

MÉTHODOLOGIE DES TRAVAUX BASÉS SUR LA MAIN D'OEUVRE

J. Majeres et J. de Veen, ILO

Objectifs de l'article

Résumé

L'emploi des méthodes basées sur la main d'oeuvre dans les travaux routiers est un important constituant de la stratégie d'amélioration des infrastructures de transport rural en Afrique sub-saharienne au cours des vingt-cinq dernières années. Ces méthodes produisent non seulement des routes gravelées de qualité égale à celles produites par des méthodes basées sur le matériel, mais elles génèrent aussi avec efficacité des emplois ruraux. En outre, les méthodes basées sur la main d'oeuvre réduisent le besoin de devises, injectent de l'argent comptant dans l'économie locale, transfèrent à la collectivité des connaissances sur les travaux routiers qui seront utiles ultérieurement pour leur entretien, et réduisent les dommages à l'environnement.

Points-clés

- Les méthodes basées sur la main d'oeuvre se sont avérées une option plus performante que celles basées sur le matériel dans les pays où les salaires sont bas et qui disposent d'une quantité suffisante de main d'oeuvre sous-employée. Mais dans de nombreux pays en voie de développement, il a été difficile d'appliquer ces méthodes sur une grande échelle. Lutter contre cette difficulté est une tâche cruciale pour l'avenir du développement rural en Afrique sub-saharienne. L'emploi des ressources locales pour améliorer les infrastructures de transport rural est essentiel pour former de fortes économies rurales, augmenter les revenus et faciliter l'accès aux marchés et aux services sociaux.

Thèmes principaux

- Définitions de la technologie basée sur la main d'oeuvre
- Investissements à forte intensité de main d'oeuvre dans les transports
- Considérations générales en matière de macro-économie
- Importance stratégique du secteur de l'infrastructure et de la construction
- Potentiel macro-économique de l'approche basée sur la main d'oeuvre
- Investissements dans les infrastructures sectorielles et multi-sectorielles
- Secteur routier
- Appartenance et utilisation du matériel
- Souplesse de l'approche basée sur la main d'oeuvre
- Emploi des procédures contractuelles d'emploi
- Approches de type 'AGETIPE'
- Un environnement porteur

1. INTRODUCTION

La section principale de cette présentation se base sur un article intitulé “Investissements à forts coefficients de main d'oeuvre dans les transports: point d'accès à la génération d'emplois et la réduction de la pauvreté”, de Jean Majeres et Jan de Veen du département d'élaboration des politiques de l'OIT, Genève. Des collègues de l'OIT/ASIST, notamment M. Gamelihle Sibanda, ont apporté des éléments supplémentaires à cette présentation.

Avant d'examiner les politiques d'investissement, il vaut peut-être la peine de passer en revue certaines définitions afin de s'entendre sur le sens de la technologie basée sur la main d'oeuvre.

1.1 Définitions

La technologie basée sur la main d'oeuvre est l'emploi et la gestion de ressources humaines et matérielles locales pour la construction et l'entretien des infrastructures. Pour un certain nombre d'activités, un mélange de main d'oeuvre et de matériel est nécessaire à une production rentable et de qualité adéquate. La technologie basée sur la main d'oeuvre a pour but de fournir une proportion main d'oeuvre/matériel donnant la priorité à la main d'oeuvre mais qui l'assiste avec du matériel léger si cela s'avère nécessaire pour des raisons de qualité ou de coût. C'est ce qui se produit, par exemple, pour certaines activités comme les transports sur les grandes distances, le compactage ou les travaux de revêtement de grande qualité qui sont difficiles à réaliser par un travail manuel. L'expression ‘basée sur la main d'oeuvre’ implique donc un usage souple et optimal de la main d'oeuvre en tant que ressource prédominante, tout en veillant aux aspects de rentabilité et de qualité.

Il est important de distinguer entre un emploi optimal (et efficace) de la main d'oeuvre et un emploi maximal (et qui risque d'être inefficace) de celle-ci. Ce dernier peut être adopté dans les projets où la génération de revenus et la création d'emplois sont les objectifs principaux. Cette catégorie comprend, par exemple, les secours aux sinistrés ou le travail rétribué en vivres, qui sont temporaires et où la qualité et la productivité sont généralement basses. L'OIT insiste sur la viabilité des approches basées sur la main d'oeuvre par l'optimisation de l'emploi de celle-ci et le souci de ne pas laisser les programmes dégénérer en création d'emplois artificiels où la rentabilité et la qualité sont souvent négligées.

