹ et qui vont se trouver dans une situation de chômage ou de sous-emploi encore plus grave. La pauvreté est en train de s'accroître sous l'effet des conséquences économiques de la crise et des restrictions à la circulation des personnes et des biens.

¹ BIT, *Femmes et hommes dans l'économie informelle: Un panorama statistique (troisième édition)*, 2019.

Certaines catégories sont beaucoup plus touchées, notamment les personnes sous-employées et les travailleurs pauvres de l'économie informelle, qui ont des emplois peu rémunérés et pas de protection sociale. Les travailleurs occasionnels sont vulnérables car leurs revenus dépendent des jours où ils sont présents ou de leur production quotidienne et ils ne perçoivent pas de compensation quand le travail diminue ou cesse. Des mesures doivent donc être prises pour limiter l'impact sur ces catégories de personnes en situation vulnérable, qui incluent aussi les travailleurs ruraux et agricoles, les femmes, les jeunes et les migrants.

Les gouvernements annoncent de vastes mesures de soutien financier afin de limiter l'effondrement actuel de l'économie. De nouvelles politiques macroéconomiques sont mises en place pour atténuer les effets négatifs de la crise, parmi lesquelles des plans de relance économique pour faire repartir la création de revenus, la consommation et la vie économique, notamment par des investissements accrus dans les infrastructures.

Les petites et moyennes entreprises qui travaillent dans le secteur de la construction en particulier vont être touchées du fait que ce secteur se contracte sous l'effet du ralentissement économique, ce qui va avoir des effets négatifs sur la main d'œuvre. Des mesures de relance des infrastructures contribueront donc à revitaliser l'industrie locale de la construction, ce qui aura un impact positif sur l'emploi.

2. Des stratégies d'investissements à haute densité de main d'œuvre

Dans l'Histoire, les travaux publics ont souvent été un moyen de faire face à une crise ou à un choc économique. Tout au long de ses cent années d'existence, l'OIT a apporté son soutien aux travaux publics pour mettre fin à la pauvreté, au chômage et à l'absence d'infrastructures et de services locaux adéquats. Des approches différentes ont été adoptées au fil du temps, mais le principe a toujours été le même; il s'agissait de créer des emplois et de générer davantage de revenus grâce aux investissements publics dans les infrastructures.

Les investissements à haute intensité de main d'œuvre peuvent améliorer, en termes d'emploi, l'impact des investissements publics dans les travaux d'infrastructure et en lien avec l'environnement et ainsi soutenir les groupes en situation vulnérable au sein de la société. Au fil des décennies, le Programme d'investissements à haute densité de main d'œuvre (HIMO) du BIT a servi, dans plus de 50 pays du monde, à concevoir, démontrer, promouvoir et fournir des mesures de renforcement des capacités pour que des approches permettant de créer des emplois grâce à des investissements publics soient adoptées. Les principales recommandations qui sont faites dans le cadre de ce programme pour améliorer l'impact des investissements publics sur l'emploi sont de deux ordres :

- Mettre l'accent sur les activités qui, dans les travaux publics, sont à haute intensité de main d'œuvre par défaut (comme les travaux de maintenance, les travaux forestiers, les aménagements fonciers et environnementaux, les travaux communautaires et d'assainissement);

- Introduire des technologies HIMO et augmenter le facteur travail dans certaines activités du secteur de la construction lorsque le recours à la main d'œuvre est une solution concurrentielle par rapport aux méthodes traditionnelles de la construction.

La création d'emplois et la réduction de la pauvreté seront certainement considérées comme hautement prioritaires pendant la période de redressement économique qui sera engagée à la suite de la pandémie de COVID-19. Les pouvoirs publics pourraient ainsi adopter des mesures de relance budgétaire incluant d'importantes augmentations pour les investissements en infrastructures. Le Programme HIMO encourage à cet égard que l'on utilise mieux et plus largement les politiques et approches qui favorisent les investissements à haute intensité de main d'œuvre pour la planification, la mise en place et l'entretien des travaux d'infrastructures et d'aménagement environnemental. Les solutions consistant à intégrer l'approche HIMO dans les projets d'infrastructures et environnementaux ont en effet bien fonctionné pour créer des emplois et pallier l'insuffisance des revenus tout en stimulant l'économie. Ces approches permettent d'utiliser de façon optimale la main d'œuvre tout en garantissant la qualité ainsi que l'efficacité des travaux par rapport à leur coût. Elles sont préconisées dans le but de développer et d'entretenir des infrastructures tout en ayant un impact positif sur la création d'emplois et la génération de revenus.

