

Atelier tripartite sous-régional sur les approches HIMO
Dakar, 21-24 novembre 2000

LES INVESTISSEMENTS A HAUTE INTENSITE DE MAIN-D'OEUVRE
UN POINT D'ANCRAGE POUR
LA CREATION D'EMPLOIS ET LA REDUCTION DE LA PAUVRETE
par

JEAN MAJERES, BIT, GENEVE

1. Considérations de politique macro-économique: la question-clé de programmes d'emplois d'urgence et à finalité sociale ou de programmes d'investissement basés sur l'emploi et économiquement rentables

Le BIT a été associé à des programmes d'emploi, depuis près de deux décennies, principalement en Afrique et en Asie. Le but principal des programmes de travaux à Haute Intensité de Main-d'Oeuvre (HIMO) a été *d'influencer les politiques d'investissement* de manière à maximiser leur impact sur la création d'emplois et la réduction de la pauvreté.

Pour le BIT, la politique d'emploi, la politique d'investissement et la réduction structurelle de la pauvreté sont en effet étroitement liées.

L'expérience des deux dernières décennies montre que le traitement séparé de l'investissement de la pauvreté et de l'emploi n'a pas produit les résultats économiques et sociaux qui avaient été promis.

Schématiquement, on peut dire qu'il y a eu jusqu'ici deux approches visant à accélérer le développement économique et à réduire la pauvreté.

- i) La première a donné la priorité absolue à la croissance économique, comme un préalable à l'allègement de la pauvreté, espérant qu'une sorte de ruissellement étendrait automatiquement les bénéfices de cette croissance à la population dans son ensemble. Trop optimiste, cette approche ne s'est pas vérifiée dans les faits, même dans les pays où des taux de croissance du PIB tout à fait raisonnables avaient pu être réalisés.
- ii) La deuxième approche a essayé, par la suite, d'"ajouter" un volet social à la politique économique, une "dimension sociale" largement déconnectée de la stratégie économique; il s'agit ici, par exemple, des politiques dites de traitement social du chômage ou des programmes spéciaux de lutte contre la pauvreté, tels que les filets de sécurité qui ciblent directement les populations démunies. De tels programmes comportent souvent également des travaux publics "spéciaux" ou des projets spécifiques de création d'emplois, mais qui aux yeux des gouvernements sont mis en oeuvre seulement comme mesures de création

d'emplois et de distribution de revenus dans le court terme et pour une durée limitée. Pour le BIT, et compte tenu des expériences, de tels programmes peuvent être nécessaires dans des situations d'urgence, mais ne sauraient être suffisants. Il faut en effet reconnaître que dans la plupart des pays en développement il ne serait pas réaliste de compter sur l'efficacité ou même la faisabilité de filets de sécurité ou d'autres programmes compensatoires ou redistributifs dans un contexte où la majorité de la population vit dans la pauvreté.

Aux yeux du BIT, les programmes d'emploi doivent être liés plus directement à la croissance économique. Ce qui est requis pour la création d'emplois, la réduction de la pauvreté et une distribution plus équitable du revenu dans le long terme est une politique d'investissement pour les pauvres et non pas une politique de compensation.

En d'autres termes, les programmes de travaux intensifs en main-d'oeuvre devraient être conçus comme des instruments de politique économique pour le développement de la capacité productive locale au travers d'investissements rentables en faveur des populations pauvres, et ainsi être placés dans une perspective de croissance économique dans le long terme et d'une plus grande équité sociale.

Un problème additionnel qui s'est posé avec les programmes d'emploi à finalité sociale ou d'urgence a été le fait que ceux-ci ont été souvent caractérisés par une organisation du travail inefficace, une productivité du travail faible, et une qualité insuffisante des réalisations physiques. Ceci a eu pour effet, dans le passé, de créer un doute quant à la rentabilité de l'approche basée sur la main-d'oeuvre, d'où le manque d'intégration des méthodes HIMO et des approches participatives dans les politiques nationales, en particulier la politique d'investissement, la politique agricole et alimentaire, la politique d'industrialisation rurale et de développement régional.

Une stratégie de croissance intensive en emploi est-elle réellement faisable? Est-ce que des travaux HIMO peuvent être rentables et compétitifs? Et quel en serait l'impact potentiel sur l'économie, en particulier en ce qui concerne la création d'emplois et la réduction de la pauvreté?