2. INVESTISSEMENTS A FORTE INTENSITÉ DE MAIN D'OEUVRE DANS LES TRANSPORTS

2.1 Considérations générales en matière de macro-économie

L'OIT participe depuis presque deux décennies à des programmes d'investissement à forte intensité de main d'oeuvre, principalement en Afrique et en Asie. Ces programmes

ont pour objectif principal d'influencer les politiques d'investissement afin de maximiser leur impact sur la génération d'emplois et de réduire la pauvreté. Pour l'OIT, les stratégies de politique d'emploi et d'investissement sont étroitement liées à la réduction structurelle de la pauvreté.

Pour simplifier, on peut dire que jusqu'à présent deux approches destinées à accélérer le développement économique et réduire la pauvreté ont été élaborées:

- (i) la première donne la priorité absolue à la croissance économique, dans l'espoir que les avantages de cette croissance aient un 'effet de ruissellement' sur la population entière. Trop optimiste, cette approche n'a pas été confirmée par les faits;
- (ii) la seconde approche tente d'ajouter une composante sociale à la politique économique – par exemple par des mesures de protection sociale ou des programmes spéciaux de lutte contre la pauvreté. Ces programmes comprennent aussi souvent des travaux "spéciaux" d'intérêt public ou de création d'emplois, considérés par les gouvernements comme de simples mesures à court terme de lutte contre le chômage et de distribution de revenus, largement à l'écart de la politique économique principale. Pour l'OIT, ces programmes peuvent être nécessaires dans des situations d'urgence ou de secours bien précises, mais on ne peut pas les considérer comme suffisants.

Selon l'opinion de l'OIT, les programmes d'emploi doivent être liés de manière plus explicite à la croissance économique. Ce qui est nécessaire à la génération d'emplois à plus long terme, à la réduction de la pauvreté et à la distribution plus équitable des revenus consiste en des investissements à l'intention des pauvres, et non des indemnités.

En d'autres termes, les programmes à forte intensité de main d'oeuvre devraient déboucher sur le développement de capacités productives locales par des investissements rentables ciblés sur les pauvres, et se placer dans la perspective d'une croissance économique à plus long terme. Il convient donc d'orienter les politiques d'investissement vers la création d'emplois et les objectifs sociaux, et surtout de les accompagner de mesures destinées à assurer leur rentabilité, la qualité des résultats et la création de capacités dans les secteurs public et privé.

Mais une stratégie de croissance par la stimulation de l'emploi est-elle réellement faisable ? Les programmes de travaux à forte intensité de main d'oeuvre peuvent-ils être rentables et compétitifs au niveau de la qualité et du taux de production ? Quel serait leur impact potentiel sur l'économie, notamment en ce qui concerne la création d'emplois et la réduction de la pauvreté ?

2.2 Importance stratégique du secteur des infrastructures et de la construction, faisabilité et avantages comparés de l'emploi d'approches basées sur la main d'oeuvre

Avant d'essayer de répondre à ces questions, il convient d'expliquer pourquoi l'OIT attache tant d'importance au secteur des infrastructures. Il y a au moins trois raisons pour ce choix:

- la première est bien connue: le manque ou la dégradation d'infrastructures de production, sociales et d'accès retarde le développement économique;
- la seconde, souvent moins connue, se rapporte au poids de ce secteur dans l'économie ; dans les pays en voie de développement
 - la construction d'infrastructures représente 3 à 8% du PIB;
 - 50% ou plus de la Formation Brute de Capital Fixe consiste en des productions de construction;
 - jusqu'à 70% des dépenses d'investissement public sont dirigées vers ce secteur;
 - dans les pays les moins développés, les bailleurs de fonds financent une proportion considérable de ces investissements, en général plus de 50% mais souvent jusqu'à 80 ou 90%, comme dans les pays sahéliens ou à Madagascar;
 - environ 40% des prêts consentis par les agences de développement financier concernent ce secteur.
- la troisième raison consiste en ce que les variations de besoins en main d'oeuvre pour les options technologiques disponibles sont particulièrement importantes dans ce secteur. Dans le secteur routier, par exemple, où l'expérience est bien documentée, la situation est la suivante:

Construction de routes non revêtues	Option basée sur le matériel	Option basée sur la main d'oeuvre
	(% du coût total)	
- coût du matériel	80 - 82%	30 - 40%
- coût de la main d'oeuvre	10 - 12%	50 - 60%

Les conclusions, tirées de programmes pilotes ou à grande échelle dans des pays aussi divers que le Ghana, le Lesotho, Madagascar, le Rwanda, le Zimbabwe, le Cambodge, le Laos, la Thaïlande, etc., rapportent que l'option basée sur la main d'oeuvre:

- (i) coûte généralement, en termes financiers, environ 10 à 30% de moins que l'option à plus forte intensité de matériel;
- (ii) réduit les besoins en devises de 50 à 60%;
- (iii) crée, pour la même somme investie, 2 à 4 fois plus d'emplois.