De nombreux pays à revenu faible ou intermédiaire ont déjà recours depuis longtemps aux programmes de travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre. Ces programmes ont souvent été utilisés comme moyen d'atteindre un objectif double, consistant d'une part à créer des emplois et des revenus et d'autre part à créer des infrastructures locales et à restaurer l'environnement. Ils l'ont souvent été dans des régions ou pour des groupes en situation vulnérable et parfois en réponse à des situations de crise ou de conflit. Face à la crise économique actuelle provoquée par le COVID-19, les approches HIMO peuvent à nouveau prendre toute leur place dans le cadre de programmes d'investissements ordinaires et spécifiques.

Il est encore difficile de savoir combien de temps la crise actuelle va durer. D'après les dernières prévisions des autorités sanitaires, même si certaines restrictions pourraient être levées une fois que le nombre de personnes pouvant être contaminées par le COVID-19 aura diminué, il faudra pendant un certain temps encore maintenir des mesures qui continueront d'avoir des répercussions négatives sur l'économie et le marché du travail. Dans un tel contexte, des programmes d'urgence en faveur de l'emploi à court terme et des projets de travaux publics à haute intensité de main d'œuvre à plus long terme sont des options qu'il convient de considérer.

3. Des mesures d'urgence à court terme

Des programmes d'urgence en faveur de l'emploi sont généralement conçus, financés et mis en œuvre rapidement, après un choc économique, une catastrophe naturelle ou un conflit. Les projets d'urgence que préconise le BIT s'apparentent, sous une forme plus avancée, à des systèmes de «travail contre rémunération», dans le cadre desquels la productivité de la main d'œuvre ainsi que la quantité et la qualité du travail occupent

une place importante. Le BIT a des dizaines d'années d'expérience en matière de planification et de mise en œuvre de projets de ce type. Ce qui compte avant tout, c'est que ces projets soient conçus et mis en place en peu de temps pour parvenir à contrer les répercussions négatives de la crise en cours ou passée sur les infrastructures locales et l'emploi et sur les revenus. Le travail décent reste une priorité pour ces projets, y compris au lendemain d'une crise.

Les programmes d'urgence en faveur de l'emploi sont en général à court terme. Ils doivent être préparés en tenant compte du contexte particulier dans lequel ils vont s'appliquer, des options de financement et de mise en œuvre disponibles et de la forme que prendront les interventions. Les programmes à court terme peuvent ensuite laisser place à un soutien au redressement à plus long terme, une fois que les mesures immédiates ont été prises et que les zones touchées par la crise commencent à se relever.

La pandémie de COVID-19 présente des risques sanitaires évidents qui justifient des améliorations rapides dans le domaine des soins de santé primaires, de l'accès à l'eau potable, de l'assainissement et de l'hygiène. Dans de nombreux endroits, de telles mesures nécessitent d'améliorer les infrastructures existantes. Alors que différentes organisations humanitaires partagent en général cette approche, le BIT met l'accent sur la qualité des travaux, la productivité, l'optimisation des ressources locales, le renforcement des capacités et la création d'emplois décents.

En outre, il existe un certain nombre d'autres activités du domaine des travaux publics qui peuvent être rapidement génératrices d'emplois. C'est le cas du nettoyage, de l'enlèvement des déchets, de l'amélioration du drainage et de la prévention des inondations, des travaux de maintenance et de réparation des infrastructures, et des travaux de reboisement et dans le domaine de l'environnement. Ces activités nécessitent beaucoup de main d'œuvre et elles sont relativement faciles à planifier et à mettre en place. Même si les interventions envisagées visent à générer des emplois et du revenu pendant une période limitée, il est important pour le BIT de faire en sorte que les résultats de ces interventions contribuent le plus possible aux efforts de redressement à plus long terme, en améliorant la résilience par le biais du renforcement des compétences, et en renforçant les institutions locales, le développement des capacités, les normes et politiques du travail et l'assurance de qualité des biens créés.

De nombreux gouvernements ont déjà commencé à mettre en place des programmes de travaux publics afin de fournir davantage d'emplois et de revenus aux ménages démunis et vulnérables. Certains de ces programmes sont déjà soutenus par le BIT ou l'ont été dans le passé. Il s'agit maintenant de les repositionner afin de répondre à la nécessité actuelle de créer des emplois pour faire face aux répercussions économiques de la pandémie de COVID-19, en les complétant par de nouvelles mesures de prévention et d'atténuation de la crise ². Si le soutien apporté passe par des institutions qui se sont

² BIT, [Adjusting labour practices in employment-intensive works in response to COVID-19](#), 15 avril 2020.

déjà mobilisées pour promouvoir des travaux publics à haute intensité de main d'œuvre, il parviendra plus rapidement à ses bénéficiaires.

