



NATIONS UNIES

POLITIQUE

des **NATIONS UNIES** pour

la **CRÉATION D'EMPLOIS,**

de **REVENUS,**

et la **RÉINTÉGRATION**

dans les situations **POST-CONFLIT**



NATIONS UNIES
Genève, 2009

POLITIQUE

des **NATIONS UNIES** pour

la **CRÉATION D'EMPLOIS,**

de **REVENUS,**

et la **RÉINTÉGRATION**

dans les situations **POST-CONFLIT**



Le secrétaire général

AVANT-PROPOS

Juin 2009

Pour reconstruire une société en ruine, il faut bien plus que des briques et du mortier. Très souvent, le plus dur est de redonner aux personnes des perspectives, de la dignité et de l'espoir.

L'emploi et la création de revenus sont des éléments essentiels et la solution dans les situations post-conflit. Pour la communauté dans son ensemble comme pour les individus, la création d'emplois et de revenus réguliers peut être un facteur de survie et de relèvement. C'est également la meilleure façon de tendre la main aux jeunes et de réintégrer les ex-combattants et les rapatriés. En un mot, la création d'emploi est essentielle à la consolidation de la paix.

La promotion de la création d'emploi est déjà problématique dans la conjoncture la plus favorable. Elle l'est encore plus après un conflit. Comme l'indique le titre du présent document, cette entreprise requiert une action collective au sein de l'ONU et l'apport de nombreux autres partenaires.

La politique proposée ici s'appuie sur trois volets : stabiliser la création de revenus et d'emplois d'urgence ; promouvoir les possibilités d'emploi au niveau local, là où sont conduites les actions de réintégration ; et apporter un appui à la création d'emplois durables et au travail décent.

Approuvée en mai 2008, cette politique est l'aboutissement de deux années d'études, d'analyse et de travail dans plusieurs organismes du système des Nations Unies. Elle est conçue comme un instrument que l'ONU mettra en œuvre dans les pays pour permettre aux organismes, programmes et fonds d'intervenir individuellement et d'apporter leur contribution à l'ensemble.

Lorsqu'un conflit s'achève, c'est une fenêtre qui s'ouvre pour la réforme économique et sociale. J'espère que cette politique aidera toutes les personnes qui s'occupent d'emploi et de réintégration dans les pays à contribuer encore plus à la paix et la prospérité.



NATIONS UNIES

PRÉFACE

Le soutien à la reconstruction des sociétés, des structures politiques et économiques ravagées par le conflit est l'une des principales responsabilités des Nations Unies. Les occasions de relèvement se présentent souvent tôt, parfois pendant le conflit même. Ces occasions doivent être saisies pour la revitalisation des institutions, des marchés et des entreprises; le rétablissement de la confiance et de l'espoir. La légitimité dont jouissent les Nations Unies rend unique la contribution de cette dernière à ces tâches. Ensemble, les institutions de l'ONU rassemblent beaucoup d'expériences dans les pays, des perspectives mondiales, et des expertises techniques. Nous avons la capacité et la volonté de mettre tout ceci en pratique de façon très efficace.

Lorsque les conflits baissent en intensité, il est vital de délivrer rapidement les dividendes de la paix afin d'aider à l'amélioration véritable de la vie des personnes. Pour cela, il est crucial d'offrir des emplois et des perspectives d'avenir à ces personnes afin qu'elles gagnent leur vie de manière décente. Nous sommes donc heureux d'introduire la présente Politique de l'ONU pour la création d'emplois, de revenus, et la réintégration, approuvée par le Secrétaire général de l'ONU. Ce document représente un effort global du système de l'ONU pour rassembler les connaissances relatives aux pratiques du développement dans les situations post-conflit.

Cette politique reconnaît le lien crucial entre l'emploi et la consolidation de la paix. Elle reflète les résultats de trois années de consultations inter-agences, menées conjointement par l'OIT et le PNUD. De nombreux agences, départements, fonds et programmes des Nations Unies, y compris le DAES, le DAP, le DOMP, la CESAO, la FAO, le HCDH, l'OSAA, le PBSO, la SRSO CAAC, le FENU, le HCR, l'UNICEF, l'UNIFEM et l'UNRWA, ont participé à cet effort. En tant que partenaires principaux dans le relèvement post-conflit, le FMI, la Banque mondiale, et la Banque asiatique de développement ont été également consultés dans l'élaboration de cette politique.

La présente politique s'articule autour d'un ensemble commun de principes directeurs et d'orientations de programmation. Elle met l'accent sur l'importance de stratégies exhaustives en faveur de la promotion de l'emploi et de la réintégration dans les situations post-conflit. Cette politique définit trois volets de programmation :

- le Volet A sur la stabilisation de la création de revenus et d'emplois dans les situations d'urgence vise à renforcer la sécurité et la stabilité, avec l'accent mis sur les personnes et groupes touchés par le conflit ;
- le Volet B sur le relèvement de l'économie locale pour la création d'emplois et la réintégration se concentre sur la promotion de l'emploi au niveau local où la réintégration se produit en fin de compte ; et
- le Volet C sur la création d'emploi durable et de travail décent implique l'appui au renforcement des capacités institutionnelles et politiques au niveau national, y compris un cadre pour le dialogue social.

Cette politique recommande que les programmes dans chacun de ces volets soient entrepris simultanément, aussi tôt que possible, et avec plus ou moins d'intensité et de durée, selon le contexte local.

Complétée par une note de conseils pratiques, cette politique contribue à une compréhension et une approche intégrées à la création d'emplois et la réintégration dans les situations post-conflit. Elle vise à aider l'ONU et les pays partenaires à transformer les premiers programmes pour l'emploi dans les situations d'urgence en opportunités durables, tout en reconnaissant que divers groupes de la population (femmes, hommes, et jeunes) nécessitent différents degrés d'attention et de soutien.

Comme l'a demandé le Secrétaire général de l'ONU, l'OIT et le PNUD, en collaboration avec d'autres partenaires, assumeront le leadership dans l'appui à la mise en œuvre de cette politique. Avec elle, les Nations Unies sont mieux positionnées pour contribuer, de façon constructive, à la résolution des conflits, au relèvement économique et à la consolidation de la paix. Ceci est notre mandat, notre défi, et notre engagement.

Helen Clark
Administrateur du PNUD

Juan Somavia
Directeur général de l'OIT

Octobre 2009

TABLE DES MATIÈRES

Synthèse	9
Introduction	15
1. COMPRENDRE L'EMPLOI DANS LES SITUATIONS POST-CONFLIT : PRINCIPAUX DÉFIS ET POSSIBILITÉS	17
<i>Les défis</i>	17
<i>Les possibilités</i>	20
2. PRINCIPES DIRECTEURS POUR LES PROGRAMMES DE CRÉATION D'EMPLOI, DE REVENUS, ET DE RÉINTÉGRATION	23
3. LES PROGRAMMES	25
3.1. UNE APPROCHE EXHAUSTIVE ET COHÉRENTE	25
3.2. PLANNIFICATION D'UN ACCORD PRÉALABLE AU PROCESSUS DE PAIX	27
3.3. RECOMMANDATIONS DÉTAILLÉES SUR LES TROIS VOILETS DE PROGRAMMATION	28
Volet a : stabiliser la création de revenus et d'emplois dans les situations d'urgence	28
<i>Emplois temporaires en situation d'urgence</i>	29
<i>Allocations ciblées pour la subsistance et démarrage d'activités indépendantes</i>	31
Volet b : relèvement de l'économie locale pour dégager des possibilités d'emploi et faciliter la réintégration	32
<i>Le renforcement des capacités</i>	32
<i>Programmes de relèvement mis en œuvre par la communauté</i>	33
<i>Mesures de relèvement économique local</i>	34
Volet c : création d'emplois durables et de travail décent	36
<i>Soutien aux politiques pour l'emploi</i>	37
<i>Programmes de développement du secteur privé</i>	44
<i>Les règles du jeu</i>	46
4. ANNEXES	51
ANNEXE 1 : les défis du chômage des jeunes	51
ANNEXE 2 : les problèmes d'équité entre hommes et femmes dans l'emploi dans les situations post-conflit	53
ANNEXE 3 : liste d'actions en application des principes directeurs	56
ANNEXE 4 : notions essentielles	60
ANNEXE 5 : acronymes	63



NATIONS UNIES

Politique des Nations Unies

LA CRÉATION D'EMPLOIS, DE REVENUS ET LA RÉINTÉGRATION DANS LES SITUATIONS POST-CONFLIT

Synthèse

Mai 2008

Dans les situations post-conflit, l'emploi est la clé d'un retour rapide à la stabilité, la réintégration, la croissance économique et une paix durable. Le présent document directif des Nations Unies contribue à l'établissement d'une communauté de vues et expose une approche des Nations Unies en faveur de l'emploi et de la réintégration, reposant sur un ensemble de principes et lignes directeurs conçus pour guider l'élaboration des programmes au niveau national. Cette politique a pour objet d'accélérer l'action menée dans le cadre des programmes des Nations Unies, des Fonds et des institutions spécialisées et d'en optimiser les effets, la cohérence et l'efficacité dans un pays sortant d'un conflit. Le présent document porte une attention particulière aux besoins et capacités des populations touchées par un conflit, et plus spécifiquement, au problème du chômage des femmes et des jeunes. Dans une note d'orientation, il précise les modalités du dispositif opérationnel et institutionnel que seront appelés à suivre les différents organes compétents des Nations Unies.

COMPRENDRE L'EMPLOI DANS LES SITUATIONS POST-CONFLIT : PRINCIPAUX DÉFIS, POSSIBILITÉS ET PRINCIPES DIRECTEURS

Les défis : pour favoriser la croissance de l'emploi, il importe de bien connaître l'économie et le marché. Dans un premier temps, il s'agira de rétablir le fonctionnement de l'économie du pays et l'accès aux marchés des biens, des services et du travail, désorganisés par le conflit. La réintégration des ex-combattants (dont les enfants associés aux groupes et forces armés), des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays exige une vigilance constante pour ne pas compromettre ou anéantir les avancées obtenues durant la phase de stabilisation. La création d'emplois pour les jeunes, qui peuvent apporter leur énergie positive et la force de la jeunesse, est un véritable défi car ces jeunes sont souvent enfermés dans le cercle vicieux de la violence, la pauvreté, l'illettrisme et l'exclusion sociale. Il faudra trouver une voie médiane entre les exigences prioritaires de sécurité et les considérations d'équité, en particulier pour des personnes ou groupes de personnes spécifiques, par

exemple les ex-combattants. S'il est essentiel de reconnaître les groupes aux besoins spécifiques, ce traitement particulier peut néanmoins causer du ressentiment dans les communautés s'il n'est pas encadré par une stratégie globale qui respecte les attentes et l'équité de traitement de tous les intéressés. En matière d'emploi et de réintégration, les problèmes à régler (et les perspectives) ne sont pas les mêmes dans les zones urbaines et rurales. Les caractéristiques des marchés du travail de base, les taux de syndicalisation et les niveaux de formation de la main-d'œuvre, de même que l'efficacité des programmes pour l'emploi, sont très différents selon qu'il s'agit de régions rurales ou urbaines. Il importe de traiter les causes profondes du conflit, par exemple l'iniquité dans l'accès à la terre et aux ressources naturelles.

Les possibilités : le passage d'une situation de conflit à la paix crée des possibilités de changement social et économique. Le relèvement socio-économique devra être géré de façon à bénéficier dans toute la mesure du possible à l'ensemble de la population. L'emploi devrait apporter de nouveaux avantages économiques et procurer des dividendes de la paix aux populations touchées. Les Nations Unies sont en mesure de faciliter et catalyser le processus de transformation des potentialités en réalités. Les initiatives de consolidation de la paix devraient améliorer les droits des populations affectées, en portant une attention particulière à la réduction des inégalités envers les femmes, les jeunes et les groupes déshérités, au moyen de réformes politiques, économiques et relatives au marché du travail. Pour optimiser la création d'emplois à forte intensité de main-d'œuvre et l'application de mesures techniques favorables à l'emploi, il s'agira d'effectuer des investissements substantiels dans les infrastructures, s'ils sont économiquement et techniquement possibles.

Principe directeur n°1 : cohérence et exhaustivité

Les programmes doivent se fonder sur des évaluations, y compris celles des programmes préliminaires et du marché du travail. Ils exigent une coordination structurée entre toutes les parties prenantes, faisant fond sur leurs atouts particuliers. Les interventions devraient être intégrées aux politiques et cadres nationaux et sectoriels post-conflit.

Principe directeur n°2 : ne pas nuire

Il convient d'éviter que les programmes aient des effets secondaires néfastes sur les personnes, les communautés, l'environnement et l'économie. Une augmentation massive des flux d'aide peut par exemple conduire à une brutale appréciation du taux de change réel qui pourrait dissuader l'investissement dans les exportations à forte intensité de main-d'œuvre. La surenchère de main-d'œuvre peut ralentir le rétablissement des institutions gouvernementales et créer des distorsions de salaires dans le secteur privé.