Ce dernier point concerne particulièrement la main d'oeuvre non qualifiée ou semi-qualifiée, et contribue donc à la monétisation de l'économie rurale et à l'ouverture de possibilités dans le cadre de l'objectif de réduction de la pauvreté.

Il est évident que les méthodes basées sur la main d'oeuvre ne doivent pas être considérées comme une panacée, et ne peuvent s'appliquer à toutes les situations. Pour les projets d'infrastructure les plus importants comme les grandes routes revêtues, les normes techniques exigent l'emploi d'un matériel lourd. Dans ce cas, il n'est généralement pas rentable de remplacer le matériel par de la main d'oeuvre, bien que des méthodes basées sur la main d'oeuvre puissent souvent être employées avec succès pour certaines activités de construction et l'entretien des ouvrages.

Au Ghana, le Programme de développement des marchés a permis d'obtenir les avantages suivants:

- 320% d'emplois supplémentaires
- Coûts inférieurs de 10% en termes financiers
- Réduction de 50% des devises requises
- Normes de qualité comparables.

2.3 Potentiel macro-économique des méthodes basées sur la main d'oeuvre

En ce qui concerne l'impact économique potentiel des méthodes basées sur la main d'oeuvre, il est très intéressant d'évaluer la *proportion* du total des investissements d'infrastructure qui *peuvent* être exécutés selon les méthodes basées sur la main d'oeuvre et les ressources locales. Sur la base de certaines hypothèses de travail assez prudentes, l'impact potentiel dans plusieurs pays a été évalué comme suit :

Au *Ghana*, si 20% des investissements publics et 10% des investissements privés en infrastructure étaient exécutés selon des méthodes basées sur la main d'oeuvre, ceci représenterait un budget d'investissement basé sur la main d'oeuvre d'environ US\$100 millions par an, ce qui créerait 50,000 emplois directs et 75,000 emplois indirects de plus que ceux qui seraient créés par les méthodes de construction classiques. Il convient de comparer ces chiffres avec la cible officielle de création de 50,000 emplois par an pour la totalité du pays.

Au *Sénégal*, en supposant que le coefficient de main d'oeuvre dans le seul secteur de l'infrastructure et de la construction pourrait passer de 12% actuellement à 25% des coûts totaux, la masse salariale annuelle augmenterait de 6.5 milliards FCFA (c'est à dire US\$13 millions), l'équivalent de 11,000 emplois directs et 15,000 emplois indirects. Ce chiffre de 26,000 emplois de plus est également à comparer avec la cible officielle de 20,000 par an pour l'économie entière.

Des évaluations semblables existent pour d'autres pays; les conclusions sont prudentes et partent du principe que 1 nouvel emploi direct crée 1.5 nouveaux emplois indirects. Selon une récente étude macro-économique sur *Madagascar*, les emplois indirects peuvent être le double des emplois directs créés.

Une autre indication macro-économique intéressante tirée d'une étude sur le *Rwanda* (1991) est que les investissements en routes rurales basés sur la main d'oeuvre accroissent les revenus nationaux d'un facteur de 2.8, tandis que le même investissement mis en oeuvre avec des méthodes à forte intensité de matériel n'a un effet multiplicateur que de 1.2, principalement en raison du transfert à l'étranger d'une large proportion des dépenses.

Il est important de noter que ces potentiels élevés de création d'emplois ne résultent *pas* d'investissements supplémentaires, mais de différents choix de technologies dans le cadre des budgets d'investissements existants. En d'autres termes, l'introduction de méthodes basées sur la main d'oeuvre dans la politique d'investissement normale crée des emplois et réduit la pauvreté de manière structurelle et soutenue.

2.4 Investissements d'infrastructure sectoriels et multi-sectoriels

Afin de traduire les politiques d'emploi en actes, différentes approches ont été élaborées par l'OIT en matière d'investissements sectoriels (c'est à dire les routes ou l'irrigation) et de programmes multi-sectoriels de développement des infrastructures au niveau local.

