



DEUXIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Stratégie et activités de l'OIT concernant
les problèmes sociaux et d'emploi
en situation de crise***Table des matières*

	<i>Page</i>
I. Le défi posé par les crises économiques.....	1
II. Réponse et stratégie actuelle de l'OIT.....	2
III. Expérience.....	5
Kosovo.....	5
Timor oriental.....	6
République démocratique du Congo (RDC).....	7
Sierra Leone.....	7
Turquie.....	8
Orissa (Inde).....	8
Venezuela.....	9
Indonésie.....	9
Thaïlande.....	9
IV. Enseignements tirés de l'expérience.....	9
Situations de crise.....	10
Absence d'un gouvernement représentatif.....	10
Rôle du dialogue social et des partenaires sociaux.....	10
Importance d'une présence rapide de l'OIT.....	11
L'importance du financement d'une intervention rapide et ses liens avec la mobilisation des ressources.....	11

Coopérer étroitement avec les autres organisations.....	11
Nécessité de procédures administratives et financières plus rapides.....	12
Le rôle de sensibilisation de l'OIT	12
V. Observations finales	12

I. Le défi posé par les crises économiques

1. Des crises de tous types (crises économiques ou situations résultant de conflits armés, de catastrophes naturelles ou de transitions politiques ou sociales difficiles) contribuent à aggraver dans diverses régions du monde la tendance alarmante à la désintégration de la société, à la détérioration de l'emploi et à la paupérisation. Comme le fait ressortir un document présenté à la commission en mars 1999¹, «La croissance économique a en général diminué dans toutes les régions et, dans plusieurs pays, le ralentissement de la production et de l'emploi se prolonge, que ce soit sous l'effet d'un conflit, d'un ajustement structurel ou de facteurs liés à la transition.» Si les pays victimes de la crise financière en Asie ont enregistré une certaine reprise en 1999, nombre d'entre eux restent en proie à des conflits armés ou subissent encore les effets de la crise économique, de l'instabilité politique et sociale ou d'une catastrophe naturelle. Il s'agit pour l'OIT d'aider ces pays à accomplir une réintégration sociale par la création d'emplois et de revenus pour les personnes touchées par la crise.
2. Il est incontestable que les crises présentent entre elles une diversité considérable quant à leurs causes et, par conséquent, quant aux séries de mesures à prendre pour y faire face. Une catastrophe naturelle peut créer un préjudice énorme sur le plan de l'outil de production et des perspectives économiques tout en laissant relativement intacts le système politique et le tissu social. Une guerre ou un soulèvement peut altérer profondément la capacité d'un pays à réagir en portant atteinte à son appareil gouvernemental, à ses institutions et aux diverses composantes de la société. Une crise économique soudaine peut laisser le système politique plus ou moins intact tout en entraînant une profonde dégradation du tissu social et une exacerbation des tensions. Quant aux crises causées par des transitions sociales difficiles ou des changements politiques profonds, elles peuvent affecter simultanément le système politique et le tissu social.
3. Pour trouver la réponse la mieux adaptée, l'existence – ou l'absence – d'un gouvernement et d'institutions de la société civile se révélant opérationnels et raisonnablement représentatifs sera un facteur déterminant. C'est ainsi qu'à l'issue d'une guerre civile acharnée, avant qu'une réconciliation nationale puisse être entreprise, des organismes internationaux tels que l'OIT devront éventuellement intervenir aussi à travers des structures autres que les mécanismes gouvernementaux, ces derniers ne fonctionnant pas convenablement ou ayant perdu toute crédibilité aux yeux de la population. Au lendemain d'une catastrophe naturelle, par contre, l'OIT procédera normalement en s'adressant aux instances gouvernementales et en s'efforçant autant que possible d'associer à sa démarche les partenaires sociaux et les ONG. Dans les pays confrontés à une crise économique mais où le gouvernement et les institutions de la société civile continuent de fonctionner, on pourra éventuellement travailler avec eux à l'élaboration de politiques.
4. Si les crises diffèrent les unes des autres quant à leur nature et à leurs causes, l'une de leurs constantes est d'entraîner une dégradation de l'emploi et un appauvrissement de la population. De ce fait, le fil directeur de la réponse de l'OIT consistera à faciliter la réintégration économique et sociale des personnes touchées par des programmes axés sur la création directe d'emplois et de revenus et sur l'intégration sociale. Même si, dans la

¹ Document GB.274/ESP/4, «Activités menées par l'OIT dans le domaine de l'emploi dans le contexte des crises économiques», paragr.14.

plupart des situations de crise, la tâche immédiate la plus importante peut être le secours (action qui, stricto sensu, ne rentre pas dans les compétences de l'OIT), il est important de ménager dès le départ un espace pour la transition de l'urgence à la reconstruction et pour des objectifs de développement plus étendus. Des mesures prises pendant la phase d'urgence peuvent en outre avoir des retombées non négligeables pour le succès de la reconstruction et du développement. Il est donc capital de développer au sein de l'OIT les compétences d'intervention en situation de crise et de renforcer et rationaliser la capacité de réponse de l'Organisation dans ce domaine.

