



## PREMIÈRE QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Rapport d'évaluation thématique:  
investissement à haute intensité  
de main-d'œuvre et lutte  
contre la pauvreté****Introduction**

1. Le thème du présent document a été choisi par le bureau de la Commission de la coopération technique. Pour replacer la question dans son contexte, le document commence par un bref aperçu de la stratégie, des objectifs et des activités de l'OIT dans le domaine de la promotion des investissements à haute intensité de main-d'œuvre en tant qu'instrument de lutte contre la pauvreté et de création d'emplois décents. Vient ensuite un examen des évaluations de projets et de programmes, définissant dans quelle mesure les objectifs liés au thème de cette étude ont été atteints, puis une partie sur certains enseignements tirés, dans laquelle des idées et des orientations en ce qui concerne les activités futures dans ce domaine sont en outre proposées. Les annexes contiennent une vue d'ensemble de la participation de l'OIT aux programmes d'investissement à haute intensité de main-d'œuvre, une liste des rapports d'évaluation et une liste des programmes et projets pris en considération pour l'évaluation thématique.
2. L'évaluation thématique repose essentiellement sur les conclusions des évaluations de programmes et de projets qui ont effectivement été entreprises; 13 évaluations externes ont été menées par des consultants et/ou des bailleurs de fonds indépendants et quatre évaluations internes par des fonctionnaires ou conseillers techniques du BIT. Dans l'ensemble, il en est ressorti des informations intéressantes sur la pertinence, l'efficacité et l'efficacités des activités menées, mais l'impact général n'a guère pu être évalué. De fait, les évaluations ont généralement été menées en phase finale des projets, alors que l'impact devrait normalement être évalué cinq à dix ans après que l'appui extérieur à ces projets a été supprimé. C'est pourquoi, afin d'apporter des éléments complémentaires et de tirer des conclusions plus générales, cette analyse s'est également appuyée sur des études concernant des projets et des programmes non inclus au départ dans cette évaluation<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Voir: W. Keddeman: «Of nets and assets: Effects and impacts of employment-intensive programmes – A review of ILO experience». SETP 1. BIT 1998, et S. Devereux: «From workfare to

## La stratégie<sup>2</sup>

3. L'OIT apporte son soutien à des politiques et à des programmes d'investissement axés sur la main-d'œuvre dans le secteur des infrastructures dans le but de lutter contre la pauvreté et de promouvoir le développement et le progrès social dans les pays en développement en favorisant la création d'emplois productifs et décents.
4. La stratégie adoptée à cet égard repose sur la place que tient le secteur des infrastructures dans les économies nationales. Selon des estimations fondées sur des données de la Banque mondiale, environ 20 pour cent de la totalité des investissements faits dans les pays en développement et 40 à 60 pour cent des investissements publics vont à ce secteur. La contribution des institutions financières internationales et des bailleurs de fonds à ces pays représente généralement plus de 50 pour cent des investissements publics et souvent même jusqu'à 80 voire 90 pour cent en ce qui concerne les pays les moins avancés. Quelque 40 pour cent des prêts accordés par les organismes financiers de développement sont destinés au secteur des infrastructures.
5. Le gros de ces investissements est consacré à des projets qui requièrent une technologie à fort coefficient de capitaux (construction de ponts de grande dimension, d'autoroutes, de barrages...). Ce type d'investissement favorise à n'en pas douter le développement national, mais a très peu de répercussions immédiates sur l'emploi et les revenus des plus démunis. Cela étant, il est des domaines relevant des infrastructures (routes de desserte, drainage, égouts, approvisionnement en eau, foresterie, préservation des sols et des eaux, mise en valeur des terres, petite irrigation et construction où l'utilisation de matériaux disponibles localement et d'une plus grande proportion de main-d'œuvre locale est non seulement viable mais offre un certain nombre d'avantages évidents. A titre d'exemple, les conclusions tirées de programmes pilotes de grande envergure exécutés dans des pays aussi variés que le Cambodge, le Ghana, la République démocratique populaire lao, le Lesotho, Madagascar, le Rwanda, la Thaïlande et le Zimbabwe font apparaître que les démarches axées sur la main-d'œuvre:
  - sont financièrement plus économiques (10 à 30 pour cent de moins) que si l'on avait privilégié les équipements;
  - réduisent de 50 à 60 pour cent les besoins en devises;
  - permettent de créer trois à cinq fois plus d'emplois pour un investissement de même ordre.
6. Si l'on compare les technologies qui utilisent prioritairement les équipements et celles qui privilégient la main-d'œuvre, dans le secteur des infrastructures routières, à propos duquel on est bien documenté, il apparaît que le coût des équipements dans les projets à fort coefficient de capitaux représente environ 80 pour cent de l'investissement total contre seulement 10 pour cent environ pour la main-d'œuvre. En revanche, dans le cas d'une technologie à forte intensité de main-d'œuvre, les équipements représentent généralement entre 30 et 40 pour cent des dépenses contre 50 à 60 pour cent pour la main-d'œuvre.

fair work: The contribution of public works and other labour-based infrastructure programmes to poverty alleviation», questions sur l'emploi et la pauvreté, document de travail 5, Département de l'emploi et de la reconstruction, BIT, 2002.

<sup>2</sup> De plus amples informations sur la stratégie de l'OIT pour lutter contre la pauvreté et promouvoir le travail décent par le biais d'investissements à forte intensité de main-d'œuvre sont donnés par ailleurs: voir, par exemple, doc. GB.273/ESP/4/1, qui, dans l'ensemble, est toujours d'actualité.

Même si l'on est moins bien documenté en ce qui les concerne, on sait que d'autres secteurs que celui des infrastructures routières appliquent aussi des méthodes viables privilégiant la main-d'œuvre plutôt que des techniques traditionnelles.

7. S'appuyant sur la viabilité avérée du recours à des projets à forte intensité de main-d'œuvre dans des circonstances appropriées, le BIT a élaboré deux principales méthodes conçues pour optimiser l'impact social des projets en question. La première de ces méthodes consiste à confier la réalisation de ces projets à des petites entreprises et la seconde consiste à adopter une démarche fondée sur la communauté. Ces dernières années, l'accent a de nouveau été mis sur l'adoption, en temps de crise, de méthodes privilégiant l'emploi comme, par exemple, lors de catastrophes naturelles telles que celles causées par l'ouragan Mitch, ou dans des pays en proie à des conflits, afin de mettre en place des filets de sécurité et aider les anciens combattants à se réintégrer dans la société grâce à des programmes de reconstruction.
8. En ce qui concerne la réalisation des projets par les entreprises privées, les éléments de base de l'approche que le BIT a élaborées au cours de plusieurs décennies et qui sont aujourd'hui largement approuvés par de nombreux bailleurs de fonds et gouvernements sont les suivants:
  - mise au point d'un système d'appel d'offres et d'adjudication de marchés favorisant les petites entreprises locales qui recourent à des techniques à forte intensité de main-d'œuvre, en leur donnant accès à des contrats publics et en leur offrant certaines garanties (notamment leur rétribution en temps et en heure), ainsi qu'en les amenant à adopter des conditions de travail minimales à l'égard des travailleurs (salaire minimal garanti, non-discrimination, interdiction du travail forcé et du travail des enfants, liberté d'association, respect de la sécurité et de la santé des travailleurs et assurance contre les accidents du travail), faisant ainsi en sorte que les emplois créés soient des emplois «décent», conformément à la définition que donne l'OIT de ce terme;
  - développement des capacités voulues au niveau gouvernemental, sur la base du système d'appel d'offres et d'adjudication de marchés mentionné ci-dessus, pour la mise en œuvre au plan général des programmes d'infrastructures à forte intensité d'emplois, voire, dans les cas les plus avancés, l'institutionnalisation de cette démarche grâce à la création d'unités chargées des politiques de l'emploi et de l'investissement au niveau ministériel, supervisées par des comités directeurs comptant des partenaires sociaux parmi leurs membres (voir activités réalisées en Namibie et en Ouganda, et prochainement au Mali et au Sénégal);
  - activités de formation à l'intention des fonctionnaires intéressés, des ingénieurs, consultants et petites entreprises souhaitant proposer leurs services, et des travailleurs, et mise en place par ailleurs de cours universitaires ou de spécialisation sur les techniques à forte intensité de main-d'œuvre applicables en l'espèce;
  - fourniture des équipements nécessaires aux entreprises concernées (le plus souvent par le biais d'un prêt, remboursable sur la durée du contrat);
  - organisation des participants, y compris des entreprises, des travailleurs et des consultants concernés.
9. Ce système, qui est appelé à subsister après la réalisation du projet pilote, garantit la création d'emplois décent fondés sur le respect d'un ensemble de normes minimales du travail. Ces débouchés d'emplois devraient profiter aux segments de la population antérieurement exclus, souvent employés dans le secteur informel, comme c'est le cas

notamment pour nombre de femmes et de travailleurs ruraux, contribuant ainsi à lutter contre la pauvreté dans les groupes sociaux vulnérables. Ce système vise également à créer et à développer des petites entreprises spécialisées dans le cadre de l'économie formelle, lesquelles entreprises, avant l'intervention de l'OIT, opéraient le plus souvent à la frontière entre économie formelle et informelle.

