



Organisation
internationale
du Travail

RÉDUIRE LE DÉFICIT DE TRAVAIL DÉCENT

DANS LES SECTEURS DE L'INFRASTRUCTURE
ET DE LA CONSTRUCTION



L'expérience et les propositions du Programme d'investissement à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) du BIT

PROGRAMME
D'INVESTISSEMENT
À HAUTE INTENSITÉ
DE MAIN-D'ŒUVRE
(HIMO)

RÉDUIRE LE DÉFICIT DE TRAVAIL DÉCENT
DANS LES SECTEURS DE L'INFRASTRUCTURE ET DE LA CONSTRUCTION

L'expérience et les propositions du Programme d'investissement
à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) du BIT



Copyright © Organisation internationale du Travail 2004

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être adressée au Bureau des publications (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Réduire le déficit de travail décent dans les secteurs de l'infrastructure et de la construction
L'expérience et les propositions du Programme d'investissement à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) du BIT

92-2-215456-8 (print)
92-2-215457-6 (web pdf)

Première édition 2004

Données de catalogage :

Egalement disponible en anglais:
Reducing the decent work deficit in the infrastructure and construction sectors.
The experience and proposals of ILO's Employment-Intensive Investment Programme
ISBN 92-2-115456-4, Genève, 2004

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

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

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

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

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

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

Préparé par Kanyhama Dixon-Fyle, Marja Kuiper et Jean Majeres
Projet graphique: Section de Conception et Production de Multimédia, Centre international de formation de l'OIT, Turin, Italie
Illustrations et photographies: Jean-Louis DeBie, Wilma van Esch, Marc van Imschoot et Eric de Vries
Imprimé en Italie par le Centre de l'OIT à Turin

PREFACE

Le BIT encourage depuis plusieurs décennies le développement de stratégies de croissance à haute intensité d'emplois, les droits des travailleurs, la protection sociale et le dialogue social, pour des raisons liées à son mandat historique, et en particulier la justice sociale et une croissance avec plus d'égalité.

Le rapport du Directeur général présenté lors de la Conférence internationale du Travail de 2001 intitulé : "Réduire le déficit de travail décent, un défi mondial", attirait l'attention sur les déficits qui continuent de prévaloir au niveau de ces objectifs politiques ; les insuffisances qui existent au niveau des institutions responsables de la formulation des politiques et des mesures pour leur mise en œuvre et les capacités limitées d'organisation et de négociation des acteurs publics et privés concernés. Le rapport montrait le besoin d'approches plus globales et mieux intégrées pour réduire ces déficits et améliorer l'efficacité des gouvernements, des partenaires sociaux et du monde du travail en général à confronter ces défis.

Le Programme d'investissements à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) appuie les Etats Membres dans leur effort de développement de politiques générales et d'approches opérationnelles visant à lier plus directement les politiques d'investissement public, les politiques d'emploi et le travail décent dans les secteurs des infrastructures et de la construction.

Ce document de travail tente de démontrer la pertinence de ces politiques pour la création d'emplois et la réduction des déficits de travail décent dans ces secteurs, ainsi que les liens politiques qui peuvent et devraient être pris en compte dans ce cas sectoriel spécifique.

Je remercie Mme Kanyhama Dixon-Fyle, chercheur et expert en politiques d'investissement à forte intensité d'emplois, pour son importante contribution.

Jean Majeres

Chef

Service des investissements à forte intensité d'emplois

Genève, septembre 2004

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
I. INTRODUCTION	8
I.1 Le déficit de travail décent est à l'origine de la pauvreté.....	8
I.2 Le déficit d'emploi est la grande ligne de faille du monde actuel	9
I.3 Un rendement social plus élevé pour le même investissement	11
I.4 Plus de rendement économique pour le même investissement	12
I.5 Les emplois, même temporaires, enclenchent des processus économiques favorables aux pauvres	14
I.6 Coûts des emplois et des salaires pour les pauvres: quelques chiffres.....	15
I.7 La politique de l'OIT crée-t-elle des emplois – des emplois <i>décents</i> ?	16
L'exemple de Madagascar	16

CARACTÉRISTIQUES DE L'APPROCHE HIMO.....	19
II CARACTÉRISTIQUES DE L'APPROCHE HIMO	20
II.1 Impact socio-économique des choix de technologies dans l'investissement public	20
II.2 Intégrer la politique relative à l'emploi, aux questions sociales et à l'investissement au niveau national	21
II.3 Promouvoir les possibilités d'emploi par des investissements décentralisés	23
Planifier l'accès aux biens et aux services de base	23
Attribution de marchés au niveau des communautés locales: renforcer les capacités des communautés	24
Steps on how to implement community contracts	25
Amélioration intégrée des conditions de vie et de travail dans les zones urbaines	26
II.4 Exécution de travaux d'infrastructure par le secteur privé et questions relatives à l'emploi et au travail.....	26
Le secteur privé de petite envergure: de l'informel au formel	27

	Mettre en œuvre la recommandation n° 189 de l'OIT	28
	Les enseignements tirés et la suite à donner.....	30
II.5	Possibilités d'emploi pour les travailleurs qualifiés et non qualifiés	31
	La population rurale	31
	Les femmes	32
	Les jeunes	33
II.6	Mettre en place des conditions de travail décentes pour les pauvres et les populations non organisées	33
II.7	Offrir une protection sociale aux plus exclus	35
	Un revenu lorsque le besoin s'en fait le plus sentir.....	35
	Autres moyens de mettre en place la plateforme de droits fondamentaux.....	35
II.8	Promouvoir le dialogue social et la bonne gestion des affaires publiques au service de l'emploi.....	36
	Le dialogue social pour intégrer les politiques d'emploi et d'investissement.....	36
	Renforcer l'organisation dans le secteur de la construction.....	36
	Concessions mutuelles et nécessité du dialogue social	37

RÉSoudre LE PARADOXE 38

III	RÉSoudre LE PARADOXE.....	40
III.1	Œuvrer en faveur du consensus social.....	40
III.2	Conclusion.....	41
	Il est grand temps de résoudre le paradoxe.	41



INTRODUCTION



INTRODUCTION

L'APPROCHE HIMO

RÉSoudre LE PARADOXE

I. INTRODUCTION

En juin 2001, le Directeur général du BIT a présenté à la 89^{ème} Conférence internationale du travail son rapport annuel intitulé "Réduire le DÉFICIT DE TRAVAIL DÉCENT, un défi mondial". Dans ce rapport, le Directeur général exprime une préoccupation profonde au sujet de "l'ampleur du déficit global de travail décent à l'échelle mondiale" dont les proportions sont énormes, "reflétant divers types d'inégalités dans nos sociétés." Le travail décent a quatre dimensions fondamentales: l'emploi, les droits des travailleurs, la protection sociale et le dialogue social. Le principal argument avancé est que, en dernier ressort, la promotion d'objectifs sociaux a un dividende économique, et "constitue la meilleure voie pour faire reculer la pauvreté et donner à l'économie mondiale une plus grande légitimité".

Le présent document a pour objet d'examiner le Programme d'investissement à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) à la lumière de l'Agenda pour le travail décent, sa pertinence, les expériences et les enseignements tirés. La section I comprend une analyse de certaines questions relatives au travail décent par rapport à l'expérience HIMO, la section II, une analyse d'un certain nombre de caractéristiques du Programme HIMO et une explication de la manière dont ces approches contribuent à l'Agenda pour le travail décent de l'OIT. Avant de conclure, la section III présente la nécessité du dialogue social et d'un consensus social sur les politiques à haute intensité de main-d'œuvre, ce qui constitue le fondement d'un engagement politique fort au niveau national.

I.1 Le déficit de travail décent est à l'origine de la pauvreté

La terre fait vivre aujourd'hui une population de 7 milliards d'individus, dont 2 milliards vivent dans la pauvreté absolue, menant misérablement leur courte existence avec 1 ou 2 dollars par jour. La pauvreté due à des revenus faibles et irréguliers est associée à la privation du bien-être, c'est-à-dire à des manques de toutes sortes qui empêchent les gens de mener une vie qui ait un sens, dans la dignité humaine. Elle entraîne aussi la déchéance sociale qui se traduit par la vulnérabilité, des conditions de travail qui exposent à l'exploitation et le manque de respect de soi. À la fin du 20^{ème} siècle, on a pu penser qu' (encore) un nouvel ordre économique appuyé par une révolution technologique allait permettre d'éliminer cette déchéance. S'il est vrai que certaines régions ont accompli des progrès considérables pour réduire les niveaux de pauvreté, dans d'autres, nous assistons à un accroissement de l'inégalité des revenus à l'intérieur des

sociétés et entre elles, et à une augmentation de l'exclusion ainsi que de la pauvreté.

Pour l'OIT, la mesure du fossé entre les réalités du monde où nous vivons et travaillons et les espoirs de vie meilleure que nourrissent les peuples peut être exprimée sous la forme d'un déficit de possibilités de travail décent. Elle s'exprime dans l'absence de possibilités d'emploi suffisantes (le déficit au niveau de l'emploi), la privation des droits au travail (le déficit au niveau des droits), l'inadéquation de la protection sociale (le déficit au niveau de la protection sociale), et les insuffisances du dialogue

Afrique



Asie



Amérique Latine





Searching for employment

social (le déficit du dialogue social). Afin de remédier à ces insuffisances persistantes qui confirment son mandat vieux de 80 ans, l'OIT a proposé en 1999 à ses mandants et partenaires un agenda pour des politiques et des actions visant à réduire ces fractures: l'Agenda pour le travail décent.

1.2 Le déficit d'emploi est la grande ligne de faille du monde actuel¹

L'Agenda pour le travail décent vise à conjuguer plusieurs objectifs - l'emploi, les droits, la protection sociale et le dialogue social - et à les intégrer dans des stratégies de développement. Ces objectifs sont liés entre eux. Par exemple, le dialogue social sur le développement des compétences, adaptant la formation aux nouvelles demandes en matière de compétences, peut favoriser un meilleur fonctionnement du marché et une meilleure employabilité. La protection sociale encourage le type de flexibilité du marché du travail qu'exige la compétitivité qui aboutit à la création et la préservation d'emplois. L'emploi satisfait les besoins fondamentaux et crée les conditions permettant de respecter les droits de l'homme et les droits des travailleurs. Ces quatre objectifs se renforcent mutuellement, et l'un d'entre eux en particulier renforce tous les autres. Pour reprendre les mots du Directeur général du BIT s'adressant à la Conférence internationale du travail de 2001,

On n'insistera jamais assez sur la priorité que revêt la création d'emplois. L'accès au travail est le moyen le plus sûr de sortir de la pauvreté, et il ne peut y avoir de droits des travailleurs sans travail. Qui plus est, donner à tous la possibilité d'exercer une activité productive est le moyen de créer la richesse qui nous permet de créer la richesse et de réaliser les objectifs de politique sociale.²

Ces mots résument l'orientation politique de l'un des plus anciens programmes de coopération technique de l'OIT, le Programme d'investissement à haute intensité de main-d'oeuvre. Le programme HIMO vise plus spécialement l'investissement public dans l'infrastructure et la construction. C'est un programme unique en ce sens que, tout en répondant d'une manière efficace à l'objectif de création d'emplois pour les pauvres et les personnes non qualifiées dans les pays en développement, il contribue considérablement à promouvoir des conditions de travail décentes, la protection sociale et le dialogue social. Il est principalement axé sur l'utilisation de l'investissement public comme catalyseur et instrument de politique permettant de répondre aux préoccupations générales de l'OIT concernant l'économie, les institutions et la politique sociale.

Depuis son lancement, dont la nécessité à l'époque n'était pas aussi claire qu'aujourd'hui, le programme HIMO œuvre avec des ministères qui n'étaient pas les partenaires sociaux traditionnels de l'OIT, mais qui contrôlent la politique économique et la politique

¹ « Réduire le déficit de travail décent: un défi mondial », Rapport du Directeur général à la Conférence internationale du travail, BIT, Genève, juin 2001

² « Réduire le déficit de travail décent: un défi mondial », op cit.

Objectif du programme HIMO:

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

India: employment opportunities in the construction sector for women and men



d'investissement, à savoir les ministères techniques dotés de gros budgets d'investissement et les ministères de la planification et des finances. La collaboration avec ces acteurs clés des politiques économiques avait, et a toujours, pour objet d'influencer les processus de planification et de programmation de ces institutions en faveur de l'incorporation des préoccupations sociales dans la prise de décisions.

S'il est vrai que la création d'emplois et la réduction de la pauvreté peuvent être plus particulièrement considérées comme les avantages les plus directs et les plus importants des approches à haute intensité de main-d'œuvre, le programme HIMO vise néanmoins une vaste gamme de questions sociales et économiques, notamment:

- La prise en compte des considérations relatives à l'emploi et à la pauvreté dans la politique générale d'investissement;
- La promotion des petites entreprises dans le secteur de la construction (exécution de travaux publics par le secteur privé);
- La promotion de l'utilisation optimale des ressources locales (humaines, matérielles, intellectuelles);
- Les marchés publics: favoriser la transparence de l'affectation des ressources publiques;
- Le développement de partenariats entre le secteur public et le secteur privé, grâce à des systèmes et procédures contractuels;
- L'amélioration des conditions de travail;
- Les questions relatives à l'égalité entre les sexes;
- La décentralisation et les réformes institutionnelles connexes;
- La passation de marchés au niveau des communautés et l'introduction des principes d'organisation et de négociation dans les secteurs urbains et ruraux informels;
- La mise en place d'un filet de sécurité aux populations rendues vulnérables par suite de crises d'origine naturelle ou dues à l'homme.