Principe directeur n°3 : tenir compte des séquelles du conflit

Les programmes des Nations Unies doivent en tout temps éviter de susciter un conflit ou d'en aggraver les causes. Les activités menées dans les situations post-conflit doivent absolument intégrer une analyse et un suivi constant des causes profondes du conflit et des conséquences du programme.

Principe directeur n°4 : viser la pérennisation

Pour des résultats durables, il faut que le droit à la propriété soit institué au niveau national et local et que soient réalisés des investissements dans le renforcement des capacités des gouvernements, des communautés et autres parties prenantes. Les programmes de création d'emplois à court terme doivent anticiper et compléter d'autres programmes de création d'emplois durables à long terme.

Principe directeur n°5 : promouvoir l'équité entre les sexes

Bien que de légers changements dans la distribution des rôles entre hommes et femmes durant le conflit puissent laisser croire à un renforcement du pouvoir des femmes, les fondements sociaux des relations entre les sexes tendent à rester les mêmes après un conflit. Les programmes doivent systématiquement présenter des évaluations ventilées par sexe et appuyer les activités des hommes et des femmes pour construire de nouvelles relations sociales et économiques.

UNE APPROCHE EXHAUSTIVE ET COHÉRENTE

Pour être cohérentes et exhaustives, les stratégies de promotion de l'emploi et de la réintégration dans les situations post-conflit devraient toujours inclure les trois volets détaillés ci-après dans les programmes. Alors que tous trois stimulent l'emploi, leurs objectifs sont différents, l'un visant la stabilisation, le deuxième la réintégration et le troisième, la création d'emplois à long terme. Ces trois volets sont mis en œuvre en même temps, et sont précédés par la planification d'un accord de consolidation de la paix. Les trois volets sont appliqués dans chaque phase du relèvement mais leur intensité culmine à des périodes différentes.

Dans la planification d'un accord de consolidation de la paix, il importe de commencer à traiter les problèmes d'emploi et autres difficultés socio-économiques post-conflit avant même que le conflit se termine. Des programmes pilotes de création d'emplois peuvent être lancés dans des régions sûres avant même la conclusion d'un accord de paix exhaustif. L'évaluation, entre autres, des besoins post-conflit se fonde sur des informations pertinentes concernant l'emploi et les autres besoins socio-économiques des groupes affectés par le conflit ainsi que leurs communautés. Durant leur exil, la plupart des réfugiés participent à des projets liés à l'emploi. Les programmes pour l'emploi et la création de sources de revenus peuvent se fonder sur le profil socio-économique des réfugiés, rapatriés et des personnes déplacées dans leur pays. Ce profil est établi dans le cadre d'entretiens lors desquels on note leur expérience professionnelle et leurs nouvelles compétences.

Recommandations sur les trois volets des programmes :

- a) Volet A : stabiliser la création de revenus et les mesures exceptionnelles d'aide à l'emploi.
Cet axe de programmation pour l'emploi a pour objet de consolider la sécurité et la stabilité. Les programmes visent généralement des groupes spécifiques touchés par un conflit. Ils sont centrés sur les mesures à court terme, souvent de nature temporaire, qui ont pour effet de rétablir rapidement la paix parmi les groupes cibles, par exemple les ex-combattants, les jeunes exposés à des risques élevés, les rapatriés, les personnes déplacées dans leur pays et d'autres groupes nécessitant des secours urgents ou exposés à d'importants risques d'exploitation ou d'abus, en particulier les femmes. Les programmes de création d'emplois directs contribuent à la stabilisation et aux activités de secours, mais peuvent aussi apporter un premier soutien utile à la reconstruction et au relèvement. S'ils sont bien conçus, ces programmes peuvent contribuer au relèvement économique et social, et rétablir les moyens de subsistance. Ils incluent la création d'emplois temporaires d'urgence notamment au moyen de subventions destinées à faciliter l'accès au travail, la mise en place de services publics de l'emploi et le versement d'allocations (parfois en espèces) pour assurer la subsistance des populations et le démarrage d'activités rémunératrices
- b) Volet B : relèvement économique local pour dégager des possibilités d'emploi et assurer la réintégration. Cette catégorie de programmes pour l'emploi est centrée sur la promotion des possibilités d'emploi au niveau local, là où intervient la réintégration. La reconstitution des communautés offre l'occasion d'aborder les causes profondes du conflit et faciliter la réconciliation à long terme. La participation des acteurs économiques s'élargit et il devient dès lors indispensable de renforcer les capacités et les institutions. L'objectif principal est de consolider le processus de paix et la réintégration. Ces programmes incluent : (i) le renforcement des capacités des gouvernements locaux et autres autorités publiques locales (y inclus les institutions coutumières), les prestataires de services aux entreprises et autres associations ; ii) les programmes de développement axés sur les communautés, notamment les investissements participatifs dans les infrastructures socio-économiques locales, ainsi que les programmes sociaux et les programmes pour la production ; et iii) les programmes de relèvement économique local, qui incluent la consultation des groupes de la communauté au sujet du développement du secteur privé et des services de soutien à l'emploi direct, tels que les programmes de développement du secteur financier et de microfinancement.

c) Volet C : création d'emplois durables et de travail décent.

Ce volet comprend le soutien des initiatives, le renforcement des capacités institutionnelles au niveau national et la création d'un dialogue social afin de s'entendre sur la définition des « règles du jeu ». L'objectif ultime est de promouvoir un développement durable à long terme pour soutenir « l'emploi productif et le travail décent »¹, tout en respectant les droits humains fondamentaux, en encourageant l'équité entre les sexes et en portant attention aux groupes marginalisés. Si la plupart des interventions prévues dans ce volet vont continuer à jouer un rôle à mesure que le relèvement du pays progresse, il est important que leur mise en place débute immédiatement après la crise, en conciliant la nécessité d'une action rapide et l'exigence importante de durabilité. Les principaux programmes incluent : i) un soutien aux politiques macroéconomiques et fiscales, au dynamisme du marché du travail, à la législation du travail, aux politiques d'investissement et aux politiques sectorielles de création d'emplois ; ii) un appui au secteur financier et aux services de développement des entreprises ; et iii) la promotion des institutions actives dans le domaine du travail, entre autres pour améliorer l'employabilité, la protection sociale et autres aspects de la gestion du travail. Ces programmes devraient être promus et approuvés dans le cadre d'un dialogue social entre les mandants tripartites (gouvernement, employeurs et travailleurs) et autres parties prenantes, afin de promouvoir un consensus sur la politique du marché du travail et sur les réformes législatives et institutionnelles.

Le graphique ci-dessous illustre l'évolution des priorités des trois principaux volets de programmation pour l'emploi dans les situations post-conflit. Chaque volet vise une priorité spécifique de consolidation de la paix et un vaste groupe cible. Les stratégies exhaustives suivies dans les programmes pour l'emploi et la réintégration dans les situations post-conflit devraient toujours s'appuyer sur ces trois volets, assortis d'activités interdépendantes. Les trois volets devraient démarrer précocement, de préférence durant les négociations de paix. Chaque volet varie en intensité et en durée lorsqu'il est appliqué à la situation locale. Alors que les volets A et B sont conçus pour traiter les questions les plus urgentes de consolidation de la paix, le volet C a pour objet de soutenir les capacités, les stratégies et les politiques nationales afin de promouvoir des solutions durables. Le volet C exige en principe un délai de démarrage assez long avant d'être efficace, sachant que l'établissement de systèmes nationaux prend un certain temps.

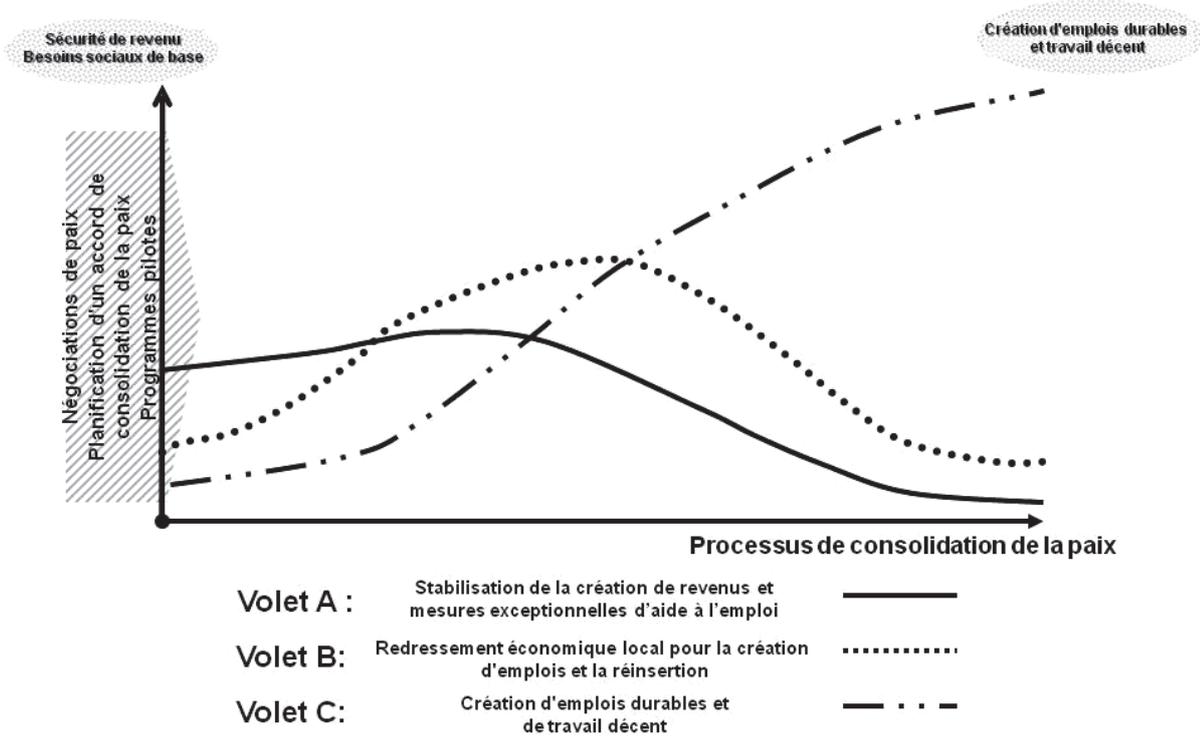
Les programmes devraient être adaptés à la situation spécifique du pays. Les évaluations des besoins en situation post-conflit, de même que l'évaluation des besoins dans la perspective des Objectifs du millénaire pour le développement aideront à déterminer les interventions et activités les plus appropriées, y compris sur des questions transversales telles que l'équité entre hommes et femmes. Les mécanismes de coordination dont dispose à présent le système des Nations Unies permettent de recourir aux connaissances spécialisées des diverses institutions. Plusieurs d'entre elles ont déjà mis au point toute une série d'outils et de programmes précieux et pertinents qui peuvent être utilisés dans les situations post-conflit, par exemple les stratégies concertées de consolidation de la paix.

Le suivi et l'évaluation (S&E) sont des éléments essentiels à la programmation axée sur les résultats, et d'autant plus décisifs lorsqu'il s'agit de programmes pour l'emploi dans les situations post-conflit. Le S&E est particulièrement difficile à assurer dans le contexte post-conflit immédiat. L'élaboration de systèmes de S&E, de même que la formulation rapide d'indicateurs sont des tâches rarement prioritaires au sortir d'une crise, si bien qu'elles sont souvent incomplètes ou trop tardives. Mais sachant que le contexte post-conflit est généralement dynamique et en constante évolution, il est nécessaire de surveiller constamment ces programmes pour l'emploi et de les adapter aux changements, de façon à accroître leur utilité, leur efficacité et leur viabilité au présent et à l'avenir.

¹ La notion de travail décent inclut la possibilité d'exercer un travail productif et convenablement rémunéré, assorti de conditions de sécurité sur le lieu de travail et d'une protection sociale pour la famille. Le travail décent donne aux individus la possibilité de s'épanouir et de s'insérer dans la société ; il leur donne aussi la liberté d'exprimer leurs préoccupations, de se syndiquer et de prendre part aux décisions qui auront des conséquences sur leur existence. Il suppose une égalité de chances et de traitement pour les femmes et les hommes.



Un seul programme en trois volets conjoints (Les courbes mesurent l'intensité)



INTRODUCTION

1. Pour intensifier ses activités en cours dans les situations post-conflit, l'Organisation des Nations Unies doit se doter d'une politique cohérente et efficace qui place l'emploi au cœur du processus de paix. Dans de telles situations, l'emploi est vital pour assurer, dans les plus brefs délais, la stabilité, la réintégration, la croissance économique et une paix durable car il peut : i) constituer un premier soutien aux ex-combattants et aux personnes rapatriées en attendant les mesures de réintégration durable en cours d'élaboration ; ii) délivrer les dividendes de la paix aux communautés les plus touchées par le conflit ; et iii) jeter les fondements d'une nouvelle ère du développement. Il est à présent reconnu que l'emploi et la création de sources de revenus contribuent de manière décisive à la réintégration et au processus de paix. Toutefois, les Nations Unies, les institutions financières internationales (IFI) et la communauté internationale au sens large doivent redoubler d'efforts pour intensifier les activités en cours et les inscrire dans un cadre stratégique commun.
2. Le présent document directif fait suite à la décision n°2006/50 du 28 novembre 2006 par laquelle le Secrétaire général des Nations Unies charge l'Organisation internationale du Travail (OIT) et le Bureau pour la prévention des crises et le relèvement dans le cadre du PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement), de diriger conjointement un groupe de travail inter-agences² en vue d'élaborer un document stratégique à l'échelle du système des Nations Unies, sur la création d'emplois et de revenus et la réintégration dans les situations post-conflit, ainsi qu'une note d'orientation opérationnelle sur le sujet. La Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), en leur qualité de partenaires dans le domaine du relèvement post-conflit, ont été consultés durant l'élaboration de cette politique, qui s'ajoute aux travaux de la Commission de consolidation de la paix, en particulier dans sa proposition de stratégies intégrées de stabilisation, réintégration, relèvement économique et développement³. La politique générale est aussi étroitement liée aux objectifs et buts énoncés dans les résultats du Sommet mondial de 2005 et dans la Déclaration ministérielle du Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC)⁴. La déclaration reconnaît que le travail décent est l'un des piliers des activités de consolidation de la paix dans le système des Nations Unies et au-delà.