Les investissements sectoriels, par ex. dans le secteur routier, sont essentiellement contrôlés par le gouvernement et déterminés par l'offre. Les programmes sectoriels sont déterminés par l'offre dans le sens qu'ils sont normalement lancés et gérés par les ministères sectoriels correspondants. Ils sont dotés d'une dimension nationale ou régionale qui se reflète généralement dans la grandeur des budgets qui leur sont consacrés par les finances publiques ou l'aide financière de donateurs. On remarque depuis peu une tendance à évoluer de l'exécution des programmes sectoriels par le gouvernement à leur exécution par le secteur privé.

Les investissements multi-sectoriels au niveau local comme par exemple un ensemble de petits programmes d'irrigation, de valorisation des terres, de petits barrages, de réseaux de distribution d'eau, de reboisement, de travaux de protection de l'environnement, de construction d'écoles et de dispensaires, sont généralement – ou devraient être – déterminés par la demande, car ils sont à l'avantage de collectivités, villages ou organisations locales bien précis. Les programmes multi-sectoriels au niveau local font participer plus directement les communautés et l'administration locale. Les projets déterminés par la demande reflètent divers besoins ressentis au niveau du village ou de la communauté. Les populations locales recherchent l'aide financière ou technique auprès du niveau immédiatement supérieur de l'administration publique – généralement la commune, l'arrondissement ou le district dans les zones rurales ou urbaines – et s'attendent à l'y trouver.

Il est possible d'introduire des méthodes à forte intensité de main d'oeuvre dans les programmes sectoriels comme dans les programmes multi-sectoriels de niveau local Bien

qu'il faille considérer ces deux types de programmes comme complémentaires, les objectifs et les approches d'exécution de chaque catégorie de travaux, ou pour créer les capacités locales à les exécuter, diffèrent considérablement. Pour les projets sectoriels comme les routes, l'accent est mis sur l'introduction de politiques basées sur la main d'oeuvre et les ressources locales au sein des ministères responsables comme ceux des Travaux Publics ou du Gouvernement Local. Les projets seront axés sur la création de formations pour les petites entreprises de travaux publics, clients et consultants locaux, et la création d'un environnement porteur pour l'exécution par le secteur privé et la gestion décentralisée des marchés. Pour les travaux multi-sectoriels de niveau local, on mettra l'accent sur l'encouragement de la participation, des organisations communautaires, de la décentralisation, des cadres de financement locaux et des capacités des autorités locales.

En *Afrique du Sud* le Programme communautaire de travaux publics a réorienté la conception des projets communautaires, qui ne concerneront plus des projets isolés (par ex. une école ou crèche ou salle collective) mais un groupe d'infrastructures dont certaines seront directement productives. Cette approche d'ensemble consiste, comme son nom l'indique, en un regroupement d'infrastructures destiné à augmenter l'impact des investissements. Les infrastructures directement productives sont donc liées à une amélioration de l'accès et de la commercialisation, ainsi qu'à la cohésion sociale, au capital humain et aux infrastructures de défense de l'environnement (par ex. un jardin potager et élevage de volailles collectif liés à des aménagements du marché et d'un parking, ainsi qu'une salle collective, un bâtiment d'école et des travaux de lutte contre l'érosion). La communauté a donc l'opportunité de gagner des revenus supplémentaires et d'améliorer son niveau de vie à long terme, ainsi que de profiter des emplois directs créés par les travaux de construction et d'entretien.

2.5 Secteur routier

Dans ce secteur, le Programme d'investissements dans l'emploi (EIP) de l'OIT s'occupe de projets de coopération technique dans environ 20 pays, surtout d'Afrique et d'Asie. Il met l'accent actuellement sur le développement de petites entreprises intérieures de travaux publics capables d'exécuter des travaux basés sur la main d'oeuvre et parallèlement sur la mise en place de procédures administratives et financières permettant à ces entreprises de faire des offres pour les marchés de travaux publics et de les exécuter.