10. En ce qui concerne l'approche communautaire dans le cadre des travaux d'infrastructure – aspect plus récent des activités du BIT dans ce domaine –, l'accent est mis sur le développement des capacités d'organisation et de négociation des communautés, producteurs et fournisseurs de services locaux. Les investissements sont consacrés aux équipements et aux activités d'appui, notamment planification, conseils techniques et structures du capital social. Dans ce cas de figure, la lutte contre la pauvreté ne se matérialise pas, normalement, par la création d'emplois rémunérés, mais par la mise en place d'infrastructures qui profitent à toute la collectivité. Le renforcement des capacités devrait permettre au gouvernement et aux autorités locales de réaliser d'autres projets du même ordre que le projet initial. Après la réalisation de projets d'infrastructure, les organisations communautaires créées à cette fin demeurent en place, pour la gestion et l'entretien, et elles facilitent souvent l'adoption d'autres initiatives collectives (assurance maladie par exemple).
11. A tous les niveaux, la priorité est donnée à la promotion des intérêts des femmes, selon des objectifs égalitaires en termes de: rémunération (salaire égal pour un travail de valeur égale); accès à l'emploi et à des activités professionnelles individuelles; accès à la formation, en particulier en ce qui concerne les postes de techniciens de haut niveau ou de supervision, lesquels, lorsqu'occupés par des femmes, facilitent le recrutement de travailleuses non qualifiées. Des critères spéciaux sont adoptés pour le choix de projets d'investissement intéressant les femmes au tout premier chef, tels que l'accès aux ressources de production, la mise en valeur des terres, les ressources en eau, en bois de chauffage, la restauration des centres médicaux et des écoles. L'accent est également mis sur l'inclusion de femmes dans les comités tels que ceux des organisations communautaires, les comités de développement des villages et les groupes d'intérêts économiques.

## Objectifs du programme

12. Conformément à la stratégie décrite ci-dessus, les activités de l'OIT dans le domaine des programmes d'investissement à haute intensité de main-d'œuvre visent quatre objectifs majeurs, à savoir:
  - I. *Promouvoir l'élaboration et l'application de politiques nationales, régionales et internationales, d'investissement public dans les infrastructures qui privilégient l'emploi.*
  - II. *Promouvoir les petites entreprises dans le secteur de la construction (entrepreneurs faisant appel à une main-d'œuvre nombreuse) et la réalisation des travaux publics par des entreprises privées qui utilisent les ressources disponibles localement de manière optimale en veillant à ce que les emplois créés dans le secteur des infrastructures s'assortissent de conditions de travail meilleures, décentes.*
  - III. *Promouvoir l'organisation et la négociation collective dans les petites entreprises et au niveau communautaire pour les travaux axés sur l'emploi en secteur urbain et rural et améliorer l'accès des communautés défavorisées aux ressources productives et aux services sociaux.*

IV. Appuyer la mise en place de filets de sécurité sociale et de programmes à forte intensité de main-d'œuvre pour la création d'emplois et d'infrastructures dans les programmes de reconstruction, à la suite de catastrophes d'origine naturelle ou humaine.

## Résultats de l'évaluation

13. Cette section fait le point des exercices d'évaluation pris en compte dans le présent rapport. Comme indiqué précédemment, les conclusions d'autres analyses et études dans le domaine ont également été prises en compte. Est également examinée la mesure dans laquelle chaque objectif défini a été atteint.

### I. Promouvoir l'élaboration et l'application de politiques nationales, régionales et internationales d'investissement public dans les infrastructures qui privilégient l'emploi

14. Cet objectif porte à la fois sur l'adoption de politiques d'investissement à forte intensité de main-d'œuvre au niveau national et sur la mise en œuvre des programmes correspondants par des organisations nationales. Sur le plan des politiques, il est encourageant de constater la tendance récente à l'adoption d'approches privilégiant la main-d'œuvre en tant que politique gouvernementale officielle aux Philippines, en Namibie et en Afrique du Sud. En ce qui concerne les Philippines, ces politiques sont énoncées dans le décret présidentiel n° 94, d'avril 1999, et dans un Livre vert sur la politique en matière de travaux publics axée sur la main-d'œuvre, intitulé *Establishing the policy direction and institutional framework to implement labour-based equipment supported infrastructure programme (Orientation politique et cadre institutionnel en vue de la mise en œuvre de programmes d'infrastructure utilisant des techniques qui privilégient la main-d'œuvre)*, document établi par le ministère des Travaux, des Transports et de la Communication de Namibie, en avril 1999, et dans le Livre blanc paru à la suite et approuvé par le Parlement namibien en 2000. Le gouvernement de l'Afrique du Sud met actuellement en place une politique ciblée de passation de marchés publics pour des ouvrages civils à titre d'instrument de promotion d'une politique socio-économique et de l'emploi.

15. En outre, d'autres gouvernements d'Afrique et d'Asie intègrent de plus en plus l'approche de la création d'emplois par le biais de la réalisation de travaux à forte intensité de main-d'œuvre en tant qu'instrument de lutte contre la pauvreté dans leurs documents d'orientation stratégique, et notamment dans les Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP)<sup>3</sup>. Plusieurs Etats ouest-africains, parmi lesquels la Guinée, le Sénégal, le Mali, la Mauritanie et le Togo, ont sollicité une aide pour la mise en place d'unités chargées des politiques d'emploi et d'investissement au niveau des ministères de la Planification, de l'Economie et des Finances. Des Etats d'Amérique latine, et notamment l'Equateur et El Salvador, ont présenté des requêtes similaires. Des propositions et les grandes lignes de plans d'action ont été préparées dans le détail et approuvées par les gouvernements concernés, mais il n'a pas été possible de mobiliser toutes les ressources requises pour continuer à apporter un appui total, compte tenu notamment de la réduction

<sup>3</sup> Voir ASIST Afrique: *Self-evaluation report, July 2001-June 2002*, ASIST Afrique, BIT, Harare, 2002, et ASIST Asie-Pacifique: *Annual progress report*, BIT, Bangkok, 2002.

des ressources du Programme des Nations Unies pour le développement consacrés aux activités d'assistance technique du BIT.

16. S'agissant plus particulièrement de l'application, dans les programmes nationaux, d'une démarche axée sur la main-d'œuvre pour lutter contre la pauvreté sur une vaste échelle, il ne faut pas perdre de vue, d'une part, que cet objectif est très ambitieux pour les pays qui ont peu de moyens et, d'autre part, qu'une telle approche demande un investissement soutenu et de longue haleine, comme en témoigne l'exemple du Mozambique (voir encadré).

#### Mozambique

Des méthodes axées sur la main-d'œuvre dans le cadre de la construction d'infrastructures routières ont été mises en place pour la première fois au Mozambique dans le cadre d'un projet pilote réalisé au début des années quatre-vingt. A la suite de l'accord de paix signé en 1992, ces méthodes ont été appliquées dans un Programme national visant à restaurer le réseau routier sur la quasi-totalité du territoire. C'est ainsi que le programme de construction de routes de desserte (FRP), qui avait alors été élaboré de façon tout à fait indépendante, a été intégré au programme de la Direction des routes régionales qui relève de l'administration nationale en charge du réseau routier.