2. *Importance stratégique du secteur des infrastructures et de la construction, faisabilité et avantages comparatifs de l'approche HIMO*

Avant de répondre à ces questions, il est nécessaire d'expliquer pourquoi le BIT attache autant d'importance aux secteurs des infrastructures et de la construction.

Le choix du secteur des infrastructures et de la construction comme point d'ancrage des politiques HIMO n'est pas dû au hasard. Il y a principalement trois raisons pour ce choix:

- la première est bien connue: le manque ou la dégradation des infrastructures de base, aussi bien productives que sociales, entrave gravement le développement économique et le niveau de vie général des populations:

(ld)

g:\wpwin\docs (invest.dec)

- la deuxième, souvent moins bien connue, concerne le poids de ce secteur dans l'économie:
 - en effet, dans les pays en développement, 50 à 70 pour cent des budgets d'investissement public sont consacrés à la création d'infrastructures et à leur entretien;
 - de même, 50 pour cent de la Formation Brute de Capital Fixe se trouvent dans le secteur de la construction et des infrastructures;
 - ces secteurs représentent de 3 à 8 pour cent du PIB;
 - dans les PMA, les bailleurs de fonds financent une part considérable de ces investissements pouvant aller jusqu'à 80 ou 90 pour cent (par exemple pays sahéliens, Madagascar). Plus de 40 pour cent des transferts des institutions financières internationales vont vers ce secteur;
- la troisième raison tient au fait que c'est dans ce secteur que la marge entre options techniques intensives en main-d'oeuvre et celles plus intensives en équipement est particulièrement importante. Par exemple, en ce qui concerne le secteur des routes (de desserte), pour lequel l'expérience est bien documentée, la situation est comme suit:

Construction de pistes	Option Equipement	Option Main-d'oeuvre
	(% coût total)	
- Coût de l'équipement	80-82 %	30-40 %
- Coût de la main-d'oeuvre	10-12 %	50-60 %

Les conclusions provenant de programmes pilotes et à plus large échelle dans des pays aussi différents que le Ghana, le Lesotho, Madagascar, le Rwanda, le Zimbabwe, le Cambodge, le Laos, la Thaïlande etc., sont que:

- i) les méthodes HIMO sont en termes financiers de 10 à 30 pour cent moins chères que les méthodes basées sur l'équipement;
- ii) elles réduisent les dépenses en devises de 50 à 60 pour cent; et
- iii) elles créent pour un même investissement de 2 à 4 fois plus d'emplois.

Ce dernier point concerne en particulier la main-d'oeuvre non ou peu qualifiée, ce qui permet aux approches HIMO de contribuer de manière substantielle à l'allégement de la pauvreté parmi les couches de population à bas revenu. Ces approches sont un puissant facteur de

monétisation de l'économie rurale.

Bien que moins documentées que pour le secteur des routes, des alternatives HIMO existent également dans l'irrigation (construction de canaux, petits barrages, etc.), les systèmes de drainage et d'évacuation des eaux, de contrôle de l'érosion, de conservation des eaux et des sols, d'aménagement des terres, d'approvisionnement en eau potable, etc., et leur application peut être à la fois rentable et produire des ouvrages de qualité équivalant à celle obtenue avec des technologies conventionnelles basées sur l'équipement lourd.

Ces autres secteurs représentent donc aussi un potentiel substantiel de création d'emplois et d'économie de devises. Ils sont aussi ceux qui bénéficient le plus directement aux populations pauvres, par l'amélioration de leur accès aux ressources productives et aux services sociaux de base.

Bien sûr les méthodes HIMO ne sont pas une panacée et certainement ne peuvent être appliquées à toutes les situations. De nombreuses infrastructures aujourd'hui indispensables au bon fonctionnement d'une économie moderne sont par définition intensives en capital; pour les grands projets d'infrastructures, tels que les routes nationales bitumées, les aéroports ou les infrastructures d'énergie et de télécommunications, les impératifs techniques impliquent tout simplement que les méthodes HIMO ne sont pas une alternative.