Dans ce contexte, de récentes initiatives ont compris la formation de procédures et systèmes appropriés destinés à attribuer et gérer les contrats de travaux routiers basés sur la main d'oeuvre; la mise au point de recommandations et de formations pour la création de capacités intérieures dans les secteurs public et privé; le choix et l'introduction d'outils et de matériel bien conçus et de bonne qualité et l'encouragement de la fabrication sur place de ces articles; et le lancement de discussions entre les ministères concernés, le ministère du Travail, les employés et les travailleurs sur l'introduction de justes normes et conditions de travail dans ce domaine. Les nouvelles recommandations concernant la gestion de la main d'oeuvre dans les programmes à forte intensité d'emploi se basent sur les expériences de gestion de la main d'oeuvre et d'application des normes et conditions

de travail acquises lors des programmes de travaux à forte intensité d'emploi. Ces recommandations abordent les questions principales concernant la gestion des travailleurs temporaires dans les projets d'infrastructures, et soulignent le besoin de mettre en place une législation de l'emploi adaptée à cette catégorie de travailleurs temporaires locaux, ainsi que de prendre des mesures en faveur de leurs droits et de leurs conditions de travail tout en préservant les intérêts des employeurs par des procédures contractuelles et des documentations appropriées.

On peut trouver un exemple de développement de programme basé sur la main d'oeuvre dans le Labour Construction Unit (LCU) au *Lesotho*. Ayant débuté avec des activités de secours, rétribuées en vivres, lancées dans une autre section du gouvernement, le LCU est passé de projet pilote en 1977 à département officiel du ministère du Travail en 1988. Ce programme a été lancé avec des opérations de construction en régie intéressée (exécution dirigée par le client) mais a changé et utilise à présent le secteur privé pour l'exécution de travaux basés sur la main d'oeuvre. Le service de formation a formé des entreprises à l'entretien courant, l'entretien périodique et la réfection, et assure à présent un cours permettant aux entrepreneurs de se charger de la construction même et de la modernisation. Une formation/recyclage pour les consultants a aussi commencé à augmenter leurs capacités de conception et supervision des contrats. Le programme est responsable d'une section désignée du réseau des routes classées du Lesotho (777km sur un réseau total de 4,500km, soit 17%). Jusqu'à 5,000 km de routes gravelées classées et non classées ont été inventoriées pour l'élargissement du programme.

D'après une étude de comparaison des coûts de 1995, le tableau suivant compare les méthodes basées sur la main d'oeuvre et le matériel:

<i>Lesotho</i>	Main d'oeuvre	Matériel	différence
Coût financier/km en US\$ *	50,950	80,990	37% de moins
Composante de main d'oeuvre	44% (22,418)	6% (4859)	78% de plus
Coefficient de réduction pour les coûts de composante de main d'oeuvre	2,6/5	2,6/5	
Coût économique/km*	40,190	78,660	49% de moins

*coûts en 1995

Au *Laos*, le projet de construction et d'entretien basés sur la main d'oeuvre des routes rurales, terminé en 1996, a produit les résultats suivants:

- 40 à 50% des coûts directs de réfection des routes a été payé en salaires à des travailleurs non qualifiés;
- pour un village moyen qui participe à la réfection de 2 à 3 km de routes, l'injection d'argent liquide s'est montée à US\$10 000 à 15 000;
- des emplois ont été créés au nombre de 1740 journées de travail par km;
- le revenu annuel du village pour les interventions d'entretien courant se montera à environ US\$100 à 150;

- le projet a encouragé le recrutement des femmes, qui ont représenté entre 20 et 40% de la main d'oeuvre;
- des outils et du matériel légers ont été fabriqués sur place, ce qui a augmenté les revenus restant dans la communauté;
- le coût direct par km de route s'est monté à US\$9,500 à 10,000 pendant la première saison de construction, mais lors de la seconde saison il a été réduit de 20 à 30% en partie grâce à l'accroissement de la productivité de la main d'oeuvre;
- bien qu'aucune étude scientifique comparant les coûts des méthodes basées sur la main d'oeuvre et le matériel n'ait été effectuée pendant ce projet, il a été jugé que les méthodes à forte intensité de main d'oeuvre étaient moins coûteuses, surtout avec l'augmentation de la productivité dans la seconde année de réalisation.

2.5.1 Appartenance et utilisation du matériel

Bien que les méthodes à fort coefficient d'emploi soient conçues pour optimiser l'emploi de la main d'oeuvre, l'utilisation de matériel léger est nécessaire pour garantir la qualité et la rentabilité de la construction. En Afrique sub-saharienne, le matériel utilisé principalement dans les chantiers à forte intensité de main d'oeuvre consiste en tracteurs, remorques, camions-citernes et rouleaux-compresseurs tractés ou pédestres. L'agriculture jouant un rôle important dans l'économie du pays, les tracteurs agricoles s'imposent comme unités de base pour le matériel. Les fournisseurs sont déjà en place, et si l'on choisit une marque et un modèle disponibles localement, les pièces détachées et la maintenance seront plus fiables que pour du matériel lourd spécialisé. En outre, le mélange de travaux de construction et travaux agricoles devrait assurer à l'entrepreneur un taux d'utilisation assez élevé pour le tracteur, qui est son matériel le plus cher. Il y a des exceptions à cette règle générale. On peut avancer que des camions 7 tonnes seraient plus efficaces si le transport de gravier dépasse 10km.