Ces deux dernières décennies, quelque 40 pays en développement ont mis en œuvre des approches à haute intensité de main-d'œuvre dans divers secteurs de l'infrastructure (routes, irrigation, approvisionnement en eau, construction de bâtiments, drainage des zones urbaines, conservation des eaux et des sols, etc.). Certains pays en sont encore au stade expérimental, d'autres ont adopté comme politique générale l'utilisation des approches à haute intensité de main-d'œuvre chaque fois que cela est techniquement faisable et économiquement rentable. Le champ d'application est



Cambodia: Restoration of Angkor Wat - employment generation by employment-intensive programmes

immense: l'investissement public total en infrastructures s'élève, dans les pays en développement, à plus de 200 milliards de dollars EU par an (estimations de la Banque mondiale en 1994³), mais l'énorme potentiel en matière d'emploi qui existe dans ce secteur demeure aujourd'hui largement inexploité.

1.3 Un rendement social plus élevé pour le même investissement

Lorsqu'ils prennent leurs décisions, les gouvernements des pays en développement contrôlent effectivement un nombre limité des éléments leur permettant de mettre en œuvre une politique publique pour stimuler leurs économies, réduire la pauvreté et fournir des ressources pour leurs programmes sociaux. Par exemple, les possibilités d'accroissement significatif des recettes fiscales demeurent faibles, et la mise en œuvre difficile. Cependant, ils ont tous un budget d'investissement public (BIP) important qui peut et devrait être utilisé pour favoriser des objectifs sociaux et économiques. Dans les pays en développement, jusqu'à 40 à 70 pour cent de l'investissement public national se situe dans les secteurs de l'infrastructure et de la construction. Le programme HIMO de l'OIT est principalement axé sur l'aide aux gouvernements en vue de définir des politiques et de mettre en œuvre des approches pratiques pour optimiser l'incidence de leurs investissements en infrastructure sur le développement. Selon l'expérience acquise, les approches à haute intensité de main-d'œuvre dans la construction et

l'entretien d'infrastructures créent de deux à cinq fois plus d'emplois que les approches à haute intensité de capital. Les avantages sociaux des programmes à haute intensité de main-d'œuvre⁴ sont à l'évidence d'abord et avant tout les salaires et revenus distribués à une main-d'œuvre en grande partie non qualifiée et pauvre. Mais il y a d'autres avantages sociaux. Premièrement, les salaires distribués provoquent un effet multiplicateur, stimulant la consommation, l'investissement et l'épargne, et partant, l'économie locale (en plus des avantages découlant de l'infrastructure elle-même). Le nombre d'emplois indirects générés par les méthodes fondées sur la main-d'œuvre, d'après les estimations, est de 1,5 à 3 fois supérieur au nombre d'emplois directement créés. Deuxièmement, la promotion des entreprises de petite envergure dans les programmes à haute intensité de main-d'œuvre (grâce, par exemple, à la formation, et aux modifications apportées au système des appels d'offres) aide à développer le secteur national de la construction, à le rendre plus dynamique et doté de plus de liens en amont et en aval, et donc à créer plus d'emplois, et des emplois plus durables, dans ce secteur.

Toutefois, l'objectif n'est pas seulement de créer plus d'emplois, mais aussi, ce qui a autant d'importance, de meilleurs emplois. Dans ce contexte, un aspect important du programme HIMO consiste à élaborer des stratégies et des activités pour faire en sorte que les normes et les conditions de travail sur les projets d'infrastructure à haute intensité de main-d'œuvre soient appliquées conformément à la législation nationale du travail et aux politiques et pratiques pertinentes décrites dans un guide du BIT sur ce sujet⁵.

³ Banque mondiale, Rapport sur le développement mondial 1994 – "L'infrastructure pour le développement"

⁴ À propos des approches à haute intensité de main-d'œuvre, on peut aussi parler d'approches fondées sur la main-d'œuvre.

⁵ David Tajzman et Jan de Veen – Programmes d'infrastructures à haute intensité de main-d'œuvre: politiques et pratiques du travail, BIT, Genève, 1998

Morocco: Dams construction

- ✓ reducing rural migration and employment creation
- ✓ water supply or irrigation and groundwater recharge



Yemen: Dams construction

- ✓ maximizing use of labour and local materials
- ✓ employment creation (temporary and permanent)



Il y a aussi bien sûr les avantages découlant de l'infrastructure elle-même. Lorsqu'une infrastructure de base est fournie et qu'elle fonctionne, les pauvres améliorent leur accès aux ressources productives, aux biens et aux services sociaux de base et sont fiers d'avoir eux aussi les ressources auxquelles ils ont droit. Surtout lorsqu'ils ont géré la construction de ces ressources, ou qu'ils y ont participé, la confiance qu'ils ont dans leurs capacités s'en trouve accentuée, les niveaux de leurs compétences en sont relevés et leur sens communautaire renforcé. Une infrastructure nouvelle a un effet profond et positif sur la perspective individuelle et collective.

1.4 Plus de rendement économique pour le même investissement

Plusieurs raisons amènent à choisir les investissements en infrastructures comme point d'entrée stratégique et catalyseur de la croissance à haute intensité de main-d'œuvre, notamment les suivantes:

- L'incidence de l'infrastructure sur la croissance économique et sur la création de possibilités d'emplois productifs;
- Le poids du secteur de l'infrastructure dans l'économie;
- La vaste gamme de technologies qui peuvent être appliquées dans certains types d'infrastructures, allant de celles qui sont à haute intensité d'équipement à celles qui sont fondées sur la main-d'œuvre, et la possibilité qui se présente ainsi de passer d'une technologie à une autre pour

favoriser la création d'emplois en particulier et l'utilisation des ressources locales en général;

- Le fait que ces investissements sont dans une large mesure contrôlés par l'État et les institutions de financement internationales; ils peuvent et devraient donc être utilisés comme instrument pour réaliser des objectifs plus généraux de politique économique et sociale, tels que la croissance équitable, la réduction de la pauvreté et la justice sociale.

Un aspect original des approches à haute intensité de main-d'œuvre est que les avantages sociaux mentionnés plus haut sont conjugués à un certain nombre d'avantages économiques. Il peut certes y avoir des concessions faites sur certaines questions de mise en œuvre (comme on le verra plus loin), mais dans l'ensemble, les approches à haute intensité de main-d'œuvre combinent les avantages sociaux et économiques, ce qui fait que tout le monde est gagnant. L'efficacité sociale est combinée avec l'efficacité économique.

Les expériences acquises dans des pays très divers ont montré que les approches à haute intensité de main-d'œuvre étaient techniquement et financièrement compétitives dans la situation économique de la plupart des pays en développement aujourd'hui. Ces approches sont entre 10 et 30 pour cent moins onéreuses que les méthodes de construction à plus haute intensité de capital. En outre, elles diminuent d'environ 50 à 60 pour cent les besoins en devises.

En soi, l'investissement en infrastructures est important pour dynamiser une économie locale. En raison de ses

India:
Construction of
small-scale
irrigation schemes



liens en amont et en aval avec les autres secteurs de l'économie, le secteur de la construction est un puissant moteur de croissance de l'économie et de l'emploi. Cet impact positif est encore plus fort si les travaux de construction donnent lieu à une utilisation optimale des ressources locales, et de la main-d'œuvre en particulier. Une étude⁶ sur le Rwanda a montré que pour chaque investissement en infrastructure à hauteur de 100 UM⁷, le PIB du pays est stimulé d'un facteur de 1,25 dans le cas des méthodes à haute intensité de capital, et de 2,8 dans le cas des méthodes à haute intensité de main-d'œuvre. Cela est en grande partie dû aux salaires distribués et à la création de liens plus forts en amont et en aval du fait de l'utilisation des entreprises, matériels, artisans, etc., locales.

Le programme HIMO a entrepris d'élaborer un modèle de simulation⁸ qui évalue l'incidence macroéconomique d'une stratégie d'investissement concernant les travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre. Une simulation réalisée à Madagascar en 1995 a mesuré l'impact de tous les programmes à haute intensité de main-d'œuvre soutenus par le BIT et d'autres institutions⁹ pour cette année-là. Elle a montré qu'outre la création d'emplois équivalant à 30% des emplois générés dans l'industrie et les services cette année-là, les effets

d'entraînement produits au niveau macroéconomique par une approche à haute intensité de main-d'œuvre des investissements en infrastructures étaient les suivants:

- **Une augmentation de la consommation** résultant de l'accroissement du revenu des ménages;
- **Une augmentation de l'investissement privé;**
- **La création d'emplois dans les autres secteurs de l'économie** pour satisfaire la demande additionnelle (consommation finale et intermédiaire, investissement privé);
- **Une augmentation des recettes publiques** provenant de l'impôt sur le revenu, des taxes à la consommation et des droits d'importation générée par les effets indirects de l'investissement initial simulé.

Ce dernier effet en particulier donne à penser que (à supposer une bonne gestion des affaires publiques) les salaires versés aux travailleurs temporaires non qualifiés par les programmes d'infrastructures à haute intensité de main-d'œuvre peuvent éventuellement se traduire par une augmentation des recettes publiques, laquelle entraîne à son tour une amélioration de la santé et de l'éducation, de l'entretien des biens publics, etc.

⁶ Martens, Bertin: Étude comparée de l'efficacité économique des techniques à haute intensité de main-d'œuvre et à haute intensité d'équipement pour la construction de routes secondaires au Rwanda, BIT, Genève, 1991

⁷ Unité monétaire

⁸ Disponible sur disquette, avec un mode d'emploi. Voir *L'Approche à Haute-Intensité de Main d'œuvre (HIMO): Une opportunité pour Madagascar. Essai de cadrage macro-économique*. Document de discussion N° 18, POL/DEV, BIT, Genève, 1997

⁹ Emboitant le pas au gouvernement de Madagascar et au BIT, la Banque mondiale et plusieurs donateurs bilatéraux (comme l'UE, NORAD, l'USAID, la GTZ et l'UNICEF) finançaient des programmes d'infrastructure à haute intensité de main-d'œuvre à Madagascar.

1.5 Les emplois, même temporaires, enclenchent des processus économiques favorables aux pauvres

Si les programmes à haute intensité de main-d'œuvre créent directement des emplois de courte durée, ils créent indirectement des emplois de longue durée.

Dans le passé, il a été reproché aux méthodes fondées sur la main-d'œuvre de ne créer que des emplois de courte durée. Cependant, puisque le problème dans beaucoup de pays en développement visés par le programme HIMO est le sous-emploi plutôt que le chômage, les emplois de courte durée correspondent bien aux besoins. Au lieu de créer un petit nombre d'emplois de longue durée dans le secteur à haute intensité de capital, les méthodes fondées sur la main-d'œuvre créent un grand nombre d'emplois de plus courte durée pour les travailleurs les plus pauvres. Lorsque les méthodes fondées sur la main-d'œuvre sont bien intégrées dans les investissements en infrastructures ordinaires, il en résultera une importante création globale d'emplois pour les travailleurs non qualifiés.

Lorsque la construction est réalisée par des méthodes à haute intensité de main-d'œuvre, les salaires versés aux individus pendant la mise en œuvre du projet provoquent

un *choc de la demande* sur l'économie locale. Il faut souligner que dans beaucoup de pays en développement, surtout dans leurs zones rurales, les niveaux de consommation sont si bas qu'il n'y a en fait aucune demande pour stimuler l'activité économique, l'investissement privé et les microentreprises et petites entreprises. L'argent ne circule pas, ne tourne pas.

Un projet d'infrastructure à haute intensité de main-d'œuvre injecte dans cette situation un volume de salaires qui représente une augmentation importante de la demande et libère une consommation comprimée. La nouvelle infrastructure (productive) améliore par elle-même la productivité de base et dynamise les entreprises. Les salaires transforment des consommateurs potentiels en consommateurs effectifs. Cela provoque l'effet multiplicateur par lequel des emplois permanents et temporaires dits "indirects" sont créés, et, d'une manière significative, une croissance supplémentaire de la production, dont la valeur sera un multiple du volume de salaires injecté et consommé. En cas d'investissement régulier en infrastructures à haute intensité de main-d'œuvre, ce qui est l'objectif poursuivi par le programme HIMO au moyen de l'institutionnalisation de l'approche, ce cercle vertueux peut être déclenché à plusieurs reprises.



L'approche HIMO: un mécanisme de croissance favorable aux pauvres

"... La redistribution qui augmente la productivité garantit que la distribution ne réduit pas la pauvreté aux dépens de la croissance et provoque une réduction durable de la pauvreté. Promouvoir la possession de biens pour les pauvres est la façon la plus évidente d'y parvenir. L'investissement en infrastructure, le crédit visant les pauvres, la redistribution des terres et l'éducation peuvent être autant de mécanismes importants pour rendre la croissance "favorable aux pauvres".

« Redistribution matters: growth for poverty reduction », par H. Dagdeviren, R. van der Hoeven et J. Weeks, Cahier de l'emploi 2001/10, Secteur de l'Emploi, BIT, Genève

1.6 Coûts des emplois et des salaires pour les pauvres: quelques chiffres

Jusqu'à présent, les programmes à haute intensité de main-d'œuvre soutenus par le BIT ont constaté des multiplicateurs de l'emploi se situant entre 1,5 et 3. Un rapport d'évaluation indépendant¹⁰ a estimé qu'entre 1986 et 1997 (12 ans) l'équivalent d'environ 65 000 années de travail avait été créé chaque année dans le cadre des seuls programmes soutenus par le BIT, soit un total de 780 000 en 12 ans. Cela représente près de 20 millions de dollars à verser en salaires par an¹¹, ou 240 millions sur 12 ans. Grâce à l'effet multiplicateur, environ 1,5 million d'années de travail ont été créées en plus.

