

Étude sur les méthodes à Haute Intensité de Main-d’Oeuvre dans les programmes d’infrastructures et autres secteurs non sociaux

2009/220452/1

Rapport final

Novembre 2010

Résumé

1. Ce projet d'étude a pour finalité d'analyser la façon dont les objectifs en matière d'emploi et de travail décent ont été abordés dans les programmes d'infrastructures et dans d'autres programmes non sociaux de la Commission européenne (CE), notamment l'utilisation de méthodes à haute intensité de main-d'œuvre, et la façon dont ces objectifs pourraient être mieux intégrés à l'avenir.
2. L'Organisation internationale du travail (OIT) utilise l'expression «à haute intensité de main-d'œuvre» pour désigner l'utilisation *optimale* de la main-d'œuvre nécessaire en vue d'un effet maximal sur la réduction de la pauvreté, tout en prenant dûment en considération les aspects liés au coût et à la qualité. Cette notion doit être distincte de l'utilisation *maximale* de la main-d'œuvre, qui exclut souvent spécifiquement l'équipement. En règle générale, une combinaison appropriée de la main-d'œuvre et de l'équipement est nécessaire pour fournir des produits d'une qualité adéquate, et ce de manière rentable.
3. La CE finance actuellement un nombre important de programmes basés sur des méthodes à haute intensité de main-d'œuvre, mais il s'agit généralement de programmes à petite échelle. Une révision de la documentation CRIS et ROM a permis à l'équipe chargée de l'étude de définir des stratégies à haute intensité de main-d'œuvre dans 45 projets/programmes de la CE lancés dans 27 pays depuis 2000. Cependant, seuls 7 des 45 projets ont été lancés en dehors de l'Afrique subsaharienne.
4. À l'heure actuelle, l'expérience aux niveaux mondial et de la CE en matière de technologies associées à des méthodes à haute intensité de main-d'œuvre est principalement concentrée sur le secteur routier. Mais récemment, l'éventail de technologies et des stratégies s'est étendu et englobe aujourd'hui un plus grand ensemble d'activités, dans d'autres infrastructures et au-delà. Il semblerait qu'il soit ainsi possible de reproduire et d'accroître proportionnellement les stratégies à haute intensité de main-d'œuvre dans le secteur routier, mais certaines contraintes pèsent et, à leur suite, le besoin de définir des occasions de promouvoir l'emploi dans d'autres secteurs se fait également sentir. La gestion environnementale et l'adaptation au changement climatique ainsi que des projets multisectoriels englobant l'agriculture et la sylviculture sont des domaines prometteurs.
5. Les spécifications techniques requises constituent une contrainte majeure au développement des stratégies à haute intensité de main-d'œuvre dans le secteur routier. L'équipement peut être nécessaire pour respecter les normes de qualité indiquées – bien que certaines tâches

puissent probablement encore être réalisées en employant des techniques à haute intensité de main-d'œuvre. Un contrôle strict de la qualité est également essentiel pour livrer des actifs durables. Le temps est un facteur plus important que le coût au moment de décider des méthodes à haute intensité de main-d'œuvre à adopter et des programmes disproportionnés peuvent obliger le gouvernement et/ou les contractants à recourir à l'équipement. La disponibilité de la main-d'œuvre (tout particulièrement dans les zones rurales au moment des périodes de récolte) peut également être considérée comme une contrainte.