² BAsD, CESA0, FAO, OIT, FMI, HCDH, OSAA, PBSO, SRSG CAAC, FENU, DAES, PNUD, DAP, DPKO, HCR, UNICEF, UNIFEM, UNRWA et BM.

³ Il convient de rappeler que dans son rapport du 2 décembre 2004, « Un monde plus sûr: notre affaire à tous », le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, avait souligné la nécessité d'une approche intégrée de la consolidation de la paix, l'importance de la réintégration et de la réadaptation en tant que parties intégrantes de cette approche, et l'impératif majeur qui en résulte pour les Nations Unies. Il avait aussi reconnu que le Système des Nations Unies n'avait pas encore porté à ces questions toute l'attention qu'elles méritaient.

⁴ Le document relatant les résultats du Sommet mondial de 2005 contenait des décisions visant à faire du plein emploi et de l'emploi productif et du travail décent pour tous y compris pour les femmes et les jeunes, un objectif central des politiques nationales et internationales en ce domaine, ainsi que les stratégies nationales de développement. En conséquence, la Déclaration ministérielle de 2006 de l'ECOSOC sur la création d'emplois et le travail décent pour tous exhortait les gouvernements, la communauté internationale et toutes les organisations internationales pertinentes, y compris le système des institutions des Nations Unies, à contribuer, dans le cadre de leurs programmes, mesures et activités, à la création d'un contexte propice à la concrétisation de ces objectifs aux niveaux national et international. La Commission du développement social, lors de sa 46e session, a approuvé un texte consensuel intitulé « promouvoir le plein emploi et le travail décent pour tous » qui recommandait, entre autres, que l'ECOSOC appelle de toute urgence les gouvernements à poursuivre les efforts en vue de la ratification et l'application totale des conventions pertinentes de l'OIT et des principes fondamentaux énoncés dans l'Agenda du travail décent, et qu'il plaide pour l'établissement et l'application de politiques et stratégies intégrées favorisant la possibilité, pour les jeunes, y compris des régions rurales, de suivre une préparation, trouver et conserver un emploi à temps plein et productif, convenablement rémunéré, et l'intégration de l'emploi des jeunes aux stratégies nationales de développement.

3. Cette politique est conforme et complémentaire à d'autres processus inter-agences visant à conforter le soutien aux pays en transition dans des contextes post-conflit, à l'instar des travaux en cours au sein du Groupe de travail thématique (CWGER) du Comité permanent inter-agences sur le relèvement accéléré, du Groupe de travail des Nations Unies sur les problèmes de transition, du Groupe de travail inter-agences sur le désarmement, la démobilisation et la réintégration (IAWG-DDR) et autres groupes de travail des Nations Unies chargés des questions relatives à la consolidation de la paix⁵. Cette même politique vise à combler les lacunes qui ont été constatées aussi dans ces instances, en particulier en matière d'emploi et de réintégration.
4. Elle permet aussi une compréhension partagée et assure une approche de l'emploi et de la réintégration à l'échelle du système tout entier des Nations Unies, reposant sur un ensemble de principes et directives conçus pour faciliter la programmation au niveau national dans les situations post-conflit. Cette politique a pour objet d'augmenter progressivement et optimiser les effets, la cohérence et la viabilité du soutien à l'emploi et à la réintégration apporté aux gouvernements et populations par les programmes des Nations Unies, les Fonds et les institutions spécialisées dans ces situations complexes.
5. Il s'agit tout particulièrement de veiller à ce que cette politique réponde aux besoins et capacités de tous les groupes touchés par le conflit, dont les veuves et les orphelins, les femmes et hommes handicapés, les jeunes, les personnes déplacées dans leur pays, les réfugiés et autres groupes vulnérables. Il conviendra de s'assurer que la politique choisie traite de manière exhaustive les problèmes d'emploi des femmes et des jeunes dans les situations post-conflit. Les interventions ciblées doivent trouver une voie médiane entre le « tout sécuritaire » et les considérations d'équité à long terme. Cette politique a pour objet d'offrir un cadre holistique et intersectoriel qui pourra être utilisé pour atteindre des groupes spécifiques et ciblés mais cependant compris dans le cadre d'une approche exhaustive et durable mise au point dans un accord préalable à la paix ou durant la phase de conflit.
6. Le présent document directif comprend les sections suivantes :
 - Section I : Comprendre l'emploi dans les situations post-conflit : principaux défis et possibilités
 - Section II : Principes directeurs pour les programmes de création d'emplois, de sources de revenu et de réintégration.
 - Section III : Programmes

Annexes :

1. Le défi du chômage des jeunes
2. Les problèmes d'équité entre hommes et femmes dans l'emploi dans les situations post-conflit
3. Liste d'actions liées aux principes directeurs
4. Notions essentielles
5. Abréviations
7. Une note d'orientation opérationnelle, *Création d'emplois, de sources de revenu et réintégration dans les situations post-conflit* expose le dispositif opérationnel et institutionnel et notamment la distribution des rôles et des responsabilités entre les différents organes des Nations Unies en ce domaine.

⁵ D'autres groupes de travail inter-agences ont étudié les lacunes dans les activités de soutien de l'ONU à la réforme du secteur de la sécurité, la primauté du droit et l'administration publique, la gouvernance locale, la transparence financière et l'obligation redditionnelle dans le contexte de la consolidation de la paix.

1. COMPRENDRE L'EMPLOI DANS LES SITUATIONS POST-CONFLIT : PRINCIPAUX DÉFIS ET POSSIBILITÉS

Les défis

8. L'emploi et le travail indépendant permettent aux hommes et aux femmes touchés par un conflit de s'assurer un moyen de subsistance durable, et sont des facteurs essentiels à la consolidation de la paix. La croissance de l'emploi induit un relèvement de grande ampleur dont personne n'est exclue et joue un rôle clé dans la réintégration durable des ex-combattants hommes et femmes et des rapatriés. Mais la croissance de l'emploi ne va pas de soi. Il est déjà difficile de promouvoir la croissance de l'emploi en temps de paix, et bien plus encore dans une situation post-conflit. Les conflits détruisent les infrastructures, bloquent l'investissement privé et les exportations, détériorent le tissu social, détruisent les emplois et font baisser les salaires. Dans les situations post-conflit s'ajoutent aussi les épreuves supplémentaires que sont l'incertitude et le manque de sécurité, notamment à cause des vols et des pillages. L'économie en période de conflit détourne les avoirs publics et privés de leur rôle socio-économique légitime et donne lieu au commerce et contrats illicites. Les institutions communautaires et gouvernementales ne sont plus en mesure d'assurer un filet de sécurité et des services publics vitaux, ouvrant la porte à une catastrophe humanitaire. Dans un contexte aussi difficile, la politique de l'emploi doit promouvoir des possibilités d'emploi plus stables, ouvertes à tous et rémunératrices, autrement dit, des emplois qui concourent à réduire le chômage et les disparités régionales et sociales qui souvent entretiennent les conflits. Bien que la reconstruction financée par des aides crée des emplois en abondance durant le volet de stabilisation et d'activités de secours, son effet n'est souvent pas durable. Ces emplois financés par l'aide peuvent contribuer à la stabilisation de la situation post-conflit et rétablir les sources de revenus, mais il importe d'éviter les retombées néfastes sur l'économie locale, provenant en particulier des mécanismes de transmission qui affectent les prix, les salaires, la productivité et l'offre de biens et services. Le premier impératif de la politique de l'emploi est d'assurer le passage d'une création d'emplois soutenue par l'aide à une croissance de l'emploi durable et non assistée dans les secteurs public et privé.
9. La création de possibilités d'emploi pour les jeunes est un impératif majeur. Les victimes et les auteurs des conflits incluent un nombre disproportionné de travailleurs du groupe d'âge des 15-24 ans⁶. Même en temps de paix, le taux de chômage des jeunes est souvent trois fois supérieur à la moyenne. Le chômage des jeunes est particulièrement élevé en Afrique. Non seulement l'économie locale au sortir d'un conflit est trop limitée pour offrir aux jeunes un premier emploi ou la possibilité de créer une entreprise, mais souvent, les jeunes travailleurs sont aussi victimes du conflit et mal préparés à entrer sur le marché du travail ou créer leur propre entreprise. Traumatisés par la guerre, orphelins et/ou séparés

⁶ L'Assemblée générale des Nations Unies définit « les jeunes » comme étant des personnes de 15 à 24 ans révolus. Il est toutefois intéressant de noter que l'Article 1 de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant définit comme enfants les personnes jusqu'à 18 ans. Cet écart est intentionnel, dans la mesure où l'on a voulu assurer par cette Convention une protection et des droits à un groupe d'âge qui soit le plus vaste possible, sachant qu'il n'existait pas de Convention des Nations Unies sur les droits des jeunes. Beaucoup de pays fixent aussi la limite de cette classe d'âge au moment où la personne est traitée comme adulte devant la loi – limite souvent désignée par l'expression « âge de la majorité ». Toutefois, la définition du champ d'action et les nuances dans l'interprétation du terme « jeunesse » varient souvent d'un pays à l'autre selon des facteurs socioculturels, institutionnels, économiques et politiques particuliers. Dans la catégorie des jeunes, il est aussi important de distinguer entre les adolescents (13 – 19) et les jeunes adultes (20-24) étant donné que leurs problèmes sociologiques, psychologiques et physiologiques sont parfois différents. Voir également la note 27 à l'annexe 1 du présent document stratégique pour de plus amples informations.

de leurs familles et de leurs communautés, beaucoup n'ont pas reçu l'éducation de base et les compétences socio-professionnelles nécessaires pour réussir en tant qu'entrepreneurs ou salariés. Les jeunes travailleurs sont aussi en âge d'avoir des enfants et lorsqu'ils en ont, se retrouvent avec une double charge de travail, qu'ils ne pourront assumer que s'ils reçoivent une assistance sélective et ciblée. Les jeunes sans emploi ou les jeunes hommes et femmes sous employés se trouvent souvent pris dans le cercle vicieux de la violence, la pauvreté, l'analphabétisme et l'exclusion sociale. Le défi consiste à offrir aux jeunes hommes et femmes des possibilités d'échapper à ce cercle vicieux en leur assurant à l'issue d'un conflit une source de revenus durables en tant que salariés ou travailleurs indépendants.