L'expérience montre que les pays qui appliquent des méthodes à haute intensité de main-d'œuvre versent des salaires allant de 1,50 à 3,50 dollars par jour. Ainsi, les salaires annuels iraient de 300 à 700 dollars. Les coûts annuels des emplois se situeraient entre 750 et 1750 dollars, soit moins de la moitié de ces montants si l'on prend en compte la création d'emplois indirects¹².

¹⁰ Voir la série des documents socio-économiques (SETP), n° 5, EMP/INVEST, "An Independent Thematic Evaluation: ILO's Employment Intensive Programme" Michael Hopkins, Genève, 1998.

¹¹ Sur la base d'un salaire de 1,50 dollars par jour et de 200 jours de travail par an.

¹² En supposant des programmes de travaux ayant une intensité de main-d'oeuvre de 40% et en excluant les coûts de l'assistance technique et du renforcement des capacités



I.7 La politique de l'OIT crée-t-elle des emplois - des emplois décents?

L'exemple de Madagascar

Avec l'appui financier de NORAD, le programme HIMO aide depuis plusieurs années le gouvernement de Madagascar à tester des approches fondées sur la main-d'œuvre dans le cadre de programmes d'investissement dans les secteurs de l'infrastructure et de la construction. Ce programme d'appui est à présent entré dans une nouvelle phase, au titre de laquelle des objectifs de politique plus élevés sont fixés pour des approches à haute intensité de main-d'œuvre, qui sont intégrés dans les programmes d'investissement normaux.

Un Centre de formation HIMO a été établi et qui, après une période initiale où la NORAD apportera son soutien, deviendra financièrement autonome en fournissant des services de formation payés par les grands programmes d'investissement en infrastructures fonctionnant dans le pays.

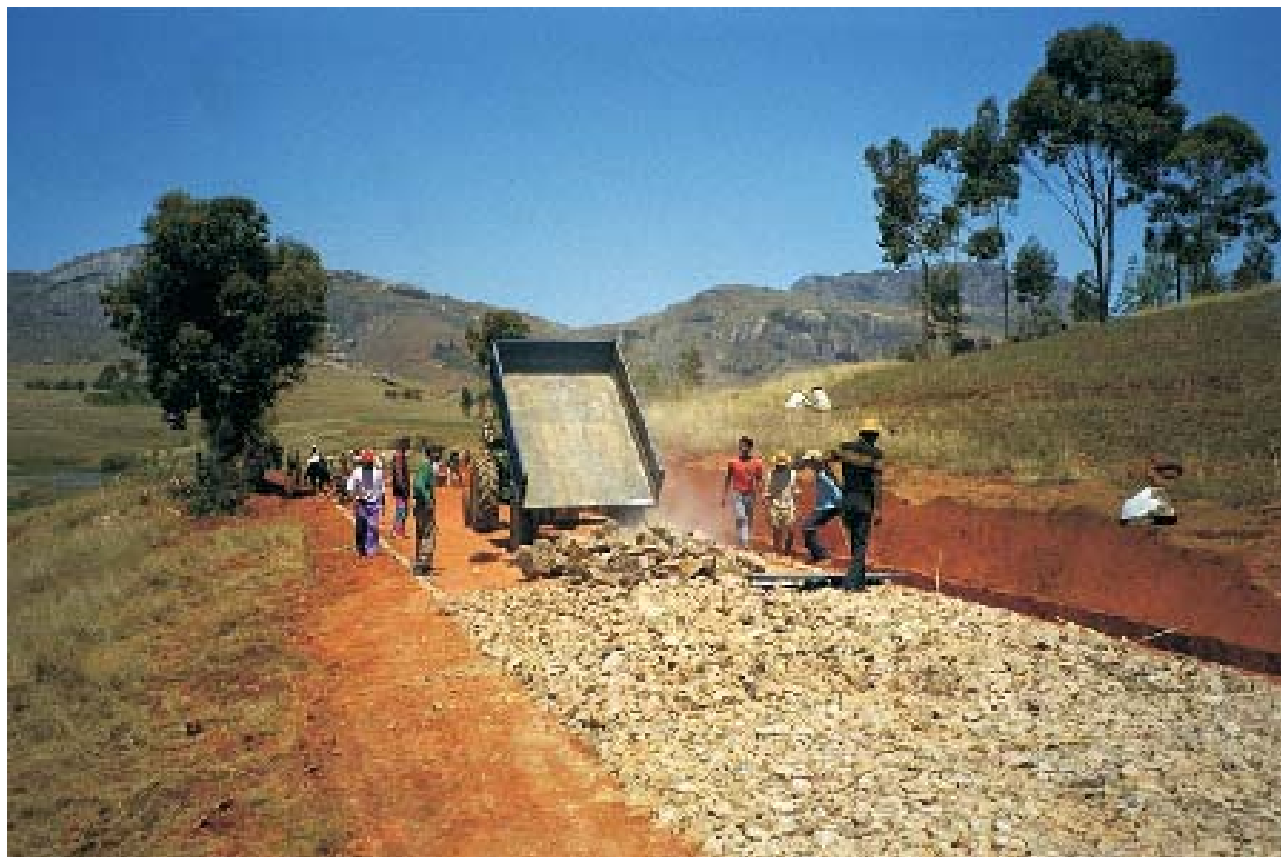
Dans le contexte du Programme concernant le secteur des transports, le gouvernement et la Banque mondiale, ainsi que plusieurs autres partenaires financiers, ont décidé d'intégrer l'approche fondée sur la main-d'œuvre en consacrant quelque 50 millions de dollars EU (50% de la composante du programme qui est relative au réseau routier) à des routes rurales construites avec une technologie HIMO. Les appels d'offres pour ces marchés ne sont ouverts qu'aux entreprises ayant les qualifications requises (formation certifiée) en matière de techniques fondées sur la main-d'œuvre.

En conséquence, la composante HIMO du Programme concernant le secteur des transports:

1. générera annuellement de 100 à 150 marchés de 75 000 à 120 000 dollars chacun pour les entreprises fondées sur la main-d'œuvre;
2. générera environ 16 millions de journées de travail entre 2002 et 2007, c'est-à-dire l'équivalent de 16 000¹³ emplois à plein temps par an sur la période de cinq ans (au lieu de 4000 emplois si des techniques fondées sur l'équipement lourd étaient utilisées). Ce chiffre est à comparer aux 77 000 emplois à plein temps qui existent à présent dans le secteur manufacturier formel dans l'ensemble du pays. Les conseils donnés par le BIT en matière de

¹³ Sur la base de 200 jours de travail par an.

School training site executed by the Training Centre “HIMO-ROUTES” (Project MoPW/ILO/NORAD) of Antsirabé in Madagascar where small-scale contractors receive practical training how to construct rural roads



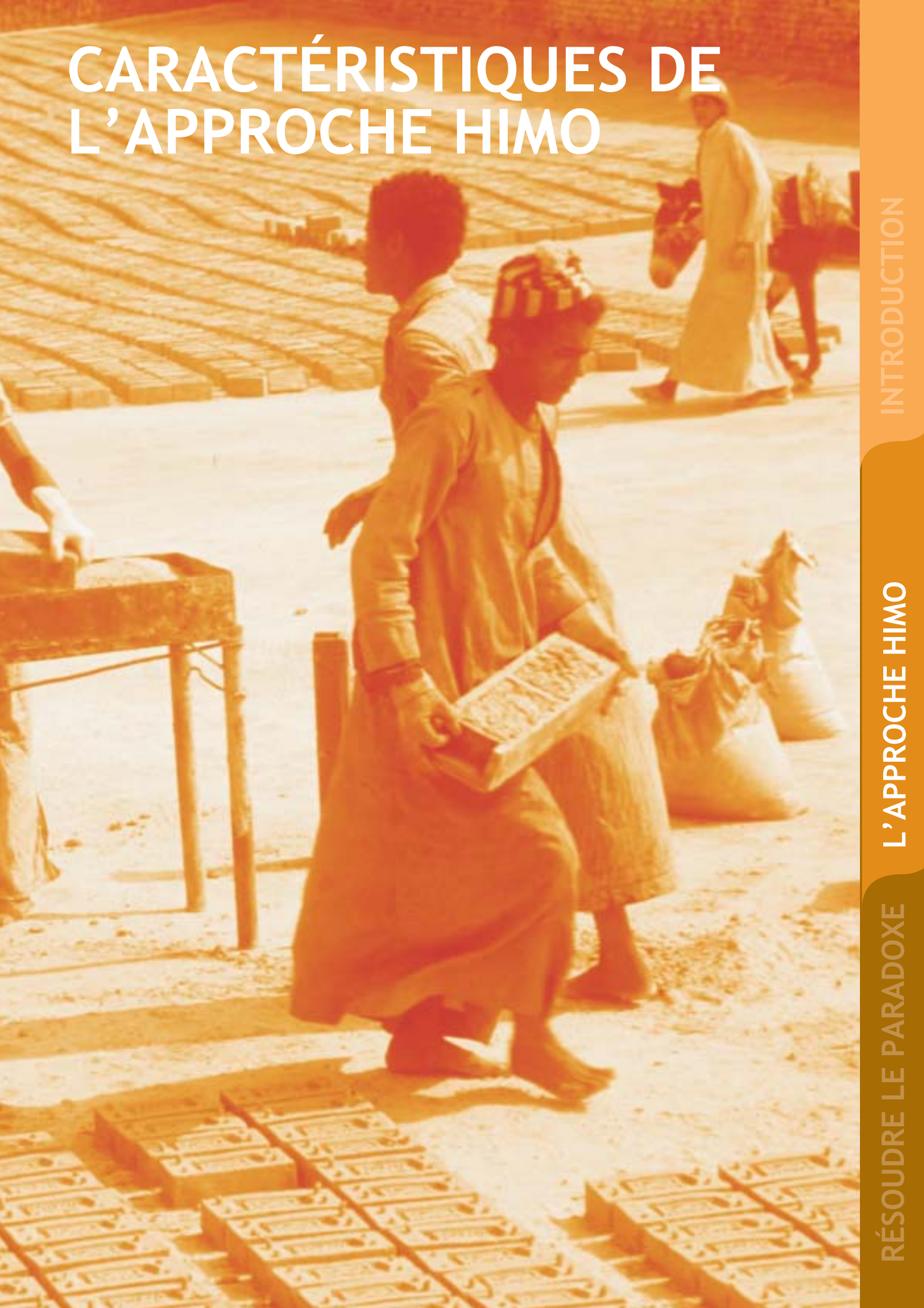
politique de l'emploi ont ainsi pour effet net de procurer au moins¹⁴ quatre fois plus d'emplois qu'il n'en serait créé en leur absence.

3. s'attachera simultanément à créer des emplois et du travail décent. Les entreprises fondées sur la main-d'œuvre sont formées aux questions relatives à la gestion de la main-d'œuvre, y compris les conditions d'embauche, la rémunération et la sécurité de la main-d'œuvre. L'introduction de ces clauses de gestion de la main-d'œuvre dans les documents contractuels offre un exemple concret de la manière de mettre en pratique l'Agenda pour le travail décent dans les secteurs de l'infrastructure et de la construction.

¹⁴ Parce que la création d'emplois indirects n'est pas prise en compte dans ces chiffres (voir la section 1.6 qui précède).



CARACTÉRISTIQUES DE L'APPROCHE HIMO



INTRODUCTION

L'APPROCHE HIMO

RÉSOLUTION DU PARADOXE

II CARACTÉRISTIQUES DE L'APPROCHE HIMO



Dans les sections ci-après, on analysera certaines des caractéristiques fondamentales de l'approche HIMO au regard de l'Agenda pour le travail décent de l'OIT. Il s'agit des caractéristiques suivantes:

- Impact social des choix de technologies dans l'investissement public.
- Intégration de la politique relative à l'emploi, aux questions sociales et à l'investissement au niveau national.
- Promotion des possibilités d'emploi au moyen d'investissements décentralisés.
- Exécution de travaux d'infrastructure par le secteur privé et questions relatives à l'emploi et au travail.
- Possibilités d'emploi pour les travailleurs qualifiés et non qualifiés.
- Institution de conditions de travail décentes pour les pauvres et les personnes non organisées.
- Dialogue social et bonne gestion des affaires publiques au service de l'emploi.
- Mise en place d'une protection sociale aux individus les plus exclus.

II.1 Impact socio-économique des choix de technologies dans l'investissement public

La technologie n'a pas de responsabilités sociales, mais les décideurs et leurs partenaires sociaux en ont. Ils ont la responsabilité de mettre en évidence les liens entre la technologie et ses dimensions sociales, et de guider la technologie d'une façon qui tire le meilleur parti de ses avantages pour la société. Par exemple, à la base des progrès extraordinaires dans le domaine de la santé et de l'espérance de vie qui ont été accomplis dans le monde entier au cours des derniers siècles, il y a non seulement les vaccins, mais aussi l'eau non polluée et les installations d'assainissement issues du génie sanitaire. À la base de la révolution industrielle, qui est à l'origine de la prospérité qui règne dans certaines parties du monde, on trouve le génie civil, mécanique, électrique et les techniques industrielles. La révolution des technologies de l'information et de la communication correspond à l'époque du génie électronique, aux logiciels et aux matériels. Et la révolution génétique qui promet d'apporter des progrès, mais comporte aussi des risques – changement de l'identité même des plantes, des animaux et des êtres humains – correspond au génie génétique.