L'application de méthodes axées sur la main-d'œuvre dans le cadre du FRP a permis de créer quelque 8 millions de journées de travail au Mozambique. Plus de 40 000 personnes vivant dans des zones rurales ont été employées dans le cadre de ce programme. La participation moyenne des femmes est actuellement de 19 pour cent.

Le FRP a mis en place un programme de formation aux méthodes axées sur la main-d'œuvre. Des cours ont été élaborés et sont dispensés à des travailleurs de tous niveaux (contremaîtres, chefs d'équipe, magasiniers, mécaniciens, etc.). Près de 5 000 semaines de formation ont été dispensées depuis 1993.

Source: *Reopening Mozambique: Lessons learned from the Feeder Roads Programme*, PNUD, 2002.

17. En outre, il est rare que les rapports d'évaluation couvrent une période suffisamment longue pour que l'impact à long terme des activités du BIT dans les pays puisse être mesuré. A cet égard, l'évaluation indépendante menée en 1998<sup>4</sup> indique que «des progrès ont été faits, mais que la faiblesse de nombreux Etats Membres (en particulier en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud) en termes de compétences et de motivation du personnel complique le développement des capacités des Etats en question, au même titre que le point de vue, encore largement répandu, selon lequel les techniques axées sur la main-d'œuvre sont dans un certain sens rétrogrades. En revanche, certains Etats comme le Cambodge, la République démocratique populaire lao, le Lesotho et l'Afrique du Sud ont bien intégré la conception et la mise en œuvre des programmes à forte intensité de main-d'œuvre au sein de la structure gouvernementale, de même que le Kenya et le Ghana les ont partiellement intégrées dans le cadre de leur programme d'infrastructure routière rurale.»
18. ASIST Afrique, le programme d'appui régional de l'HIMO (Programme d'investissement à haute intensité de main-d'œuvre), financé par plusieurs bailleurs de fonds, fait état également d'une capacité accrue des autorités locales à planifier et à mettre en œuvre des travaux publics axés sur la main-d'œuvre dans des pays comme la Zambie et le Zimbabwe<sup>5</sup>. Le Département chargé de l'infrastructure routière en zone rurale du Lesotho

<sup>4</sup> Voir M. Hopkins: *An independant thematic evaluation: ILO's Employment-intensive programme*, BIT, 1998.

<sup>5</sup> Voir ASIST Afrique: *Self-evaluation report, July 2001-June 2002*, ASIST Afrique, BIT, Harare, 2002.

a adopté des méthodes axées sur la main-d'œuvre pour la construction et l'entretien de routes. Le Malawi a adopté avec succès une politique d'intégration de la planification de l'accès rural au système de planification au niveau local. De même, des initiatives dans ce domaine sont actuellement mises en œuvre dans deux districts ruraux au Zimbabwe. Les autorités au Botswana, au Lesotho, au Mozambique et en Tanzanie recourent de plus en plus souvent aux techniques axées sur la main-d'œuvre pour accroître la fourniture de services. En Asie<sup>6</sup>, on enregistre un renforcement des capacités dans des pays comme le Cambodge, la République démocratique populaire lao, le Népal et les Philippines grâce à l'institutionnalisation de cette démarche. Le processus de développement des capacités commence souvent par une demande de conseils de la part des Etats Membres. Ainsi, le BIT a mené des études et donné des conseils en matière de législation du travail et de pratiques dans le domaine des travaux publics au Botswana et en Afrique du Sud. En Afrique francophone, des initiatives ont été entreprises en étroite collaboration avec les Agences d'exécution des travaux d'intérêt public (AGETIP) (Fonds sociaux financés par la Banque mondiale, fonctionnant actuellement dans 18 pays francophones et lusophones) dans le domaine de la formation et du renforcement des capacités d'entrepreneurs appliquant des méthodes axées sur la main-d'œuvre.

19. Cela étant, l'objectif à long terme qu'est la prise en compte de l'approche à haute intensité de main-d'œuvre dans les programmes et les politiques d'investissements nationaux est sans aucun doute le plus difficile à atteindre. Avoir recours à des entrepreneurs qui font appel à une main-d'œuvre nombreuse et à la passation de marchés modestes va souvent à l'encontre des intérêts d'entrepreneurs qui privilégient des méthodes axées sur les équipements. Par ailleurs, il est parfois difficile de convaincre les politiciens: le fait qu'à l'époque coloniale l'emploi de main-d'œuvre à des travaux publics forcés a été une pratique courante sème le doute dans les esprits quant à l'adoption d'une telle démarche. Le cas de l'Ouganda, où le BIT s'emploie activement à promouvoir une démarche à haute intensité de main-d'œuvre depuis de nombreuses années, initialement dans le cadre d'un programme de reconstruction et plus récemment d'un projet consultatif en matière d'orientation<sup>7</sup>, témoigne des difficultés en la matière. Les partenaires sociaux et les principaux techniciens ont approuvé la démarche proposée, mais comme il est dit en conclusion dans le rapport d'évaluation final «l'objectif consiste à faire évoluer la mentalité des décideurs, et c'est un processus qui prend du temps». Toujours est-il qu'en dépit de ces problèmes l'Ouganda dispose aujourd'hui d'un programme national d'entretien de l'ensemble du réseau routier axé sur des méthodes qui privilégient la main-d'œuvre, ce qui génère des milliers d'emplois<sup>8</sup>.
20. Au niveau international, un certain nombre d'études très variées ont démontré la validité de la démarche axée sur la main-d'œuvre<sup>9</sup>, et son adoption par un grand nombre

<sup>6</sup> Voir ASIST Asie-Pacifique: *Annual progress report*, BIT, Bangkok, 2002.

<sup>7</sup> Voir gouvernement de l'Ouganda/BIT: Uganda: *Terminal Evaluation Mission: Support to the Labour-Based Policy Promotion Committee*. Document UGA/97/M02/DAN, BIT, 2001.

<sup>8</sup> Il existe une évaluation des travaux réalisés dans le secteur routier en Ouganda dans la publication SETP 6: Gary Taylor et Moses Bekakye: *An opportunity for employment creation: Labour-based technology in roadworks – The macro-economic dimension*, Ouganda, 1999.

<sup>9</sup> Parmi les études en question, on citera J. von Braun et al: *Employment for Poverty Reduction and Food Security*, IFPRI, 1995. E. Stock et J. de Veen: *Expanding labour-based methods for road works in Africa*. Document technique de la Banque mondiale n° 347, 1996, et *Rapport sur le*

d'organismes de développement internationaux comme DANIDA, la Banque mondiale, SIDA, NORAD, la Direction du développement et de la coopération (Suisse) et l'Agence britannique de développement international (DFID) (les principaux bailleurs de fonds d'ASIST), qui ont leurs propres programmes de travaux d'infrastructures axés sur la main-d'œuvre, est peut-être le résultat le plus significatif des activités menées par le BIT dans ce domaine au fil des années. Tous tirent avantage, directement ou indirectement, de la politique et des travaux théoriques menés par le BIT, le résultat étant que les méthodes axées sur la main-d'œuvre font de plus en plus partie intégrante des efforts de développement entrepris par ces organismes.