En *Asie du Sud Est* les camions mis à la ferraille sont recyclés par des entreprises locales pour produire un moyen de transport lent mais fiable pour le prix raisonnable de US\$4,000 à 6,000. Les moteurs sont remplacés par des moteurs disponibles couramment, et le châssis et la carrosserie sont adaptés à l'usage prévu du véhicule. On obtient ainsi un camion peu coûteux, de 3 à 7 tonnes de capacité, qui a été utilisé avec succès sur les chantiers de projets basés sur la main d'oeuvre.

Pour tout le matériel, l'utilisation est un facteur primordial pour déterminer le coût de propriété et les tarifs de location à recommander. "Il n'est généralement pas économique pour les entrepreneurs de posséder du matériel à moins de pouvoir assurer son utilisation sur au moins 75 à 80% des heures normales de travail". Les facteurs suivants ont un effet sensible sur les coûts réels du matériel :

- Coûts de propriété;
- Montant en devises;
- Fluctuations du taux de change;
- Inflation;
- Coût et disponibilité du financement ;
- Vie utile du matériel;

- Taux d'utilisation; et
- Situation du marché.

Si tous ces facteurs ne sont pas pris en considération, l'entreprise et/ou le service de location de matériel sous-évalueront leur matériel et réduiront la valeur de leur bien, rendant ainsi son remplacement impossible. On doit toutefois dire que des distorsions sont souvent causées par le fait que du matériel est donné aux organisations. En général, le fardeau financier de la faible utilisation du matériel augmente avec le coût de celui-ci.

Au *Zimbabwe*, où le taux d'escompte est d'environ 50% et l'inflation atteint un chiffre semblable, le choix de matériel, et la décision d'acheter ou de louer devient critique pour la solidité financière des entreprises de travaux publics et des autres organisations du secteur routier.

2.5.2 Souplesse de l'approche basée sur la main d'oeuvre

Les fonds accordés à l'entretien des routes ayant besoin d'être utilisés de la façon la plus rentable possible, les ingénieurs et gestionnaires devront faire preuve d'esprit d'innovation quant aux techniques et méthodes de réfection des routes. Au tout premier rang figure la discussion sur les normes des routes à étudier et construire pour les voies de desserte à faible trafic. Faut-il les construire selon des normes élevées, ce qui réduira les besoins futurs d'entretien, ou selon des normes plus basses, pour offrir un niveau de service reconnu comme étant inférieur et ne nécessiter qu'un entretien de base? Une partie de cette discussion met l'accent sur l'aménagement des points critiques plutôt que sur la réfection de la route sur toute sa longueur. Les entreprises locales, à fort coefficient de main d'oeuvre, sont parfaitement placées pour traiter les points sensibles en raison du faible coût de leur mise en chantier par comparaison avec l'apport de matériel lourd dans les zones rurales.

Le programme Roads 2000 au *Kenya* se base sur l'idée du traitement des points critiques pour amener les routes à un état stable, puis d'y exécuter un entretien courant. Il reste cependant certains points d'interrogation : quel est le niveau de service prévu pour ces routes? Est-ce que cette amélioration partielle affectera l'image des travaux basés sur la main d'oeuvre par rapport aux routes entièrement refaites? Quels seront les effets à plus long terme sur l'entretien?

Il a été proposé d'effectuer une étude dans cette région pour examiner ces questions et d'autres, dont la pose de couches de surface et de revêtements appropriés sur les points sensibles (par ex. couches d'étanchéité sur les sections à forte pente). Les sources de gravier devenant plus rares dans beaucoup de pays, les approches basées sur la main d'oeuvre peuvent exploiter les petites gravières qu'il ne serait pas économique d'ouvrir pour les opérations à forte intensité de matériel. Surtout, peut-être, les essais de couches d'étanchéité de faible coût, qui peuvent se poser avec des méthodes basées sur la main d'oeuvre, pourraient apporter la meilleure solution.