6. L'expérience concernant les projets au Bénin et au Kenya suggère que la CE préfère soutenir de grands projets tandis que les programmes d'infrastructures à haute intensité de main-d'œuvre exigent généralement de nombreux contrats avec de petites entreprises. Un décaissement de fonds rapide dans un cadre décentralisé est également important et les procédures de la CE peuvent ne pas s'y prêter.
7. L'accroissement progressif de l'autonomie des partenaires de la CE entraînera une réduction du niveau d'influence exercé sur les méthodes suivies dans des projets. Une plus grande autonomie des partenaires constitue un développement positif dans la mesure où elle peut favoriser le soutien de la CE aux travaux à haute intensité de main-d'œuvre lorsque cela a été adopté en tant que politique gouvernementale. Mais partout ailleurs, de nouvelles méthodes seront nécessaires afin de promouvoir les stratégies à haute intensité de main-d'œuvre, en se concentrant tout particulièrement sur le dialogue politique et le renforcement des capacités mené par la demande.
8. Les stratégies à haute intensité de main-d'œuvre ne peuvent être adoptées sans planification préalable. Les leçons du passé révèlent l'importance du renforcement des capacités de divers organes (y compris, le gouvernement, les gestionnaires, les superviseurs, les PME et la société civile) en tant que condition préalable à la réussite d'un projet. Pour renforcer les capacités aux fins de la viabilité des programmes, il convient de fixer un horizon à long terme – certainement plus lointain que dans le cas d'un Fonds européen de développement (FED). La viabilité des programmes exige également d'intégrer cette stratégie dans le programme et les procédures du gouvernement.
9. La mise en place d'un système de gestion et de maintenance du réseau routier et d'autres infrastructures rurales (au moyen de stratégies basées sur la main-d'œuvre ou sur l'équipement) prendra probablement plus de temps, mais les succès obtenus par certains modèles ([tels que les groupements d'intérêt pour l'entretien routier (GIME) dans le projet européen de Sao Tomé-et-Principe] pourraient être reproduits. Le maintien des actifs est crucial en vue de soutenir les effets positifs issus de l'investissement et peut générer des perspectives d'emploi à long terme, mais de nombreux partenaires gouvernementaux ne disposent pas des fonds ou des capacités suffisants. Les donateurs (y compris la CE) financent actuellement la maintenance des réseaux routiers et il convient de promouvoir cet aspect.
10. On observe fréquemment une contradiction entre les objectifs sociaux et techniques dans les programmes à haute intensité de main-d'œuvre, en particulier entre le fait de cibler les plus pauvres (soit le travail posté pour bénéficier au plus grand nombre) et le fait de fabriquer un produit de haute qualité. La participation de la communauté à la sélection des projets et l'investissement dans des actifs favorisant au mieux les objectifs de développement national peuvent également s'opposer.
11. La contradiction entre les objectifs sociaux et techniques est très clairement démontrée dans la définition de deux pôles de base destinés à bénéficier d'interventions à haute intensité de main-

d'œuvre: i) l'offre d'emploi dans le contexte du secours d'urgence (post-crise/conflit) où le principal objectif est de fournir de l'argent liquide à la population pendant une courte période et ii) l'investissement dans les infrastructures sur la base de stratégies à haute intensité de main-d'œuvre, principalement en vue de créer des actifs viables et durables. Il importe de réaliser que ces différentes formes d'interventions à haute intensité de main-d'œuvre répondent à des contextes différents sur le plan du marché du travail: la première intervention «orientée vers l'humanitaire» répond à un chômage temporaire tandis que la seconde, «orientée vers le développement», répond à un chômage chronique et à un sous-emploi – des situations associées au sous-développement et à la pauvreté généralisée.