II. Réponse et stratégie actuelle de l'OIT

5. Le Programme focal sur la réponse aux crises et la reconstruction a été mis en place par l'OIT en octobre 1999. Il privilégie les activités de développement ayant un rapport avec l'emploi, comme la promotion des travaux de remise en état et de reconstruction à fort coefficient d'emploi, le développement des compétences et de l'esprit d'entreprise, des petites entreprises et de l'économie locale et la promotion du dialogue social et de la protection sociale. Sa stratégie s'appuie sur des mesures et des activités dont les types diffèrent selon que l'on se situe avant, pendant ou après la crise: systèmes d'alerte rapide, préparation aux situations de crise, aide d'urgence, activités de reconstruction ou de développement. La prise en compte des *questions d'égalité entre hommes et femmes* fait partie intégrante de cette stratégie.
6. Le programme comporte quatre objectifs interdépendants. Le premier, axé sur la *préparation aux situations de crise*, consiste à doter l'OIT d'un cadre cohérent et de moyens complets lui permettant d'apporter une réponse rapide à la crise, quelle qu'en soit la nature. Pour parvenir à cet objectif, la base de connaissances de l'Organisation dans ce domaine sera élargie, on définira des principes directeurs et l'on établira des manuels sur l'emploi, les aspects sociaux qui s'y rapportent et les modes d'intervention adaptés à ce type de contexte. L'OIT constituera un réseau de spécialistes et de points focaux pour les situations de crise, qu'elle dotera des moyens techniques nécessaires à une participation efficace à ses programmes d'intervention tous horizons dans les pays en crise; elle constituera également pour les différents secteurs d'opération concernés un registre de consultants et d'experts susceptibles d'être déployés rapidement. Des relations de travail et un partenariat étroits seront mis en place avec les différents organismes – appartenant ou non au système des Nations Unies – qui exercent leur action dans ce domaine. Une stratégie sera élaborée et mise en œuvre pour mobiliser les ressources, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Organisation.
7. Le deuxième objectif consiste en une action de *réintégration économique et sociale et de réduction de la pauvreté* des groupes touchés par une situation de crise à travers l'investissement à fort coefficient de main-d'œuvre, la formation qualifiante, le développement de la petite entreprise, le dialogue social, la protection sociale et un système de sécurité sociale s'appuyant éventuellement sur un filet de sécurité. Pour y parvenir, l'Organisation va concevoir et mettre en place des programmes de réintégration économique et sociale permettant de procurer un emploi et un revenu aux groupes frappés par une situation de crise (réfugiés, personnes déplacées à l'intérieur d'un pays, personnes rapatriées, militaires démobilisés, travailleurs victimes de suppressions d'emplois, travailleurs – citadins ou ruraux – ayant perdu leur outil de travail et leur source de revenus, personnes handicapées, femmes, enfants). L'Organisation s'efforcera d'aider les instances gouvernementales et les autres émanations de la société civile à élaborer, dans les domaines de l'emploi et de l'investissement, des politiques économiques et sociales

spécifiques qui fassent écho à ses préoccupations et qui soient axées sur des solutions aux situations de crise, sur la reconstruction économique et sociale dans son ensemble et sur la création de possibilités d'emploi permettant d'absorber les catégories vulnérables.

8. Le troisième objectif consistera à *mieux faire comprendre*, aux niveaux national, régional et international, la nécessité de s'attaquer aux problèmes d'emploi et d'inégalité et aux autres problèmes sociaux qu'engendrent les situations de crise, et à *mieux faire connaître* les compétences que l'OIT est la seule à détenir dans ce domaine. Il s'agira, pour l'Organisation, de convaincre ses interlocuteurs de l'avantage comparatif que représentent sa participation et son partenariat actif dans le cadre de toute initiative tendant à réduire la vulnérabilité aux crises ou à compenser leurs effets néfastes.
9. Le quatrième et dernier objectif consistera pour l'OIT à *développer, chez ses mandants, la capacité* de jouer un rôle plus actif s'agissant de surveiller les crises, de les prévenir et de traiter leurs conséquences. Il s'agira notamment d'imaginer un dispositif permettant aux mandants de l'OIT et aux autres protagonistes de jouer un rôle énergique dans la tâche consistant à résoudre les crises et faciliter la réintégration et la reconstruction. Il s'agira enfin de renforcer les capacités et les mécanismes locaux de promotion du dialogue social, de réconciliation et de création d'emplois.
10. Bien que plusieurs activités aient démarré, avec la nomination du directeur du programme focal en octobre 1999 puis d'un autre fonctionnaire des services organiques en décembre 1999, le programme ne deviendra pleinement opérationnel que dans le courant de l'an 2000, une fois que le reste de ses effectifs aura été nommé. Il s'appuie sur les acquis du Programme d'action de l'OIT pour la formation et la qualification à la création et à la gestion des entreprises à l'intention des pays qui sortent d'un conflit armé (1996-97) et des programmes d'action spécifiques mis en place à la suite de conflits en Amérique centrale, en Afrique, en Europe orientale et en Asie et de l'ouragan Mitch (1998), de même que sur les outils mis au point pour faire face aux problèmes d'emploi dans les situations de conflit ou consécutives à un conflit ².
11. Il n'est pas matériellement possible, pour l'OIT, de s'occuper de toutes les situations de crise. C'est pourquoi certains critères ont été suggérés pour identifier les situations où il serait approprié que l'OIT intervienne. Ces critères sont notamment la gravité de la situation en termes d'impact sur les capacités productives, les structures institutionnelles et les possibilités d'emploi; le niveau de développement et l'aptitude du pays ou du territoire à faire face; le temps écoulé depuis le début de la crise; le degré de préoccupation et d'implication des Nations Unies et les données politiques du problème. Pour l'OIT, l'évaluation devant être faite par le siège, les structures sur le terrain, les critères de pertinence de son intervention et l'existence d'une capacité technique et de moyens financiers suffisants pour pouvoir apporter en temps utile une réponse crédible sont encore autant d'autres facteurs déterminants.
12. De plus, le programme focal ne saurait à lui seul couvrir tous les domaines possibles d'intervention. Son rôle doit donc être plutôt perçu comme consistant à stimuler l'intervention d'autres organismes. Sa réussite dépendra non seulement du travail accompli directement par son personnel mais aussi de son aptitude à tirer parti des meilleures compétences techniques disponibles, au sein de l'Organisation et à l'extérieur.