3. *Le potentiel macro-économique de l'approche HIMO*

Concernant l'impact macro-économique potentiel de ces techniques HIMO, nous ne savons pas à ce stade *quelle proportion* des investissements totaux *peut* être exécutée avec des méthodes basées sur l'emploi et les ressources locales. Cependant, selon certaines hypothèses de travail plutôt conservatrices adoptées dans divers pays, l'impact potentiel a été estimé comme suit:

Au Ghana, si 20 pour cent des investissements publics et 10 pour cent des investissements privés dans les infrastructures étaient exécutés par les méthodes HIMO, ceci correspondrait à un investissement HIMO annuel d'environ 100 millions de dollars. Ceci créerait 50.000 emplois directs et 75.000 emplois indirects en plus de ceux qui seraient créés avec des méthodes de construction plus conventionnelles. Ces chiffres doivent être comparés à l'objectif gouvernemental de création d'emplois pour tout le pays, qui est de l'ordre de 50.000 par an.

Au Sénégal, en prenant comme objectif de porter le pourcentage du coût de la main-d'oeuvre dans les investissements du BTP de 15 pour cent actuellement à 25 pour cent, on créerait une masse salariale supplémentaire de 6,5 milliards de francs CFA correspondant à la création annuelle de 11.000 emplois directs et d'environ 15.000 emplois indirects; dans ce cas aussi, ces chiffres doivent être rapprochés de l'objectif de création d'emplois du gouvernement pour toute l'économie du pays, qui est de 20.000 par an.

Des estimations similaires existent pour d'autres pays; les résultats sont plutôt

conservateurs en ce sens qu'ils sont basés sur l'hypothèse qu'un emploi créé directement par un investissement HIMO serait à l'origine de 1,5 emploi indirect. Une étude macro-économique récente entreprise à Madagascar a montré que les emplois indirects pourraient être deux fois plus importants que les emplois directs.

Une autre indication macro-économique intéressante provenant d'une étude sur le Rwanda (1991) est qu'un investissement de 1 dollar dans le secteur routier, réalisé avec des techniques HIMO, augmentait le revenu national de 2,8 dollars, tandis qu'un investissement similaire réalisé avec des méthodes intensives en équipement n'avait qu'un effet multiplicateur de 1,2, principalement en raison du transfert d'une proportion importante des dépenses vers l'étranger.

Il faut insister sur le fait que ces potentiels importants de création d'emplois sont le résultat non pas d'investissements supplémentaires, mais de choix technologiques différents dans le cadre de budgets d'investissements déjà existants. En d'autres termes, l'introduction de méthodes HIMO dans la politique courante d'investissements créent des emplois et diminuent la pauvreté de manière *structurelle et durable*.

4. Comment réaliser le potentiel économique et social: Instruments de politique économique et systèmes opérationnels

Il est bien connu qu'en Afrique bon nombre de déclarations ou de plans d'actions spéciaux élaborés dans le passé n'ont pas eu de suite substantielle, en raison du manque d'instruments et de systèmes opérationnels liant les politiques à l'action: de manière générale, on peut dire que plus d'attention doit être accordée aux systèmes opérationnels, aux institutions et aux procédures pour transformer les objectifs politiques en programmes d'actions.

Concernant les investissements dans le secteur des infrastructures de la construction, il est utile de faire une distinction entre les *investissements sectoriels*, tels que ceux dans le secteur routier, qui sont avant tout *basés sur l'offre*; et les *investissements multi-sectoriels locaux* qui bénéficient directement à des collectivités, des villages ou des organisations communautaires clairement identifiés, tels que les petits périmètres irrigués, l'aménagement des terres, les petits barrages, l'approvisionnement en eau, le reboisement, la protection de l'environnement, les écoles et les centres de santé, etc., et qui sont, ou devraient être, *basés sur la demande*.

Les programmes sectoriels sont basés sur l'offre en ce sens qu'ils sont normalement initiés et gérés par des ministères techniques spécifiques, et qu'ils ont une dimension nationale ou régionale généralement reflétée dans l'importance de l'investissement et des budgets de fonctionnement mis à disposition à travers l'investissement public ou l'assistance financière des donateurs. Pour ce type de travaux, il y a eu récemment une tendance à remplacer l'exécution gouvernementale par des modalités d'exécution par le secteur privé, grâce à l'utilisation de petites et moyennes entreprises et d'organisations communautaires.

Les programmes multi-sectoriels locaux impliquent les communautés locales et les collectivités décentralisées plus directement. Les projets basés sur la demande reflètent une

(ld)

g:\wpwin\docs (invest.dec)

variété de besoins ressentis au niveau du village ou de la communauté. Les populations locales recherchent et s'attendent à trouver un appui financier et technique au niveau de l'administration publique la plus proche, généralement la commune, l'arrondissement, ou le quartier dans les zones rurales et urbaines.