12. Néanmoins, dans la pratique, les différences entre les deux types d'interventions peuvent ne pas être si profondes. Il arrive trop souvent que les interventions orientées vers le développement créent également de l'emploi à court terme et les conditions préalables au renforcement de la qualité et de la durabilité des actifs ne sont pas réunies. Des interventions bien planifiées devraient permettre d'atteindre les deux objectifs (la création d'emploi d'urgence et des actifs de qualité) en mettant tout particulièrement l'accent sur le produit comme sur l'emploi. Cela est essentiel si ces interventions sont censées contribuer à la lutte contre la pauvreté à plus long terme, dans la mesure où la croissance économique pro pauvres est compromise par des actifs de mauvaise qualité.
13. En résumé, l'étude a révélé que les effets positifs immédiats des programmes d'infrastructures à haute intensité de main-d'œuvre sont réels et qu'ils peuvent être profonds si ces derniers sont planifiés et mis en œuvre de manière adéquate. Cependant, la contribution à plus long terme à la lutte contre la pauvreté dans des situations de chômage chronique et de sous-emploi est beaucoup moins évidente. Ces stratégies peuvent bel et bien permettre de lutter contre la pauvreté dans de tels contextes, pour autant que les conditions suivantes soient réunies:
 - i. elles font partie intégrante d'un programme continu de construction/de réhabilitation d'infrastructures basé sur des méthodes à haute intensité de main-d'œuvre sur une période de plusieurs années;
 - ii. elles permettent d'introduire et de maintenir un programme visant à soutenir les actifs créés en utilisant des méthodes à haute intensité de main-d'œuvre;
 - iii. les actifs créés sont de haute qualité et soutiennent des activités productives et des moyens de subsistance durables pour les pauvres, et
 - iv. le cas échéant, la création d'actifs est accompagnée de l'apport de contributions complémentaires (semences, engrains) et de services (vulgarisation agricole, développement des activités économiques des échanges) complémentaires qui peuvent être nécessaires au développement de moyens de subsistance durables.
14. Travail décent: les conditions normales du FED pour l'exécution du marché contiennent des clauses sur la conformité aux normes fondamentales du travail de l'OIT et au droit national du travail. Certains contrats utilisés pour des travaux à haute intensité de main-d'œuvre contiennent quelques clauses additionnelles. Les questions soulevées ont principalement trait aux conditions de travail, y compris la santé et la sécurité, mais les contrats utilisés dans le projet Roads 2000 au Kenya incluent également des clauses sur les rémunérations minimales, l'approvisionnement en eau et le temps de pause. Toutefois, le principal défi de l'application significative de toute disposition contractuelle est d'établir les responsabilités et un cadre pour le suivi et l'élaboration de rapports. L'équipe chargée du projet pourrait bien être la mieux placée pour s'en charger de la manière la plus effective.

15. L'Agenda pour le travail décent est pertinent pour tous les programmes d'infrastructures de la CE et pas uniquement pour les stratégies à haute intensité de main-d'œuvre. Dans le cas des projets majeurs financés par l'UE, il incombe habituellement au superviseur du projet de veiller à ce que le contractant respecte les obligations contractuelles, mais ce n'est pas toujours le cas dans la pratique. Ce point pose des problèmes majeurs qui ne sont pas couverts par cette étude. Les travaux à haute intensité de main-d'œuvre devraient être perçus comme un *point d'accès* à la question plus vaste du travail décent dans les emplois liés aux infrastructures, non pas comme sa réponse.

Résumé des recommandations

- 1. Renforcer et développer le soutien de la CE aux programmes d'infrastructures à haute intensité de main-d'œuvre dans les pays partenaires où l'investissement dans des travaux à haute intensité de main-d'œuvre est une priorité du gouvernement.*

L'expérience montre que lorsque des projets sont mis en œuvre sans le soutien et la prise de responsabilité du gouvernement partenaire, leur impact sur la durabilité des biens et de l'emploi est de courte durée. De meilleurs résultats seront obtenus si la CE travaille en coopération avec le gouvernement et d'autres agences donatrices par l'intermédiaire d'un système de gestion décentralisée.

- 2. Planifier un horizon à long terme.*

Un engagement sur le long terme est crucial afin de développer les capacités nécessaires à la viabilité du programme. C'est pourquoi il est important de réaliser une évaluation approfondie des besoins en matière de renforcement des capacités et d'adapter en conséquence le programme, les dispositions liées au budget et aux effectifs.

- 3. Prêter attention au soutien à la maintenance de routine et au développement/renforcement d'un système de maintenance dans le secteur routier.*

Il convient d'accorder une attention particulière au financement de la maintenance de routine afin de préserver la valeur des actifs et de créer des perspectives d'emploi régulier sur une longue période. Il importe d'autant plus de contribuer à la mise en place et au renforcement de systèmes nationaux de maintenance. Cela exigera également une assistance technique continue pendant une période prolongée.