10. Les jeunes enrôlés dans un conflit armé acquièrent un certain pouvoir, qui est souvent néfaste. Certains ont connu des situations qui exigeaient des compétences d'organisation et de direction, et ont acquis le sens du pouvoir par le recours à la force. Les programmes d'emploi dans un contexte post-conflit doivent offrir une alternative positive et productive aux activités violentes et illégales, en créant des emplois légaux (même informels) pour les jeunes travailleurs. Les jeunes femmes et jeunes filles sont exposées à d'autres risques et difficultés, y compris un risque accru d'infection au VIH, de viol, d'autres formes de violences sexuelles et un risque de rejet par leur propre famille et communauté. Certaines femmes et jeunes filles deviennent mères à la suite des viols commis durant le conflit. Les jeunes handicapés et blessés dans un conflit armé sont particulièrement vulnérables et marginalisés en raison de leurs difficultés à entrer dans l'économie. Pour évoluer vers un emploi ou une activité indépendante viables, les jeunes victimes et auteurs d'un conflit peuvent avoir besoin de soins de santé spécifiques, de formation professionnelle, de conseils, de soutien à l'enfance et d'une éducation de base accélérée ou d'une subvention pour créer leur entreprise et acquérir les aptitudes élémentaires indispensables à la vie sociale.
11. L'emploi et la réintégration sont non seulement tributaires du marché du travail, lorsqu'il fonctionne, mais aussi des marchés des biens et services. A l'issue du conflit, les taux de chômage urbain et rural sont généralement élevés, tant dans l'économie formelle que dans le secteur informel. Le chômage augmente à mesure que les activités guerrières et illégales diminuent. Les mécanismes du marché assurant la liaison entre l'offre et les demandeurs d'emploi deviennent parfois inopérants lorsque les flux d'information, de prestations de services sociaux et de transport sont interrompus. La relance du marché du travail est également compromise par la rupture des relations sociales, d'où le manque de confiance au sein des communautés, l'impossibilité d'honorer les contrats et l'absence de pouvoir d'achat. Même des marchés en plein air sont parfois fermés pour des raisons de sécurité. Le manque de sécurité restreint la libre circulation des biens et des travailleurs. Le relèvement post-conflit intervient de manière inégale selon les secteurs et régions. Les politiques de l'emploi doivent être appliquées le plus tôt possible, être rapidement ajustées et s'attaquer aux principaux obstacles qui bloquent le fonctionnement des marchés du travail et des biens.
12. Les problèmes (et les possibilités) en matière d'emploi et de réintégration dans les situations post-conflit sont très variables selon qu'il s'agit de régions rurales ou urbaines, qui se distinguent de par leurs caractéristiques très différentes des marchés du travail de base, des niveaux de syndicalisation et de formation de la main-d'œuvre, et des résultats attendus des programmes pour l'emploi. Dans la plupart des zones rurales, l'agriculture assure l'essentiel des possibilités d'emploi salarié ou indépendant. Les efforts devraient toutefois être centrés sur une croissance de l'emploi « rural » plutôt qu'« agricole » de façon à assurer la sécurité alimentaire, la création de sources de revenus durables et la réintégration. Bien souvent, la priorité sera de soutenir l'expansion des petites entreprises agricoles et en particulier, de soutenir les groupes touchés par le conflit dans ce secteur. Il est également nécessaire d'élargir le champ d'application du programme pour y inclure le développement des entreprises. Il est effectivement possible d'appuyer à la fois l'agriculture, les compétences de gestion et l'augmentation de la valeur dans l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement. Cette réorientation peut accroître la contribution de l'agriculture au développement économique dans son ensemble. La création d'emplois dans des zones plus productives réduira aussi la pression qui pèse sur les zones fragiles. La conception de politiques appropriées exige la contribution de multiples parties prenantes, dont un certain nombre de Fonds et programmes des Nations Unies. Dans le cadre de cette approche multipartite, il est nécessaire de coopérer avec les gouvernements à la création d'un environnement propice, notamment sous forme de garanties légales adéquates et dans la pratique, par la création d'emplois et de sources de revenu dans les zones rurales, le tout dans un cadre de réglementation clair et stable.

13. Les marchés des biens et du travail - et partant la réintégration - fonctionnent mieux lorsqu'il existe une démarcation claire entre les droits de propriété individuelle et les droits de propriété des collectivités. Bon nombre de conflits dans le monde sont directement ou indirectement liés à des questions d'accès aux ressources, notamment à la terre et aux moyens de subsistance. L'un des défis majeurs dans les situations post-conflit est donc de veiller à la solidité des institutions locales afin de rétablir l'accès aux ressources perdu à cause du conflit et des déplacements de population. À cet égard, il conviendra de renforcer rapidement la primauté du droit et l'accès à l'appareil judiciaire, si possible dès les retours et la réintégration. Les conditions propices au retour et à l'emploi incluent non seulement la sécurité physique mais aussi juridique, d'où la nécessité d'établir en temps utile des dispositifs justes, transparents et équitables de résolution des conflits afin de rétablir les droits fonciers et les droits de propriété et d'éviter toute discrimination dans l'attribution de ressources et de possibilités d'emploi.
14. De manière générale, les droits de propriété posent deux catégories de problèmes : i) la protection de ces droits et en particulier, la sécurité des droits fonciers des personnes après un conflit ; et ii) le rétablissement des droits de propriété des personnes déplacées, réfugiées ou rapatriées, et/ou l'attribution d'une indemnisation équitable et/ou de ressources foncières de substitution. On voit se constituer un ensemble de bonnes pratiques internationalement convenues en matière de droits de propriété dans les situations post-conflit, tels les Principes de Pinheiro⁷ sur la restitution des terres et des biens immobiliers. Il est important que les institutions locales et nationales soient habilitées à examiner les plaintes relatives à la propriété et aux terres et détiennent les compétences techniques et institutionnelles nécessaires pour exercer les fonctions requises. Il conviendra de veiller tout particulièrement à la reconnaissance, l'application et la protection des droits de propriété et des droits fonciers, ainsi que la sûreté de ces derniers, pour les groupes particulièrement vulnérables et notamment les veuves et les orphelins, les personnes handicapées, les jeunes et bien souvent, les femmes de manière générale. Les jeunes femmes risquent d'être particulièrement désavantagées dans ce processus sachant que les idéologies qui prévalent actuellement en matière de propriété foncière et d'héritage favorisent plutôt les hommes. Il est particulièrement nécessaire d'habiliter à la fois les tribunaux locaux et les représentants des collectivités, qui sont respectés par l'ensemble des parties. Enfin, on constate parfois des cas de spoliation de terres par les élites locales ou nationales dans l'après-conflit. Ces pratiques risquent non seulement de restreindre les possibilités économiques pour les populations locales mais aussi de créer des tensions et des frustrations au sein des collectivités. La primauté du droit et l'accès à la justice doivent protéger les personnes contre de tels comportements discriminatoires et arbitraires. Autant que possible, des mesures devraient être prises pour attirer l'attention sur ce risque et soutenir les institutions locales et nationales qui s'efforcent de prévenir la spoliation des terres.
15. Les activités des Nations Unies en vue d'appuyer la réintégration n'ont produit que des résultats mitigés, surtout en raison des difficultés qui entourent la création d'emplois ou d'activités indépendantes durables. L'objectif de réintégration effective et durable dans le cadre d'une stratégie de désarmement général, de démobilisation et de réintégration s'est souvent avéré illusoire. Cet état de fait peut saper ou annuler tous les résultats obtenus et aggraver l'insécurité dans les situations post-conflit. Alors que la création du Groupe de travail inter-agences sur le désarmement, la démobilisation et la réintégration (IAWG-DDR) et les normes intégrées qui s'y rapportent, constitue un progrès, qui fait que les programmes DDR sont certes plus cohérents et normalisés mais souvent isolés du contexte socio-économique. La capacité de réintégration des Nations Unies reste limitée et fragmentée, et pâtit d'une insuffisance de planification, de coordination et de ressources. Qui plus est, dans les cas où un financement a été obtenu, il s'est avéré très difficile de maintenir les programmes de réintégration ou de les convertir efficacement en programmes à long terme pour l'emploi. De manière générale, il n'y a pas eu d'approche exhaustive faisant aussi intervenir les secteurs public et privé.

⁷ En ce qui concerne les personnes déplacées en particulier, les Principes des Nations Unies sur la restitution des logements et des biens des personnes réfugiées ou déplacées (les Principes de Pinheiro) peuvent fournir des orientations pour le règlement des questions relatives aux droits de propriété: <http://cohre.org/store/attachments/PinheiroPrinciples.pdf>

16. À ce jour, les institutions des Nations Unies, les IFI et autres parties prenantes ne sont pas parvenues à appliquer des approches multidisciplinaires, coordonnées et objectives pour la création d'emplois et la réintégration. Pour établir un pont entre les programmes pour l'emploi et la réintégration précoce, il faut une planification stratégique, des programmes bien conçus et une utilisation judicieuse des connaissances techniques et de la capacité limitée des Nations Unies en matière d'emploi. Ces programmes, qui démarrent sur la base d'une approche des Nations Unies à l'échelle du système et pour une durée plus longue, devraient faire fond sur les atouts particuliers des institutions onusiennes et organisations extérieures. Il conviendrait de tirer parti de ce gisement de connaissances spécialisées et d'échanger les politiques, les outils et les bonnes pratiques. Pour que les stratégies, les politiques et les programmes pour l'emploi et la réintégration soient efficaces et fructueux, les Nations Unies doivent collaborer étroitement avec d'autres parties prenantes telles que la communauté des donateurs, les gouvernements nationaux et locaux, les organisations non-gouvernementales internationales et locales (ONG) y compris les organisations de travailleurs et d'employeurs ainsi que le secteur privé.
17. En définitive, il s'agit de trouver une voie médiane entre le « tout sécuritaire » et les considérations d'équité, en particulier lorsqu'elles visent des individus ou des groupes spécifiques – tel est le défi que doivent relever les Nations Unies et d'autres institutions d'aide et de secours. Ceci est particulièrement important lorsqu'il s'agit d'appliquer des projets dits à effet rapide. Le fait de porter une attention spéciale aux ex-combattants peut susciter des ressentiments au sein des communautés où la réintégration est en cours. Les tensions ethniques, religieuses et régionales risquent de s'aggraver si les programmes des Nations Unies semblent favoriser un groupe ou une région. Au début des activités, il est nécessairement mis l'accent sur les ex-combattants exposés à des risques élevés, les réfugiés rapatriés et les personnes déplacées dans leur pays, hommes et femmes, mais les programmes devraient être ouverts à tous les membres des communautés aussi promptement que possible. L'iniquité dans l'accès aux terres et la distribution des revenus provenant des ressources naturelles est une source fréquente de conflits. Les stratégies de consolidation de la paix peuvent régler ces problèmes d'équité en recourant à des incitations fiscales et de redistribution afin de réduire le plus possible les tensions sociales.

Les possibilités

18. La fin du conflit dégage une possibilité de réformes sociales et économiques. Les ex-combattants de même que les victimes se félicitent de la fin des hostilités et entendent « donner une chance à la paix ». Les négociations pour la paix et la phase consécutive à l'accord de paix peuvent offrir des perspectives de réformes politiques et du marché du travail pour améliorer la situation des femmes et des groupes déjà déshérités auparavant. Les programmes pour l'emploi dans les situations post-conflit peuvent consolider les acquis en encourageant l'équité entre les sexes et l'ouverture de nouvelles possibilités à des groupes ethniques précédemment marginalisés. Un environnement de travail plus sûr et plus équitable peut encourager l'investissement public et privé nécessaire à une croissance qui profite à tous et qui réduit les risques. La diversification des exportations autres que les ressources naturelles, par l'expansion d'exportations à forte intensité de main-d'œuvre et le tourisme peuvent jouer un rôle particulièrement important à cet égard.
19. Les activités de secours et de reconstruction post-conflit peuvent offrir aux jeunes travailleurs une première expérience du travail structuré et faciliter l'entrée généralement difficile dans le monde du travail. C'est aussi une occasion particulière pour les jeunes femmes dont les obligations au foyer limitaient auparavant leur accès au travail ou aux activités d'éducation. Les femmes qui précédemment restaient cantonnées sur les marchés non rémunérés et informels peuvent aussi accéder au travail formel et structuré. Les jeunes travailleurs, qui sont pour la plupart des primo-demandeurs d'emploi, pourraient préférer s'orienter vers de nouvelles activités cruciales pour la reprise économique et la modernisation, par exemple dans le secteur des technologies de l'information et des communications (TIC), le tourisme et les technologies agricoles modernes. Les jeunes travailleurs peuvent aussi recevoir une formation d'employés dans les hôpitaux mobiles ou communautaires, ou encore travailler en tant qu'assistants juridiques ou enseignants. Des enquêtes révèlent que les emplois et l'accès à la terre sont les demandes les plus fréquentes

formulées par les ex-combattants. Mais les progrès initiaux peuvent évoluer vers la frustration et la désillusion si la croissance de l'emploi s'arrête. Nouveaux arrivants sur le marché du travail, les jeunes sont souvent les premiers à percevoir les effets des retournements de conjoncture. Lorsqu'un conflit social menace la croissance, toutes les parties prenantes ont intérêt à promouvoir des mesures économiques permettant la création d'un nombre croissant d'emplois de débutants et d'activités indépendantes pour les jeunes.

20. L'investissement dans les petites exploitations agricoles peut délivrer des bienfaits multiples et rapides après un conflit. Il peut absorber la demande d'emplois en offrant des possibilités de travail indépendant et salarié. L'augmentation de la production alimentaire locale peut faire baisser le prix des produits alimentaires locaux et accroître la sécurité alimentaire des ménages. Elle peut aussi créer des possibilités immédiates de revenus pour les ex-combattants et les personnes déplacées et réfugiés lorsqu'ils reviennent chez eux. Mais la caractéristique sans doute la plus importante de ce type d'investissement est qu'il peut contribuer à stimuler toute une série de marchés locaux (marchés des intrants autant que des extrants) et favoriser l'accélération de la croissance économique. Il convient de ne pas sous-estimer l'importance du développement du marché de l'agriculture pour l'emploi et la croissance, non seulement dans les situations post-conflit immédiates mais aussi pour la croissance économique et la stabilité à long terme.
21. L'aide massive destinée à l'investissement dans les infrastructures peut être utilisée pour financer des travaux à forte intensité de main-d'œuvre réalisés avec des techniques favorables aux travailleurs. Les fonds d'assistance peuvent servir de levier pour l'emploi immédiat et efficace d'ex-combattants, de personnes déplacées et de rapatriés, par exemple pour la reconstruction de routes de desserte, d'écoles et d'hôpitaux dans les régions les plus touchées par le conflit. Les partenariats entre le secteur privé et les communautés peuvent valoriser les services de TIC et former des jeunes travailleurs à l'utilisation des nouvelles technologies. Les terres réhabilitées dans le cadre de projets d'action contre les mines ou d'irrigation peuvent être utilisées pour démontrer qu'il existe des technologies plus productives. Les programmes de formation DDR (désarmement, démobilisation et réintégration) peuvent dispenser de nouvelles qualifications soit techniques soit de gestion d'entreprise, créant ainsi des possibilités pour les femmes et autres groupes marginalisés. La reconstruction collective des communautés peut contribuer à restaurer le capital social et humain tout en promouvant le dialogue social et la réconciliation.