² Par exemple: *ILO Manual and PowerPoint Tool on Training and Employment Options for Ex-Combatants* (Genève, 1997), *Lignes directrices pour l'emploi et la formation qualifiante dans les pays affectés par un conflit* (1998), et *Gender Guidelines for Employment and Skills Training in Conflict-affected Countries* (1998).

13. Sur le plan technique et sur le fond, l'intervention de l'OIT en cas de crise s'articulera par principe sur des activités multidisciplinaires cohérentes et bien structurées. Pour mettre en œuvre une réponse multidisciplinaire reposant sur l'ensemble des moyens du Bureau, le programme focal a établi un *réseau de crise de l'OIT* constitué de points focaux désignés au sein des différents départements et programmes techniques, bureaux régionaux et de zone et équipes multidisciplinaires. Ces points focaux sur le terrain et au siège seront formés pour appuyer et seconder les activités de l'OIT dans les situations de crise et pour agir en tant que contact permanent chargé, le moment venu, de mobiliser les capacités techniques et les ressources de leur autorité de tutelle. On attendra des départements et des programmes dans lesquels des points focaux ont été désignés qu'ils fournissent eux aussi leur contribution lorsque cela sera nécessaire.
14. Le programme focal et le réseau de crise contribueront au système d'alerte et de réponse de l'OIT à plusieurs niveaux. Des groupes de travail spéciaux (constitués de dirigeants de la région concernée et de hauts fonctionnaires du siège) se réuniront périodiquement pour assurer le suivi de certaines crises. Ces groupes établiront des liaisons avec les structures régionales concernées, appartenant ou non à l'OIT.
15. L'efficacité de la réponse de l'OIT dépendra de sa rapidité et de sa qualité. Il faudra pour cela pouvoir affecter moyennant un préavis très court des consultants qui possèdent les compétences techniques voulues et qui soient aptes à opérer sur le terrain dans des conditions particulièrement délicates et difficiles. Il faudra donc que l'OIT dispose d'un registre de consultants mobilisables en cas de crise qui non seulement prenne en considération les compétences techniques et l'expérience pertinente des intéressés mais soit en outre basé sur la compréhension de son mandat et de ses domaines de compétence propre. Ce registre sera établi en concertation étroite avec les structures de terrain, en veillant spécialement à identifier les capacités disponibles dans chaque région. Des procédures administratives plus souples de recrutement et de mobilisation de ces consultants seront sans doute nécessaires pour garantir la rapidité de réponse.
16. Le programme focal élaborera un ensemble d'outils génériques pour les situations de crise à l'usage du personnel de l'OIT et des consultants. Il s'agira notamment de principes directeurs pour l'évaluation rapide de l'emploi et des autres besoins économiques et sociaux, de modules expliquant de quelle manière l'OIT doit répondre aux différents types de crise, de manuels axés sur la création d'emplois et de lignes directrices concernant les questions d'égalité entre hommes et femmes. Ces outils seront revus périodiquement pour être affinés sur la base des apports et des enseignements de l'expérience.
17. Simultanément, les différents départements et autres programmes techniques devront développer, adapter et formuler à partir de leurs activités ordinaires de nouvelles approches et de nouveaux produits qui devront pouvoir être utilisés dans le contexte des crises et de la reconstruction. Il serait léger de supposer en effet que ce qui fonctionne bien dans des conditions normales et stables fonctionne automatiquement de même en situation de crise. Ce pourrait être en outre une mauvaise stratégie que de faire la réplique d'institutions établies dans divers pays: les structures institutionnelles et les produits identifiés doivent en effet correspondre aux caractéristiques propres de la crise.
18. L'OIT contribuera à l'élaboration de systèmes d'alerte avancée pour les crises. Un travail considérable a d'ores et déjà été fait par d'autres institutions en ce qui concerne deux types de facteurs: le climat et les variables politiques. Mais les variables économiques et sociales que sont le taux de chômage, l'évolution des rémunérations, l'instabilité sociale, la pauvreté et l'exclusion sociale n'ont pas été suffisamment prises en compte en tant que baromètre des risques de tension ou signes avant-coureurs de crises latentes. Le

programme focal opérera en collaboration avec les autres institutions chargées de mettre en place des systèmes d'alerte avancée.