Les méthodes HIMO peuvent être introduites aussi bien dans les programmes sectoriels que dans les programmes multi-sectoriels locaux. Les deux types de programmes devraient être vus comme étant complémentaires. Cependant, les objectifs et les approches requises pour exécuter ces différentes catégories de travaux ou pour créer la capacité locale pour le faire sont nécessairement différents. Dans le premier cas, l'accent doit être mis sur l'introduction des politiques basées sur l'emploi et sur les ressources locales dans les programmes des ministères techniques, tels que ceux chargés des travaux publics, de l'agriculture, etc., sur le renforcement des capacités du secteur privé et sur la gestion décentralisée des contrats à l'entreprise. Dans le second cas, l'accent sera mis sur la promotion de la participation des populations, le renforcement des organisations de base, la décentralisation, des possibilités de financement ou de co-financement au niveau local, et sur le renforcement des capacités techniques et de gestion des institutions territoriales.

Le système opérationnel que le programme HIMO du BIT contribue à mettre en oeuvre dans plusieurs pays pour les programmes de travaux publics sectoriels exécutés par le secteur privé est basé sur le renforcement des secteurs privé et public et sur l'utilisation "stratégique" du système d'appel d'offres et d'adjudication des marchés:

- i) un programme de formation en techniques intensives en main-d'oeuvre est offert aux petites et moyennes entreprises intéressées; les entreprises ayant acquis ces techniques sont présélectionnées et qualifiées pour soumissionner;
- ii) parallèlement, une formation est donnée au personnel des ministères et agences techniques ainsi qu'aux bureaux d'ingénieurs-conseil pour qu'ils soient mieux à même de remplir leurs (nouvelles) fonctions, comprenant: la préparation et la supervision des contrats à l'entreprise; l'amélioration/adaptation des procédures contractuelles et administratives, par exemple l'introduction d'un système de paiement rapide et l'établissement, au niveau décentralisé, de procédures d'appels d'offres transparentes et efficaces; etc.
- iii) enfin, le système contractuel et les documents de contrats sont ajustés de manière à devenir le principal instrument stratégique pour mettre en pratique une politique de *création d'emploi liée au progrès social*.

En particulier, l'utilisation de la technologie basée sur l'emploi est spécifiée dans le

(ld)

g:\wpwin\docs (invest.dec)

contrat, ce qui donnera un avantage comparatif aux entrepreneurs formés et qualifiés aux techniques basées sur l'emploi, et assurera que l'investissement réalisé sera à haute intensité de main-d'oeuvre.

En même temps, des clauses spécifiques concernant les conditions de travail sont insérées dans les documents contractuels: le fait qu'un entrepreneur sera oui ou non maintenu sur les listes restreintes d'appels d'offres ouverts aux entreprises à HIMO dépendra de l'application effective de ces provisions sur les chantiers.

Il est rappelé que les normes de travail les plus pertinentes pour le secteur de la construction et des infrastructures concernent: les clauses du travail dans les contrats publics; le salaire minimum; l'âge minimum; la non-discrimination (action positive favorisant les femmes); l'assurance des ouvriers contre les accidents du travail; la sécurité et l'hygiène; et les conditions de travail pour la main-d'oeuvre journalière.

Les avantages pour les différents acteurs sont les suivants:

- Avantages pour les employeurs:
 1. Accès aux marchés publics
 2. Système de paiement efficace
 3. Processus d'appels d'offres et d'adjudications des marchés transparents
 4. Coûts des améliorations sociales couverts dans la soumission
 5. Opportunité de créer ou d'élargir des associations d'employeurs
- Avantages pour les travailleurs:
 1. Emplois (3 à 5 fois plus d'emplois en HIMO par rapport aux techniques fondées sur l'équipement pour le même volume d'investissements)
 2. Conditions de travail améliorées
 3. Opportunité de créer ou d'élargir des associations de travailleurs
- Avantages pour les gouvernements et les bailleurs de fonds:
 - davantage de réalisations physiques par unité d'investissement
 - balance des paiements améliorée
 - objectifs d'emploi et de lutte contre la pauvreté
 - amélioration des revenus et des niveaux de vie
 - meilleure distribution du revenu
 - industrie de la construction renforcée
 - développement du marché intérieur, liens intersectoriels renforcés
 - gestion et crédibilité améliorées
- Avantages pour les ministères du Travail:

- base concrète pour collaborer avec des ministères techniques influents
- instrument concret pour introduire des objectifs de politique sociale dans les politiques économiques (investissements)
- dialogue social.