2. PRINCIPES DIRECTEURS POUR LES PROGRAMMES DE CRÉATION D'EMPLOIS, DE REVENUS ET DE RÉINTÉGRATION

22. Les stratégies, politiques et programmes des Nations Unies devraient être axés sur un ensemble de principes indispensables pour l'efficacité de la création d'emplois et de revenus et la réintégration dans les situations post-conflit. L'expérience a montré que les principes directeurs ci-après sont particulièrement importants et utiles.
23. **Principe directeur n° 1 : cohérence et exhaustivité**
Les programmes d'emploi et de réintégration devraient être abordés de façon cohérente et exhaustive, en évitant les mesures isolées ou parcellaires. Pour promouvoir efficacement la création d'emplois à court et à long terme, il est indispensable que les interventions soient flexibles et interdépendantes, et basées sur des évaluations du marché du travail et une bonne connaissance de l'évolution des situations post-conflit. Ces interventions exigent une coordination entre les Nations Unies, les IFI et les donateurs bilatéraux, faisant fond sur les atouts particuliers de toutes les parties prenantes. Les interventions en faveur de l'emploi devraient être explicitement incluses dans les Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP), les plans d'action pour la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) ainsi que dans les cadres de programmation tels que le Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) et la stratégie d'aide-pays (CAS) de la Banque mondiale. La création d'emplois et de revenus devrait être intégrée et programmée dès le début du processus de relèvement.
24. **Principe directeur n°2 : ne pas nuire**
Les Nations Unies, les organisations donatrices et les autres programmes publics et privés de financement de l'aide devraient éviter les effets secondaires néfastes sur les personnes, les communautés, la société et l'économie, y compris le marché du travail. Le mot d'ordre « ne pas nuire » est plus facile à expliquer qu'à réaliser, dans la mesure où l'afflux massif de l'aide dans les pays sortant d'un conflit provoque des distorsions économiques dont il est difficile d'atténuer les effets. Par exemple, les programmes devraient limiter à un strict minimum les bouleversements des marchés du travail privé et public. L'afflux de l'aide, bien que répondant à des objectifs humanitaires, peut conduire à une inflation des gains et des salaires et une hausse brutale des taux de change réels. Celle-ci risque de freiner les investissements dans les exportations agricoles, minières ou forestières à forte intensité de main-d'œuvre. De même, la course au recrutement déclenchée dans le cadre des différents programmes pour engager des travailleurs qualifiés ou des cadres peut freiner les initiatives de reconstruction de secteurs essentiels et par là ralentir le relèvement des institutions gouvernementales nationales et locales. Une brusque hausse des niveaux de salaires causée par les programmes d'aide à la création d'emplois peut également ralentir la croissance de l'emploi dans le secteur privé en induisant une hausse des taux. Les méthodes concrètes pour ne pas nuire requièrent obligatoirement une évaluation et une analyse appropriées des circonstances locales et par principe, le recours maximum aux systèmes et aux experts locaux. Les programmes de perfectionnement des compétences et de création de revenus devraient se fonder sur une recherche aussi précise que possible de la situation du marché. Ce principe exige une coopération entre les institutions pourvoyeuses d'aide et les investisseurs étrangers afin d'éviter de nouvelles distorsions dans des économies déjà dévastées. Ce principe exige aussi que les Nations Unies, les organisations donatrices et autres

programmes d'aide évaluent systématiquement les effets potentiels et l'impact réel sur l'emploi des programmes d'aide et des programmes humanitaires, en surveillant ces effets de façon à créer des programmes qui optimisent la création d'emplois. Le suivi et l'évaluation (S&E) sont particulièrement importants en raison de : i) la très faible capacité institutionnelle dont disposent ces pays ; et ii) la méconnaissance des contraintes les plus lourdes dans ce type d'environnement, de l'adéquation des politiques et des conditions de leur application.

25. **Principe directeur n°3 : tenir compte des séquelles du conflit**

Les programmes d'emploi et de réintégration doivent être guidés par une analyse précise et actuelle du conflit. L'analyse et le suivi constant des causes profondes du conflit devraient être parties intégrantes des initiatives pour l'emploi et la réintégration dans les situations post-conflit. La réinsertion, la réinstallation et la réintégration par exemple exigent une connaissance des tensions régionales, ethniques et religieuses et une certaine prudence lors de l'attribution de terres et de logements. Cette prise en compte des séquelles du conflit est souvent une condition préalable à la réactivation des industries minières, de la construction, de l'agriculture et de la foresterie⁸.

26. **Principe directeur n°4 : viser la pérennité**

Pour que les résultats s'inscrivent dans la durée, il faut instaurer les droits de propriété au niveau local et investir dans le renforcement des capacités des communautés et dans des programmes conduits par les pouvoirs publics locaux et nationaux. Les programmes pour l'emploi à court terme devraient préparer et compléter les programmes soutenant la création d'emplois durables à long terme. Plus tôt les trois volets des programmes seront centrés sur ces objectifs, plus ils seront efficaces pour renforcer la pérennité de l'emploi et du relèvement.

27. **Principe directeur n°5 : promouvoir l'équité entre hommes et femmes**

Le déchirement du tissu social et la montée de la violence dans les situations de crise et post-crise ont souvent des effets démesurés sur les femmes et les jeunes filles. Bien que certains changements dans les rôles des hommes et des femmes durant le conflit semblent avoir accru le pouvoir des femmes, les relations hommes-femmes qui fondent les sociétés restent dans une large mesure inchangées à l'issue du conflit. Les inégalités entre hommes et femmes réapparaissent et les mesures de soutien destinées à l'émancipation des femmes exigent des mesures concertées à long terme. Les programmes pour l'emploi et la réintégration doivent évaluer systématiquement les possibilités de subsistance dont disposent les femmes, appuyer leurs efforts pour nouer de nouvelles relations sociales et prévoir des systèmes de gouvernance promouvant les droits des femmes.

⁸ Voir note 6.

3. LES PROGRAMMES

3.1. UNE APPROCHE EXHAUSTIVE ET COHÉRENTE

28. Les stratégies cohérentes et exhaustives pour la promotion de l'emploi et la réintégration dans un contexte post-conflit s'appuient sur les trois volets des programmes. Les programmes de ces trois volets démarrent en même temps, immédiatement après la planification d'un accord préalable à la paix. Bien que les trois volets soient pris en compte dans toutes les phases du relèvement, leur intensité culmine à des moments différents pendant la période post-conflit. Ces trois volets favorisent l'emploi mais leurs orientations sont différentes et visent respectivement la stabilisation, la réintégration et la création d'emplois à long terme.

a. Volet A : stabiliser la création de revenus et d'emplois dans les situations d'urgence

Ce volet du programme pour l'emploi a pour objet de consolider la sécurité et la stabilité. Les programmes visent généralement des personnes spécifiques touchées par le conflit. L'accent est mis sur les mesures à court terme, souvent de nature temporaire, susceptibles de distribuer rapidement les dividendes de la paix aux personnes visées – ex-combattants, jeunes exposés à des risques élevés, personnes rapatriées ou déplacées dans leur pays et autres personnes nécessitant une aide d'urgence ou exposées à un risque élevé d'exploitation ou d'abus, en particulier les femmes. Outre la contribution à la stabilisation et au secours, les programmes d'emplois directs peuvent aussi apporter des contributions initiales précieuses à la reconstruction et au relèvement. S'ils sont bien conçus, ces programmes peuvent faciliter le démarrage rapide d'un relèvement économique et social et rétablir les moyens de subsistance. Les programmes incluent des emplois temporaires d'urgence et des allocations pour répondre aux besoins essentiels de subsistance et de démarrage d'activités indépendantes.

b. Volet B : relèvement de l'économie locale pour assurer des possibilités d'emploi et la réintégration

Dans ce volet, les programmes pour l'emploi sont axés sur la promotion des possibilités d'emploi au niveau local, autrement dit sur les lieux mêmes où intervient la réintégration. La reconstitution des communautés peut contribuer à mieux faire comprendre les causes profondes du conflit et faciliter la réconciliation à long terme. La création d'emplois et de sources de revenus est par conséquent axée sur l'investissement dans le relèvement et la reconstruction à l'échelle locale. Les acteurs économiques disposent d'une plus vaste marge de manœuvre et le renforcement des capacités et des institutions devient un objectif prépondérant. Il est mis l'accent sur la consolidation du processus de paix et la réintégration. Les programmes incluent des investissements dans les infrastructures socio-économiques, le rétablissement de la base de ressources naturelles, et le renforcement des capacités du gouvernement local.

c. Volet C : création d'emplois durables et de travail décent

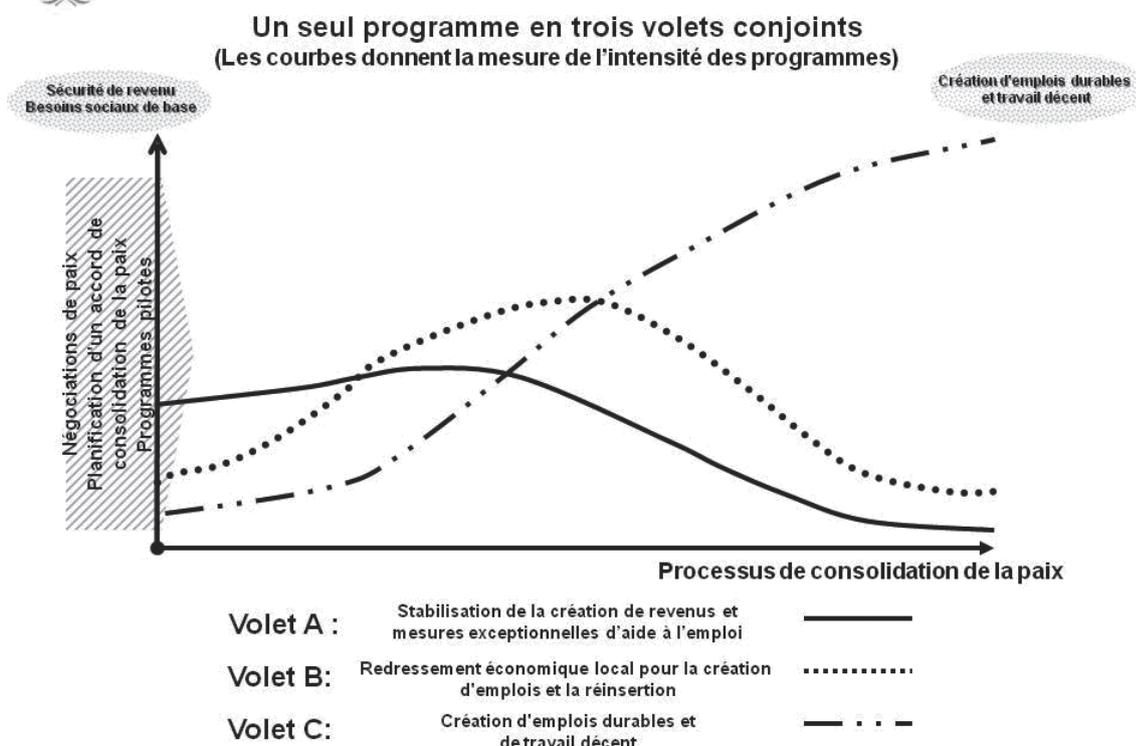
Ce volet inclut l'accompagnement des politiques générales, le renforcement de la capacité institutionnelle au niveau national et la création d'un cadre de dialogue social en vue de définir, par consensus, « les règles du jeu ». Ces activités devraient aussi démarrer immédiatement après la crise, mais s'intensifier à mesure que la stabilité et le relèvement progressent. L'objectif est de promouvoir un

développement durable à long terme qui soutient « l'emploi productif et le travail décent »⁹, et qui respecte les droits humains fondamentaux, encourage l'équité entre les sexes et porte attention aux autres groupes marginalisés. Tandis que la plupart des interventions considérées dans ce volet restent d'actualité à mesure que le pays progresse dans son processus de développement, il est important que le travail dans ce domaine démarre dès la mise en œuvre du volet de stabilisation, de façon à répondre à la fois aux impératifs d'une action rapide et de résultats durables.