Depuis de nombreuses années, le BIT, dans le cadre du programme HIMO, fait la promotion de l'idée que la technologie n'est pas une donnée par rapport à laquelle les sociétés peuvent seulement réagir, que des choix délibérés doivent être faits au sujet de la technologie selon les objectifs recherchés, et que ces décisions peuvent être influencées par les préoccupations sociales, en l'occurrence, celles qui composent le mandat de l'OIT. Dans cette optique, le rôle de l'État est de faire des choix délibérés en matière d'investissement public de façon à réaliser une croissance à haute intensité de main-d'œuvre, et à augmenter les revenus et la productivité des pauvres.

Dans les pays où les ressources locales comme la main-d'œuvre, les compétences, l'esprit d'entreprise, les matières premières, les institutions, etc. sont les ressources principales sur lesquelles on peut compter, les politiques à haute intensité de main-d'œuvre proposées par le programme HIMO (y compris le renforcement des capacités et institutions adéquates et un environnement favorable) apportent une valeur ajoutée significative et sont une importante source d'emplois, de produits et services nouveaux, de sécurité socio-économique, d'expression culturelle et de fierté.

En outre, le choix d'une technologie fondée sur les ressources locales aura un impact bien plus grand sur l'économie locale et, si elle est appliquée à grande échelle, sur l'économie dans son ensemble. Étant donné

main-d'œuvre aura un effet de distribution important en faveur des populations à faible revenu.

Ainsi, le programme HIMO a entre autres pour mission importante de faire campagne et de démontrer aux gouvernements, ainsi qu'aux donateurs et aux institutions qui financent l'infrastructure dans les pays en développement, qu'il existe des ensembles de mesures regroupant des politiques d'investissement et de technologies qui adaptent des solutions aux problèmes des pays pauvres.

II.2 Intégrer la politique relative à l'emploi, aux questions sociales et à l'investissement au niveau national

De bons résultats au niveau macroéconomique constituent l'un des principaux facteurs déterminants de la croissance de l'emploi. ... faire de l'emploi un objectif clé de la politique macroéconomique est une responsabilité essentielle de l'OIT.

Réduire le déficit de travail décent

Le programme HIMO a pris plusieurs dispositions en vue d'aider l'OIT à s'acquitter de la responsabilité essentielle évoquée ci-dessus. Le but global de ces travaux est d'aider les gouvernements à institutionnaliser les approches à haute intensité de main-d'œuvre dans leurs programmes et politiques d'investissement à l'échelle nationale. Certains gouvernements réservent maintenant une partie spécifique de leurs budgets ordinaires à la réalisation d'infrastructures, au moyen de programmes HIMO, tandis que d'autres gouvernements exécutent certains types d'investissements publics en HIMO: ils n'ont plus besoin de l'assistance technique du BIT mais continuent de remplir leur rôle, procurant un flux régulier d'emplois productifs et de possibilités de revenus, principalement pour les groupes de population à faibles revenus.

Afin de s'assurer que les approches à haute intensité de main-d'œuvre sont considérées comme une option sérieuse aux tout premiers stades de l'élaboration des politiques et des programmes dans les pays en développement, le programme HIMO a récemment commencé de promouvoir des Unités chargées de la politique de l'emploi et de l'investissement (UPEI ou « cellules HIMO »). Elles devraient faire partie intégrante





Le BIT a aidé le gouvernement des Philippines à intégrer la politique économique et la politique de l'emploi au niveau décentralisé. En vertu du Décret présidentiel n° 94 de 1999, des Bureaux de services pour les emplois publics (PESO) devaient être mis en place dans toutes les municipalités (qui, aux Philippines, ont leur budget d'investissement annuel propre), et comprendraient la personne chargée de la planification à la mairie, l'ingénieur municipal, et un nouveau poste, le responsable des questions de travail. Les deux caractéristiques innovantes du décret présidentiel étaient les suivantes:

- décentralisation du Ministère du travail et de l'emploi jusqu'au niveau municipal pour la création d'emplois, et
- faire de l'objectif suivant une politique publique: "utiliser des méthodes fondées sur la main-d'oeuvre et appuyées par des équipements dans les programmes et projets d'infrastructure, y compris les projets financés par des capitaux étrangers, en tant que technologie à choisir en priorité, chaque fois que cela est possible et réalisable..."

Des méthodes de planification et d'établissement de priorités au niveau local ont été introduites avec l'appui du BIT dans toutes les Barangays (unités administratives locales) du pays.

du département ministériel en charge du programme d'investissement public, ou des cellules DSRP, et avoir pour fonctions principales de coordonner et d'intégrer les

approches du développement et de la maintenance de l'infrastructure qui sont favorables à l'emploi dans le processus de planification nationale. Pour y parvenir, elles devront évaluer l'impact du choix des technologies et réaliser des études aux fins de mieux sensibiliser les décideurs et le grand public aux avantages potentiels d'une application plus large de travaux fondés sur la main-d'oeuvre. Elles doivent aussi faire la promotion de l'institutionnalisation des directives qui se prononcent en faveur des investissements à haute intensité de main-d'oeuvre au moyen d'instruments comme les « Livres verts » ou « blancs »¹⁵

L'emplacement de ces unités a une grande importance. Elles doivent inspirer le respect de l'approche et des conseils professionnels offerts, tout en étant considérées comme un agent influent de l'élaboration et de la mise en oeuvre de la politique du gouvernement. À ce titre, elles devraient contribuer à orienter les marchés publics vers des objectifs liés à l'emploi, la transparence et les processus démocratiques. Des comités directeurs guideront les unités pour qu'elles travaillent sur des secteurs et des questions stratégiques, en fonction des conditions nationales et du programme d'investissement public. Il s'agit de comités tripartites "plus" dont les membres actifs comprendront des représentants du secteur privé ainsi que des représentants des travailleurs, des ministères compétents, et de la société civile.

Le premier Comité directeur en Ouganda a été établi dans le cadre d'un projet de DANIDA d'une durée de quatre ans, qui a pris fin en avril 2001, après avoir commandité et entrepris beaucoup de travaux (y compris des études sur le potentiel macroéconomique de l'option fondée sur la main-d'oeuvre, une orientation concernant le Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté, des campagnes

¹⁵ Documents de loi cadres à différents stades de préparation.

de grande envergure dans les médias, la formation des employés de district, etc.). Le Comité s'est largement employé à mettre davantage en évidence les investissements à haute intensité de main-d'œuvre comme moyen de guider la croissance économique de l'Ouganda vers des objectifs de réduction de la pauvreté. Des projets similaires de comités directeurs pour la Guinée, le Mali et le Sénégal ont été approuvés par les gouvernements respectifs et un financement est actuellement recherché. En Namibie, le Comité tripartite "plus" a élaboré un projet de « Livre blanc » adopté par le Parlement en décembre 1999, dans lequel il propose de passer en revue et d'évaluer tous les investissements du point de vue de leur contenu en matière d'emploi.

Le programme HIMO développe sa collaboration avec d'autres institutions de l'Organisation des Nations Unies, telles que le Département des affaires économiques et sociales (DAES), pour offrir un appui technique aux UPEI et appuyer le processus de planification, de prise de décisions et de budgétisation de la répartition des ressources publiques ; par exemple en réduisant les tendances des bailleurs de fonds à s'opposer aux méthodes d'exécution telle que l'aide liée fondées sur les ressources locales, et introduire des méthodes de sélection des investissements selon le critère de création d'emploi ; évaluer les programmes d'investissement public par rapport à l'objectif de création d'emploi ou de réduction de la pauvreté.

Le programme HIMO a aussi collaboré avec les programmes de prêts et de dons de la Banque mondiale, de la Banque asiatique de développement et de plusieurs donateurs bilatéraux dans cette direction. Par exemple, en Tanzanie, conscient des résultats positifs de différents programmes de développement à haute intensité de main-d'œuvre aux niveaux du gouvernement, du secteur privé et des collectivités, le gouvernement a mis les technologies fondées sur la main-d'œuvre au premier plan des DSRP¹⁶ (Documents de stratégie de réduction de la pauvreté), notamment dans le secteur routier. Cela signifie que dans ces travaux, en particulier l'entretien routier, la priorité sera accordée aux technologies fondées sur la main-d'œuvre, chaque fois que cela sera techniquement réalisable et efficace du point de vue financier. Par la suite, le gouvernement a demandé au BIT de fournir une assistance pour élaborer des programmes globaux visant le secteur routier aux fins du financement des investissements par la Banque mondiale et d'autres donateurs.

II.3 Promouvoir les possibilités d'emploi par des investissements décentralisés

Nous avons maintenant besoin d'une approche des objectifs sociaux et économiques qui soit plus systématiquement intégrée aux niveaux local, national et mondial.

Il est établi que l'application des approches intégrées au niveau local peut aider à promouvoir tous les aspects du travail décent.

Réduire le déficit de travail décent

L'objectif du programme HIMO à cet égard est d'améliorer la capacité des autorités locales et des communautés d'identifier et de mettre en place des infrastructures et des équipements qui améliorent d'une manière significative les conditions de vie et de travail, et d'accroître les possibilités d'emploi au niveau local dans les zones rurales et les implantations urbaines informelles.

Planifier l'accès aux biens et aux services de base

Une méthode de planification a été élaborée pour les zones rurales, la Planification intégrée de l'accessibilité rurale (IRAP), qui vise à améliorer l'accès des populations rurales aux biens et aux services de base et à réduire leur isolement socio-économique. S'ils sont efficacement distribués, les infrastructures et services ruraux de base sont une source de possibilités d'emplois ruraux non agricoles diversifiés et d'amélioration de la productivité rurale et des conditions de vie de la population rurale. Les programmes de renforcement des capacités au titre de l'IRAP permettent aux planificateurs locaux jusqu'au niveau des districts d'établir un ordre de priorité entre les améliorations de l'accès en fonction de l'incidence la plus forte sur le plus grand nombre d'individus possible. De fait, les planificateurs locaux et les communautés manquent souvent de critères objectifs pour hiérarchiser les besoins au plan de l'accessibilité avancés par les communautés, ou pour s'opposer aux décisions quelque peu arbitraires des autorités locales ou des groupes d'intérêts. La planification de l'accessibilité est déjà entreprise dans plusieurs pays d'Asie et d'Afrique: Laos, Philippines, Cambodge, Malawi et Zimbabwe.

¹⁶ Les DSRP décrivent les politiques et programmes macroéconomiques, structurels et sociaux d'un pays visant à promouvoir la croissance et à réduire la pauvreté, ainsi que les besoins de financement connexes. Ils sont élaborés par les gouvernements au moyen d'une approche participative incluant la société civile et les partenaires de développement.

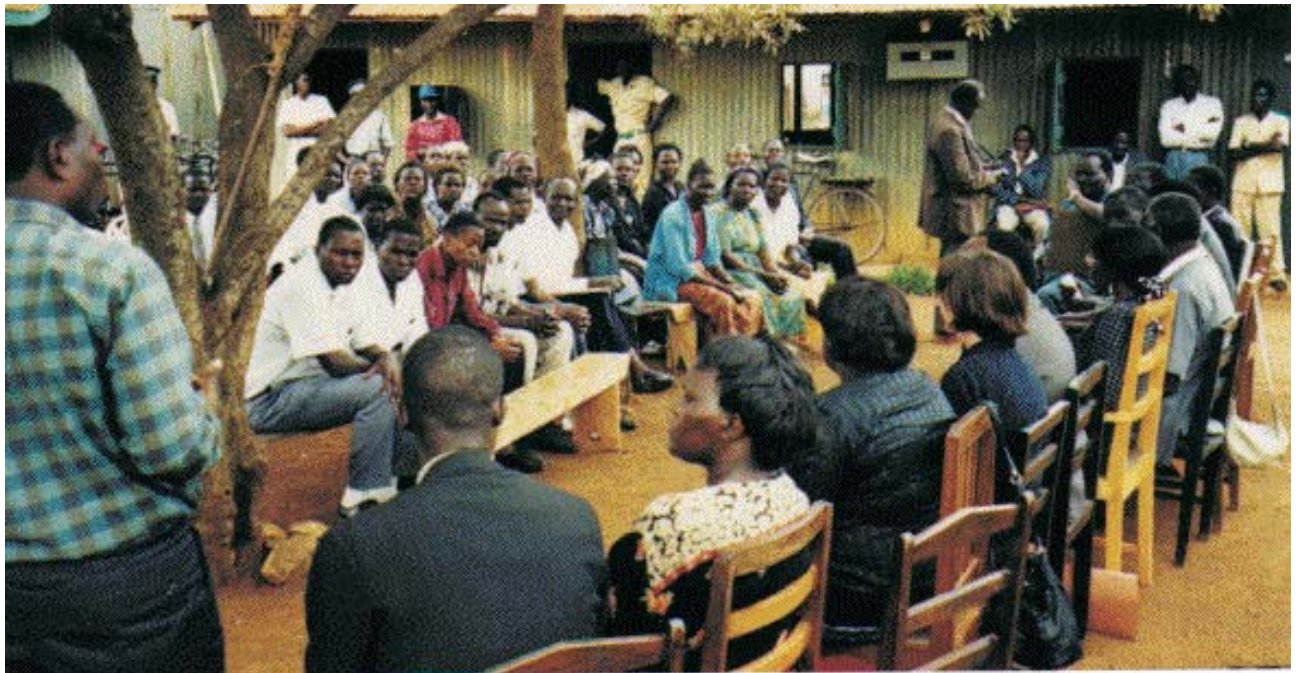
Attribution de marchés au niveau des communautés locales: renforcer les capacités des communautés

Tant en ce qui concerne les zones rurales que les zones urbaines, le programme HIMO a élaboré une méthode d'attribution de marchés pour mettre en œuvre des travaux offrant des avantages directs aux communautés. Dans l'attribution de marchés au niveau des communautés, une organisation de proximité représentative devient partenaire d'un conseil municipal ou d'une agence des pouvoirs publics locaux, acquiert des compétences en matière d'organisation et de négociation et participe autant qu'elle le peut à la planification, à la conception, au financement, à la mise en œuvre et à la maintenance d'un projet dont la communauté a besoin. Cette approche contractuelle et participative habituellement fondée sur le partage des coûts s'est avérée plus rentable que le versement classique de salaires (ce que les pouvoirs publics ne peuvent pas se permettre et ce qui, s'agissant des ressources présentant un intérêt pour les communautés, va à l'encontre de l'objectif d'autonomisation) ou que les initiatives individuelles non rémunérées (équivalentes dans certains cas à une mobilisation forcée de la main-d'œuvre), tout d'abord pour la réalisation des projets, puis pour l'entretien des ressources construites. L'attribution de marchés au niveau des communautés tend aussi à abaisser les coûts de construction et d'entretien¹⁷.