21. A cet égard, il convient d'ajouter que l'un des principaux moyens utilisés pour promouvoir l'adoption de démarches axées sur la main-d'œuvre repose sur la diffusion de principes directeurs. Nombre de recueils en la matière ont été produits au cours des années, et notamment un certain nombre de publications récentes qu'il convient de mentionner, à savoir: *Guide – Programmes d'infrastructures à haute intensité de main-d'œuvre – HIMO – Politiques et pratiques du travail*; et *Guide – Programmes d'infrastructures à haute intensité de main-d'œuvre – HIMO – Renforcement des capacités pour la passation de contrats dans le secteur de la construction*. Ces deux ouvrages sont publiés en français, en anglais et en espagnol et sont actuellement traduits en chinois et en russe. *Urban employment guidelines* (Principes régissant l'emploi en secteur urbain) a été publié en 1998 et *Approches et pratiques en contrats communautaires et Travaux de reconstruction à haute intensité d'emploi dans les pays qui sortent de conflits armés* ont été publiés en 2001. Un guide sur l'alimentation en tant que moyen d'aider les ménages et les communautés vulnérables, intitulé *Food as an incentive to support vulnerable households and communities in securing and improving their assets* est en cours de préparation et devrait être publié en 2003 en collaboration avec le Programme alimentaire mondial (PAM). La traduction en chinois de deux principaux guides appelés à être diffusés, à la demande des autorités nationales, au niveau des districts en Chine occidentale, est un exemple intéressant de la promotion de ces démarches par la diffusion d'ouvrages d'orientation.

## **II. Promouvoir les petites entreprises dans le secteur de la construction (entrepreneurs faisant appel à une main-d'œuvre nombreuse) et la réalisation des travaux publics par des entreprises privées qui utilisent les ressources disponibles localement de manière optimale en veillant à ce que les emplois créés dans le secteur des infrastructures s'assortissent de conditions de travail décentes**

22. Pour promouvoir la mise en œuvre de programmes d'investissement par les petites entreprises, la première étape consiste à mettre en place un environnement propice. Cette activité n'est certes pas sans rapport avec les précédentes, mais elle a ses spécificités, par exemple la nécessité d'adapter le système de passation des contrats. Les systèmes nationaux et internationaux de passation des marchés font souvent obstacle à l'utilisation de techniques à forte intensité de main-d'œuvre et aux petits entrepreneurs locaux, car ils prévoient des critères de présélection restrictifs qui ont pour effet de tenir à l'écart les

*développement dans le monde en 1994: Une infrastructure pour le développement*, 1994, Banque mondiale.

petites entreprises. Une des réformes possibles consiste donc à limiter l'objet des appels d'offres, pour permettre la participation des petits entrepreneurs, et à insérer dans les contrats des clauses en matière de travail décent. C'est ce qui a été fait par exemple en Afrique du Sud, au Botswana, au Cambodge, au Ghana, au Kenya, à Madagascar, au Mozambique, au Nicaragua, au Togo et en Zambie<sup>10</sup>. Le recours généralisé, pour les travaux d'entretien, à des entrepreneurs faisant appel une main-d'œuvre nombreuse a donné d'excellents résultats. L'Equateur et la Bolivie ont commencé à mettre en place, par le biais de projets pilotes, un petit système de sous-traitance pour l'entretien courant des routes<sup>11</sup>.

23. L'OIT s'est par ailleurs employée activement à influencer sur les procédures de passation des contrats utilisées par les donateurs. Au Laos et au Cambodge, des documents types d'appel d'offres ont été établis pour les grands programmes de la Banque asiatique de développement destinés à assurer l'entretien des routes rurales en faisant appel à des techniques à forte intensité de main-d'œuvre. Sur la base des enseignements tirés des évaluations de projets menés dans certains pays, plusieurs institutions s'emploient actuellement à revoir les procédures de passation des contrats d'organismes de développement tels que la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement, l'Agence britannique pour le développement international (DFID) et l'Union européenne. La formation des petits entrepreneurs et la mise en place de mécanismes de crédit pour l'achat de bâtiments et de matériel font partie intégrante des programmes menés par exemple au Mozambique et en Zambie, mais figurent également dans des projets de moindre ampleur menés en milieu urbain. Cette approche a porté ses fruits: au Mozambique, 20 créations d'entreprises ont été enregistrées entre 1995 et 2000, ce qui a permis de rouvrir 2 000 kilomètres de routes dans le cadre de la formation en cours d'emploi. La viabilité à long terme de ces entreprises dépend en grande partie de la volonté du gouvernement de privilégier dans son programme de travaux publics le recours à des techniques à fort coefficient d'emplois. Au Ghana, par exemple, plusieurs années après que le BIT ait cessé d'apporter une assistance technique au pays, le nombre d'entrepreneurs faisant appel à une main-d'œuvre nombreuse avait plus que doublé. Ce succès est dû au fait qu'il avait été décidé à haut niveau de favoriser les techniques à fort coefficient d'emplois dans certaines tranches importantes du programme national d'entretien et de remise en état des routes rurales, ce qui illustre une fois de plus la nécessité d'un lien fort entre la phase décisionnelle et la phase d'exécution (développement des petites entreprises par exemple).

### **III. Promouvoir l'organisation et la négociation collective dans les petites entreprises et au niveau communautaire pour les travaux axés sur l'emploi en secteur urbain et rural et améliorer l'accès des communautés défavorisées aux ressources productives et aux services sociaux**

24. Outre la participation des partenaires sociaux, aux niveaux national et international, au développement et à l'amélioration des techniques utilisées par l'OIT pour promouvoir les

<sup>10</sup> ASIST Afrique, *op. cit.*, et ASIST Asie-Pacifique, *op. cit.*

<sup>11</sup> Voir BIT: *Promotion of employment-intensive technologies in public investment in Bolivia, Ecuador and Peru*. Progress report for 2001, Genève, 2002.

programmes d'investissement à fort coefficient d'emplois, un des grands objectifs de l'Organisation dans ce domaine est de renforcer les capacités d'organisation et de négociation au niveau local. Cet objectif s'applique aussi bien aux programmes exécutés par les petites entreprises qu'aux projets communautaires. L'OIT préconise par ailleurs la création de comités directeurs tripartites ayant pour mission d'œuvrer à la mise en place, au sein des ministères responsables des questions d'investissement, d'unités chargées de promouvoir le recours aux techniques à forte intensité d'emplois. Une unité de ce type, instituée en Ouganda en 1997, a beaucoup contribué à l'intégration de cette approche dans la stratégie globale de la réduction de la pauvreté mise en œuvre par le gouvernement.

25. Dans le cadre de programmes exécutés par le secteur privé, un appui a été apporté à des organisations locales de travailleurs, à des entreprises et à des ingénieurs-conseils. En particulier, des associations d'entrepreneurs faisant appel à une main-d'œuvre nombreuse ont été constituées dans plusieurs pays, notamment au Cambodge, au Ghana, au Lesotho, à Madagascar et en Zambie. Ces associations militent activement en faveur de l'accès aux marchés publics, de systèmes de paiement efficaces et du dialogue social sur les questions liées au travail.
26. Lorsqu'un projet de portée locale, tel que ceux menés au Lesotho, au Mali, au Népal, au Nicaragua, en République-Unie de Tanzanie, au Togo et en Ouganda, fait appel à l'approche communautaire, on pose comme principe général que les travaux entrepris doivent avoir une utilité économique et sociale évidente pour les bénéficiaires. Les besoins locaux et les problèmes d'accessibilité ne peuvent être définis qu'en pleine concertation avec les communautés concernées. Les travaux entrepris doivent donc répondre à une demande. Certains supposent des investissements productifs en milieu rural, par exemple la construction de systèmes d'irrigation en République-Unie de Tanzanie (Pemba), ou la réalisation de travaux de foresterie au Mali ou d'investissements communautaires en milieu urbain (marchés, routes, réseaux d'égouts et d'assainissement) en République-Unie de Tanzanie et au Togo.
27. L'expérience a par ailleurs montré que le fait d'employer des membres de la communauté ne suffit pas à donner à cette dernière un sentiment de maîtrise du projet. Faire participer la collectivité à l'élaboration des arrangements contractuels et à la définition des droits et responsabilités des parties s'est avéré plus efficace, ce que confirme d'ailleurs une évaluation indépendante portant sur le projet communautaire d'amélioration des infrastructures d'Hanna Nassif (Dar Es-Salaam)<sup>12</sup>: «En milieu urbain non structuré, l'utilisation de techniques à forte intensité de main-d'œuvre et du système d'adjudication communautaire a des retombées positives pour la communauté locale». Dans le cas du projet de Pemba (République-Unie de Tanzanie)<sup>13</sup>, on a également constaté que, pour faire naître ce sentiment de maîtrise, le plus important est d'organiser et de faire participer les bénéficiaires. Une fois cet objectif atteint, les travaux proprement dits ne posent pas de problème.
28. Fort de son expérience, le BIT a élaboré un système de passation de contrats pour les travaux d'infrastructures communautaires<sup>14</sup>, ainsi qu'un système de planification intégrée

<sup>12</sup> IT Transport et al.: *Independent Evaluation: Hanna Nassif Community Based Settlement Upgrading Phase II. Kinondoni District, Dar-es-Salaam, Tanzania*, BIT, 2001.