29. Le diagramme ci-dessous illustre l'évolution des priorités énoncées dans les trois grands volets des programmes pour l'emploi après un conflit, chacun de ces volets visant un vaste groupe cible. La première de toutes les priorités réside dans la garantie de revenu et la réponse aux besoins essentiels des personnes touchées par un conflit. Ces besoins sont importants et urgents, ainsi qu'il apparaît sur l'axe gauche du diagramme. La courbe du volet A fait apparaître la priorité immédiate après un conflit, qui consiste à des programmes de distribution d'indemnités et de financements pour la recherche d'un emploi, voire même des vivres contre du travail pour les groupes dont les besoins sont les plus urgents (par exemple dans des situations de famine). La courbe du volet B décrit l'emploi mis en œuvre et supervisé par les gouvernements locaux et les groupes de la communauté. Ces projets sont généralement subventionnés mais non entièrement financés par l'aide étrangère ou les recettes fiscales locales. C'est à ce stade que s'intensifie par exemple le soutien sous forme de microfinancement pour les femmes chefs de famille. Enfin, dans le volet C, l'emploi à long terme dans le secteur privé et l'emploi durable dans le secteur public exigent des politiques nationales vigoureuses portant sur les activités à forte intensité de main-d'œuvre, notamment l'agriculture, la pêche, le secteur forestier et les services. Les initiatives conjointes en faveur du développement du secteur privé peuvent aussi jouer un rôle important durant cette phase. Notons que dans le cas des volets B et C, l'emploi durable et les possibilités de travail décent tendent à se développer ultérieurement dans le volet relatif au relèvement et se poursuivent dans le cadre d'un processus de développement normal et ininterrompu.



Figure # 1



⁹ Le travail décent implique la possibilité d'exercer un travail productif et convenablement rémunéré, assorti de conditions de sécurité sur le lieu de travail et d'une protection sociale pour la famille. Le travail décent donne aux individus la possibilité de s'épanouir et de s'insérer dans la société, ainsi que la liberté d'exprimer leurs préoccupations, de se syndiquer et de prendre part aux décisions qui auront des conséquences sur leur existence. Il suppose une égalité de chances et de traitement pour les femmes et les hommes.

30. Certaines des activités entreprises dans le cadre de ces trois volets de programmation ont un caractère pluridisciplinaire - par exemple : la priorité à donner au renforcement des capacités locales, la réhabilitation et l'extension des infrastructures, les formations professionnelles, les problèmes des jeunes et d'équité entre hommes et femmes, ou encore les interventions auprès des invalides de guerre - mais les contenus des programmes sont différents et sont en fait adaptés à la situation particulière de chaque pays. Il est nécessaire de procéder à des évaluations des besoins dans les situations post-conflit et au titre des OMD, qui seront utiles pour déterminer les interventions et activités les plus appropriées. Les compétences spécialisées des différentes institutions des Nations Unies pourront être mobilisées en s'appuyant sur les mécanismes de coordination existants. Les institutions des Nations Unies ont mis au point toute une série d'outils et de programmes précieux et pertinents destinés aux situations post-conflit, comme les stratégies concertées de consolidation de la paix.
31. Les trois volets de programmation devraient contribuer à la consolidation de la paix tout en favorisant la cohésion sociale, la réconciliation et la réintégration. Dans ce contexte, les programmes devraient toujours s'appuyer sur les traités internationaux et les normes du travail, notamment les instruments relatifs à l'équité, à l'élimination du travail dommageable des enfants et du travail forcé, la lutte contre la violence sexiste, la promotion des droits des femmes et l'intégration des personnes handicapées.
32. L'approche actuellement suivie par les équipes locales des Nations Unies prévoit un Coordonnateur de l'action humanitaire ou Coordonnateur résident chargé de planifier et mettre en œuvre les programmes pluridimensionnels au niveau national. Pour garantir la cohérence, la mise en œuvre des programmes des Nations Unies devrait être guidée par les coordonnateurs résidents et leurs équipes locales, en collaboration avec le gouvernement et en recourant si nécessaire au principe de la responsabilité sectorielle, établi dans le cadre de la réforme des Nations Unies relative aux activités humanitaires. Les structures de coordination devraient être transférées aux diverses institutions gouvernementales nationales et locales le plus tôt possible, si nécessaire après un renforcement des capacités.
33. L'approche S&E (suivi et évaluation) est l'une des composantes essentielles de la programmation axée sur les résultats dans le cadre du relèvement, et joue également un rôle décisif lors de l'établissement des programmes pour l'emploi dans les situations post-conflit. Les activités de suivi sont nécessaires pour connaître les décisions des dirigeants au jour le jour, orienter l'adaptation aux changements de circonstances et tendre vers une communication plus précise avec les parties prenantes et plus adaptée à leurs objectifs. La situation post-conflit est généralement dynamique et en constante évolution, aussi les programmes pour l'emploi doivent-ils être suivis en permanence et adaptés à l'évolution du contexte. Le suivi et l'évaluation (S&E) de l'action augmente l'utilité, l'efficacité et la qualité des programmes en cours et à venir. Les résultats de l'évaluation devraient préciser les décisions en matière de stratégie et de planification, présenter des comptes-rendus concrets aux partenaires et aux parties prenantes, et figurer dans les rapports soumis aux donateurs et dans les initiatives de mobilisation de ressources. Le S&E est particulièrement difficile à appliquer dans le contexte post-conflit immédiat. Lorsqu'une crise s'achève, il est rarement donné priorité à la création de systèmes de S&E et à la formulation d'indicateurs et cette tâche est souvent accomplie trop tardivement ou en partie seulement.

3.2. PLANNIFICATION D'UN ACCORD PRÉALABLE AU PROCESSUS DE PAIX

34. Toute intervention post-conflit destinée à régler les problèmes d'emploi et autres difficultés socio-économiques doit être préparée avant même l'achèvement du conflit. Il est bien souvent possible de lancer des programmes de création d'emplois dans des zones sûres avant la conclusion d'un accord de paix formel. L'accord de paix devrait déjà prévoir la nécessité de programmes pour l'emploi. Les pourparlers de paix et les travaux de planification devraient prendre en compte la restitution et la réattribution de ressources telles que les terres et les biens immobiliers, de façon à faciliter le retour et la réintégration des ex-combattants et des personnes déplacées. Les institutions des Nations Unies appuyant les négociations de paix doivent donner la haute priorité à cette question et mobiliser le soutien des pays donateurs et d'autres institutions internationales.

35. C'est à ce stade qu'il s'agit de commencer à préparer les évaluations, notamment des besoins dans les situations post-conflit (PCNA) et d'autres tâches multilatérales incombant au Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUM) et à la Banque mondiale, en collaboration avec le gouvernement national et les pays donateurs. Les évaluations permettent de récolter des informations utiles sur l'emploi et d'autres besoins socio-économiques des groupes touchés par le conflit et de leur communauté, de façon exhaustive et coordonnée. Ces informations peuvent être utilisées pour planifier en temps utile et diversifier les programmes d'assistance. Il convient d'inclure également les données relatives à la création d'emplois et de revenus aux fins de réintégration, de même que les évaluations des contraintes qui pèsent sur les capacités des secteurs public et privé après un conflit. La situation du travail devrait être considérée comme l'un des éléments transversaux les plus décisifs, selon les recommandations de la « PCNA Review »¹⁰. Cette tâche devrait être effectuée durant la période précédant l'évaluation, afin de collecter des informations et procéder à un examen stratégique des besoins en matière d'emploi dès le début de l'intervention. Les programmes pour l'emploi et la réintégration sont souvent appliqués dans des pays dotés d'une économie politique particulièrement complexe. Malgré l'urgence des situations post-conflit, l'économie politique du pays devrait être étudiée le plus tôt possible. Cette activité mériterait d'être renforcée dans l'ensemble des institutions.
36. Les déplacements de population externes et internes et autres retombées de la guerre créent souvent des possibilités d'acquisition de nouvelles compétences, d'expérience professionnelle et de revenus pour les réfugiés et les personnes déplacées dans leur pays. Les avantages de cette expérience doivent être pris en compte dans l'élaboration du programme. Durant leur exil, la plupart des réfugiés participent à des projets liés à l'emploi. C'est par exemple le cas des femmes qui n'ont connu que les micro-exploitations agricoles ou les travaux ménagers. Ces projets peuvent valoriser les compétences, exposer les personnes à des situations nouvelles et leur permettre d'accéder à de nouvelles possibilités d'emploi (par exemple, les réfugiés ruraux peuvent découvrir la vie urbaine durant leur exil). Il serait utile d'établir un profil socio-économique des réfugiés et des personnes déplacées dans leur pays par le biais d'entretiens lors desquels sont répertoriées les compétences et l'expérience du travail acquises par ces personnes, aux fins de la conception de programmes d'emploi et de création de revenus dans la période post-conflit.
37. Les institutions du Système des Nations Unies devraient coopérer avec les entreprises afin de relancer l'investissement privé, l'activité des entrepreneurs locaux et le fonctionnement des marchés le plus tôt possible. Cette coopération avec le secteur des entreprises, les représentants des travailleurs et autres parties prenantes peut prendre la forme d'un plan de développement du secteur privé ou d'une structure de dialogue tripartite élargie (gouvernements, employeurs et travailleurs), ou encore la création d'associations professionnelles, qu'il convient d'encourager. Pour favoriser l'investissement étranger, il pourrait être créé un fonds d'affectation spéciale destiné à protéger certains projets du risque politique. Même durant les négociations de paix, il est nécessaire d'identifier les personnes susceptibles de soutenir le processus de paix et celles qui, au contraire, pourraient être des « fauteurs de troubles ». Ceci est important pour instaurer la confiance et promouvoir l'investissement intérieur.

3.3. RECOMMANDATIONS DÉTAILLÉES SUR LES TROIS VOILETS DE PROGRAMMATION

Volet A : stabiliser la création de revenus et d'emplois dans les situations d'urgence

38. Ce volet de programmation répond aux besoins urgents des groupes victimes d'un conflit par la distribution de vivres, de services de santé et de sécurité. Pour trouver une voie médiane entre les priorités de sécurité et d'équité, il convient de distribuer dès que possible ces prestations à ceux qui sont restés sur place et aux communautés qui accueillent des rapatriés. Ce volet de

¹⁰ Voir *UN/World Bank PCNA Review, In support of peacebuilding: strengthening the post-conflict needs assessment*, GNUM, janvier 2007:
http://www.undg.org/archive_docs/9023-CNA_Review_Report_In_Support_of_Peacebuilding__Strengthening_the_PCNA.pdf

programmation contribue directement à la mise en application des accords de paix. En appliquant les normes de base, les intervenants humanitaires et autres personnes chargés des programmes de création d'emplois d'urgence peuvent jeter les bases d'un processus de consolidation de la paix à long terme. Ils sont en mesure d'offrir des emplois et d'améliorer les compétences et la participation des groupes vulnérables. Ils peuvent aussi aider les institutions locales dans la prestation de services sociaux. Tandis que les principes restent les mêmes, il se peut que la nature, les problèmes et les possibilités de création de tels emplois à court terme soient très différents selon qu'il s'agit de régions urbaines ou rurales.

39. L'assistance prévue dans ce volet vise des personnes touchées par le conflit et exposées à des risques élevés, et d'autres personnes dont les besoins sont urgents. L'action est centrée sur les ex-combattants, les rapatriés, les personnes déplacées dans leur pays, les jeunes, les femmes et autres groupes vulnérables.
40. La réinsertion et la réintégration des ex-combattants et des personnes déplacées (réfugiés et personnes déplacées dans leur pays) sont des tâches particulièrement délicates. Lorsque ces personnes reviennent dans leur communauté, il leur faut à la fois surmonter leur détresse psychologique et leurs traumatismes physiques et retrouver rapidement des moyens de subsistance, qui dépendent de la restitution des terres, des logements et autres biens immobiliers. Faute d'un soutien social pour les aider à surmonter l'exclusion sociale et l'opprobre, ces personnes risquent de basculer dans la pauvreté. Si l'on ne parvient pas à procurer un emploi de substitution ou des activités lucratives aux ex-combattants - y inclus les femmes, hommes, enfants et jeunes associés aux groupes et forces armés, parfois handicapés - ils retourneront vers l'armée, les groupes de rebelles et paramilitaires et constitueront une menace grave pour la société et le processus de paix. Même après le désarmement et la démobilisation, ces personnes risquent d'être recrutées par des groupes de forces combattantes ou des bandes armées. L'emploi est décisif pour leur réintégration dans la vie civile. Déracinées de leur communauté et dépossédées de leurs avoirs, la plupart d'entre elles ont été exposées au traumatisme de la guerre et de la violence, parfois à la violence sexuelle et sexiste, ou sont désormais handicapées. Toutefois, ces personnes peuvent aussi avoir acquis de nouvelles qualifications et compétences qu'elles pourront mettre à profit durant le processus de reconstruction et de relèvement.
41. Bien que les programmes contenus dans ce volet soient principalement orientés vers les individus qui constituent un risque pour la sécurité et/ou ont besoin d'une aide d'urgence, il est important qu'ils soient aussi accessibles aux autres groupes et incluent par conséquent des mesures clairement définies, assurant un soutien équitable et adéquat aux groupes présentant des caractéristiques ou des vulnérabilités spécifiques. Ces groupes incluent les femmes et les filles (en particulier les veuves et les victimes de violence sexuelle ou sexiste), les adolescents et les personnes handicapées. La période post-conflit offre de multiples possibilités de faire progresser l'équité et la justice sociale.
42. Ce volet de programmation a pour objectif principal de créer des sources de revenu immédiatement après le conflit - une mesure vitale pour la sûreté et la sécurité de l'environnement et nécessaire à la consolidation de la paix. Ce volet répond aussi aux besoins essentiels immédiats et rétablit rapidement les services indispensables tels que la santé publique, la sécurité, l'assainissement et les services de base des entreprises.
43. Les principaux programmes de ce volet sont en fait des « projets à effet rapide » pour la création d'emplois temporaires d'urgence, la mise en place de moyens de subsistance et le versement de subventions pour le démarrage d'une entreprise.

