

Approches à haute intensité de main d'œuvre (HIMO) pour la construction d'infrastructures

QU'EST CE QUE L'APPROCHE À HAUTE INTENSITÉ DE MAIN D'ŒUVRE ?

Le terme HIMO (« haute intensité de main d'œuvre ») utilisé par l'Organisation Internationale du Travail (OIT), décrit l'utilisation optimale de la main d'œuvre pour réduire au maximum la pauvreté, tout en considérant attentivement les questions de coûts et de qualité. De manière générale, il s'agit de trouver un équilibre d'utilisation adéquat entre la main d'œuvre, les matériaux et équipements (matériels) afin d'obtenir un produit rentable et de qualité satisfaisante.

QUELS SONT LES AVANTAGES À UTILISER L'APPROCHE À HAUTE INTENSITÉ DE MAIN D'ŒUVRE ?

Dans des circonstances définies et pour des tâches définies, il a été prouvé que les méthodes à haute intensité de main d'œuvre donnent des résultats de qualité satisfaisante dans une période de temps et un budget convenus. De plus, si ces approches sont convenablement gérées et soutenues, elles apportent des avantages supplémentaires dans le sens où :

- Elles créent de façon significative un plus grand nombre d'emplois non-qualifiés ou peu qualifiés par rapport à l'utilisation seule des méthodes à haute intensité d'équipement ; ces emplois seraient facilement accessibles à des personnes avec un bas niveau de formation ou d'apprentissage, y compris les femmes ; s'ils sont convenablement ciblés, les plus défavorisés en profitent directement grâce à l'obtention de revenus.
- Elles intensifient l'impact des investissements sur le développement grâce aux « effets multiplicateurs ».
- Elles encouragent la responsabilité des biens au niveau local et facilitent le transfert de compétences aux communautés locales, des connaissances utiles à la prise en charge ultérieure de l'entretien.
- Elles permettent de réaliser des économies de devises étrangères considérables.

NICARAGUA : DANIDA PRIVILEGIE L'EMPLOI DANS LA REHABILITATION DES ROUTES RURALES

« Pour la reconstruction des routes rurales (au Nicaragua), l'emploi de méthodes basées sur l'emploi de main d'œuvre génère 17 fois plus de création de postes que l'utilisation de méthodes basées sur l'utilisation de matériel. En moyenne, 30 % de ces postes sont destinés aux femmes. »

Source : 'Comparative Study on Employment Creation and Financial and Economic Costs of Labour-based and Machine-based methods in Rural Roads in Nicaragua' (« Étude Comparative sur la Création d'Emploi et les Coûts Financiers et Économiques des méthodes basées sur la Main d'œuvre et sur l'Équipement dans les Routes Rurales au Nicaragua ») IT Transport, mai 2009

DANS QUELS SECTEURS SONT UTILISÉES LES APPROCHES À HAUTE INTENSITÉ DE MAIN D'ŒUVRE ?

Une étude sur les infrastructures à haute intensité de main d'œuvre, conduite par la Commission européenne¹, montre que les technologies à haute intensité de main d'œuvre ont été jusqu'à présent largement utilisées dans le domaine des transports routiers. Les approches à haute intensité de main d'œuvre sont particulièrement adaptées à la construction, réhabilitation et à l'entretien des routes tertiaires et secondaires (en terre et en revêtement bitumineux), ainsi qu'à la construction de petits ponts, de ponceaux et autres ouvrages connexes. Elles sont aussi appropriées pour l'exécution de travaux de voiries urbaines, trottoirs et assainissement. Mais, en pratique, presque tous les projets de construction contiennent au moins quelques ouvrages (travaux) auxquels on peut appliquer les approches à haute intensité de main d'œuvre², y compris les projets dans les secteurs sociaux tels que la santé et l'éducation.

Il reste encore des possibilités dans le secteur des transports pour augmenter l'utilisation des approches à haute intensité de main d'œuvre. Mais il existe également des limites car les contrôles de qualité stricts sont primordiaux pour la production de biens durables et certaines spécifications techniques peuvent requérir l'utilisation d'équipements afin d'obtenir la qualité souhaitée. D'autres secteurs représentent également de bonnes opportunités d'application et de déploiement des méthodes à haute intensité de main d'œuvre. La gestion de l'environnement et l'adaptation au changement climatique représentent des secteurs prometteurs ; les projets multisectoriels englobant l'agriculture et la sylviculture également : voir exemples ci-dessous :