<sup>13</sup> Gouvernement tanzanien/UE/BIT: *Tanzanie: Evaluation report. Pemba small-scale irrigation project. Consolidation phase*, BIT, 2001.

<sup>14</sup> BIT: *Community Contracts in Urban Infrastructure Works*, Genève, 2001.

de l'accessibilité (planification des infrastructures et établissement de priorités)<sup>15</sup>. Cette approche, qui met l'accent sur l'organisation et le renforcement des capacités au niveau local, a été préconisée dans le cadre d'ateliers et de cours de formation menés en Afrique du Sud, au Cambodge, en Inde, au Laos, au Malawi, en Ouganda, aux Philippines, en République-Unie de Tanzanie, en Zambie et au Zimbabwe. Des activités pilotes combinant le système de planification susmentionné et les travaux concrets sont en cours au Cambodge, en Indonésie, au Laos et au Zimbabwe, et les premiers résultats sont prometteurs. Le gouvernement du Malawi souhaite également utiliser ce système au niveau national et le PNUD participe actuellement à sa mise en œuvre au niveau d'une collectivité locale.

#### **IV. Appuyer la mise en place de filets de sécurité sociale et de programmes à forte intensité de main-d'œuvre pour la création d'emplois et d'infrastructures dans les programmes de reconstruction, à la suite de catastrophes d'origine naturelle ou humaine.**

29. Depuis de nombreuses années, le BIT répond à un nombre croissant de demandes d'assistance pour la reconstruction d'infrastructures endommagées et pour la fourniture de dispositifs de protection sociale aux populations des Etats Membres touchés par des conflits ou des catastrophes naturelles. Dans les années quatre-vingt-dix, l'OIT a participé à d'importants programmes de reconstruction au Cambodge, au Mozambique et en Ouganda, et plus récemment au projet mis en œuvre au Nicaragua après le passage du cyclone Mitch. Depuis la création du programme focal sur la réponse aux crises, une collaboration étroite a été assurée entre les diverses activités menées par le BIT en matière d'infrastructures et d'interventions à l'issue d'une crise.
30. La plupart des projets portaient sur la construction de routes en régions rurales, de systèmes d'irrigation, d'écoles et de systèmes d'assainissement en milieu urbain ou sur l'agroforesterie. Ils ont consisté essentiellement à renforcer les capacités des décideurs et des techniciens et à former les travailleurs. Ces activités ont donné de très bons résultats, en permettant de créer de nombreux emplois et d'assurer un revenu aux populations démunies des pays concernés. Les infrastructures mises en place répondent aux besoins et elles sont de bonne qualité. Dans tous ces pays, l'OIT est restée présente après l'achèvement de la phase de reconstruction et jouit par conséquent d'une grande influence, qui lui permet de peser sur les décisions en matière d'investissement. Plus récemment, le projet mené au Nicaragua après le passage du cyclone Mitch a donné de bons résultats, à moindre échelle cependant, du point de vue des travaux de reconstruction en milieu urbain.

<sup>15</sup> BIT: *Rural transport and accessibility. A synthesis paper*, RATP n° 1, Genève, 1998, et BIT: *Accessibility planning and local development*, RATP n° 2, Genève, 1998.

### L'expérience du Cambodge, 1991-1997

Depuis 1992, l'OIT apporte un appui au programme national de création d'emplois du Cambodge, qui est destiné aux femmes, aux personnes démunies dans les régions rurales, aux soldats démobilisés et aux personnes déplacées à l'intérieur du pays. Parmi les principaux résultats obtenus, citons:

- la création de 2,7 millions de journées de travail (emploi direct), dont 43 pour cent en faveur des femmes;
- la remise en état de six systèmes d'irrigation et l'organisation de groupes d'utilisateurs de l'eau;
- la remise en état de 475 kilomètres de routes et l'entretien de 565 autres kilomètres;
- la remise en état d'Angkor, site du patrimoine mondial;
- l'adoption par le gouvernement d'une politique de création d'emplois faisant appel à des techniques à forte intensité de main-d'œuvre;
- la mise en place, à l'Institut de technologie, de cours sur les techniques à forte intensité de main-d'œuvre.

Source: *From destruction to reconstruction: The Cambodia experience (1992-1997) using employment-intensive technology*, Mike Shone, BIT, 2001.

## Conclusion

### Incidence globale des activités du BIT

- 31.** Il est désormais largement admis que les techniques à forte intensité de main-d'œuvre constituent un moyen économique et efficace de créer des emplois et de réduire la pauvreté, ce qui permet de créer davantage d'emplois et de construire davantage d'infrastructures pour les plus démunis. Toutefois, le système manifeste tout son potentiel lorsqu'il est mis en œuvre sur une grande échelle. C'est le programme de création d'emplois en milieu rural institué par l'Inde qui avait initialement inspiré l'OIT. Mis en place en 1950, ce programme est toujours appliqué avec succès au niveau national, et apporte une protection sociale à des millions de personnes démunies<sup>16</sup>. Au Ghana et au Kenya, par exemple, où le BIT a lancé des activités dans les années soixante-dix, des organismes nationaux se débrouillent désormais tout seuls pour réaliser au niveau national des travaux faisant appel à une main-d'œuvre nombreuse. En outre, d'autres pays ainsi que des donateurs sont en mesure de réaliser d'importants travaux grâce aux politiques et institutions qu'ils ont mises en place, aux ressources humaines qu'ils se sont constituées et aux fonds qu'ils ont mobilisés. Globalement, on estime que les activités du BIT en matière de travaux d'infrastructures faisant appel à des techniques à forte intensité de main-d'œuvre ont eu une incidence positive.
- 32.** Toutefois, il arrive que des problèmes d'instabilité politique obligent l'OIT à se retirer de certains programmes. Ainsi le Soudan, qui mettait en œuvre un important programme dans les années quatre-vingt, a dû tout interrompre au début des années quatre-vingt-dix après le retrait des donateurs pour cause d'instabilité politique. Les résultats de ce programme sont donc probablement limités aux compétences acquises par les cadres, techniciens et

<sup>16</sup> Nayyar, R., 2002: *The contribution of public works and other labour-based infrastructure to poverty alleviation: The Indian experience*, Issues in employment and poverty, Discussion paper No. 3, Employment and Reconstruction Department, BIT, 2002.

travailleurs qui y avaient participé<sup>17</sup>. La situation est similaire au Burundi, au Rwanda, en Sierra Leone et en République démocratique du Congo, et l'on notera le retrait des donateurs internationaux au Zimbabwe. Les conséquences d'une telle évolution sont particulièrement négatives, car la plupart des activités faisant appel à des techniques à forte intensité de main-d'œuvre menées dans le pays sont financées par des sources extérieures.

### Effets sur les revenus et groupes-cibles

33. Dans le but de toucher les populations pauvres et les personnes au chômage ou en situation de sous-emploi, le niveau des salaires payés pour ce genre de travaux tourne généralement autour du salaire minimum national. Ce but a été effectivement atteint dans plusieurs pays, où la comparaison des revenus des ménages a montré que les travailleurs participant à ces programmes appartiennent aux couches les plus pauvres de la population<sup>18</sup>. En cas de grave pénurie alimentaire dans les régions touchées par les catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme, on compense les réductions de salaires par une ration alimentaire, normalement en collaboration avec le Programme alimentaire mondial conformément à l'approche «Vivres contre travail». Dans ce genre de situation, il ne fait aucun doute que les travailleurs comptent parmi les plus démunis.
34. Les emplois proposés en milieu rural sont normalement de courte durée, l'intention étant d'assurer un revenu aux intéressés pendant la période de l'année où l'agriculture ne fournit guère de travail et où la plus grande partie de la population active est sous-employée. Dans les pays tropicaux, cela coïncide normalement avec la saison sèche, période où les pauvres souffrent le plus car les aliments deviennent rares et chers. La période d'emploi dure en moyenne cent jours, avec un salaire journalier moyen estimé à 1,5 dollar, soit 150 dollars par participant. Dans les régions rurales des pays en développement, il s'agit là d'un important transfert de revenus qui permet à de nombreux ménages de s'élever au-dessus du seuil de pauvreté<sup>19</sup>. Le taux de participation des femmes est variable. A Madagascar, par exemple, il était de 25 pour cent pour un projet de construction de routes rurales, mais il allait jusqu'à 70 pour cent pour certaines activités de reconstruction et d'entretien en milieu urbain.