Emplois temporaires en situation d'urgence

44. Les emplois temporaires en situation d'urgence sont des emplois à court terme destinés à réorienter les personnes engagées dans des activités destructrices vers des activités constructives. Les mesures incluent du travail contre rémunération, des emplois de services dans les situations d'urgence et des formations en cycle court. Ces emplois assurent un revenu immédiat en espèces et peuvent encourager l'acquisition de nouvelles compétences et la création d'activités

économiques. Les emplois temporaires en situation d'urgence doivent concilier le souci de la sécurité, qui est hautement prioritaire, et les considérations d'équité - en particulier lorsque le programme cible des individus ou groupes spécifiques. Etant pour la plupart financés en totalité par la communauté des donateurs, ces programmes vont produire des effets considérables sur le marché du travail.

- a. Les projets «travail contre rémunération» sont des projets restreints, mis en œuvre en situation d'urgence et rapidement porteurs de dividendes de la paix pour les groupes cibles. Cette phase comporte un risque de crise humanitaire. Il est possible de créer des sources de revenus à court terme en mobilisant les chômeurs, dont les femmes et les jeunes, pour débarrasser les débris, réparer les infrastructures, etc. Dans les régions rurales, les projets «travail contre rémunération» peuvent aider à rétablir ou accroître la production agricole, restaurer la base des ressources naturelles ou reconstruire les infrastructures agricoles endommagées ou manquantes, et favoriser ou renforcer les liens avec le marché. La sécurité de revenu et/ou alimentaire procure aux personnes des avantages immédiats susceptibles de raccourcir la durée de l'aide alimentaire à long terme dans les régions rurales autant qu'urbaines, et peut constituer une base importante pour le relèvement et le relèvement à plus long terme. Bien souvent, on peut aussi envisager des projets «vivres contre travail» ou d'autres systèmes tels que les bons d'alimentation, en particulier dans les zones présentant une importante insécurité alimentaire et/ou dans lesquelles les marchés sont désorganisés. Les projets d'infrastructures communautaires autour des camps de réfugiés et de personnes déplacées offrent aussi des possibilités de rémunération. Les réparations des infrastructures sont simples et n'exigent que peu d'équipements. La priorité est d'améliorer rapidement les revenus qui permettent ainsi aux personnes de commencer à reconstruire leur vie. Les femmes incitées à participer aux projets d'infrastructure peuvent élargir leurs compétences non traditionnelles et ainsi trouver des débouchés ultérieurement. Il est possible de promouvoir la participation des femmes au moyen de mesures pratiques, par exemple en mettant à leur disposition des garderies d'enfants, des toilettes séparées et en assurant la sécurité du parcours entre leur domicile et le travail. Ces programmes ont également pour mérite de rétablir la disponibilité des services de base. Un relèvement précoce peut contribuer à réduire l'extrême pauvreté, en particulier si l'assistance cible les zones dans lesquelles retourneront naturellement les réfugiés et les personnes déplacées. Cela permet à la population des zones cibles de bénéficier des possibilités de développement dès le tout premier stade d'une situation post-conflit.
- b. Les services publics de l'emploi en situation d'urgence (SPE) sont en mesure d'assurer un lien précieux entre les demandeurs d'emploi et les possibilités de recrutement. Les SPE peuvent orienter les travailleurs vers des travaux publics fournissant à vaste échelle des services cruciaux à l'issue de la période de crise. Ces services peuvent également être utiles lorsqu'il est urgent de répondre aux besoins d'emploi et que l'offre et la demande de travail évoluent rapidement. Le plus souvent, de nombreuses personnes ont perdu leur emploi et leurs moyens d'existence, alors que d'autres - des jeunes, des ex-combattants, des veuves de guerre et des réfugiés - recherchent pour la première fois une activité créatrice de revenus. Les SPE sont particulièrement compétents pour définir les possibilités d'emploi immédiates au moyen d'évaluations rapides et d'appariement des demandeurs d'emploi aux postes vacants, par exemple dans les programmes de travaux publics.
- c. Les objectifs de formation en cycle court visent les groupes vulnérables qui n'ont pas les compétences requises pour tirer parti des possibilités d'emploi dans les situations post-conflit. La formation répond généralement aux besoins immédiats des institutions humanitaires et de développement dans la construction, les transports, l'éducation, la santé et la sécurité.

Allocations ciblées pour la subsistance et démarrage d'activités indépendantes

45. Les allocations ciblées pour la subsistance et le démarrage d'activités indépendantes sont destinées aux personnes les plus touchées par le conflit. La perte des actifs (bétail et semences) est un phénomène courant après un conflit, et les compétences traditionnelles peuvent aussi avoir été perdues si les personnes déplacées sont restées longtemps éloignées de chez elles. Faute d'une aide directe, leurs moyens de subsistance du moment ne leur permettent pas de remplacer les actifs perdus. Les programmes visent les groupes exposés à des risques élevés ou nécessitant une aide d'urgence, et ont pour objectif de les aider à trouver ou retrouver des moyens de subsistance en tirant parti des possibilités du moment. Ces programmes doivent aussi être appliqués au secteur privé et créer un environnement propice à son relèvement, sans pour autant se substituer durablement à des activités existantes et commercialement viables. Les programmes pourraient mettre l'accent sur la reconstruction immédiate des réseaux routiers et de transport facilitant la relance des activités de subsistance dans les régions rurales et l'accès aux marchés des produits agricoles. Les instruments du microcrédit peuvent être utiles pour réactiver les réseaux économiques et sociaux locaux.
46. L'aide en espèces contribue à rétablir la circulation de l'argent, stimule l'économie stagnante et recrée des moyens de subsistance au sortir d'un conflit. Le programme travail contre rémunération procure aux individus l'autonomie qu'ils ont perdue, qui est l'un des principaux préjudices résultant du déplacement forcé et qui n'est pas réparé par l'assistance humanitaire en nature. Si la sécurité est adéquate et si les marchés fonctionnent correctement, l'aide monétaire est parfois plus rationnelle que la distribution de biens en nature. L'argent dépensé crée de nouveaux gains qui se propagent largement dans l'économie, ce qui n'est pas le cas des achats centralisés auprès d'un seul ou de quelques grands commerçants. Il convient de surveiller étroitement les répercussions de l'aide en espèces, qui peut notamment produire des effets inflationnistes sur les prix et les salaires. La réduction graduelle de l'aide alimentaire et autres prestations en nature au profit de l'aide monétaire devrait être proportionnée au relèvement graduel (ou rapide) des marchés locaux. Bien entendu, les investissements dans les infrastructures et le soutien à un environnement commercial ouvert peuvent accélérer le relèvement du secteur privé.
47. Même si, dans ce volet, les programmes pour l'emploi et la création de revenus sont limités dans le temps, ils doivent aussi tenir compte des séquelles du conflit et peuvent jeter les bases d'une création d'emplois à plus long terme. Les considérations relatives à la sécurité, aux secours et à l'urgence ne devraient pas prévaloir au détriment de l'équité ou de la neutralité. Pour éviter les retombées préjudiciables et optimiser la pérennité de ces programmes, il est possible de les améliorer en exploitant les informations disponibles relatives au marché du travail, même rudimentaires, ainsi que les données résultant des évaluations des besoins post-conflit, afin de favoriser l'évolution du marché du travail. Il est également important d'évaluer les pertes éventuelles de qualifications antérieures, voire de compétences traditionnelles liées à un déplacement de longue durée. Le suivi des participants au programme, notamment les ex-combattants, peut aussi prévenir le risque de tensions sociales face à d'autres groupes. L'afflux d'une aide massive dispensée immédiatement après une crise peut créer des distorsions sur le marché du travail et par là creuser l'écart entre les salaires de l'enclave des Nations Unies et ceux des institutions locales, qui pourraient perdre une partie de leur main-d'œuvre qualifiée. Les institutions spécialisées devraient agir de manière cohérente et coordonner la fixation des salaires de façon à éviter le travail sous-payé autant que les rémunérations excessives. L'aide alimentaire devrait aussi faire l'objet d'un suivi de façon à ne pas dissuader la production alimentaire locale et prolonger la période de dépendance.
48. Les programmes incluent entre autres partenaires les institutions de maintien de la paix, les institutions humanitaires et de développement du système des Nations Unies et d'autres organisations internationales et ONG locales et internationales. Le gouvernement et d'autres institutions locales, dont les associations de groupes touchés par le conflit, pourraient être appelés à faciliter les prestations de services initiales. Dans certains pays sortant d'un conflit, les institutions de protection sociale peuvent être engagées à verser des aides en espèces et prêter leur concours aux organisations d'assistance soit pour mieux cibler, soit pour élargir le champ d'intervention et améliorer l'équité de la distribution de l'aide. À ce stade, il pourrait être opportun d'approcher des entrepreneurs ciblés dans les principaux secteurs afin de commencer à évaluer les futures perspectives d'emploi.

Volet B : relèvement de l'économie locale pour dégager des possibilités d'emploi et faciliter la réintégration

49. Les programmes compris dans ce volet ont pour objet de faciliter la réintégration, la réconciliation et le relèvement à long terme par la création d'emplois salariés et d'activités indépendantes au niveau local. Dans le cadre d'une approche du développement basée sur la classification par zone, ces programmes ont pour objet de réactiver l'économie locale en regroupant trois catégories d'interventions : i) le développement des capacités locales ; ii) les programmes de relèvement mis en œuvre par la communauté ; et iii) les mesures de relèvement économique au niveau local.
50. Ce volet de programmation vise les communautés rurales et urbaines, les gouvernements locaux et autres pouvoirs publics dont le rôle est important pour les groupes touchés par le conflit. Il convient de donner priorité aux communautés et autorités locales que les ex-combattants et les personnes déplacées ont choisi de rejoindre. Des possibilités d'emploi pourraient être créées en ciblant les entrepreneurs qui opèrent sur le marché. Comme toujours lors de chaque intervention dans des situations post-conflit, ces programmes doivent être mis en œuvre avec prudence, sachant que l'allocation de ressources risque d'exacerber les tensions s'il y a la moindre perception d'injustice. Dans de nombreuses régions rurales, le rétablissement de l'agriculture est probablement l'un des meilleurs moyens d'absorber les groupes cibles, renforcer le revenu des ménages et la sécurité alimentaire, et stimuler la croissance économique dans les régions au sortir d'un conflit.
51. Ce volet a pour objectif principal de contribuer à l'établissement d'un environnement propice au niveau local (secteurs public et privé). Il faut alors s'assurer que les institutions détiennent les capacités et connaissances techniques nécessaires, qu'il existe une législation appropriée, que des liens sont établis avec les marchés et que les ressources requises sont disponibles pour dégager des possibilités de création d'emplois et de revenus à long terme. Cet environnement propice au niveau local facilite ainsi le désarmement, la démobilisation et la réintégration des ex-combattants, et assure l'établissement de sources de revenus durables pour les rapatriés et autres groupes vulnérables, y compris les jeunes et les personnes handicapées.
52. Ce volet comprend les principaux programmes suivants : i) renforcement des capacités des gouvernements locaux et autres autorités locales (y compris les institutions du droit coutumier), les prestataires de services aux entreprises et autres associations ; ii) programmes de relèvement mis en œuvre par la communauté, incluant des investissements à caractère participatif dans les infrastructures socio-économiques locales, des programmes sociaux, des programmes de production, et des mesures de relèvement économique local par la consultation des groupes de la communauté sur le développement du secteur privé et les services d'appui à l'emploi direct, par exemple les services de crédit.

Le renforcement des capacités

53. Dans ce volet, il est mis l'accent sur le renforcement des capacités nationales et locales pour la prestation de services de base et la création de possibilités d'emploi au niveau local, sans pour autant créer des structures parallèles. Si les gouvernements locaux n'en ont pas encore la capacité, les programmes à « effet rapide » pourraient exiger la participation d'une tierce partie pour appuyer la gestion du programme au niveau local. Le renforcement des capacités devrait cibler les zones rurales et urbaines, sachant que leurs besoins sont différents du point de vue du renforcement institutionnel et de la mise en œuvre des programmes. Pour avoir des effets durables, les programmes ne devraient pas imposer des fardeaux administratifs trop lourds aux autorités et devraient favoriser l'appropriation du programme par le pays au-delà de la création d'emplois. A cet effet, il s'agira de faire participer les associations à l'identification des besoins et à l'élaboration des programmes.