4. Des actions à plus long terme visant à créer davantage d'emplois grâce aux investissements publics

Les mesures à haute intensité de main d'œuvre promues par l'OIT peuvent également contribuer à faire face, à plus long terme, aux répercussions de la pandémie de COVID-19 sur la situation économique et sociale et l'emploi. Les infrastructures publiques existantes doivent être entretenues et lorsqu'elles présentent des lacunes, il faut les combler. Aujourd'hui plus que jamais, des actions doivent être engagées afin de concevoir, de soutenir et d'étendre des programmes à long terme pouvant apporter aux personnes démunies et vulnérables des emplois et des revenus.

Le BIT offre une assistance technique aux collectivités locales et aux ministères responsables des aspects techniques, des finances et de la planification pour renforcer leurs capacités en matière d'investissements à haute intensité de main d'œuvre. Dans le cadre de l'assistance offerte, le BIT évalue le potentiel que représentent les programmes d'investissements ou les mesures de relance budgétaire déjà en place; il examine les procédures de passation de marchés publics, élabore des notes d'orientation techniques, conduit des formations et encourage la participation de la communauté.

Les domaines dans lesquels il est possible de combiner avec succès des approches favorisant les investissements à haute intensité de main d'œuvre et la technologie dépendent des secteurs et des types d'activités. En se fondant sur son expérience de plus de 50 ans, le BIT peut dire que les investissements HIMO sont particulièrement bien adaptés au développement, à la construction, la maintenance ou la gestion des ressources et infrastructures suivantes:

- les ressources naturelles, notamment l'agriculture, la sylviculture et la protection des sols et des ressources en eau;
- les routes rurales et les routes au transit important;
- des systèmes d'irrigation et de petits barrages en terre;
- des systèmes de protection contre les inondations et les crues;
- des infrastructures sociales, comme les écoles et les dispensaires;
- des marchés et autres infrastructures économiques;
- des logements à bas coût;
- des systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement;
- la collecte, le recyclage et le compostage des déchets solides;
- des installations publiques de lavage et des installations d'assainissement;
- des systèmes d'approvisionnement en eau potable et de récupération des eaux de pluie, dans des réservoirs de stockage par exemple;
- des installations de drainage, notamment pour les eaux pluviales;
- des installations communautaires et publiques telles que des crèches, des postes de santé, des parcs et autres espaces de loisirs, des espaces de jeux pour les enfants, des centres de santé, des marchés et des espaces publics à clôturer...

Les petites et moyennes entreprises jouent un rôle important pour le développement de ces infrastructures, et ces entreprises dans le secteur de la construction sont durement touchées par la crise du COVID-19. De nombreux chantiers ont en effet été fermés à la suite des mesures de confinement et pour protéger les travailleurs du risque d'infection. Les programmes d'investissements HIMO peuvent aider les entreprises locales de la construction à se relever. Il sera peut-être nécessaire d'y ajouter des mesures spécifiques de protection de la santé et de la sécurité au travail ainsi que des mesures financières en plus d'un soutien didactique et technique afin d'aider les entreprises à faire face aux nouvelles obligations mises en place à la suite de la pandémie de COVID-19.

5. Possibilités et recommandations

Il faudra certainement du temps, des efforts et des investissements pour que les économies se relèvent de la crise mondiale provoquée par la pandémie de COVID-19. Des millions de personnes sont touchées et ce sont les plus pauvres qui en souffrent le plus. À court et moyen terme, les marchés et les entreprises ne pourront pas créer suffisamment d'emplois pour compenser les pertes d'emplois et de revenus, mais les programmes d'investissement et de création d'emplois financés par le secteur public peuvent compléter les créations d'emplois du secteur privé en ces temps difficiles pour l'économie.

Depuis les années 1970, le BIT a contribué à l'élaboration de programmes de ce type, qu'il a soutenus. Ses équipes HIMO sont prêtes à apporter leur collaboration, que ce soit sous forme d'assistance technique, d'aide à la conception de programmes, de projets de démonstration, d'orientations et de formations, de diffusion des connaissances ou d'échanges d'expériences Sud-Sud entre partenaires nationaux.