### Effets indirects

35. On a constaté des effets indirects importants sur l'emploi et les revenus. L'achat de matériaux locaux et le fait pour les travailleurs de dépenser leur salaire sur place sont mentionnés dans plusieurs rapports d'évaluation comme étant un facteur très important dans la création de revenus grâce à un effet multiplicateur<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> L'OIT est cependant retournée récemment au Soudan en apportant une assistance technique par le biais d'un programme d'un montant de 5 millions de dollars E.-U., ce qui confirme la volonté des décideurs de poursuivre dans la voie qui avait été ouverte. Les effets des programmes précédents étaient toujours visibles.

<sup>18</sup> Voir Keddeman, *op. cit.*, p. 26.

<sup>19</sup> Voir Devereux, *op. cit.*, qui fournit des exemples d'effets sur les revenus et l'emploi dans d'autres pays qui ne sont pas couverts par la présente étude (notamment au Bangladesh, au Botswana, au Cap-Vert et en Inde).

<sup>20</sup> Voir Keddeman, *op. cit.*, pp. 16-17.

36. En revanche, il faut tenir compte du coût d'opportunité, c'est-à-dire du manque à gagner lié à l'abandon d'autres activités. En effectuant les travaux dans les régions pauvres et en programmant correctement les interventions, il est possible de réduire ce coût. Certaines études situent ce manque à gagner dans une fourchette comprise entre 10 pour cent s'agissant de travaux confiés à des femmes dans un village de l'Inde très pauvre et très isolé, à près de 100 pour cent en Thaïlande<sup>21</sup>. Toutefois, dans ce dernier cas, l'intérêt pour les participants était qu'ils travaillaient près de chez eux plutôt que d'avoir à migrer de manière saisonnière.

### **Intérêt des travaux d'infrastructure et bénéficiaires**

37. L'intérêt de ces travaux dépend du type d'infrastructure créé et de sa situation. En ce qui concerne le secteur routier, qui absorbe les plus gros investissements, les avantages économiques sont notamment la réduction du coût des transports et des temps de trajet et l'augmentation du volume du trafic. S'agissant de la réduction de la pauvreté, les effets positifs découlent généralement de l'amélioration de la croissance économique et de l'accès aux services sociaux, ce qui est bon pour l'ensemble de la société. Les programmes d'investissement à fort coefficient d'emplois sont généralement exécutés dans des régions relativement pauvres, qui disposent d'un important excédent de main-d'œuvre, ce qui laisse supposer qu'ils profitent aux plus démunis. Toutefois, routes, écoles et centres de soins sont des biens collectifs qui servent à tous les résidents de la région concernée.
38. En milieu urbain, le BIT participe principalement à la création d'infrastructures dans les zones d'habitat spontané. Ces dernières sont normalement caractérisées par une très grande pauvreté. Il ressort d'une évaluation approfondie de l'impact de l'amélioration des réseaux d'égouts en Ouganda que la construction d'une conduite principale, outre les avantages en termes d'emplois et de revenus, permet de réduire les maladies d'origine hydrique, d'améliorer les conditions de logement et les installations sanitaires, et de faire augmenter de manière importante la valeur foncière et la valeur locative<sup>22</sup>.

### **Appréciation globale**

39. A cet égard, on prendra connaissance avec intérêt des conclusions de l'évaluation externe du volet relatif à la promotion de l'emploi des programmes financés par le DANIDA, qui a été communiquée au BIT: «L'élaboration du programme d'investissement à fort coefficient d'emplois est un processus qui dure depuis plus de vingt-cinq ans. Au cours de cette période, le programme a été rationalisé et étoffé. Au jour d'aujourd'hui, ce programme est en mesure de proposer des projets détaillés offrant un large choix du point de vue des techniques et du matériel, ainsi que des modules spécifiques concernant la participation des petits entrepreneurs et des communautés, l'application des normes du travail, la description des emplois, le matériel de formation et les outils de planification, de contrôle et d'évaluation, sans oublier une équipe de directeurs de projets, de techniciens et de consultants expérimentés. Le cas est unique dans le domaine du développement et de

<sup>21</sup> Voir Keddeman, *op. cit.*, pp. 14-15.

<sup>22</sup> PNUD/BIT: *In-depth evaluation report: Kalerwe community-based drainage upgrading project, Uganda*. UGA/92/006, BIT, 1994.

l'aide au développement, quand on sait l'importance et la rapidité des changements qui sont intervenus dans les autres secteurs du développement<sup>23</sup>.»

40. Employeurs, gouvernements et travailleurs trouvent tous un intérêt dans les travaux du BIT touchant aux programmes d'investissement à fort coefficient d'emplois, et en particulier à la réduction de la pauvreté. Le BIT répond ainsi aux besoins des chômeurs et des personnes en situation de sous-emploi, contribue au renforcement des capacités des secteurs nationaux de la construction, de manière directe par son appui aux entrepreneurs faisant appel à une main-d'œuvre nombreuse et aux consultants, et de manière indirecte en privilégiant les achats locaux, mais aussi en aidant les entreprises, les travailleurs et les consultants concernés à s'organiser. Le BIT fournit aux ministères du Travail un outil commode leur permettant de convaincre les ministères des Finances et de la Planification et les autres ministères techniques, ainsi que les gouvernements locaux, de l'importance des politiques visant à créer des emplois, à instaurer des conditions de travail décentes et à assurer une protection sociale.
41. L'approche suivie en la matière a également fourni une occasion unique d'incorporer certaines normes fondamentales et d'autres normes de l'OIT dans les programmes et projets nationaux par l'insertion, dans les documents contractuels, de clauses relatives au salaire minimum, à l'âge minimum, à la non-discrimination, à l'élimination du travail des enfants et du travail forcé, à la sécurité et à la santé, et à l'assurance contre les accidents du travail. A cet égard, un membre de la délégation du DANIDA a qualifié ces activités d'«exemple concret de ce que le Directeur général du BIT veut dire par travail décent»<sup>24</sup>.
42. Eu égard à la priorité générale donnée par la communauté internationale à la réduction de la pauvreté, le programme d'investissement à fort coefficient d'emplois du BIT s'avère plus pertinent que jamais. Il contribue directement à la réalisation d'objectifs précis tels que l'instauration d'une croissance créatrice d'emplois, la création d'emplois par le développement du secteur privé et la prise en compte de l'objectif du travail décent. Il permet par ailleurs au BIT de faire passer, dans le secteur structuré et dans les secteurs rural et urbain informels, ses principes en matière d'organisation et de négociation.

## Bilan et perspectives d'avenir

43. Les problèmes sont rarement réglés par la seule discussion ou la seule fourniture de conseils ne dépassant pas le niveau des grands principes ou de la théorie. Les rapports d'évaluation montrent que l'on obtient les meilleurs résultats quand on fait parallèlement la preuve de la faisabilité technique d'un projet. Cela suppose que le BIT soit directement associé aux projets d'investissement public, qu'ils soient menés à titre expérimental ou sur une large échelle. Plutôt que de se limiter au rôle de prescripteur, le BIT devrait continuer de démontrer comment les politiques peuvent être mises en pratique. Ce genre de démonstration prend normalement la forme de programmes de coopération technique, par le biais desquels le BIT s'attache à renforcer la capacité des gouvernements et des partenaires sociaux. Ses services d'appui, dans le domaine par exemple des marchés publics et de la gestion financière, doivent eux aussi être renforcés pour garantir une mise en œuvre efficace.