III. Expérience

19. Au cours de la dernière année environ, l'OIT est intervenue dans le cadre de plusieurs crises, au Kosovo, au Timor oriental, en République démocratique du Congo, en Sierra Leone, en Turquie, dans l'Etat d'Orissa, en Inde, et au Venezuela, c'est-à-dire dans des circonstances résultant aussi bien de conflits armés que de catastrophes naturelles. Il y a lieu de mentionner également les réponses apportées en Indonésie et en Thaïlande à la crise économique asiatique au second semestre de 1999. Ce dernier aspect a été abordé à loisir lors de précédentes sessions du Conseil d'administration, de même que dans le cadre de colloques et de réunions spéciales organisés par l'OIT³.

Kosovo

20. L'OIT a été en mesure de participer en mai 1999 à une mission interorganisations d'intervention immédiate au Kosovo et en Serbie, qui a permis d'établir de manière décisive un constat et des recommandations qui ont eu un impact non négligeable sur l'emploi. Le rapport de la mission interorganisations d'évaluation des besoins a été soumis par le Secrétaire général des Nations Unies au Conseil de sécurité en 1999⁴. Un rapport supplémentaire détaillé⁵ sur les questions rentrant plus particulièrement dans le domaine de l'OIT examine de manière plus approfondie: la crise de l'emploi résultant de la guerre au Kosovo, au Monténégro et en Serbie; les contraintes qui s'exercent sur le système d'assurance sociale; les problèmes de réfugiés et de personnes déplacées, l'absence de dialogue social avec un mouvement syndical indépendant; les incidences diverses du conflit pour les hommes et les femmes.
21. Dans ce rapport de mission, divers moyens sont préconisés pour faire face aux problèmes d'emploi: programmes d'urgence pour l'emploi; aide à l'emploi à fort coefficient de main-d'œuvre pour la reconstruction des infrastructures; microfinancement; développement économique local; renforcement des capacités institutionnelles aux niveaux local, provincial et national; assistance sociale et autres formes de protection sociale en faveur des groupes les plus vulnérables; orientation professionnelle, formation professionnelle et création de revenus en faveur des groupes affectés par le conflit; promotion du dialogue social; mesures spéciales contre les répercussions spécifiques du conflit pour les hommes et pour les femmes. Il y est de même préconisé de mettre en place un groupe de travail de l'OIT chargé de planifier la réponse multidisciplinaire requise et d'en assurer le suivi.
22. Un groupe de travail a été chargé d'élaborer des propositions exhaustives s'inscrivant dans une réponse globale que l'OIT peut offrir en cas de crise dans divers domaines: création d'emplois, formation professionnelle et promotion des petites et moyennes entreprises, évaluation du marché du travail et collecte rapide de données, systèmes de protection sociale, développement des capacités institutionnelles, promotion du dialogue social, apaisement des tensions, réconciliation, mise en place d'un système adapté de droit du

³ Document GB.276/ESP/4/1.

⁴ Document S/1999/662.

⁵ Date-Bah, E.: «The Employment Crisis in Kosovo, Montenegro and Serbia: The Impact of Conflict», BIT, Genève, 1999.

travail. Ces propositions ont été présentées lors de diverses conférences réunissant des donateurs, dans le but d'obtenir une mobilisation des ressources nécessaires à leur concrétisation. Il est prévu qu'au moins certaines d'entre elles trouvent un appui de la part de donateurs dans le courant de l'an 2000. En fait, la Belgique et la France ont déjà apporté des fonds et l'Italie s'est engagée à financer un projet.

23. L'organisation de la présence de l'OIT à Pristina en août 1999 représente une initiative importante. Entre autres activités, l'OIT a travaillé avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et d'autres institutions à faire fonctionner un atelier axé sur la formation valorisante et l'emploi pour assurer la réintégration des militaires démobilisés du Kosovo. Une mission de l'OIT a formulé ultérieurement en faveur des soldats démobilisés de l'UCK et des jeunes sans emploi une proposition de projet de formation professionnelle axé sur le développement de l'emploi, du travail indépendant et des petites et moyennes entreprises. Un document technique sur la situation actuelle de l'emploi au Kosovo a été élaboré par un consultant de l'OIT⁶; ses conclusions ont été largement couvertes par les médias vers la fin de 1999.