2.6 Utilisation des procédures contractuelles pour les objectifs sociaux et de création d'emplois

Le système opérationnel que le Programme à forte intensité d'emploi de l'OIT essaie de mettre en place pour les programmes sectoriels de construction routière exécutés par le secteur public se base sur la création de capacités dans les secteurs privés et publics, et sur une utilisation "stratégique" du système de soumission et de marché:

- (i) Le système de soumission peut être ciblé sur des objectifs sociaux tels que la création d'emplois, la participation locale et la sous-traitance ou la formation de petites entreprises locales. Bien que l'approche technologique soit laissée libre, on accordera à la soumission des points supplémentaires lorsque l'offre montrera que l'approche proposée répond aux objectifs sociaux spécifiés par le client.
- (ii) Plus directement, on peut modifier le système de marché et la documentation en introduisant la technologie à forte intensité de main d'oeuvre dans les cahiers des charges, ce qui donne un avantage concurrentiel aux entreprises formées et qualifiées pour les travaux à forte intensité de main d'oeuvre (spécification de la méthode).

En même temps, on peut inclure des clauses spécifiques sur les conditions de travail dans les documents de marché. L'entreprise restera sur la liste des sociétés à forte intensité de main d'oeuvre uniquement si elle applique ces clauses. Il vaut la peine de rappeler que les normes de travail les plus concernées par le secteur de la construction des infrastructures comprennent le salaire minimum, l'âge minimum, la non-discrimination (mesures en faveur de l'emploi des femmes), l'indemnisation des accidents du travail, la sécurité et la santé et les conditions de travail de la main d'oeuvre temporaire.

- (iii) Un programme de formation aux techniques à forte intensité de main d'oeuvre est offert aux petites et moyennes entreprises intéressées, et celles qui sont retenues sont présélectionnées et autorisées à soumettre une offre.
- (iv) Parallèlement, une formation est aussi apportée au personnel de l'agence cliente et aux ingénieurs consultants pour leur permettre de remplir leurs (nouvelles) fonctions: mise en place de systèmes efficaces et transparents de soumission; préparation, supervision et paiement des marchés; application des procédures contractuelles, etc.

Les avantages pour les divers acteurs sont les suivants:

- Avantages pour les employeurs:
 1. accès aux marchés publics
 2. système efficace de paiement

-
3. processus d'offre transparent (élimination du favoritisme et de la corruption)
 4. coût des améliorations sociales couvert par l'offre
- Avantages pour les travailleurs:
 1. emplois (3 à 5 fois plus dans les programmes à forte intensité de la main d'oeuvre que dans ceux à forte intensité de matériel, pour le même investissement)
 2. amélioration des conditions de travail
 - Avantages pour les gouvernements et les donateurs:
 - meilleur rendement pour leur argent
 - meilleure balance des paiements (Banque Mondiale, gouvernements)
 - objectifs en matière d'emploi et de pauvreté
 - accroissement des revenus et des niveaux de vie
 - renforcement du secteur de la construction
 - développement du marché intérieur, liens intersectoriels
 - gestion locale des affaires publiques
 - Rôle nouveau et constructif pour le ministère du Travail et les partenaires sociaux (employeurs et organisations de travailleurs):
 - base concrète de collaboration avec les ministères influents d'exécution technique
 - outil d'orientation permettant d'introduire les objectifs de politique sociale dans la politique économique (d'investissement)
 - dialogue social

Étant donné que cette approche réunit les intérêts des divers partenaires, un vaste consensus social en faveur d'une politique d'investissement à forte intensité de main d'oeuvre se formera certainement.

2.7 Approches de type "AGETIPE"

Dans le contexte de la dimension sociale de l'aménagement structurel, la Banque Mondiale participe de plus en plus souvent à la mise en place de projets de création d'emplois et de travaux publics multi-sectoriels exécutés par des agences non-gouvernementales. L'Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public pour l'Emploi (AGETIPE), au Sénégal, est un exemple de ce type d'agences. Leur objectif principal consiste à créer des emplois par le biais de travaux d'infrastructure, mis en sous-traitance dans le secteur privé. Une question préoccupante a concerné le besoin d'augmenter les éléments de formation, création de capacités et encouragement d'emplois viables dans cette approche. Afin d'encourager ces aspects, l'OIT collabore avec la Banque Mondiale

et les agences concernées à la mise en place d'un programme de soutien sub-régional dans le but de fournir des services d'assistance technique, de formation et de conseils.