En outre, l'attribution de marchés au niveau des communautés aide à établir des partenariats entre le secteur public et le secteur privé: le partenariat développé

entre des groupes d'entraide de femmes et les autorités municipales pour traiter la question de la gestion des déchets solides à Hanna Nassif, Dar-es-Salam, en fournit un bon exemple. Cela débouche sur des organisations qui se sont montrées adaptables à diverses activités collectives, y compris le microfinancement, la commercialisation de produits, l'achat de facteurs de production, le financement mutuel pour la protection sociale des travailleurs du secteur informel, et les négociations collectives sur des questions telles que l'entretien et les salaires. L'attribution de marchés au niveau des communautés améliore les capacités et la volonté politique des conseils municipaux et des pouvoirs publics locaux d'orienter les investissements vers les besoins de la population, et aide les populations locales à se prendre en charge en améliorant leurs compétences en matière de négociation et leur connaissance des procédures administratives et en leur donnant plus de confiance dans leurs capacités techniques, financières et organisationnelles.

Le programme HIMO favorise l'approche fondée sur l'attribution de marchés au niveau des communautés dans plusieurs pays d'Afrique, par des conseils et un travail de sensibilisation, des projets de démonstration et le renforcement des capacités. Un cours régional à l'intention des planificateurs et ingénieurs urbains en Afrique a été élaboré et mis en œuvre et un stage de formation de 6 semaines destiné au personnel d'encadrement de sites urbains provenant des autorités locales, des communautés et du secteur privé a été élaboré et mis en œuvre au Kenya. Des cours internationaux portant sur l'attribution de marchés à l'intention des planificateurs et ingénieurs urbains sont organisés au Centre de Turin.



¹⁷ Les coûts du renforcement des capacités de la communauté et de l'autorité locale sont budgétisés séparément.

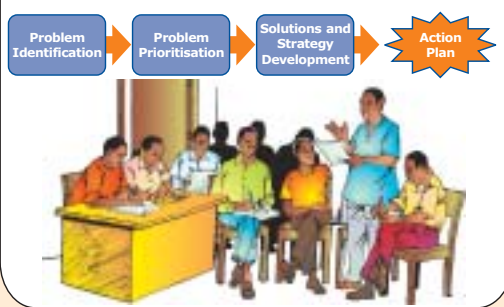
Steps on how to implement community contracts

1 Organisation Communautaire de Base



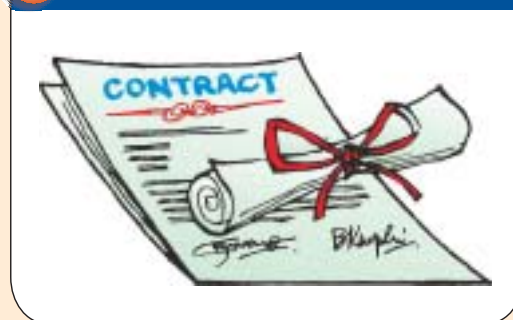
Renforcer la capacité des représentants es communautés de base et aider à l'enregistrement formel de leurs organisations

2 Plan d'Action de la Communauté



Préparer un Plan d'Action communautaire

3 Contrat Communautaire



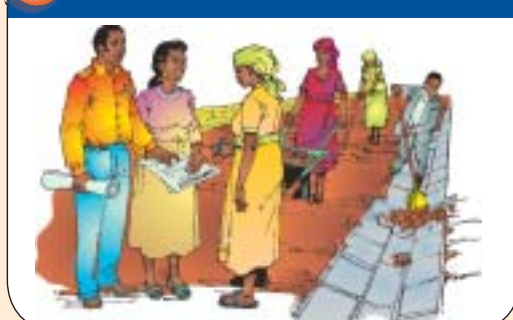
Négocier et signer un/des contrat(s) communautaire(s) en créant un partenariat

4 Mise en oeuvre



Exécution par la Communauté, sur base d'une qualité satisfaisante des réalisations, d'une maîtrise des coûts et d'emplois décents

5 Gestion de la Construction



La Communauté organise le travail et assure des contributions et des paiements en temps voulu

6 Plan d'entretien



Superviser et évaluer le déroulement des travaux, l'impact et l'entretien



Togo: road and market construction in urban area

Amélioration intégrée des conditions de vie et de travail dans les zones urbaines

Les programmes HIMO urbains ont une incidence importante sur les travailleurs du secteur informel dont le lieu d'habitation est aussi le lieu de travail, souvent situé sur un terrain impropre où personne d'autre ne veut construire. Les améliorations à haute intensité de main-d'œuvre apportées aux implantations informelles entraînent directement une augmentation des revenus et de la productivité.¹⁸ Les femmes qui travaillent souvent au foyer dans les implantations informelles bénéficient de ces améliorations. L'expérience urbaine acquise par le programme HIMO montre que l'amélioration de la qualité des implantations à haute intensité de main-d'œuvre et les projets visant à faire progresser le secteur informel urbain ont un effet cumulatif lorsqu'ils sont intégrés. Les maladies à transmission hydrique débilatantes, qui abaissent la productivité, chutent nettement lorsqu'on empêche les eaux de pluie et les eaux usées de stagner... ce qui permet un meilleur environnement de vie et de travail.

Actuellement, le programme HIMO envisage d'élaborer une méthode de planification pour les zones urbaines qui

permettrait aux planificateurs urbains d'élever les niveaux d'emploi à l'échelle de l'ensemble de la ville. Le point de départ serait le budget d'investissement en infrastructures et en services urbains, et les données que le programme HIMO a établies sur les apports de main-d'œuvre requis pour différentes tâches de construction et d'entretien. Le but est de permettre aux planificateurs urbains de constituer un portefeuille d'investissements en infrastructures urbaines qui réponde plus efficacement aux besoins des pauvres en matière d'infrastructure et d'emploi.

II.4 Exécution de travaux d'infrastructure par le secteur privé et questions relatives à l'emploi et au travail

S'il est vrai que la politique de l'emploi doit anticiper l'évolution technologique et institutionnelle, l'inverse l'est aussi. On sait, grâce à l'expérience acquise par le programme HIMO dans le secteur de la construction des pays en développement, que le fait de promouvoir certains choix de technologies à des fins sociales et d'emploi peut

¹⁸ BIT, Synergie – "Linkages Between Infrastructure Development and Improved Productivity and Working Conditions in Informal Sector Enterprises", Dar es Salaam, mars 1998.

Nous devons jouer le rôle qui est le nôtre dans la création d'un cadre favorable à l'esprit d'entreprise ; c'est-à-dire un cadre propre à transformer un foisonnement d'initiatives personnelles en emplois et en richesses. Nous devons également prouver que les microentreprises et les petites entreprises peuvent être des lieux de travail décent.

Réduire le déficit de travail décent

provoquer et influencer une évolution institutionnelle vers des systèmes de production plus appropriés.

Ce point peut être illustré comme suit. La participation du secteur privé aux travaux publics ne peut être réalisée qu'en renforçant la capacité du secteur public de déléguer l'exécution de l'infrastructure au secteur privé et de jouer lui-même un rôle de gestionnaire de marchés. Parallèlement, il faut que les petites entreprises contractantes soient dotées des compétences et autres moyens d'exécuter des marchés publics en utilisant des méthodes fondées sur la main-d'œuvre. Tout aussi important, il faut mettre en place un système d'attribution des marchés qui puisse être utilisé - et le soit effectivement - pour favoriser l'emploi et offrir des conditions de travail décentes au nombre croissant de travailleurs temporaires employés par les petites entreprises.



Cameroun - Construction d'un radier par des petites entreprises



Partant, les objectifs en matière d'emploi, les choix de technologies et l'évolution institutionnelle deviennent liés et interdépendants.

Depuis la fin des années 1980, le programme HIMO a aidé les gouvernements à développer l'exécution de travaux publics par le secteur privé au moyen de programmes de développement de la passation de marchés à petite échelle. À ce jour, ces programmes ont effectivement contribué à créer de nouveaux systèmes de production dans le secteur de la construction d'une vingtaine de pays en développement en Afrique et en Asie.

Le secteur privé de petite envergure: de l'informel au formel

Jusqu'à l'apparition de ces programmes de développement de la passation de marchés à petite échelle, les gouvernements regroupaient les investissements en infrastructures dans des marchés de plusieurs millions de dollars attribués à une poignée de grandes entreprises nationales ou internationales, dont l'activité créait un nombre d'emplois négligeable tout en puisant dans les maigres réserves en devises car elles utilisaient des machines lourdes importées. Les marchés publics concernant l'infrastructure étaient considérés comme une simple question technique et financière et leurs conséquences sociales n'étaient pas prises en compte par les ministères techniques. C'est dans ce



Équipement utilisé pour la construction et l'entretien au Ghana





contexte que le programme HIMO de l'OIT a commencé de promouvoir le système des marchés publics en tant qu'instrument de politique efficace pour réaliser aussi certains objectifs sociaux et en matière d'emploi.

La clé de cette autre approche est la promotion des petites entreprises contractantes auxquelles l'accès aux marchés publics lucratifs était interdit par des obstacles réglementaires, mais aussi parce qu'elles manquaient de capacités financières, techniques et de gestion. La stratégie vise à améliorer les capacités des petits entrepreneurs, à familiariser les ministères techniques à la gestion des marchés et à familiariser les deux parties aux technologies fondées sur la main-d'oeuvre. Par exemple, pour le secteur routier, une petite ou moyenne entreprise formée aux techniques fondées sur la main-d'oeuvre est en mesure de soumissionner et d'exécuter avec succès des marchés de travaux publics de petite ou moyenne envergure avec, habituellement une main-d'oeuvre comprenant une centaine de personnes, une équipe de personnel permanent et un équipement d'une valeur inférieure à 100 000 dollars. À ce stade, l'entreprise

pourra passer du secteur informel, ou de la lisière de ce secteur, au secteur formel.

Mettre en œuvre la recommandation n° 189 de l'OIT

Derrière ce passage apparemment simple de l'informel au formel, il y a tout l'éventail des activités de promotion, de renforcement des capacités et de soutien prévues dans la recommandation n° 189 de l'OIT – "Recommandation sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises", 1998. L'expérience du programme HIMO en matière de développement de la passation de marchés avec les petites entreprises est en fait un excellent exemple de convergence des idées entre différentes sections du BIT. Bien que les programmes spécialisés en la matière lancés par le programme HIMO précèdent la recommandation de plusieurs années, ils représentent à ce jour l'application la plus complète et la plus réussie de ses dispositions à tout un système de production.

Le succès du programme HIMO repose sur l'introduction d'un système d'attribution des marchés en fonction de

Il nous faut examiner les nombreux obstacles juridiques et institutionnels qui s'opposent à la croissance et à la création des entreprises. Il nous faut également favoriser les actions coordonnées qui sont nécessaires à la suppression de ces obstacles.

Réduire le déficit de travail décent



... il serait dans l'intérêt de tous, ... que la productivité et le pouvoir d'achat augmentent dans l'économie informelle de façon à pouvoir contribuer davantage à l'économie nationale et ainsi à élargir le marché.

Réduire le déficit de travail décent

critères socio-économiques¹⁹ dans les opérations des ministères en charge des travaux publics et des ministères techniques, ce qui est fait en modifiant le système de passation des marchés à tous les niveaux (conception des marchés, documentation, appel d'offres et soumission) pour prendre en compte l'exécution par les petites entreprises, et pour incorporer des objectifs en matière d'emploi et des préoccupations relatives aux conditions de travail et à la productivité. Les travaux du programme HIMO sur l'adaptation des systèmes de passation des marchés publics offrent une occasion valable de familiariser toute une série de parties extérieures à l'OIT – ministères techniques et économiques, petits sous-traitants, bureaux opérationnels des donateurs bilatéraux et des institutions financières internationales et régionales et travailleurs du secteur informel – à des préoccupations fondamentales de l'OIT dont ils ignoraient auparavant la pertinence à leur égard. C'est aussi une occasion pour les ministères du travail d'œuvrer avec les acteurs clés de la politique économique et de la politique d'investissement, et d'introduire des préoccupations sociales dans la politique économique (d'investissement). Compte tenu du manque de ressources de la plupart des inspections du travail et de l'éparpillement des sites dans tout le pays, le système de passation des marchés peut s'avérer être la façon la plus efficace de protéger les droits des travailleurs dans le cadre des programmes à haute intensité de main-d'œuvre – les petites entreprises qui n'offrent pas de conditions de travail équitables peuvent être exclues des nouveaux appels d'offres (les périodes d'exclusion peuvent être déterminées en fonction de la gravité des infractions). L'adaptation du système d'attribution des marchés s'est aussi avérée extrêmement efficace pour favoriser la participation des femmes aux travaux de construction. Il est essentiel de faire participer les organisations d'employeurs et de travailleurs existantes à toutes les activités visant à modifier le système: formation, réforme juridique et administrative, etc.