L'objectif principal visé à travers les investissements à haute intensité de main d'œuvre est l'amélioration des moyens d'existence par l'amélioration des infrastructures et la création d'emplois. Les populations rurales et urbaines démunies, notamment les jeunes et les personnes en situation vulnérable, dont les moyens de subsistance ont diminué, font généralement partie des bénéficiaires cibles des mesures proposées qui, pour être efficaces, ne visent pas uniquement à créer des emplois temporaires à court terme. En effet, il est tout aussi important de faire en sorte que les projets environnementaux ou d'infrastructures sélectionnés soient bénéfiques et qu'ils permettent d'éliminer les principaux goulets d'étranglement qui freinent le développement socioéconomique en général.

Les mesures politiques proposées contribueront en outre à la réalisation d'un ensemble d'autres objectifs de développement à plus long terme, notamment le développement économique local et le soutien aux revenus, les objectifs de développement durable (ODD) et l'adaptation au changement climatique ainsi que la remise en état de l'environnement.

Développement économique local et soutien aux revenus

Les projets favorisant les investissements à haute intensité de main d'œuvre utilisent au mieux et de façon flexible la main d'œuvre locale ainsi que les matériaux, les compétences et les capacités disponibles localement. Les petites entreprises et les communautés locales participent à la mise en œuvre de ces projets, ce qui permet de faire en sorte que la majeure partie des fonds soient investis au niveau local. Par rapport à d'autres approches, ces projets vont davantage contribuer au développement économique local. L'expérience a montré que sur le total des montants investis, jusqu'à 70 pour cent restent et circulent au sein de l'économie locale, ce qui a un effet multiplicateur supplémentaire sur le dynamisme du développement économique local.

Les travailleurs occasionnels de l'économie informelle font partie des travailleurs les plus vulnérables; leurs salaires varient en fonction de ce qu'ils produisent au jour le jour et la plupart ne touchent aucune compensation quand ils n'ont plus de travail. La crise du COVID-19 risque d'entraîner une forte aggravation de la pauvreté et une augmentation du nombre des travailleurs pauvres et il est fort probable que certains des progrès réalisés ces dernières années en matière de réduction de la pauvreté soient annulés. En fournissant un soutien aux revenus grâce à des emplois salariés, les projets d'investissements à haute intensité de main d'œuvre vont permettre de préserver les niveaux de revenu et de consommation des bénéficiaires et de leur famille en attendant que les économies locales se relèvent, empêchant ainsi ces personnes de se retrouver en dessous des seuils de pauvreté.

Contribuer de façon simultanée à plusieurs ODD

Les mesures proposées vont contribuer à plusieurs ODD: elles vont permettre de générer davantage de revenus (ODD 8), d'investir dans la construction de routes, systèmes d'irrigation, barrages, marchés, écoles et centres de santé (ODD 9), d'œuvrer au profit des communautés, des terres, des écosystèmes et du patrimoine environnemental (ODD 13), et de réaliser plusieurs autres ODD. De façon générale, les mesures proposées vont aider le monde tout entier à continuer d'avancer vers la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030. C'est d'autant plus important aujourd'hui que la réalisation des ODD va se trouver considérablement compliquée du fait de la détérioration de la situation socioéconomique dans de nombreux pays à la suite de la crise provoquée par le COVID-19.

S'adapter au changement climatique et renverser la dégradation de l'environnement

Il reste plus important que jamais d'agir face au changement climatique. Même si nous sommes en pleine pandémie, les défis que pose le changement climatique sont toujours aussi urgents. Des programmes pour l'emploi bien conçus peuvent clairement contribuer à atténuer les effets du changement climatique, en particulier dans les zones rurales, où les communautés profiteront d'une meilleure gestion de l'eau et des sols, de systèmes d'irrigation et de drainage et d'une amélioration des transports ruraux à l'épreuve du climat.

Les programmes pour l'emploi peuvent contribuer à rétablir des écosystèmes endommagés ou détruits ou, de façon générale, à inverser la dégradation

environnementale. Les activités de protection ou de restauration des écosystèmes peuvent être conduites en utilisant des ressources locales ou naturelles et en employant des personnes des communautés locales qui vont aider à inverser les changements intervenus dans leur environnement ou à s'y adapter. Des activités de reboisement, de protection des surfaces boisées et en pente, de conservation des sols et des ressources en eau, de construction de digues, d'écluses et de passerelles, et l'aménagement des criques et des berges le long des cours d'eau sont quelques exemples de ces activités.