NÉPAL : IRRIGATION ET DÉVELOPPEMENT DES BASSINS HYDROGRAPHIQUES

- De 2007 à 2010, le gouvernement néerlandais a appuyé le projet de l'OIT Employment Creation and Peace-Building based on Local Economic Development (Création d'emploi et construction de paix basés sur le Développement Économique Local) (EmpLED) au Népal, qui a utilisé l'approche à haute intensité de main d'œuvre basée sur la communauté locale pour la construction d'infrastructures. Les résultats obtenus incluent :
- Des canaux d'irrigation et la construction de routes agricoles : 28 700 jours de « travail vert », 500 travailleurs, 4 km de routes agricoles et 210 ha de canaux d'irrigation
- Le développement des bassins hydrographiques (lits de rivières, agrosylviculture et engazonnement des berges) : 22 600 jours de « travail vert », 600 travailleurs, restauration/extension de 16 km² de bassins hydrographiques

¹ 'Study on Employment-Intensive Methods in Infrastructure and other Non-Social Sector Programmes' (« Étude sur les Méthodes à Haute Intensité de Main d'œuvre dans les Infrastructures et autres Programmes de Secteurs Non-Sociaux »), 2009/220452/1, Rapport Final, Octobre 2010 – commanditée par l'AIDCO E3/ESIP.

² Pour obtenir une liste détaillée des tâches auxquelles elles s'appliquent, voir 'Study on Employment-Intensive Methods in Infrastructure and other Non-Social Sector Programmes' (« Étude sur les Méthodes à Haute Intensité de Main d'œuvre dans les Infrastructures et autres Programmes de Secteurs Non-Sociaux »).

QUELLE EXPÉRIENCE A LA COMMISSION EUROPÉENNE DES APPROCHES À HAUTE INTENSITÉ DE MAIN D'ŒUVRE À CE JOUR ?

L'étude de la CE a montré que la CE finance un nombre significatif de programmes utilisant les méthodes à haute intensité de main d'œuvre mais que la taille de ces programmes est souvent plutôt réduite. L'étude a identifié l'utilisation des approches à haute intensité de main d'œuvre dans 45 projets/programmes de la CE répartis dans 27 pays depuis 2000. Cependant, la majorité des projets étaient localisés en Afrique sub-saharienne et beaucoup d'entre eux répondaient à des situations d'urgence et ont été gérés par la DG ECHO et non par la DG DEVCO.

QUELS SONT LES DÉFIS POUR LA COMMISSION EUROPÉENNE DANS L'ADOPTION DES APPROCHES À HAUTE INTENSITÉ DE MAIN D'ŒUVRE ?

Dans sa coopération au développement, la Commission européenne a une préférence stratégique pour les contrats à grande échelle, alors que les programmes d'infrastructures à haute intensité de main d'œuvre requièrent de nombreux contrats avec des petites entreprises. Un décaissement rapide des fonds dans un cadre décentralisé est également important, ce qui peut représenter un défi vis à vis du fonctionnement des procédures de la CE. Il est possible de surmonter ces obstacles en utilisant des acteurs intermédiaires qui se chargent des passations de contrats et du suivi des projets ou bien en ayant recours à un appui budgétaire sectoriel comme modalité d'aide là où cela est possible.

Les interventions doivent se baser sur le marché du travail local et le contexte institutionnel. Cela signifie que les gestionnaires en infrastructures doivent travailler étroitement avec les spécialistes du secteur du développement social lors de la conception de nouvelles interventions.

Dans certains cas, le partenariat avec d'autres agences représente une bonne option (soit des agences intergouvernementales spécialisées comme l'OIT, soit d'autres donateurs tels que DANIDA, ou bien d'autres institutions gouvernementales).

UN RENFORCEMENT DES CAPACITÉS EST-IL NÉCESSAIRE ?

Les approches à haute intensité de main d'œuvre ne peuvent pas être adoptées sans une planification préalable. L'analyse de l'étude de la CE sur les expériences menées antérieurement révèle qu'un renforcement considérable des capacités de multiples institutions (le gouvernement, les directeurs, les superviseurs, les PME et la société civile) est une condition requise pour la réussite du projet. Renforcer les capacités de manière à assurer la durabilité du programme nécessite une projection à long terme. La durabilité du programme dépend également de la prise en compte de cette approche dans la planification et les procédures gouvernementales.