Les institutions désireuses de procéder à une modification fonctionnelle de l'ensemble du système et déterminées à le faire ont pu créer, dans le secteur routier,

¹⁹ Pour désigner l'attribution de marchés en fonction de critères socio-économiques, on parle parfois de marchés publics à objectifs socio-économiques ou de "marchés publics ciblés".

un nouveau sous-secteur industriel dans leur pays, avec de nombreuses petites entreprises employant jusqu'à 15 personnes à des travaux d'entretien, et un nombre en augmentation régulière d'entreprises de moyenne envergure fondées sur la main-d'œuvre employant habituellement une centaine de travailleurs. Même après la fin de la phase durant laquelle le BIT apporte son soutien, les gouvernements continuent d'utiliser les systèmes de passation des marchés adaptés, et de nouvelles entreprises rejoignent ces activités, au bénéfice de tous. Au Ghana, par exemple, plusieurs années après la fin de l'assistance technique du BIT, le nombre d'entreprises actives fondées sur la main-d'œuvre a doublé (plus de 100). Dans le cadre d'un grand projet d'infrastructure soutenu par la Banque mondiale à Madagascar, six des sept entreprises primées lors d'une évaluation des meilleures entreprises du pays avaient été formées au titre d'un programme HIMO-BIT financé par NORAD.

Pour modifier le système de passation des marchés publics en faveur des petites entreprises, de la création d'emplois et de l'amélioration des conditions de travail, un programme typique appuyé par le programme HIMO aide l'organisme chargé d'attribuer les marchés à:

- a) travailler avec les petites entreprises;
- b) refondre les marchés dans des unités plus petites permettant aux petites entreprises de soumissionner;
- c) produire un ensemble allégé de documents contractuels (documents concernant l'appel d'offres et la soumission, devis descriptifs) couvrant aussi les questions de travail propres aux gros effectifs temporaires;
- d) simplifier et accélérer les procédures d'attribution des marchés et les rendre transparentes;
- e) consulter le ministère du travail sur les questions de travail, la réforme de la législation du travail et la couverture sociale;
- f) inclure des objectifs sociaux dans les spécifications contractuelles, tels que l'intensité de main-d'œuvre, l'application des normes du travail, l'égalité des chances et de traitement pour un travail d'égale valeur, l'utilisation des matériels locaux (très importante pour les liens entre les secteurs et les effets multiplicateurs), la participation des communautés;
- g) mettre en place des capacités de formation dans le pays.

Les entreprises retenues reçoivent une formation à la gestion et une formation technique, une aide permettant d'avoir accès à des prêts pour se procurer de l'équipement et des matériels, et une aide pour établir des associations de petites entreprises contractantes.

Les enseignements tirés et la suite à donner

- Peut-être l'enseignement le plus important que le programme HIMO a tiré de son expérience en matière de développement de l'attribution de marchés à des petites entreprises est que l'adaptation des systèmes de passation des marchés dans le domaine de l'investissement en infrastructures sera un moyen important de promouvoir, simultanément, le développement de l'emploi et l'amélioration des conditions de travail dans le secteur privé de la construction²⁰. En collaboration avec les partenaires sociaux et techniques, le programme HIMO a élaboré des méthodes de promotion pour familiariser tous les acteurs aux politiques et pratiques en matière de main-d'œuvre en ce qui concerne les travaux HIMO. Ces activités promotionnelles sont actuellement intensifiées.
- Modifier les systèmes de production est d'abord et avant tout une question de sensibilisation et de renforcement des capacités, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Cela nécessite une approche par étapes et une perspective à moyen et long terme pour son institutionnalisation.
- Pour le programme HIMO, un engagement résolu en faveur d'une politique de création d'emplois décents suppose des changements technologiques et institutionnels dans un système de production donné. Il semble qu'une approche secteur par secteur de la mise en œuvre de la recommandation n° 189 ait les meilleures chances d'être efficace car il faut, pour chaque secteur, résoudre des questions réglementaires, technologiques et autres questions

spécifiques, une attention à ces questions garantira que le secteur produit non pas simplement plus d'emplois, mais plus d'emplois décents.

L'élaboration de programmes de démonstration et de programmes pilotes spécifiques ; par le BIT est à l'évidence très nécessaire. Pour progresser vers une réduction mesurable du déficit de travail décent, il faut peut-être que les gouvernements envisagent de s'engager de cette manière coordonnée sur trois ou quatre secteurs – les vêtements, l'agro-industrie, la foresterie, la construction, l'irrigation, etc. – qui seront sélectionnés sur la base de leur potentiel en matière de création d'emplois pour les pauvres et les personnes non qualifiées.

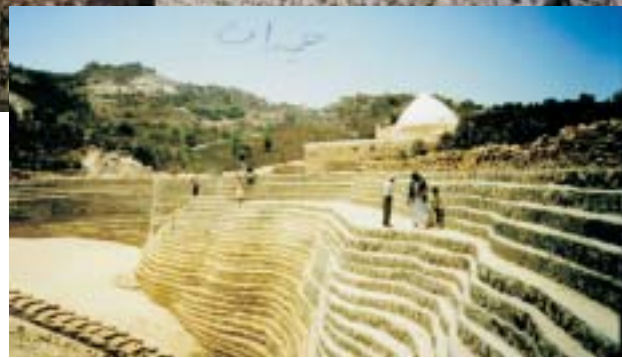
- Le modèle de développement de la passation des marchés à petite échelle dans lequel le gouvernement est le gestionnaire des marchés est le plus exigeant, car il requiert, de la part du ministère concerné, des changements profonds et susceptibles de désorienter, mais c'est aussi le plus gratifiant car il place le gouvernement dans une situation où il peut utiliser le programme



Housing in Nicaragua



²⁰ Jusqu'ici, les accords entre les fabricants, les détaillants et les sous-traitants dans un secteur ont généralement débouché sur une amélioration des conditions de travail. Étendre ce mécanisme à la création d'emplois serait une étape suivante importante.



d'investissement public comme instrument de politique générale pour introduire des préoccupations de politique sociale. À condition que les ressources adéquates soient mises à disposition, il augmente la capacité de l'institution de s'adapter à l'évolution, et accroît ainsi sa productivité et son efficacité en matière de développement ; c'est pourquoi c'est le modèle que le programme HIMO recommande chaque fois que les ressources publiques sont mises à contribution. Lorsque ce n'est pas le cas, c'est-à-dire lorsque des capitaux exclusivement privés interviennent pour répondre à la demande privée (secteurs des vêtements, du logement privé, du cuir, industrie alimentaire, etc., autant de secteurs qui font appel à des technologies à haute intensité de main-d'œuvre), il faudra concevoir d'autres instruments de politique permettant l'introduction simultanée de préoccupations économiques et de préoccupations de politique sociale.

II.5 Possibilités d'emploi pour les travailleurs qualifiés et non qualifiés

Il s'agit là des plus pauvres parmi les travailleurs pauvres.

Réduire le déficit de travail décent

Yemen: Collection of run-off water during rainy season

Certaines catégories de personnes ont généralement plus de difficultés que les autres à obtenir un accès à l'emploi.

La population rurale

C'est parce que la pauvreté est plus fréquente et plus aiguë dans les zones rurales que le programme HIMO vise particulièrement ces zones. Ceux qui y vivent sont généralement plus exclus des possibilités d'emploi que les habitants des villes en raison de l'état moribond de la plupart des économies rurales et de leur éloignement par rapport à l'activité économique principale. Lorsque cette exclusion est renforcée parce qu'on ne possède pas de terre – même une petite parcelle permettant de subsister, le dénuement peut alors être extrêmement grave.

En rendant possible, du point de vue technologique, l'exécution des projets d'infrastructure de petite et moyenne envergure presque n'importe où il y a des individus prêts à travailler²¹, l'approche a permis de promouvoir la création d'emplois et de renforcer la productivité dans les zones rurales et les zones éloignées. Les revenus procurés ont contribué à monétiser

²¹ Transporter de gros équipements de construction vers les zones rurales n'est généralement rentable que pour les très gros marchés qui ne répondent pas directement aux besoins des ruraux pauvres, par ex., les grands axes routiers.

En Ouganda, le Ministère des travaux publics, des transports et des communications a confié l'entretien ordinaire, fondé sur la main-d'œuvre, de quelque 5500 km de routes à grande circulation à des entreprises locales issues des villages proches de ces routes. Étant donné que l'entretien ordinaire nécessite généralement 80 jours de travail par kilomètre et par an, cela aura permis de créer environ 440 000 jours de travail directs, ce qui représente approximativement 1700 emplois directs créés chaque année, dont les avantages toucheront un nombre bien plus grand d'individus et leurs familles dans les zones rurales. À cela s'ajoute un autre avantage: une route bien entretenue contribuera au développement des activités économiques locales. Même avec un entretien ordinaire bien organisé, il sera toujours nécessaire de procéder à un entretien périodique des routes tous les cinq ans, ce qui nécessite une moyenne de 300 jours de travail par kilomètre. Sur les 5500 km de routes à grande circulation, cela créera 1 650 000 jours de travail supplémentaires tous les cinq ans si l'on utilise des méthodes fondées sur la main-d'œuvre, ce qui correspond à environ 6400 emplois.

considérablement les économies rurales, créant ainsi des possibilités d'investissement dans les secteurs agricole et non-agricoles. Les premiers bénéficiaires de cette focalisation du programme HIMO sur les zones rurales sont les travailleurs ruraux pauvres, sous-employés et dépourvus de terres, et les femmes qui trouvent deux sources de revenu supplémentaires près de chez elles, travaillant sur les sites de construction et vendant des produits alimentaires et autres marchandises aux salariés.

Les femmes

Le programme HIMO fonctionne à plusieurs niveaux pour promouvoir des possibilités d'emplois décents pour les femmes dans le secteur de la construction et des conditions de vie décentes pour les femmes grâce aux travaux de construction.

Au niveau de la politique générale, le programme a formé les fonctionnaires des ministères techniques, des conseils de district, etc. à la manière d'incorporer l'égalité de traitement dans les documents contractuels, faisant de l'application de pratiques de recrutement non discriminatoires une obligation contractuelle. Cela a amélioré l'accès des femmes à ce qui était auparavant considéré comme un travail réservé aux hommes. Le Guide des politiques et pratiques du travail du programme HIMO recommande plusieurs étapes concrètes pour réaliser un mélange des sexes sur les sites et dans l'administration des travaux.

Les programmes soutenus par le programme HIMO favorisent aussi l'égalité d'accès à la formation pour les travailleuses du secteur de la construction, une attention particulière étant accordée à la formation des techniciens et des chefs d'équipe, car l'expérience a montré qu'un pourcentage plus élevé de femmes travaillant à ces niveaux, y compris en tant que contremaîtres, a entraîné une baisse des obstacles traditionnels et culturels et encouragé des attitudes plus favorables au recrutement de travailleuses pour les travaux non qualifiés ou semi-qualifiés.

Le fait de garantir une rémunération égale pour un travail de valeur égale a eu pour conséquence non seulement que les femmes ont plus de possibilités de revenu grâce à l'accès aux travaux de construction, mais aussi qu'elles ont accès au même revenu. En fait, quasiment tous les programmes de construction à haute intensité de main-d'œuvre fonctionnent sur la base d'un salaire journalier fixe pour tous les travailleurs, souvent lié à l'accomplissement d'une tâche particulière. Les études qui ont été faites sur les systèmes de rémunération recommandent des tâches d'une durée de six heures par jour, ce qui laisse du temps pour des activités ménagères ou productives complémentaires. À la fin de la journée, les travailleurs et les travailleuses ont gagné le même revenu.

Le programme HIMO encourage aussi les femmes à devenir membres des comités de décisions au niveau des villages, afin qu'elles participent à la sélection des projets d'infrastructures qui leur sont directement utiles ou à la négociation d'horaires de travail qui prennent en compte leurs autres responsabilités, et à former des associations ou des groupes d'intérêts (par ex., des plans d'épargne au Népal, en Ouganda et au Kenya).

Le programme lui-même crée des possibilités d'emploi pour les femmes ingénieurs. Cet exemple a indubitablement aidé à ouvrir des postes de niveau élevé aux femmes dans les pays partenaires. L'Unité de construction fondée sur la main-d'œuvre au Lesotho avait une directrice jusqu'à ce que l'Unité fusionne avec le reste du Département des routes – elle est à présent à la tête du nouveau Département des routes.



Les jeunes

Les investissements à haute intensité de main-d'œuvre ne créent pas simplement des emplois pour les personnes non qualifiées, mais ils ouvrent tout un sous-secteur d'activité. À mesure que les gouvernements intègrent l'approche dans leurs activités ordinaires, il leur faut augmenter le nombre d'employés ayant les capacités techniques et de gestion nécessaires. Parallèlement, le besoin en bureaux d'études et ingénieurs-conseils augmente, surtout dans les contextes de décentralisation.

Le développement du secteur des petites entreprises offrira aussi aux jeunes diplômés des possibilités de lancer leur propre affaire ou de trouver un emploi dans une entreprise existante comme techniciens, comptables, contremaîtres, etc. Ce secteur, pour maintenir son expansion, aura besoin de beaucoup plus de personnes formées à son fonctionnement, aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé.