Timor oriental

24. En réponse à une demande urgente exprimée au lendemain de la crise par le chef du Programme d'aide humanitaire des Nations Unies pour le territoire, en 48 heures l'OIT a été en mesure de déployer sur le terrain une mission d'évaluation. Il s'agissait de définir les besoins en formation professionnelle d'urgence dans le secteur du BTP pour reconstruire sur l'ensemble du territoire les infrastructures et les équipements publics détruits ou endommagés.
25. La mission a même pu aller au-delà de son mandat et son travail a été hautement apprécié par le représentant des Nations Unies. Elle a formulé quatre propositions de projet (formation et enseignement professionnels complets; enregistrement pour l'emploi et centres de service; remise en état immédiate et à moyen terme des infrastructures matérielles; développement de l'économie locale par les petites et moyennes entreprises et les programmes de microcrédit) moyennant un budget global de plus de 7 millions de dollars des Etats-Unis. Ces propositions ont été intégrées dans l'appel interinstitutions des Nations Unies en faveur du Timor oriental, qui a été lancé lors d'une réunion organisée à cette fin à Tokyo le 17 décembre 1999. Courant décembre 1999, une autre mission de l'OIT a été déployée sur le terrain pour procéder à la mise à jour et à l'intégration des préoccupations contenues dans les propositions dans un programme global de promotion de l'emploi et de formation valorisante en situation d'urgence. Un financement serait à trouver d'urgence si l'on veut que la mise en œuvre puisse commencer en temps utile, car la persistance de la détérioration de l'emploi pourrait constituer une grave menace pour la stabilité du territoire. D'ailleurs, pour le chef de l'administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental, la création d'opportunités d'emploi et la formation professionnelle d'urgence ou à plus long terme sont l'une des priorités.
26. L'OIT a été représentée à un séminaire à Darwin (Australie) avec une mission de la Banque mondiale qui avait évalué les besoins en reconstruction du Timor oriental. L'OIT a relevé que les propositions et évaluations faites par la mission comportaient des implications évidentes sur le plan de l'emploi, qui avaient été entièrement passées sous silence dans le rapport de la mission.

⁶ Hethy, L.: «Employment and Workers' protection in Kosovo», Genève, oct. 1999.

27. Un spécialiste de l'OIT en formation professionnelle (secondé par un jeune professionnel) a été détaché par le bureau régional pour l'Asie et le Pacifique en tant que représentant temporaire de l'OIT au Timor oriental pour lancer des activités préparatoires qui permettront de mettre en œuvre les projets une fois que leur financement aura été obtenu, mettre en place des centres de l'emploi pour le recensement des sans-emploi et compiler des informations sur leurs qualifications, leurs profils de compétences et leurs possibilités immédiates ou futures sur le marché du travail; et enfin pour assurer la présence et la visibilité de l'OIT.

République démocratique du Congo (RDC)

28. Une mission a été effectuée, à la demande du directeur du bureau régional de l'OIT à Kinshasa, pour s'entretenir avec les ministres, les ONG, les institutions des Nations Unies, la Banque mondiale et d'autres donateurs sur l'approche et l'expérience de l'OIT en matière de réintégration de soldats démobilisés. Une deuxième mission, en novembre 1999, a permis d'élaborer un document de projet sur la phase préparatoire d'un programme de réintégration des soldats démobilisés en RDC, projet qui devrait être financé par un don de 700 000 dollars des Etats-Unis de la Banque mondiale au gouvernement de la RDC. Le ministère des Finances a officiellement approuvé cette proposition de la Banque mondiale, aux termes de laquelle l'OIT administrerait et superviserait les activités financées par ce moyen.
29. L'OIT a ainsi démontré qu'elle était non seulement capable mais aussi prête à prendre l'initiative des premières phases de réintégration des anciens combattants en RDC, catégorie particulièrement vulnérable puisqu'elle inclut des enfants. En collaboration avec l'IPEC, une campagne de sensibilisation a été menée dans le pays auprès des mandants de l'OIT et d'autres interlocuteurs, nationaux et internationaux, sur la base des dispositions de la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999. Au terme de cette campagne, le ministère aux Droits de l'homme de la RDC a pris l'engagement formel d'une ratification de cet instrument par le pays. C'est la première fois que des enfants soldats ont été expressément pris en compte dans le groupe cible d'un projet de réintégration mené par l'OIT.

Sierra Leone

30. Le programme focal, en coopération avec l'EMD de Dakar et le bureau régional d'Abidjan, a organisé en décembre 1999 une mission d'évaluation des besoins afin de définir les éléments de planification de la réponse de l'OIT au défi colossal que représente la situation de l'emploi en Sierra Leone au lendemain de la guerre civile, dans le cadre du processus de consolidation de la paix (l'accord de paix a été signé en juillet 1999). La mission a élaboré un ensemble de propositions qui constituent un programme en faveur de l'emploi pour la paix en Sierra Leone et dont la réalisation sera financée par le PNUD et d'autres donateurs. L'ensemble concerne: des travaux publics à fort coefficient de main-d'œuvre; des activités de formation qualifiante, de perfectionnement, de promotion des micro et petites entreprises, de développement des capacités dans le cadre des structures administratives compétentes et de délimitation des possibilités de travail indépendant pour les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur du pays, les jeunes, les personnes handicapées et les soldats démobilisés faisant l'objet d'une attention particulière.
31. En février 2000, l'EMD de Dakar devrait déployer sur le terrain une deuxième mission pour aborder des questions telles que la protection sociale, les normes internationales du travail et le développement des capacités au sein du ministère du Travail et des

organisations de travailleurs et d'employeurs. A la suite des missions de décembre 1999 et février 2000, on peut s'attendre à ce que la demande d'appui de l'OIT sous ses formes diverses soit plus forte que prévu. On peut ajouter que la Sierra Leone a un gouvernement en place dûment constitué et que la situation se prête à un appui technique de l'OIT pour l'élaboration de politiques et stratégies nationales de développement à plus long terme. La mise en œuvre effective de l'ensemble proposé pourrait être beaucoup plus immédiate si les ressources nécessaires étaient disponibles sans délai.