<sup>23</sup> Thorndahl, K.: *The DANIDA support to the EIIP. An external evaluation*. SETP 8, BIT, Genève, 2001.

<sup>24</sup> Consultations annuelles BIT/DANIDA, 2001.

- 44.** Les enseignements tirés des programmes et projets nationaux montrent que les décisions concernant le choix des techniques ou de l'agent d'exécution (secteur privé ou public), les conditions de travail et la gestion de la main-d'œuvre sont prises essentiellement au cours de la phase préparatoire. Il est donc également important que l'OIT soit bien présente dans les régions et soit en mesure de fournir à bref délai des avis et une assistance aux gouvernements, aux donateurs et aux organismes de financement.
- 45.** Les possibilités d'intervenir dans la reconstruction d'un pays sortant d'un conflit armé ou qui vient de subir une catastrophe naturelle sont multipliées lorsque l'OIT est déjà sur place. L'expérience du Cambodge, du Mozambique et du Soudan montre qu'il est beaucoup plus facile d'entretenir et de développer que de construire.
- 46.** Il importe de persuader les décideurs des pays en développement et des agences de développement et de financement d'adopter, lorsque les circonstances s'y prêtent, des techniques à forte intensité de main-d'œuvre. Les demandes d'assistance des Etats Membres sont nombreuses et dépassent de loin les ressources disponibles. Des efforts particuliers devront être déployés pour trouver de nouvelles ressources, en particulier en faveur des pays francophones d'Afrique et des pays d'Asie du Sud et d'Amérique latine.
- 47.** Depuis trente ans, les programmes de création d'infrastructures reposant sur des techniques à fort coefficient d'emplois offrent une manière viable de créer des emplois et de réduire la pauvreté; les politiques et les outils stratégiques et opérationnels n'ont cessé d'être améliorés et adaptés à l'évolution des besoins et des priorités. Ce travail doit être poursuivi, d'une part par un gros travail au niveau des concepts et des programmes, d'autres part en mettant en œuvre un maximum de projets pilotes destinés à servir de banc d'essai aux nouvelles idées.

Genève, le 27 janvier 2003.

## Annexe I

### **Vue d'ensemble de la participation de l'OIT aux programmes d'investissements à haute intensité de main-d'œuvre**

1. L'OIT apporte sa contribution à l'allègement de la pauvreté en mettant en œuvre des investissements à haute intensité de main-d'œuvre dans les infrastructures depuis la moitié des années soixante-dix. Depuis lors, elle a amassé un savoir-faire considérable, largement reconnu par les donateurs comme par les mandants, et les programmes d'investissement à forte intensité de main-d'œuvre occupent aujourd'hui une large place dans le Programme d'activités de l'OIT concernant un travail décent. Preuves de cette reconnaissance du savoir-faire de l'OIT – une demande constamment exprimée pour des services de l'OIT dans ce domaine, et tous les services consultatifs, d'information et de formation, y compris les projets nationaux apparentés que les donateurs sont prêts à financer.
2. Au fil du temps, d'étroites relations se sont nouées avec les donateurs et les organismes de développement; pour n'en citer que quelques-uns: Banque asiatique de développement, Aus-AID, DANIDA, DFID, Union européenne, NORAD, SIDA, Ireland Aid, Banque de développement de l'Afrique australe, Direction du développement et de la coopération (Suisse), PNUD, Banque mondiale et les gouvernements de la Belgique, du Luxembourg et des Pays-Bas. Plusieurs de ces organisations et donateurs financent actuellement des investissements fondés sur la main-d'œuvre dans le cadre de leurs programmes et se font conseiller par l'OIT. En outre, les gouvernements sont de plus en plus nombreux à demander à l'OIT de les aider dans l'exécution des programmes d'investissement financés à l'échelon national. L'Organisation a également conclu des partenariats avec diverses institutions spécialisées: HABITAT, PAM, Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU), HCR et PNUD.
3. Les dépenses consacrées aux projets de coopération technique, après avoir culminé à plus de 20 millions de dollars E.-U. à la fin des années quatre-vingt, sont tombées à environ 5-6 millions de dollars E.-U. à la moitié des années quatre-vingt-dix, suite à un changement de priorité de l'Organisation, mais viennent une nouvelle fois d'augmenter à plus de 10 millions de dollars E.-U., ce qui place ces activités au deuxième rang du programme de coopération technique de l'OIT en termes de dépenses en 2000-01 (après l'IPEC). Il reste que la structure de la répartition des activités financées grâce à des financements extérieurs a évolué avec les années. Au milieu des années quatre-vingt, environ 70 pour cent des fonds de la coopération technique étaient directement affectés aux projets d'investissement. Ces dernières années, cette proportion est tombée à environ 10 pour cent, les 90 pour cent restants étant consacrés à des activités de conseil, de soutien et aux apports spécifiques (par exemple, composantes de la formation) dans le cadre de projets plus vastes.
4. On estime ainsi qu'au cours des douze dernières années, l'OIT a été en mesure d'assurer un soutien technique, et donc d'exercer une forte influence sur les travaux d'infrastructure à forte intensité de main-d'œuvre dans quelque 40 pays dans lesquels gouvernements et donateurs ont investi environ 500 millions de dollars E.-U.

## Annexe II

### Liste des rapports d'évaluation

#### **Evaluation à l'échelon du programme**

- Hopkins, M.: *An independent thematic evaluation: ILO's Employment Intensive Programme*. BIT, 1998\*.
- Thorndahl, K.: *The DANIDA Support to the EIIP. An External Evaluation*. SETP 8, BIT, 2001\*.
- ASIST-Africa: *Self-evaluation report July 2001-June 2002*. BIT.
- ASIST-Asia Pacific: *Annual progress report June 2001-May 2002*. BIT.
- BIT: *Promotion of employment-intensive technologies in public investment in Bolivia, Ecuador and Peru. Progress report for 2001*, Genève, 2002.

#### **Evaluations à l'échelon du projet**

- Shone, M.: *The Cambodia Experience (1992-1997) using Employment-Intensive Technology*. BIT, 2001\*.
- NORAD/OIT: *Madagascar. Mission d'évaluation du projet HIMO-Routes*, BIT, 1996\*.
- ANE/PNUD/SIDA/OIT: *Re-opening Mozambique: Lessons learned from the Feeder Road programme*. UNDP-Mozambique, 2002\*.
- De Vletter, F.: *The Mozambique Experience (1981-1997) Using Employment-Intensive Technology*, BIT, 2001\*.
- GoM/PNUD/OIT Mali: *Rapport d'évaluation: Projet d'aménagement des ressources forestières dans le cercle de Kita (MLI/93/01M/NOR-MLI/93/003)*, 1997\*.
- OIT: Nicaragua: *Informe Final: Del Componente Actividades de Capacitación que promuevan el uso de tecnologías generadoras de empleo en las obras de reconstrucción post-Mitch del Proyecto NIC/97/MO1/NET*, 2000.
- IT. Transport et coll: *Independent Evaluation: Hanna Nassif Community Based Settlement Upgrading Phase II. Kinondoni District, Dar-es-Salaam, Tanzania*. BIT, 2001\*.
- GoZ/EU/OIT: Tanzanie: *Evaluation report. Pemba small-scale irrigation project. Consolidation Phase*, BIT, 2001\*.
- UNDP/HABITAT/GoT/OIT: *Rapport de mission d'évaluation: Projet de réhabilitation d'infrastructures communautaires urbaines au Togo*. TOG/97/005. BIT, 2001\*.
- GoU/ILO: Uganda: *Terminal Evaluation Mission: Support to the Labour-Based Policy Promotion Committee*. UGA/97/MO2/DAN, OIT, 2001\*.
- PNUD/OIT: *In-depth Evaluation Report: Kalerwe Community-based Drainage Up-grading Project-Uganda*. UGA/92/006. BIT, 1994\*.
- Lyby, E.: *The Uganda Experience (1981-1997) Using Employment-Intensive Technology*. BIT, 2001\*.