3. UN ENVIRONNEMENT PORTEUR

L'évolution du climat socio-économique dans beaucoup de pays en voie de développement au cours des années 1990 souligne fortement le besoin de créer des emplois productifs et de donner la priorité aux programmes qui utilisent les ressources locales, dont les petites entreprises à fort coefficient de main d'oeuvre, pour la construction et l'entretien des infrastructures. Les compétences à forte intensité d'emploi développées au cours des travaux de construction et de remise en état pourront être utilisées par la suite pour mettre en place des programmes d'entretien décentralisés, s'appuyant au maximum sur le financement local, la gestion locale et l'exécution par les ressources disponibles sur place. A cette fin, un cadre de structures d'organisation décentralisées est nécessaire afin d'assurer la participation locale (collectivités/entreprises/ONG locales) au financement, à la planification et à la mise en place de l'entretien courant et périodique.

L'expérience acquise sur le plan mondial prouve également qu'il existe un besoin croissant de création d'institutions et de capacités dans ce domaine. Les consultants et entrepreneurs internationaux et locaux devront savoir comment concevoir et mettre en oeuvre les diverses options technologiques, et les agences gouvernementales devront savoir superviser et contrôler ces différentes approches. Une analyse des meilleures pratiques et des leçons à tirer de la mise en place de différents projets et programmes devrait permettre d'élaborer plusieurs modèles de créations d'entreprises de construction de routes à forte intensité de main d'oeuvre pour les pays se trouvant à différentes étapes d'expérience des travaux du secteur privé.

L'attrait croissant des méthodes à forte intensité d'emploi dans la construction et l'entretien des infrastructures comporte cependant des risques. Tout d'abord, si l'on ne prête pas suffisamment attention aux travaux administratifs et de création de capacités permettant l'utilisation efficace de ces méthodes, il s'en suivra des résultats inférieurs et, à long terme, l'échec. Il est nécessaire de faire progresser les conseils et les décisions d'orientation vers le choix de technologie et la création d'un environnement porteur, où les entreprises à fort coefficient de main d'oeuvre pourront être réellement compétitives au sein d'une économie de marché libre. Des principes seuls, sans démonstration de meilleures pratiques, ou des meilleures pratiques sans l'appui de principes directeurs n'arriveront pas à produire une augmentation durable de l'emploi des méthodes basées sur la main d'oeuvre – une combinaison des deux éléments, chacun renforçant l'autre, est essentielle.

Les initiatives devront continuer à faire accroître les connaissances en matière d'approches technologiques alternatives par la collaboration avec les Universités et les institutions de recherche et d'information.

La véritable tâche à laquelle les gouvernements doivent maintenant s'attaquer consiste à faciliter une réelle croissance et une réelle compétition, axées sur le marché, dans le secteur des entreprises de travaux publics. Il faudra donc mettre sur pied des programmes et des mesures d'incitation pour encourager les entreprises véritablement indépendantes et autonomes qui pourraient représenter une option viable à la régie intéressée ou aux 'marchés' axés sur le gouvernement dans beaucoup de pays. A cette fin, les associations d'entreprises, qui pourraient être des partenaires sérieux du développement, doivent assumer des responsabilités en matière d'élaboration de programmes structurés de formation et d'encadrement, et être des sociétés entièrement professionnelles et autofinancées.

4. CONCLUSIONS

Les programmes sectoriels à grande échelle d'investissement dans les infrastructures, tout comme les programmes multi-sectoriels au niveau local, présentent un potentiel largement inexploité de création d'emplois et de réduction de la pauvreté, grâce à des méthodes basées sur la main d'oeuvre, au développement du secteur privé et aux approches contractuelles participatives avec les organismes communautaires. Les outils d'orientation et les systèmes d'exploitation déjà en place et introduits, à divers niveaux, dans un nombre croissant de pays en voie de développement peuvent fournir un lien crucial assurant le suivi et la mise en oeuvre au niveau national des déclarations de principe faites par les initiatives ou les conférences mondiales telles que le Sommet mondial sur le développement social (Copenhague, 1995). Bien qu'il soit clair que les politiques d'investissement à fort coefficient d'emploi ne puissent contribuer que de manière limitée à la lutte contre le chômage, le sous-emploi et la pauvreté, leur potentiel est tel qu'il serait déraisonnable de négliger cette approche.

Une réflexion finale - "nous savons que l'emploi constitue le premier pas pour s'échapper de la pauvreté." - Juan Somavia, directeur général de l'OIT.