Turquie

32. Le tremblement de terre qui a frappé la Turquie dans la région de Marmara en août 1999 a entraîné de nombreuses pertes matérielles et en vies humaines, avec la destruction de logements et d'infrastructures. Deux missions de l'OIT ont été entreprises, l'une en octobre et l'autre en novembre 1999, afin d'évaluer les besoins et définir des mesures propres à élargir les possibilités d'emploi pour les nombreuses personnes ayant perdu leur travail à la suite du tremblement de terre. Au cours de la deuxième mission, un séminaire sur l'amélioration de la sécurité dans le secteur du BTP et sur les techniques de reconstruction à fort coefficient de main d'œuvre a été organisé par le bureau de zone. Son but était de convaincre les participants, parmi lesquels figurait un certain nombre de hauts dirigeants et de représentants d'organisations d'employeurs et de travailleurs, de l'opportunité d'améliorer la sécurité dans ce secteur et de prendre des dispositions pour que les victimes du tremblement de terre aient des perspectives d'emploi plus larges grâce à des programmes d'investissement à fort coefficient d'emploi.
33. Un voyage d'étude en Allemagne (et/ou le déploiement d'experts de ce pays) est envisagé. Cette initiative pourrait contribuer à convaincre le gouvernement que des projets à forte intensité de main-d'œuvre sont une solution judicieuse et peuvent se révéler utiles même dans le contexte d'une économie développée. Elle pourrait déboucher sur une implication plus profonde de l'OIT dans les programmes de construction présentant cette particularité, de même que dans les autres programmes conçus pour aider les victimes de catastrophes naturelles en quête de travail à trouver un emploi.
34. Dans le cadre de l'IPEC, deux autres programmes ont été mis au point pour parer rapidement aux répercussions prévisibles du tremblement de terre sur le plan du travail des enfants. Deux catégories d'enfants sont en effet particulièrement exposées: ceux qui travaillaient avant le tremblement de terre et ceux qui risquent aujourd'hui d'être mis au travail à cause de la pauvreté. L'objectif est de mettre en place, pour le bien d'un millier et demi d'enfants fortement exposés, les moyens que nécessitent leur réinsertion, l'enseignement, leur suivi sanitaire et nutritionnel et leur encadrement psychologique et social et de veiller à ce qu'ils ne soient pas mis au travail ou en soient retirés.

Orissa (Inde)

35. Un terrible cyclone a dévasté l'Etat d'Orissa, en Inde, le 29 octobre 1999, causant d'innombrables destructions et pertes en vies humaines. Les autorités ont sollicité l'intervention de l'ensemble des institutions du système des Nations Unies. Dans ce cadre, l'OIT a fourni son concours à l'Equipe d'intervention des Nations Unies en cas de catastrophe (UNDM). L'OIT a également organisé une mission d'évaluation des besoins dans la région touchée. Dans son rapport, soumis à l'équipe susvisée en novembre 1999, le consultant propose un projet intégré de remise en état et reconstruction des infrastructures essentielles, d'autres sources d'emplois ainsi qu'un certain nombre de séminaires et d'activités de formation. Ce rapport a été hautement apprécié par l'équipe. Un autre

consultant, spécialiste des programmes à forte intensité de main-d'œuvre, fixera prochainement le détail des travaux de remise en état ou de reconstruction nécessaires.

Venezuela

36. En coopération avec le programme focal, le bureau régional est en train de mettre au point une réponse aux récentes inondations qui ont dévasté certaines parties du pays. Une mission de l'OIT pour l'évaluation des besoins dans les zones touchées doit travailler avec les autorités locales et élaborer des programmes axés sur l'emploi susceptibles d'apporter une réponse à certains des problèmes causés par les inondations.

Indonésie

37. En avril-mai 1999, l'OIT a déployé sur le terrain une mission qui a finalement préconisé une stratégie double de redressement et de reconstruction axée sur l'emploi⁷, stratégie dont le principe a été accepté par le gouvernement. Les deux composantes fondamentales de cette stratégie sont: i) l'adoption d'une politique conçue de telle sorte que le processus de redressement et de croissance se révèle plus favorable à l'emploi; ii) la création de nouveaux emplois par le biais de programmes de création directe d'emplois. Les conclusions et recommandations de la mission ont été examinées lors d'un forum consultatif qui s'est tenu à Djakarta en novembre 1999, et il a été décidé de formuler un programme d'action pour mettre en œuvre les recommandations faites par le forum. L'OIT aide le gouvernement à élaborer ce programme d'action. L'une des recommandations principales de la mission de stratégie pour l'emploi concerne la constitution d'un fonds pour la création directe d'emplois. Le gouvernement a d'ores et déjà sollicité le concours de l'OIT à cette fin.