\* Evaluation externe

Nombre total de rapports d'évaluation: 17 dont 13 externes

Evaluations de programme: 5 dont 2 externes.

Evaluations de projet: 12 dont 11 externes

## Annexe III

### Liste des programmes et des projets pris en considération pour l'évaluation thématique

Type	Titre	Budget en millions de dollars E.-U. <sup>25</sup>	Durée	Donateur	Principales activités
<b>Programmes</b>					
Mondial	Mise en œuvre de politiques et de programmes	4,2	1996-2000	DANIDA	Promotion de mesures, études, élaboration de directives et de matériels de formation, publication et distribution, élaboration de programmes en Afrique anglophone (urbaine), en Afrique francophone et en Amérique latine.
Régional	ASIST Afrique	16,5	1992-en cours	DANIDA, DFID, NORAD, SIDA, SDC, Finlande, Pays-Bas	Appui consultatif, services d'information et programmes de formation aux politiques d'investissements à haute intensité de main-d'œuvre dans les infrastructures et à l'élaboration de projets. Le programme offre un soutien technique aux projets nationaux du HIMO, essentiellement en Afrique de l'Est et orientale. L'activité services d'information et formation, qui a une portée mondiale avec ASIST Asie-Pacifique est mise en œuvre en étroite collaboration avec les institutions régionales et nationales, y compris un réseau régional universitaire.
Régional	ASIST Asie-Pacifique	4,1	1998-en cours	DANIDA et DFID, Pays-Bas	Appui consultatif, services d'information et programme de formation aux politiques d'investissements à haute intensité de main-d'œuvre dans les infrastructures et l'élaboration de projets. Le programme assure un soutien technique aux projets nationaux du HIMO, en Asie et dans le Pacifique. L'activité services d'information et formation, qui a une portée mondiale avec ASIST Afrique est mise en œuvre en étroite collaboration avec les institutions régionales et nationales, y compris un réseau régional universitaire.

<sup>25</sup> Les chiffres du budget n'indiquent que les fonds passant par l'intermédiaire de l'OIT, il s'agit principalement d'assistance technique et dans certains cas de fonds d'investissement. Les fonds d'investissement supplémentaires interviennent souvent dans les projets de l'OIT mais ils sont mis directement à la disposition des gouvernements par les donateurs. L'impact est donc généralement beaucoup plus élevé que suggéré par les budgets indiqués ici.

Type	Titre	Budget en millions de dollars E.-U. <sup>25</sup>	Durée	Donateur	Principales activités
Pays					
<b>Projets Afrique</b>					
Madagascar	MAG/89/M02/NAD et MAG/94/M02/NAD Gestion et techniques de reconstruction des routes fondées sur la main-d'œuvre	3,6	1989-2002	NORAD	Développement du secteur privé (petits entrepreneurs), création d'emplois assortis conditions de travail décentes, renforcement des capacités en vue d'une amélioration de la gestion et de la formation, y compris mise au point d'organisations et de systèmes, matériels de formation pour le développement de la sous-traitance (gouvernement, consultants, entrepreneurs, main-d'œuvre qualifiée), création d'un institut de formation autonome de portée régionale pour l'Afrique francophone, conseils en amont.
Mali	MLI/98/M01/NOR Organisation et sous-traitance pour une meilleure gestion des ressources naturelles	1,3	1998-2002	Norvège	Gestion des ressources locales, création d'emplois et de revenus, sensibilisation et renforcement des capacités, partenariats publics/privés fondés sur l'organisation et la sous-traitance à l'échelon de la communauté (poursuite du projet MLI/93/M01/NOR).
Mozambique	MOZ/91/007, MOZ/96/013 et MOZ/01/M02/SID Aide dans la gestion de la reconstruction et de l'entretien des routes sur la base d'une forte intensité de main-d'œuvre	13,1	1991-2002	SIDA, PNUD, PAM	Renforcement des capacités dans le secteur des routes, notamment par les technologies à haute intensité de main-d'œuvre pour l'entretien et la reconstruction du réseau routier, encadrement administratif des organismes gouvernementaux et développement de la sous-traitance dans les secteurs public et privé, le tout dans le cadre de la priorité accordée non plus aux services d'urgence mais à un soutien au développement et aux institutions.
Tanzanie	URT/94/003 Mise en valeur de la communauté Hanna Nassif	0,15	1997-2000	PNUD	Contribuer à l'amélioration des conditions de vie et de travail en assurant un accès aux services de base et en augmentant les possibilités d'emploi pour les ruraux pauvres. Le projet a permis aux membres de la communauté de signer des contrats communautaires avec les autorités locales dans le cadre de diverses activités: drainage, eau potable, routes et système de gestion des déchets; enfin, système de crédit géré par la communauté.
Tanzanie	URT/98/M01/EEC Projet d'irrigation à petite échelle de Pemba – phase finale	0,2	2000-2001	UE	Aider les associations de fermiers utilisateurs d'eau dans la construction de systèmes d'irrigation faisant appel à des méthodes à haute intensité de main-d'œuvre et créer des associations de fermiers pour les activités d'exploitation et de maintenance (poursuite du projet URT/94/M03/EEC).

Type	Titre	Budget en millions de dollars E.-U. <sup>25</sup>	Durée	Donateur	Principales activités
Pays					
Togo	TOG/97/005 Réhabilitation d'infrastructures communautaires urbaines – PRICUR	2,05	1999-2001	PNUD	Promotion de politiques fondées sur la main-d'œuvre dans les infrastructures communautaires urbaines, renforcement des capacités locales, municipales et communautaires, formation des petits entrepreneurs et consultants, et présentation des approches de la sous-traitance communautaire.
Ouganda	Plusieurs projets <sup>26</sup> Soutien à la politique de l'emploi et à l'atténuation de la pauvreté; Karamoja, Masulita, Kalerwe et LAPPCOM	2,7	1988-2001	PNUE, PNUD, SIDA, DANIDA, Fonds nordique de développement	Promotion et mise en œuvre de politiques en amont pour les investissements publics à haute intensité de main-d'œuvre, renforcement des capacités pour les programmes d'infrastructures ruraux et urbains, à la fois pour les organismes gouvernementaux et pour le développement du secteur privé (le LAPPCOM est le comité de promotion des politiques fondées sur la main-d'œuvre qui comporte une représentation tripartite).
<b>Projets Asie</b>					
Cambodge	Plusieurs projets <sup>27</sup> Programme de reconstruction de l'infrastructure rurale fondé sur la main-d'œuvre, y compris une assistance technique	18,6	1992-2002	PNUD, SIDA, Irland Aid, Pays-Bas	Soutien et renforcement des capacités des ministères du Développement rural et des gouvernements locaux. Renforcement des capacités pour les entrepreneurs du secteur des routes et des communautés locales dans le secteur de l'irrigation. Soutien à la planification à l'échelon local en vue de la création d'emplois dans l'aménagement de l'infrastructure.
<b>Projets Amérique latine</b>					
Nicaragua	NIC/97/M01/NET (allocations supplémentaires pour les interventions d'urgence) Formation visant à promouvoir les méthodes fondées sur la main-d'œuvre dans les activités de reconstruction postérieures au passage de l'ouragan «Mitch»	0,32	2000-2001	Pays-Bas	Adoption de politiques fondées sur la main-d'œuvre, activités de formation dans les institutions nationales, les gouvernements locaux, chez les entrepreneurs et les communautés locales ayant participé à la reconstruction à la suite du passage de l'ouragan «Mitch».

<sup>26</sup> Notamment: UGA/88/M01/JNE, UGA/89/012, UGA/88/M02/NIR, UGA/89/M08/DAN, UGA/92/006, UGA/95/M02/NDF, UGA/95/M03/JGA, UGA/97/M02/DAN, UGA/01/M01/NDF.

<sup>27</sup> Notamment: CMB/92/008, CMB/97/M02/SID, CMB/98/002, CMB/00/M01/IRE, CMB/01/M50/IRL, CMB/AE/M01/SWE, CMB/AE/M02/NET, CMB/AE/M03/NET.