Etant donné que l'approche répond aux intérêts des différents partenaires, il est probable qu'un large consensus social pour une politique d'investissements intensive en emplois pourra intervenir.

Concernant les investissements locaux et d'intérêt communautaire, le système opérationnel que le Programme HIMO du BIT cherche à promouvoir est basé sur l'introduction de modalités participatives et contractuelles impliquant les organisations communautaires, les groupements d'intérêt économique, les comités de développement villageois, etc.

L'approche contractuelle utilisée dans de nombreux pays de manière ponctuelle, mais à ce stade toujours insuffisamment documentée, a été appuyée par le BIT en raison d'échecs survenus dans le passé avec le paiement de salaires pour des travaux d'intérêt communautaire et en raison d'abus avec le "self-help" sur des travaux publics et sur des travaux communautaires initiés par l'Etat, le parti politique au pouvoir, etc.

Ces échecs ont démontré que le "self-help" officiel et le paiement de salaires pour ce type d'investissements doivent être écartés. Ces méthodes d'organisation du travail entraînent une participation inefficace et un manque d'engagement pour l'exploitation et l'entretien des infrastructures réalisées.

En favorisant chaque fois que possible des arrangements contractuels qui spécifient les droits et les obligations de chaque partie concernée, le BIT a pour objectif de promouvoir un partenariat public/privé innovatif qui permet *d'introduire les principes d'organisation et de négociation dans les secteurs ruraux et urbains jusqu'ici informels et faiblement structurés*. L'intervention d'ONGs sera souvent cruciale pour donner aux communautés locales une formation dans les aspects techniques, d'organisation et de gestion, de les appuyer dans leur négociation et de les aider à remplir leur partie du contrat.

Une politique de décentralisation sera essentielle pour une participation et une association publique/privée efficaces, par exemple dans le domaine de l'établissement et de la gestion des contrats. L'existence d'un fonds de développement décentralisé entraîne souvent une micro-planification, c'est-à-dire l'établissement de critères pour l'allocation des ressources, les priorités pour les co-financements, la coordination entre différentes institutions et contributions, etc. L'approche contractuelle, en plus, fournit une occasion aux collectivités locales et aux organisations de base de combiner des objectifs à court et long terme, des priorités locales et

(ld)

g:\wpwin\docs (invest.dec)

nationales, tel que cela a été démontré dans des programmes de protection de l'environnement ou de travaux de conservation des ressources forestières (Burundi, Mali).

L'expérience montre que la réalisation de contrats communautaires dépend de l'existence de groupements d'intérêt bien organisés; de négociations et d'accords, sous-projet par sous-projet, concernant les apports, le co-financement et les responsabilités; de la décentralisation des pouvoirs de décision au niveau des collectivités locales; de l'existence au niveau local de structures de financement flexibles auxquelles des propositions de micro-investissements locaux peuvent être soumises pour appui; de l'existence au niveau décentralisé d'équipes d'appui technique formées aux méthodes HIMO et aux approches contractuelles participatives. Enfin, un programme cohérent de formation technique, de gestion, d'organisation et de négociation devrait être préparé, testé dans des programmes pilotes et intégré aux différents stades de l'exécution des plans d'investissement.

Conclusion

Les programmes d'investissement sectoriels aussi bien que les programmes multi-sectoriels locaux représentent un potentiel de création d'emplois et de réduction de la pauvreté qui reste à ce jour largement inexploité. Les systèmes opérationnels déjà testés et introduits à différents niveaux dans un nombre croissant de pays en développement ont montré leur efficacité en termes de réalisation des objectifs, c'est-à-dire l'exécution des travaux avec des techniques créant un maximum d'emplois tout en étant rentables et compétitifs, la réduction de la pauvreté, le développement du secteur privé et la promotion de l'organisation sociale à la base. Il est clair que les politiques HIMO appliquées aux investissements dans les infrastructures de la construction ne peuvent contribuer que de manière limitée à la lutte contre le chômage, le sous-emploi et la pauvreté. Cependant, leur potentiel est tel qu'il semble déraisonnable de négliger cette approche.