- 4. Promouvoir le développement de programmes à haute intensité de main-d'œuvre dans de nouveaux secteurs et dans des projets multisectoriels en vue de créer des moyens de subsistance durables.*

La CE devrait saisir l'occasion d'accroître progressivement les perspectives à haute intensité de main-d'œuvre dans le secteur routier, mais elle devrait aussi promouvoir les stratégies à haute intensité de main-d'œuvre dans d'autres sous-secteurs liés aux infrastructures et d'autres secteurs. La gestion de l'irrigation et de l'eau, la gestion environnementale et l'adaptation au changement climatique, ainsi que des projets multisectoriels englobant l'agriculture et la sylviculture sont des domaines prometteurs.

Les projets multisectoriels peuvent s'avérer particulièrement utiles pour détourner l'attention de l'objectif immédiat consistant en la création d'emplois à court terme dans la construction pour privilégier la production de moyens de subsistance durables à long terme. À cette fin, d'autres contributions peuvent s'avérer nécessaires (semences, engrains, formations aux activités économiques).

- 5. Développer des partenariats avec d'autres agences engagées dans les infrastructures à haute intensité de main-d'œuvre.*

Historiquement, l'UE n'a pas privilégié les initiatives visant à promouvoir les infrastructures à haute intensité de main-d'œuvre. C'est pourquoi il est proposé que la DG DEVCO développe des alliances stratégiques avec un nombre limité d'agences, tout particulièrement l'OIT (EIIP – Programmes des investissements à haute intensité de main-d'œuvre).

L'une des pistes intéressantes à explorer est la «coopération déléguée» avec une autre agence de développement qui dispose des compétences, de l'expérience et de la volonté nécessaires pour mettre en œuvre et gérer un programme à haute intensité de main-d'œuvre qui soit substantiel.

6. Promouvoir la coordination et la coopération autour de la dimension de l'emploi de la DG DEVCO et des délégations de la CE.

En vue d'intégrer les préoccupations liées à l'emploi dans la planification, il est nécessaire de combiner différentes expertises qui ne peuvent être aisément rassemblées au sein d'une seule unité.

Au sein des services de la Commission et des délégations, il est possible d'améliorer la coordination entre le personnel chargé des infrastructures et des opérations et les experts en développement social. Les équipes chargées des infrastructures devraient consulter celles des secteurs sociaux au moment d'élaborer les programmes d'infrastructures.

7. Promouvoir l'apprentissage croisé entre les interventions à haute intensité de main-d'œuvre dans le contexte de la protection humanitaire/sociale et les interventions dans le contexte du développement des programmes d'infrastructures.

Nombre des projets de la CE dans lesquels des stratégies à haute intensité de main-d'œuvre sont «cruciales» répondent à des situations de crise et, en tant que tels, relèvent de la responsabilité de la DG ECHO et non de la DG DEVCO. Ces deux DG pourraient tirer profit de l'amélioration de l'apprentissage croisé entre les interventions humanitaires et celles orientées vers le développement, et entre les directions respectives.

En outre, au vu du regain d'intérêt pour les méthodes à haute intensité de main- d'œuvre dans le cadre des stratégies de «filet de sécurité sociale», de solides arguments en faveur de l'augmentation de la durée de ces projets, du renforcement des capacités et de l'amélioration de la qualité des infrastructures peuvent être présentés, en cherchant ainsi à accroître l'efficacité de ces projets dans la lutte contre la pauvreté à long terme.

8. Reconnaître la pertinence du Programme du travail décent dans son application à toutes les planifications d'infrastructures, y compris celles à grande échelle et celles des travaux à haute intensité de capital.

Il est important que les contrats incluent des conditions de travail et d'emploi décentes et qu'un cadre de travail précis soit établi pour le suivi et l'élaboration des projets à haute intensité de main-d'œuvre. Toutefois, tout investissement dans les infrastructures crée des emplois, et l'Agenda du Travail Décent s'applique aux mêmes conditions aux investissements dans les infrastructures pour lesquelles des stratégies à haute intensité de main-d'œuvre ne sont pas suivies. L'équipe chargée de l'étude encourage vivement à considérer les travaux à haute intensité de main main-d'œuvre comme un point d'accès à la question plus vaste du travail décent dans les travaux d'infrastructures, non pas comme sa conclusion.