Le Centre de formation Kisii au Kenya fait partie de l'Institut des technologies des routes et du bâtiment. Après un soutien initial du BIT à son développement et son fonctionnement, il est maintenant complètement autonome et organise des cours de formation internationaux sur les technologies fondées sur la main-d'œuvre à trois niveaux: 1) ingénieurs/dirigeants; 2) contremaîtres; et 3) formateurs. En réponse à la demande, il a aussi commencé plus récemment à proposer des cours sur la planification et les travaux concernant l'infrastructure pour les zones urbaines.

Pour répondre à cette demande, le programme HIMO collabore avec une vingtaine d'universités et d'institutions de formation pour a) familiariser les étudiants non encore diplômés aux questions relatives à la politique technologique, à la gestion des technologies, à la mise en oeuvre fondée sur la main-d'oeuvre, aux questions de travail, etc., et b) promouvoir des projets de recherche aux niveaux de la licence et au niveau post-universitaire, sur divers aspects de l'approche. Ces initiatives aident à éduquer la génération suivante de techniciens de haut niveau pour qu'ils fassent des choix technologiques socialement responsables et qu'ils sachent les gérer.

Les étudiants se joignent aux programmes à haute intensité de main-d'œuvre dans leurs pays et trouvent ultérieurement du travail principalement dans le cadre du programme national, parfois d'un programme soutenu par le BIT, et parfois auprès de petites entreprises ou cabinets d'architectes ou d'ingénieurs-conseils.



Bien que le programme ait quelque peu diminué d'envergure par manque de fonds, il continue sous la forme de deux réseaux d'universités, l'un fonctionnant à partir de l'université de Kumasi, au Ghana, et l'autre, de l'université Gadjah Mada à Jakarta, en Indonésie. Actuellement, les universités, au nombre de vingt à vingt-cinq, échangent des informations et organisent des groupes de discussion au moyen de ces réseaux. Les activités antérieures du programme HIMO comprenaient aussi des travaux avec des facultés d'universités du Royaume-Uni (Loughborough et Birmingham) et des Pays-Bas (Twente et Delft), qui organisent des cours postérieurs à la licence, conçus par le programme HIMO, à l'intention des ingénieurs des pays en développement. Une proposition visant à financer un réseau universitaire international a été présentée aux donateurs.

Indépendamment de l'initiative du BIT, mais en vue de promouvoir la même politique, le Centre de recherche pour la création d'emplois dans le secteur de la construction de l'université de Witwatersrand en Afrique du Sud a organisé la première Conférence internationale sur la création d'emplois dans les travaux de développement, en avril 2001²².

Plus récemment, le programme HIMO a aussi commencé des activités de promotion destinées, d'une part, à inciter les consultants locaux en ingénierie et en architecture à fournir au gouvernement des services techniques et des services de surveillance en ce qui concerne le marché des petites entreprises qui se dessine à l'échelle de l'ensemble du pays, et d'autre part, à les former à cet effet.

La génération actuelle de techniciens et la génération suivante reçoivent donc une formation introductive à leur nouveau rôle d'agents responsables du développement sociotechnique de leur pays.

II.6 Mettre en place des conditions de travail décentes pour les pauvres et les populations non organisées

Qui sont les travailleurs des projets à haute intensité de main-d'œuvre? Ce sont généralement les travailleurs

²² « WORK 2001, Conférence internationale sur la création d'emplois et le développement », Université de Witwatersrand, Johannesburg, Afrique du Sud, 2-5 avril 2001.

Les pauvres, eux aussi, ont des droits.

Réduire le déficit de travail décent

déshérités: des hommes et des femmes de zones urbaines et rurales qui, sinon, seraient travailleurs occasionnels ou travailleurs journaliers dans le secteur de la construction, travailleurs domestiques, vendeurs de rue, ou qui accompliraient d'autres formes de travail sous-productif allant des travaux précaires aux travaux carrément dangereux.

Le travail dans le cadre d'un programme à haute intensité de main-d'œuvre constitue généralement pour ces travailleurs, surtout dans les zones rurales, le premier contact avec l'emploi formel et les conditions de travail décentes. Habituellement, ils n'ont pas l'occasion de bénéficier d'un niveau de revenu stable tel que celui qu'offrent les programmes qui appliquent les conditions minima ou convenues collectivement en matière de salaires. Pour beaucoup d'entre eux, la participation au programme représente un progrès dans leur vie. Ils disent que leurs pairs leur témoignent plus de respect lorsqu'ils commencent à percevoir leur salaire (au lieu d'un salaire journalier intermittent), et ils obtiennent l'accès à des services comme les prêts réservés aux personnes qui perçoivent un salaire.

Recevoir un salaire au lieu d'une paye journalière fait une différence

Les villageois préfèrent travailler dans le cadre de programmes d'infrastructures à haute intensité de main-d'œuvre soutenus par le BIT que de prendre les emplois occasionnels normalement offerts car ils sont rémunérés sur une base mensuelle et cela les aide à épargner. Un travailleur travaillant pour une petite entreprise au Ghana a dit ceci: "si vous touchez votre argent à la fin du mois, en une seule fois, vous pouvez épargner quelque chose. Si vous êtes payé à la journée, c'est impossible."

Le programme HIMO vise à introduire dans les marchés publics des clauses qui protègent les travailleurs et améliorent leurs conditions de travail. Les plus pertinentes sont les suivantes:

- Non discrimination à l'embauche.
- Des salaires décents (minimums) et versés à temps.
- Des horaires de travail réglementés.
- Égalité de rémunération pour un travail d'égal valeur.

- Âge minimum (interdiction du travail des enfants).
- Interdiction du travail forcé.
- Droit de s'organiser et de négocier collectivement.
- Indemnisation des travailleurs en cas d'accident du travail.
- Des fournitures de base en matière de sécurité et d'hygiène : vêtements de protection, trousse de premiers soins et eau potable sur le site.
- Action positive en faveur des travailleuses.

On pose souvent la question de savoir si l'introduction de meilleures conditions de travail est un facteur de coûts ou un facteur productif. Certains feront peut-être valoir qu'au regard de l'ampleur de la pauvreté, des conditions de travail décentes représentent un luxe que les pays en développement et leurs programmes d'infrastructures publiques ne peuvent guère se permettre. Les petites entreprises auront peut-être peur de la concurrence déloyale de leurs collègues en répondant aux appels d'offres. La position du programme HIMO, transmise à des groupes cibles comme les ministères techniques et les entreprises en stages de formation est que non seulement les conditions de travail décentes sont souhaitables en soi, mais elles sont tout simplement une condition préalable du fonctionnement normal des sites où les individus constituent la force productive. Il est donc très important d'assurer des conditions de travail décentes pour la productivité et les bénéfices des entreprises, et ce fait est fortement souligné et incorporé dans leur formation et dans le système d'attribution des marchés. Il est aussi essentiel pour la crédibilité de la politique des pouvoirs publics, et pour faire accepter cette politique par la population, d'utiliser l'investissement pour la création d'emplois, et cela correspond aux obligations internationales des gouvernements, en particulier celles qui découlent de leur adhésion à l'OIT et de leur ratification des conventions et recommandations internationales du travail.

C'est à nous qu'il incombe de faire en sorte que les droits au travail et la protection sociale s'appliquent au secteur informel. Les filets de sécurité ne doivent pas se limiter à l'économie moderne.

Réduire le déficit de travail décent

II.7 Offrir une protection sociale aux plus exclus

Un revenu lorsque le besoin s'en fait le plus sentir

L'approche HIMO cible les individus les plus marginalisés, les 80% de la population des pays en développement que les régimes de sécurité ou de protection sociale ne couvrent pas. Lorsque ces pays sont frappés par la crise, ce sont ceux qui n'ont ni protection ni marge de manœuvre, c'est-à-dire les pauvres et les plus pauvres, qui sont le plus durement touchés. Les dispositifs de création d'emplois directs sont quasiment la seule façon de fournir rapidement un soutien en termes de revenu aux personnes le plus durement touchées, et de les aider à s'en sortir. À Bangkok en avril 1998, la Réunion tripartite de haut niveau de l'OIT sur les réponses sociales à la crise financière dans les pays de l'Asie de l'Est et du Sud-Est a reconnu que ces dispositifs étaient

"probablement les seuls filets de sécurité réalisables qui peuvent être fournis dans la plupart des pays touchés par la crise".

Les programmes d'infrastructures à haute intensité de main-d'œuvre ont offert ou offrent une protection sociale aux plus pauvres dans des situations telles que:

- Les programmes d'ajustement structurel introduits dans beaucoup de pays en développement et pays en transition, pour limiter le niveau élevé de la dette extérieure et la dégradation de la balance des paiements. Les programmes à haute intensité de main-d'œuvre sont essentiels pour les fonds sociaux ou les fonds pour l'emploi destinés à atténuer l'impact négatif des réformes macroéconomiques sur les pauvres.
- Les programmes adoptés par les pays touchés par un conflit, comme le Mozambique et le Cambodge, pour créer des emplois en faveur des personnes déplacées et des anciens combattants, distribuer un revenu aux pauvres, et reconstruire l'économie et l'infrastructure endommagée.
- L'offre de possibilités d'emploi temporaire comme forme de sécurité de revenu pour les pauvres et les personnes sous-employées²³. Un exemple célèbre est le Programme de garantie de l'emploi du Maharashtra (MEGS, Inde), qui offre des emplois temporaires à la demande des travailleurs dans les travaux d'infrastructure de petite envergure, comme

forme d'assurance-chômage. Chaque année, le MEGS crée environ 150 millions de jours de travail, ou presque 2 millions d'emplois temporaires d'une durée de 80 jours.²⁴

Dans toutes ces situations de sous-emploi ou de chômage élevé, le programme HIMO représente l'une des possibilités de créer rapidement des emplois, des revenus et des ressources pour les travailleurs non qualifiés, sans oublier l'approche fondée sur le travail décent: une "plateforme" de droits fondamentaux, qui peut être progressivement améliorée par l'introduction de clauses relatives aux conditions de travail au moyen du système des marchés.

Autres moyens de mettre en place la plateforme de droits fondamentaux

Ce n'est pas seulement dans les situations de crise que l'approche HIMO sert à offrir une protection sociale à son groupe cible principal, les travailleurs déshérités. Lorsque l'investissement à haute intensité de main-d'œuvre est institutionnalisé, les programmes bénéficiant du soutien du programme HIMO mettent en place une assurance contre les accidents ou d'autres mesures destinées à indemniser les travailleurs en cas de blessure. Le programme HIMO encourage le ministère technique, le ministère du travail, les partenaires sociaux et les autorités compétentes à se réunir pour examiner comment les programmes peuvent être utilisés comme moyen d'offrir une protection sociale aux travailleurs non organisés.

Les résultats ordinaires des activités HIMO, une meilleure répartition des services sociaux, une plus faible incidence des maladies à transmission hydrique, un meilleur accès et de meilleures communications, etc., contribuent déjà largement à diminuer la vulnérabilité et l'exclusion des individus, et à leur permettre un accès aux services sociaux. La méthode de passation de marchés au niveau des communautés non seulement accélère ce processus, mais l'organisation des communautés sert de précurseur pour promouvoir des systèmes d'entraide. Les approches à haute intensité de main-d'œuvre pour la réalisation des investissements en infrastructures peuvent ainsi contribuer de plusieurs façons importantes à mettre en place des niveaux minima effectifs de protection sociale et de sécurité de revenu pour les pauvres. Elles contribuent aussi au développement à plus long terme de systèmes de protection sociale et de revenus adaptés aux différentes capacités et aux différents niveaux de développement des pays.

²³ Le travail dans le monde 2000 – Sécurité du revenu et protection sociale dans un monde en mutation.

²⁴ Selon de nombreuses études consacrées à la pauvreté, c'est le plus souvent une période de chômage et donc d'absence de revenus de 60 à 100 jours, notamment durant la saison morte qui incite les travailleurs à quitter le secteur agricole. (Le travail dans le monde 2000, page 174).

II.8 Promouvoir le dialogue social et la bonne gestion des affaires publiques au service de l'emploi

Le programme HIMO s'emploie à renforcer le dialogue social à deux niveaux: au niveau macroéconomique pour promouvoir l'intégration de l'emploi et des politiques d'investissement, et au niveau du secteur de la construction en ce qui concerne le sous-secteur fondé sur la main-d'œuvre qui commence à se dessiner.

Le dialogue social pour intégrer les politiques d'emploi et d'investissement

Les ministères et les acteurs sociaux qui s'occupent traditionnellement du monde du travail n'ont pas nécessairement beaucoup d'influence sur la politique économique. Par souci de cohérence, l'Organisation ne doit donc pas se limiter à ses sphères traditionnelles. Elle doit entretenir des relations avec tous les acteurs clés qui déterminent la politique économique et sociale.

Réduire le déficit de travail décent

Le programme HIMO a joué un rôle pilote en incorporant le dialogue social dans l'élaboration des politiques d'investissement à haute intensité de main-d'œuvre et ses programmes de démonstration. Il a pu familiariser les ministères qui contrôlent les budgets d'investissement à des préoccupations de l'OIT comme la création d'emplois, le travail décent, l'égalité entre les sexes, le dialogue social, la protection sociale et la qualité de l'emploi, et à une collaboration plus étroite avec les ministères du travail. Plus récemment, la stratégie a été axée sur la création d'Unités chargées de la politique d'emploi et d'investissement (UPEI) avec un comité tripartite "plus" (voir plus haut la section II.2). Bien qu'un seul des comités directeurs susmentionnés, précisément en Ouganda, fonctionne depuis les quatre dernières années, deux autres gouvernements, celui du Togo et celui de Madagascar, avaient demandé l'assistance technique du programme HIMO pour élaborer des projets qui, malheureusement, n'ont pas encore pu trouver de financement. De nouveaux projets ont été conçus à la demande de la Guinée, du Mali et du Sénégal.