Thaïlande

38. L'OIT a réagi à la crise économique en Thaïlande. Elle assure un appui technique au Bureau du fonds social qui administre et supervise le Fonds d'investissement social, doté d'environ 100 millions de dollars et axé sur le logement collectif et le renforcement de la participation de la population. Elle a également contribué à la mise en place d'activités liées à l'après-crise: mise en place d'un système d'assurance chômage, stratégies d'atténuation de la pauvreté, formation axée sur la réalisation d'infrastructures basée sur la main-d'œuvre et observation des tendances du marché du travail.

IV. Enseignements tirés de l'expérience

39. Divers enseignements ont été tirés de l'expérience dont l'OIT a déjà tenu compte dans sa réponse à des crises plus récentes. Il pourrait néanmoins se révéler utile de se pencher sur les principaux enseignements que le programme focal a retenus pour que les discussions du comité sur le présent document permettent d'en tirer plus pleinement parti.

⁷ «Indonesia: Strategies for employment-led recovery and reconstruction», ILO, Jakarta, oct. 1995.

Situations de crise

40. Dans les situations de crise, les activités techniques doivent être conçues en tenant compte des particularités du contexte et des sensibilités politiques en jeu. Des objectifs tels que la réconciliation, la restauration de l'espoir, la consolidation de la paix et la reconstitution du tissu social sont cruciaux et doivent faire partie intégrante de la conception et de la mise en œuvre des activités. Dans ce contexte, l'expérience prouve qu'il est capital de définir non seulement ce qu'il faut faire mais encore de préciser comment il faut le faire, compte tenu de la spécificité du contexte. Le programme focal est disposé à partager l'expérience qu'il a acquise dans ce domaine à travers l'appui technique qu'il fournit aux groupes de travail constitués pour chaque crise.

Absence d'un gouvernement représentatif

41. Comme on l'a vu, il convient de tenir présent à l'esprit que, dans certains cas, les institutions d'un gouvernement représentatif et de la société civile fonctionnent déjà alors que, dans d'autres, il peut s'écouler plusieurs années avant que le résultat soit atteint. Cet aspect a des incidences non seulement sur le choix des activités à entreprendre mais encore sur le processus par lequel ces dernières sont approuvées et mises en œuvre.

Rôle du dialogue social et des partenaires sociaux

42. Dans sa réponse aux crises, l'approche de l'OIT impliquera la promotion du dialogue social, surtout dans les pays et territoires où les partenaires sociaux sont déjà organisés. Le dialogue social peut jouer un rôle déterminant en contribuant à restaurer la confiance dans les institutions, en facilitant le dialogue entre factions opposées, en réorientant la dynamique sociale vers des objectifs constructifs et en renforçant le sens de l'appartenance à la société chez les différents groupes et les différentes communautés touchés par la crise. Le but est – et sera toujours – de rallier un large éventail d'institutions de la société civile, notamment les autorités centrales et locales, les organisations d'employeurs et de travailleurs et d'autres instances représentatives, notamment celles qui opèrent au niveau du terrain. Le dialogue revêt une importance primordiale au niveau local si l'on veut promouvoir un consensus autour des priorités de la reconstruction et du redressement. Le programme focal s'emploie à intégrer ces éléments dans son programme de coopération technique.
43. Les mesures de renforcement de l'aptitude des partenaires sociaux à contribuer à la reconstruction peuvent inclure une assistance propre à aider les organisations d'employeurs et de travailleurs à reprendre leurs fonctions et des efforts tendant à garantir que ces organisations s'impliquent activement dans le processus de redressement et de reconstruction. Il y a lieu de s'intéresser à cet égard à leur capacité de représenter et mobiliser leur audience afin que celle-ci participe au processus de réconciliation et de reconstruction. Elles peuvent également jouer un rôle déterminant dans la formulation et la mise en œuvre de plans et programmes axés sur l'emploi et les autres défis économiques et sociaux. L'assistance et le soutien d'organisations de travailleurs et d'employeurs d'autres pays devraient également être recherchés. Outre un soutien financier, ces organisations sont susceptibles de fournir de la formation et d'autres apports propres à renforcer la capacité institutionnelle des organisations d'employeurs et de travailleurs dans le pays.

Importance d'une présence rapide de l'OIT

44. Il est déterminant que l'OIT soit présente et active dans le pays en crise dès le stade de l'évaluation des besoins d'intervention d'urgence et d'élaboration de la stratégie d'urgence, car la planification de l'emploi, de la reconstruction et du développement économique et social dans leur ensemble doit être menée assez tôt. L'OIT doit être en mesure de monter des activités préliminaires ou de commencer à fournir un apport technique à partir de ses ressources propres avant même qu'un financement extrabudgétaire n'ait pu être obtenu. Cette façon de procéder contribue à convaincre les donateurs de la crédibilité de l'OIT et à bâtir la confiance à l'égard de la contribution que l'OIT peut fournir. Elle garantit également une meilleure évaluation des besoins présents et à venir et facilite une meilleure coordination et de meilleures synergies avec le travail d'autres institutions. En outre, elle permet aux mandants de l'OIT de jouer un rôle à travers un ensemble de projets d'activités mis au point par l'OIT. Comme le cas du Timor le démontre, une présence assez rapide garantit que l'OIT a des propositions de projets à présenter et peut entreprendre de lever des fonds à cette fin en participant à l'appel conjoint des Nations Unies en faveur du soutien de la communauté internationale.