Il est fort possible que la construction d'un système de gestion et de maintenance des routes rurales et d'autres infrastructures (qu'il soit basé sur des approches haute intensité de main d'œuvre ou de matériel) prenne plus de temps. Mais des exemples de réussite existent (tels que le GIME dans le projet de la CE à Sao Tomé-et-Principe, voir ci-dessous) et pourraient servir de modèles. L'entretien des biens est indispensable pour que le flux des avantages découlant des investissements soit durable et que les activités de maintenance puissent générer des opportunités d'emploi à long terme. Mais beaucoup de gouvernements partenaires n'ont ni les fonds suffisants ni les capacités nécessaires. Les bailleurs de fonds (y compris la CE) sont en mesure de financer l'entretien.

GIME: SAO TOMÉ-ET-PRINCIPE

Le Groupement d'Intérêts pour l'Entretien Routier (GIME) de Sao Tomé-et-Principe est un exemple de réussite dans la création d'emploi à long terme par des travaux de maintenance. Les GIME sont des associations constituées au niveau des communautés rurales, supervisées par l'Institut National des Routes de Sao Tomé-et-Principe (INAE) et financées directement par l'État. Elles sont composées de personnes résidant près de la route qui sont responsables de l'entretien d'une portion de la route. 32 GIME fournissent du travail à 1 700 personnes soit 3 % de la population totale. Cette initiative a été un large succès en termes de maintenance et de réhabilitation des routes ainsi qu'en termes de création d'emplois pour les plus pauvres. Elle s'est également révélée être une manière très peu coûteuse d'entretenir le réseau routier.

LES APPROCHES À HAUTE INTENSITÉ DE MAIN D'ŒUVRE DANS LES PROGRAMMES SECTORIELS ET L'AIDE BUDGÉTAIRE SECTORIELLE

La transition de la CE vers une augmentation de l'autonomie des partenaires diminuera le degré d'influence qu'elle exerce sur les méthodes de réalisation des projets. L'extension de l'autonomie des partenaires est une avancée positive dans la mesure où elle facilite le soutien de la CE aux projets à haute intensité de main d'œuvre, là où une telle démarche a été incluse dans la politique gouvernementale. Mais partout ailleurs, un dialogue politique renforcé sera nécessaire afin de promouvoir les approches à haute intensité de main d'œuvre, avec une focalisation sur le renforcement des capacités en fonction de la demande.

COMMENT LES APPROCHES À HAUTE INTENSITÉ DE MAIN D'ŒUVRE CONTRIBUENT-ELLES À LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ?

L'étude de la CE a montré que les effets positifs immédiats des programmes d'infrastructures à haute intensité de main d'œuvre sont réels et profonds lorsque ces programmes sont correctement planifiés et exécutés. Leur contribution à long terme sur la réduction de la pauvreté dans des situations de chômage et de sous-emploi chroniques est cependant plus nuancée. Les approches à haute intensité de main d'œuvre peuvent éventuellement contribuer à la réduction de la pauvreté si les conditions suivantes existent :

- i. Elles font partie d'un programme continu de construction/réhabilitation d'infrastructures basé sur la main d'œuvre durant une période de plusieurs années ;
- ii. Elles réussissent à instaurer et à maintenir un programme d'entretien des biens créés avec les méthodes à haute intensité de main d'œuvre ;

- iii. Les biens produits sont de très bonne qualité et génèrent des activités productives et des revenus durables pour les pauvres, et ;
- iv. Si nécessaire, la construction des biens s'accompagne de produits complémentaires (semences, engrais) et de services (vulgarisation agricole, développement économique) importés qui peuvent être utiles à la création de sources de revenus durables.

COMMENT AMÉLIORER LES CONDITIONS ET LA LEGISLATION DU TRAVAIL ?

La problématique du Travail Décent est pertinente pour tous les programmes d'infrastructures de la CE, et pas uniquement vis-à-vis des approches à haute intensité de main d'œuvre. Les Conditions Générales du FED³ contiennent des clauses de respect de la législation du travail de l'OIT (para.12.9) et du droit du travail au niveau national (para.14.2). Certains contrats utilisés dans les travaux à haute intensité de main d'œuvre contiennent quelques clauses additionnelles. Les questions qui y sont abordées sont principalement liées aux conditions de travail, notamment la santé et la sécurité. D'autres contrats incluent également des clauses de salaire minimum, de ravitaillement en eau et de temps de repos.