Au niveau régional et international, le programme HIMO développe une collaboration avec la Confédération

internationale des syndicats libres (CISL) et la Fédération internationale des travailleurs du bâtiment et du bois (FITBB). Ces organisations ont organisé la diffusion de lignes directrices sur les politiques et pratiques du travail dans les programmes à haute intensité de main-d'œuvre et ont pris un certain nombre d'autres initiatives. Une initiative à long terme qui peut avoir des conséquences considérables et de vaste portée sera la collaboration entre les partenaires sociaux de l'OIT et le programme HIMO pour établir un groupe de travail chargé de réviser les systèmes de passation des marchés publics des institutions de financement internationales et régionales en vue de créer plus d'emplois, et des emplois de meilleure qualité, au moyen des investissements en infrastructure.

Renforcer l'organisation dans le secteur de la construction

Une caractéristique importante des programmes HIMO est qu'ils encouragent les travailleurs et les employeurs à exercer leur liberté de former des associations et de s'organiser. Cependant, l'organisation des travailleurs s'est avérée difficile surtout parce que les emplois dans les programmes à haute intensité de main-d'œuvre ont un caractère temporaire. Les syndicats existants ont souvent été consultés par les programmes sur différentes questions de travail, par ex., le salaire minimum, la rémunération en fonction de la productivité, etc., mais

Le projet de guide, Programmes à haute intensité de main-d'œuvre: politiques et pratiques du travail, a été examiné dans le cadre d'une réunion tripartite régionale en Afrique orientale (Kampala, octobre 1997). À cette occasion, le statut temporaire de nombreux travailleurs de ces programmes a été reconnu, et il a été suggéré qu'il fallait des organisations tant professionnelles que communautaires dans le secteur fondé sur la main-d'œuvre, chacune servant des objectifs différents mais complémentaires.

aucun à ce jour n'a pris contact avec les travailleurs temporaires pour leur proposer de devenir membres et c'est le système d'attribution des marchés qui fixe jusqu'ici le cadre des droits fondamentaux des travailleurs et les autres conditions de travail. Toutefois, pour garantir une application effective de ces droits et de conditions de travail décentes, il est indispensable de déployer des efforts en vue de mieux organiser la main-d'œuvre salariée.

S'agissant de l'organisation des travailleurs employés dans le cadre des programmes à haute intensité de main-d'œuvre, les organisations à base communautaire se sont avérées efficaces. Par leur intermédiaire, le programme HIMO a pu transférer un éventail de compétences aux pauvres des zones rurales et urbaines:

gestion de projets, compétences techniques, prise de décisions collectives et négociation avec les autorités locales.

Du côté des employeurs, le programme HIMO a obtenu de bons résultats en encourageant l'établissement de plusieurs associations de petites entreprises, et en les aidant à formuler et défendre leurs intérêts et à fournir des services comme la formation, en vue de l'amélioration de leur sous-secteur. En règle générale, les associations d'employeurs existantes n'ont pas intégré les nouveaux intervenants dans leur structure au départ, et il est nécessaire de mieux faire connaître les questions d'organisation tant auprès des organisations existantes que des petites entreprises.

Il existe au moins 10 associations d'entreprises fondées sur la main-d'œuvre en Afrique aujourd'hui, et leur nombre est en augmentation en Asie. Ces associations sont actives et elles ont réussi à négocier les conditions régissant les marchés, obtenant des réformes qui favorisent généralement leurs intérêts et leur technologie. En Ouganda, l'Association des entreprises contractantes faisait partie du Comité directeur national pour la promotion de la création d'emplois par l'investissement en infrastructures, qui incluait aussi la Fédération des employeurs de l'Ouganda, l'Organisation nationale des syndicats et l'université Makerere²⁵. On peut aussi mentionner le nombre croissant d'associations de consultants fondées sur la main-d'œuvre, qui s'efforcent de se poser en partisans des technologies fondées sur la main-d'œuvre dans la conception et la supervision des travaux d'infrastructure.

Concessions mutuelles et nécessité du dialogue social

Nous avons précédemment fait valoir que les stratégies d'investissement à haute intensité de main-d'œuvre donnent lieu à une situation dans laquelle toutes les parties sont gagnantes et permettant de combiner la création d'emplois avec l'amélioration des conditions de travail, l'efficacité économique avec l'efficacité sociale, la croissance économique avec le progrès social.

C'est certainement vrai en ce qui concerne la situation globale, mais il est probable qu'il y ait encore des négociations à mener et des décisions difficiles à prendre au niveau de la mise en œuvre des programmes à haute intensité de main-d'œuvre.

Comme exemple, on peut citer la question des salaires dans les travaux fondés sur la main-d'œuvre. L'expérience a montré que le niveau des salaires dans les travaux publics fondés sur la main-d'œuvre²⁶ a des conséquences sur les objectifs recherchés. Si l'objectif est la réduction

de la pauvreté, les salaires peuvent être fixés à un niveau relativement bas, pour qu'ils ciblent automatiquement les travailleurs peu qualifiés venant de familles à faible revenu. Si toutefois le salaire minimum officiel est plus élevé que le niveau ciblant la pauvreté, et plus élevé que les salaires normalement versés dans le secteur "informel" et/ou le secteur de l'agriculture, le problème se pose de savoir quels devraient être les niveaux des salaires. En pareil cas, le fait de payer le salaire minimum officiel aurait trois inconvénients: 1) il attire ceux qui ne sont pas pauvres; 2) il réduit le nombre d'emplois qu'il est possible de créer; 3) il peut nuire à la compétitivité économique des méthodes fondées sur la main-d'œuvre par rapport aux méthodes à haute intensité d'équipement. Bien entendu, ce problème n'existe pas dans les pays où le salaire minimum officiel est inférieur aux niveaux de salaire normalement pratiqués, ce qui est une situation qui comporte également des inconvénients. Cependant, dans ce cas, il est effectivement possible dans le cadre des travaux fondés sur la main-d'œuvre de verser des salaires plus élevés et, s'ils le sont à une échelle suffisamment grande, de créer une pression à la hausse sur les salaires du secteur informel et/ou celui de l'agriculture.

Idéalement, les salaires dans les travaux fondés sur la main-d'œuvre devraient être fixés à un niveau permettant: 1) de cibler les pauvres; 2) de les considérer comme "décentes" dans les circonstances locales; 3) d'encourager la productivité; 4) de maintenir la compétitivité de l'approche fondée sur la main-d'œuvre par rapport à celle qui est fondée sur l'équipement; 5) de ne pas retirer de main-d'œuvre à d'autres secteurs importants (par ex. à l'agriculture durant la plantation ou la récolte). A un moment donné, il sera souhaitable d'harmoniser les conditions de travail dans les travaux fondés sur la main-d'œuvre avec celles qui sont appliquées dans les parties formelles du secteur de la construction.

En Afrique du Sud et en Namibie, les discussions tripartites "plus" ont débouché sur des politiques salariales spécifiques pour les travailleurs des travaux fondés sur la main-d'œuvre. De telles conventions sont importantes pour intégrer les approches à haute intensité de main-d'œuvre dans les politiques et programmes nationaux d'investissement. Comme la situation de chaque pays est différente, les consultations et conventions tripartites sur ces questions constituent le meilleur moyen, si ce n'est le seul, pour définir une politique salariale pour les travaux fondés sur la main-d'œuvre qui soit à la fois économiquement viable et socialement responsable.

²⁵ Soutien au Comité de promotion de la politique fondée sur la main-d'œuvre, UGA/97/MO2/DAN, rapport de la mission d'évaluation finale, BIT, EMP/INVEST, janvier 2001

²⁶ La situation est différente en ce qui concerne les travaux communautaires, pour lesquels les membres de la communauté bénéficient directement des travaux entrepris et conviennent librement de contribuer par des ressources, ce qui peut inclure la fourniture de main-d'œuvre.

RÉSOUUDRE LE PARADOXE





RÉSoudre LE PARADOXE

L'APPROCHE HIMO

INTRODUCTION



III RÉSOUDRE LE PARADOXE

III.1 Œuvrer en faveur du consensus social

Les systèmes conçus pour offrir des prestations intéressantes à toutes les catégories sociales sont ceux qui bénéficient du plus grand appui politique et financier, à la différence des systèmes qui ne visent que des catégories restreintes.

BIT, *Le travail dans le monde 2000 "Sécurité du revenu et protection sociale dans un monde en mutation"*.

Le programme HIMO estime qu'un large consensus social en faveur des politiques d'investissement à haute intensité de main-d'œuvre, de la création d'emplois assortis de conditions de travail décentes, va probablement se dessiner.

En effet, cette approche offre un certain nombre d'avantages aussi bien aux gouvernements qu'aux employeurs et aux travailleurs, à savoir:

Gouvernements

- Plus de valeur pour leur argent.
- Création d'emplois et réduction de la pauvreté.
- Meilleure répartition des revenus.
- Meilleure gestion des affaires publiques.
- Économie de devises peu abondantes (utilisation des ressources locales).
- Développement économique local.
- Promotion d'un secteur local de la construction.

Secteur privé (petites entreprises)

- Accès aux marchés publics
- Pénétration du secteur formel; donc accès au crédit et à l'équipement
- Transparence des appels d'offres et des soumissions
- Documentation contractuelle simplifiée, systèmes de paiement efficaces
- Possibilité de former des associations d'entreprises contractantes

Travailleurs

- Emplois (2 à 5 fois plus pour l'approche fondée sur la main-d'œuvre que pour l'approche fondée sur l'équipement pour le même montant d'investissement)
- Amélioration des conditions de travail
- Possibilité de créer et de développer des organisations de travailleurs

Le mécanisme permettant au consensus social de se dessiner est le dialogue social entre les partenaires sociaux, auquel participeraient aussi, sur un pied d'égalité, des représentants des ministères responsables de la politique économique et de l'investissement, et les membres de la société civile concernés – comme les ONG, les associations de municipalités, les universités. Il faudra que le dialogue social aborde sans détour les divergences d'intérêts possibles, qui peuvent varier d'un pays à l'autre, pèse les avantages et les inconvénients (le programme HIMO est convaincu que les avantages l'emportent largement sur les inconvénients), et la résistance que peuvent éventuellement exercer certains groupes²⁷ qui ont jusqu'ici énormément bénéficié des investissements en infrastructures, à l'exclusion et au détriment de la société dans son ensemble.

²⁷ Par exemple, on peut s'attendre à de la résistance de la part des grandes entreprises nationales et internationales de construction qui ont obtenu la plus grosse partie des marchés publics d'infrastructure, des groupes de pression qui importent ou fabriquent de l'équipement, et des dirigeants dans les ministères techniques qui peuvent considérer l'approche fondée sur la main-d'œuvre comme "inférieure" ou dont les intérêts personnels sont en jeu.



III.2 Conclusion

À en juger par ce qui se passe sur le terrain, il est possible de regrouper les droits, l'emploi, la protection et le dialogue en un ensemble intégré d'un seul programme de développement.

Réduire le déficit de travail décent

Pour conclure, on peut poser trois questions. La première: y a-t-il du travail à accomplir dans les pays en développement? Les besoins, même les besoins fondamentaux, étant énormes, la réponse est qu'il y en a certainement. Denrées alimentaires, eau non polluée, habitat décent, transports, électricité, éducation, hôpitaux et centres de soins, irrigation, conservation des sols et préservation de l'environnement, drainage et eaux usées, ... : autant d'éléments qui nécessitent la construction et l'entretien d'infrastructures et des services connexes.

La deuxième question est la suivante: y a-t-il des emplois permettant aux individus de faire ce travail pour un salaire qui leur assure une vie correcte et dans des conditions décentes? Le paradoxe est qu'il n'y en a pas. Les personnes qui pourraient faire le travail et en bénéficier passent de longues heures chaque jour à vendre des vêtements usagés et des objets en plastique, dans l'attente de quelques semaines de travail ça et là,

sollicitant les membres de leur famille, leurs amis ou des personnes importantes... Au lieu d'être employées pour un travail rémunéré et utile leur permettant d'améliorer leurs conditions de vie et de travail, elles sont au chômage ou sous-employées. Comment peut-il y avoir autant de sous-emploi quand il y a autant de travail à faire?

Et la troisième question: qu'est-ce qui peut provoquer une réduction à grande échelle du déficit de travail décent dans les pays en développement?

L'approche du programme HIMO est la suivante:

- Un investissement public qui joue un rôle moteur pour promouvoir une croissance à haute intensité de main-d'œuvre, la réduction de la pauvreté et la justice sociale;
- une technologie qui crée des postes de travail, élève la productivité de base et matérialise le potentiel de ressources disponibles localement; et
- Des systèmes de production transformés qui garantissent les droits fondamentaux au travail, et des environnements juridiques et administratifs favorables;

... conçus et adaptés au moyen du dialogue social aux circonstances spécifiques de chaque pays.

Il est grand temps de résoudre le paradoxe.



Pour autres informations, veuillez contacter :
Programme d'investissement à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO)
Bureau international du Travail
4, route des Morillons - CH 1211 Genève 22 - Suisse
Tel: + 41 22 799 8630 - Fax: +41 22 799 8422
Email: EIIP@ilo.org