L'importance du financement d'une intervention rapide et ses liens avec la mobilisation des ressources

45. L'expérience acquise par le programme focal au gré de diverses situations de crise démontre qu'il est nécessaire de disposer immédiatement des moyens financiers permettant de mettre en route en temps utile les activités de l'OIT et de maintenir sa présence. La mise en œuvre de l'assistance technique souhaitable continue de connaître des retards, par exemple au Timor oriental, faute d'un financement idoine et adéquat.
46. Si la communauté internationale est en général prompte à réagir favorablement à une situation de crise, le processus de levée de fonds prend du temps. Les modalités, voies, procédures, donateurs principaux et leurs points focaux sont, dans ce cadre, assez différents de ceux auxquels on a généralement affaire avec les activités de mobilisation des ressources de l'OIT. Les donateurs sont mieux disposés pour financer les secours que la reconstruction. Ils regardent souvent si l'institution a une présence dans le pays et des états de services attestant de sa rapidité de réaction et du caractère suivi de son action dans un contexte de crise. Ce qui compte, c'est l'expérience dont l'Organisation a su faire preuve pour le travail en conditions difficiles et son aptitude à coopérer avec d'autres institutions et programmes internationaux opérant dans le pays.
47. Le concept de fonds d'action rapide de l'OIT est un élément central de la stratégie de réponse rapide du programme focal. Cette stratégie est aussi mentionnée dans le programme et budget pour 2000-01 (vol. 3, paragr. 59). Bien qu'il importe de disposer de fonds d'amorçage pour les activités de préparation et de lancement, il est également crucial que des efforts concertés soient entrepris pour mobiliser dans le moyen et le long terme des ressources provenant de donateurs extérieurs.

Coopérer étroitement avec les autres organisations

48. Des efforts systématiques sont nécessaires pour développer les synergies et promouvoir des partenariats stratégiques avec les autres institutions – appartenant ou non au système

des Nations Unies – dont l'action s'exerce dans des contextes de crise. Pour cela, l'OIT doit participer plus pleinement à l'élaboration d'approches et de programmes intégrés et promouvoir des partenariats avec d'autres institutions autour d'activités opérationnelles au niveau d'un pays, de même qu'au niveau régional et à celui du siège. Puisque l'OIT est désormais dotée d'un programme focal de réponse aux situations de crise et de reconstruction, des liens étroits vont être développés avec tous les acteurs internationaux clés. Des efforts vont être poursuivis pour garantir que l'OIT soit invitée régulièrement à participer dès le départ à la planification des évaluations interorganisations des besoins et à celle des autres réponses appropriées. C'est ce qui a déjà commencé à se produire. Désormais, d'autres institutions demandent au programme focal de se rallier à elles pour intervenir en réponse à une crise dans un pays. La participation du programme focal à travers les divers cadres et réseaux mis en place à l'intérieur du système des Nations Unies pour intervenir en cas de crise sera elle aussi cruciale pour l'essor d'une telle coopération.

Nécessité de procédures administratives et financières plus rapides

49. Les procédures financières et administratives de l'OIT ne sont pas toujours favorables à une réponse rapide en cas de crise. Il faudra donc identifier les blocages ainsi que les solutions pour les surmonter. Un autre défi sera de trouver les moyens d'assurer la présence de l'OIT dans les pays et les territoires où l'Organisation ne possède pas de bureau.

Le rôle de sensibilisation de l'OIT

50. En situation de crise et lorsque la reconstruction commence, l'OIT est également appelée à jouer un rôle de sensibilisation plus actif sur plusieurs fronts. Elle doit faire valoir l'importance capitale du principe d'un emploi décent en tant qu'instrument de réintégration sociale et en tant que moyen de résoudre les conflits économiques et sociaux, de rétablir le respect de la dignité humaine et de lutter contre la pauvreté. Elle doit s'assurer que l'on veille à ce que les incidences de la crise sur la situation des femmes soient prises en considération dans les solutions envisagées. Elle doit en outre convaincre ses interlocuteurs que les normes du travail, le dialogue social, le tripartisme, la protection sociale et la création ou la restauration des institutions de la société civile font partie intégrante de la solution. Même si tous ces objectifs ne sauraient être atteints immédiatement, des initiatives doivent être prises dans ce sens si l'on veut pouvoir parer aux crises ou en atténuer les effets.

V. Observations finales

51. La réponse de l'OIT aux crises récentes et la contribution qu'elle a apportée à la reconstruction ont, de manière générale, été appréciées par les pays concernés et les autres institutions. S'il est reconnu que l'OIT a une panoplie unique de produits interdépendants à offrir dans divers domaines (emploi, création de revenus, réduction de la pauvreté, protection sociale, normes, droits fondamentaux, tripartisme et promotion du dialogue social), son succès se mesurera à l'aune de la pertinence, de l'efficacité et de l'opportunité des diverses activités et de leur intégration précise dans le travail des autres institutions.

- 52.** La commission voudra sans doute examiner d'autres données d'expérience et formuler des orientations en vue de promouvoir encore la stratégie et les activités actuelles de l'OIT concernant les problèmes sociaux et d'emploi en situation de crise.

Genève, le 28 février 2000.