Toutefois, le défi majeur pour la mise en œuvre significative des dispositions contractuelles concerne l'établissement des responsabilités et la mise en place d'un système de contrôle et de suivi. Cela peut être fourni de manière efficace par les gestionnaires de projets. Dans les principaux projets financés par l'UE, le superviseur de projet a habituellement la responsabilité de s'assurer que l'entreprise contractante respecte bien les dispositions contractuelles mais les pratiques ne sont pas encore constantes (voir outil d'orientation : "Addressing labour standards and working conditions in infrastructure" (« La question des normes et des conditions de travail dans les infrastructures »))

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 à haute intensité de main d'œuvre est une priorité du gouvernement

L'expérience montre que dans les projets mis en œuvre sans le soutien actif et la prise de responsabilités du gouvernement partenaire, leur impact sur la durabilité des biens et de l'emploi est de courte durée. Les meilleurs résultats sont obtenus par une collaboration rapprochée avec le gouvernement et les autres donateurs et par un système de gestion décentralisée.

2. Planifier à long terme et renforcer le soutien à l'entretien périodique

Un engagement sur le long terme est indispensable afin de développer les capacités nécessaires à la viabilité du programme. Il est important de procéder à une évaluation approfondie des besoins de renforcement de capacités et d'ajuster en conséquence le programme et les dispositions de budget et d'effectifs. Un examen minutieux du financement de l'entretien périodique doit être mené afin de préserver la valeur des biens et de générer des opportunités d'emploi stable durablement. Aider à construire et à renforcer les systèmes d'entretien au niveau national est encore plus important. Il faut également fournir une assistance technique continue sur une longue période de temps.

³ Conditions Générales des Contrats de Travail Financés par le Fond de Développement Européen (FED) ou l'Union Européenne

3. Promouvoir l'expansion des programmes à haute intensité de main d'œuvre dans les projets de nouveaux secteurs et les projets multisectoriels destinés à la création de sources de revenus durables

Il est possible de développer l'emploi des programmes à haute intensité de main d'œuvre dans le secteur des transports, dans des situations définies, mais également dans d'autres sous-secteurs des infrastructures ou dans d'autres secteurs d'activités. L'irrigation et la gestion de l'eau, la gestion de l'environnement et l'adaptation au changement climatique ainsi que les projets multisectoriels englobant l'agriculture et la sylviculture sont des domaines prometteurs.

Les projets multisectoriels sont particulièrement utiles pour passer des objectifs de création d'emploi à court terme dans le secteur de la construction à des objectifs de création de sources de revenus durables, à long terme. Dans cette optique, il peut être nécessaire de recourir à des aides complémentaires (semences, engrais, formation commerciale).

4. Développer le partenariat avec d'autres agences engagées dans les infrastructures à haute intensité de main d'œuvre

Historiquement, la CE n'a pas été à la pointe en matière de promotion des infrastructures à haute intensité de main d'œuvre. DEVCO et le personnel des Délégations devraient viser à développer des alliances stratégiques avec d'autres acteurs clés internationaux, y compris l'OIT et chercher à encourager les liaisons opérationnelles à l'échelle nationale dans la mise en œuvre des projets.

5. Promouvoir la coordination et la coopération autour de la dimension de l'emploi dans les Délégations de la DG DEVCO et de la CE

La prise en compte des questions relatives à l'emploi, lors de la planification, demande un mélange d'expertise qui peut être difficilement fourni par une seule équipe. Au sein des services de Bruxelles et au sein des Délégations, il y a matière à améliorer la coordination entre les équipes d'infrastructure/opérationnelles et les experts en développement social. Les équipes d'infrastructure devraient consulter celles des secteurs sociaux au moment de concevoir des programmes d'infrastructures.

6. 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 afin de pouvoir contrôler et évaluer les projets à haute intensité de main d'œuvre. Mais tout investissement dans les infrastructures crée des emplois, et l'agenda du Travail Décent s'applique d'égale manière aux investissements dans les infrastructures à haute intensité d'équipement. Les travaux à haute intensité de main d'œuvre devraient être perçus comme un point d'entrée dans la question plus large du travail décent dans les travaux d'infrastructures, non pas comme sa conclusion.

AUTRES RESSOURCES

- 'Employment concerns in infrastructure project design' (« Les questions de l'emploi dans la conception des projets d'infrastructures »), Outils pour praticiens, DEVCO E3/E7
- 'Addressing labour standards and working conditions in infrastructure' (« La question des normes et des conditions de travail dans les infrastructures »), Outils pour praticiens, DEVCO E3/E7
- 'Study on Employment-Intensive Methods in Infrastructure and other Non-Social Sector Programmes' (« Étude sur les Méthodes à Haute Intensité de Main d'œuvre dans les Infrastructures et autres Programmes de Secteurs Non-Sociaux »), 2009/220452/1, Rapport Final, Octobre 2010 – commanditée par la DG DEVCO E3.