54. Les autorités traditionnelles peuvent tenir un rôle important dans le règlement des différends, notamment en matière d'accès à la propriété et aux ressources naturelles (par exemple les forêts, la pêche et les pâtures). Ces programmes, axés sur l'équité entre hommes et femmes et l'inclusion des groupes vulnérables tout en renforçant les capacités des autorités traditionnelles, peuvent faciliter la création de liens à la fois essentiels avec le gouvernement et/ou d'autres structures et institutions non traditionnelles au niveau local, et précieux pour la pérennité de l'emploi et la réintégration. Avant d'entamer la coopération avec ces autorités et faire appel à leurs capacités, il convient d'évaluer soigneusement le conflit de façon à promouvoir réellement la réconciliation. Il est également nécessaire de veiller tout particulièrement à ce que les femmes et les jeunes bénéficient équitablement de toutes les prestations.
55. Il est important de rétablir les capacités des associations locales actives afin qu'elles soient à même de fournir des services. Celles-ci regroupent les organisations d'agriculteurs, les coopératives, les services de développement des entreprises, ainsi que des entrepreneurs – femmes et hommes – des associations informelles d'épargne et de crédit, et bien d'autres encore. Leur personnel a besoin de suivre une formation relative à la mise en place des institutions, la gestion des organisations, la comptabilité, la négociation et la consultation, de même que la prestation de services d'appui aux entreprises.
56. Il importe de réactiver les capacités des organisations communautaires afin qu'elles soient à même de participer à l'évaluation qui permettra de connaître les besoins de leurs mandants souhaitant trouver un emploi ou créer une entreprise. Ces groupes peuvent non seulement contribuer à la réconciliation et à la réintégration mais aussi faciliter l'intégration étant donné leur engagement dans le développement des associations et leur capacité de conseil en matière de commercialisation et d'activités d'appui à la recherche de moyens de subsistance en faveur des communautés ou des groupes.

Programmes de relèvement mis en œuvre par la communauté

57. Les programmes de relèvement mis en œuvre par la communauté facilitent la reprise et la reconstitution du capital économique et social, et notamment les réseaux communautaires, la production agricole locale, l'éducation, les services de santé et les infrastructures matérielles, dont les routes et les ponts. Des allocations externes sont attribuées à l'issue d'une évaluation des besoins des participants¹¹, basée sur un processus de décision décentralisé au sein de la communauté. Cette approche décentralisée pour la détermination des priorités budgétaires améliore l'attribution des ressources tout en autonomisant les communautés locales. L'approche du relèvement mis en œuvre par la communauté, pour être efficace et durable, doit faire intervenir de multiples parties prenantes, y compris le gouvernement et les associations communautaires. Cette approche complète le renforcement des capacités exposé ci-dessus, à condition de ne pas créer d'institutions parallèles.
58. Les programmes de relèvement mis en œuvre par la communauté sont particulièrement utiles dans les contextes de consolidation de la paix car ils assouplissent les tensions par la participation et le dialogue ouvert à tous. Néanmoins, il existe une autre priorité, tout aussi importante - et parfois contradictoire – qui consiste à obtenir des résultats rapides et visibles. Si le processus participatif ne parvient pas à délivrer rapidement les dividendes de la paix, les efforts de consolidation de la paix seront alors compromis.
59. Dans le cadre du processus de relèvement économique local, la demande d'infrastructures augmente et devient plus complexe. À cet égard, les méthodes de développement d'infrastructures à forte intensité de main-d'œuvre pourraient être utiles pour appuyer les secteurs de la production (par exemple, la construction ou la réparation des systèmes de drainage et d'irrigation pour l'agriculture). Elles pourraient aussi être utiles pour la construction de routes de desserte, petits ponts, écoles rurales, hôpitaux, centres communautaires, chemins de fer, dispensaires et autres

¹¹ Des initiatives ont récemment été prises pour inclure une approche intégrée des moyens de subsistance dans les méthodologies d'évaluation des besoins. Cette approche permettra de mieux comprendre l'importance et l'utilité de l'emploi indépendant et salarié dans les situations post-conflit.

initiatives destinées à promouvoir une agriculture durable, ainsi que la restauration de la base de ressources naturelles (par exemple les terres, la forêt et l'eau). Des programmes d'installation de points d'eau potable et d'irrigation se prêteraient également aux travaux à forte intensité de main-d'œuvre. Ces projets en cours peuvent contribuer directement au relèvement de l'économie dans la mesure où ils créent des emplois et des sources de revenus. Les routes et voies de communication construites dans le cadre de ces projets peuvent faciliter l'intégration des régions qui ont été coupées du reste du pays par la guerre. Les programmes d'infrastructures à forte intensité de main-d'œuvre favorisent l'intégration sociale et la participation de la communauté, y compris des femmes. Cette participation peut concourir à atténuer les causes potentielles de conflit, notamment l'accès à l'eau, aux terres ou autres ressources naturelles. La planification de projets sur la base du dialogue social renforce la confiance et le consensus parmi les résidents locaux. Les méthodes basées sur des travaux à forte intensité de main-d'œuvre contribuent également au perfectionnement des compétences techniques, notamment la planification, la négociation et la prise de décision, et l'émancipation des individus et des communautés. Enfin, ces projets « de consolidation de la paix » consistant à mobiliser l'ensemble de la collectivité pour atteindre des objectifs communs, sont porteurs de cohésion sociale. Certains projets basés sur des travaux à forte intensité de main-d'œuvre se révèlent rentables et efficaces, en particulier du point de vue social.

Mesures de relèvement économique local

60. Les mesures de relèvement économique local dotent les communautés de mécanismes de relance économique à effet rapide au niveau local, propres à optimiser les possibilités d'emploi pour tous créées par les investissements dans les situations post-conflit. Dans de telles situations, la croissance de l'emploi résultant du relèvement économique devient plus accessible à tous – ce qui est essentiel pour une réelle réconciliation. L'accès au savoir est l'un des avantages les plus décisifs des approches communautaires du relèvement économique - et l'un des éléments déterminants de leur réussite. Les mécanismes destinés à faciliter la participation locale – qui est le deuxième pilier du relèvement économique local – incluent la mise en place de forums associant les parties prenantes locales au processus et la prise de contacts avec les fournisseurs de services pour recenser et appairer les personnes aux possibilités d'emploi.
61. Les programmes de relèvement économique local devraient produire des résultats rapides, et c'est pourquoi ils devraient commencer par des activités de production limitées à des fins de subsistance, en élargissant progressivement le champ d'intervention à mesure que les ressources et les capacités institutionnelles augmentent. Ce démarrage de dimension restreinte concorde également avec les ressources et les financements limités dans les situations post-conflit. Des projets de petite taille, par exemple dans l'agriculture, concourent aussi à l'élargissement de la répartition des ressources entre des groupes plus nombreux, évitant ainsi d'éventuelles plaintes pour favoritisme dans les situations litigieuses consécutives à une guerre. Les investissements dans la petite entreprise, axés sur la demande, améliorent la flexibilité, évitent les attentes excessives et permettent aux communautés de faire fond sur des succès avérés.
62. Le choix des secteurs est un critère décisif dans la mise en œuvre des projets de redressement économique local. Dans la période qui fait immédiatement suite au conflit, les projets devraient viser des secteurs économiques qui : i) sont essentiels au relèvement post-conflit ; ii) ont des effets démultipliateurs sur l'ensemble de l'économie ; et iii) sont susceptibles d'attirer des fonds de donateurs et du gouvernement. L'agriculture, la pêche et la construction ainsi que les industries annexes et les réseaux commerciaux locaux sont généralement les secteurs les plus efficaces en termes de relèvement économique post-conflit. Des initiatives devraient être prises pour s'assurer que les budgets des donateurs pour la reconstruction et la réhabilitation des infrastructures contribuent au développement de la capacité locale de construction et à la revitalisation du secteur agroalimentaire. Outre l'agriculture, la pêche et la construction, il existe un troisième secteur d'activité économique de grande importance dans la période qui fait immédiatement suite à une guerre - celui des services à la communauté des donateurs. Les flux massifs de secours humanitaire et d'aide au développement suite à la guerre peuvent offrir des possibilités considérables de soutien à la création de sources de revenu.

63. Le recours au programme de relèvement économique local est une occasion dont il faut tirer parti pour faciliter l'organisation d'activités créatrices de revenus et de valeur ajoutée (par exemple les récoltes de haute valeur, les produits agroindustriels et agroalimentaires, les technologies relatives aux énergies renouvelables, les TIC, le partenariat public-privé, les fonds de soutien au travail qualifié indépendant, le tourisme et les exportations).
64. Les programmes pour le développement financier et la microfinance devraient s'inscrire dans un processus à plus long terme visant à développer un secteur financier ouvert¹² et accessible à tous les principaux groupes d'une communauté. Les programmes d'épargne et de crédit, les services de transfert d'argent, et/ou la microassurance peuvent être à la portée des personnes qui n'ont pas accès aux marchés financiers généraux¹³. Les données d'expérience à l'échelle mondiale ont démontré qu'il était possible de recourir avec succès à la microfinance dans les situations post-conflit¹⁴. Des données d'expérience récentes des Nations Unies indiquent qu'il est possible de créer un secteur financier accessible à tous afin d'assurer un accès durable aux services financiers dans les situations post-conflit¹⁵. Mais cette approche est soumise à trois conditions cruciales qui devraient absolument être réunies, faute de quoi il vaut mieux renoncer à la microfinance ; ces conditions sont les suivantes : i) une stabilité politique suffisante ; ii) une activité économique assez développée pour qu'il existe une demande de services de crédit ; et iii) une clientèle relativement stable. Outre ces trois conditions préalables essentielles, il existe trois conditions auxquelles il serait utile de satisfaire, sachant qu'elles peuvent faciliter les activités de microfinance : l'existence de banques commerciales plus ou moins actives, un niveau minimal de capital social et de confiance, et des niveaux minima de stabilité macroéconomique (inflation et taux d'intérêt, par exemple).
65. En ce qui concerne la pérennisation, il y a lieu de promouvoir et d'intégrer les liens entre, d'une part, l'économie locale et les autres économies du district, et les stratégies nationales de relèvement économique, d'autre part. Les deux réseaux au sein des communautés et entre les communautés ont leur importance. Les liens entre la communauté et le gouvernement à l'échelle locale, régionale et nationale procurent des connaissances utiles sur les conditions régionales, les possibilités et les risques, et les synergies économiques. L'existence d'un environnement propice - ainsi qu'exposé dans le volet relatif à la transition - est un critère déterminant qui exige une réglementation adéquate des secteurs de la finance et du crédit, des mesures de soutien aux entreprises, de promotion des appels d'offres et des exportations, des régimes fiscaux raisonnables et des investissements judicieux de fonds publics.
66. Le présent volet de programmation est le plus sensible et le plus décisif pour la réintégration, étant donné qu'il comporte plusieurs obstacles et risques fondamentaux. Le défi consiste à produire des résultats tangibles rapidement, tout en créant les systèmes locaux nécessaires pour soutenir l'emploi et la réintégration dans la durée - une tâche qui prend du temps, évidemment. Pour que les communautés deviennent des moteurs du développement et de la réintégration, il importe de rétablir d'abord la confiance des populations. Tout en s'efforçant de repérer et d'exploiter de nouvelles activités, les programmes devraient aussi faire fond sur les activités existantes. C'est pourquoi il est important de commencer par inventorier les ressources et possibilités locales. Les gouvernements locaux et les groupes au sein des communautés devraient en premier lieu procéder à un inventaire exhaustif des revenus de subsistance, des actifs et des ressources disponibles pour la création de revenus.

¹² Voir FENU (Fonds d'équipement des Nations Unies) et DAES-ONU (Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies), *La création de secteurs financiers accessibles à tous*, mai 2006 : <http://www.unctf.org/francais/microfinance/pubs/bluebook/pub/index.php?>

¹³ Voir ILO *Thesaurus 2005*, et le Groupe consultatif pour l'aide aux plus pauvres (CGAP) : <http://cgap.org>

¹⁴ Voir CGAP, *Supporting Microfinance in Conflict Affected Areas, Donor Briefing 21*, Décembre 2004 : <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.2202>; the *Micro-enterprise Best Practice series on Microfinance Following Conflict*, in particular Brief No. 4, *Environmental Preconditions for Successful Post-Conflict Microfinance*: http://www.microfinancegateway.org/files/14557_14557.pdf

¹⁵ En Sierra Leone et au Libéria par exemple, voir <http://www.unctf.org/english/microfinance/sectorDev/index.php>

67. Aux communautés et gouvernements locaux s'ajoute une pléiade d'organisations pour le développement appartenant ou parallèles au système des Nations Unies, la Banque mondiale et, pour le développement du secteur privé, l'AMGI, l'Agence multilatérale de garantie des investissements, le PSD - Département du développement du secteur privé, ainsi que des organismes non gouvernementaux locaux et internationaux. Le gouvernement et d'autres institutions locales, dont les associations des groupes touchés par le conflit, doivent être mobilisés précocement. Dans certaines situations post-conflit, les autorités locales peuvent être mobilisées dès le début afin de planifier et mettre en œuvre le relèvement économique local et soutenir l'emploi et la réintégration. Si tel n'est pas le cas, il faut que les initiatives de renforcement des capacités soient orientées vers ces structures le plus rapidement possible.

Volet C : création d'emplois durables et de travail décent

68. Pour consolider la progression de l'emploi et de la réintégration obtenue dans les deux volets précédents, il est essentiel de pouvoir s'appuyer sur un environnement national propice à l'emploi et au travail décent. La pauvreté et les inégalités étant souvent les principales causes du conflit, les programmes pour l'emploi devraient porter une attention particulière à l'inclusion sociale et à la réduction de la pauvreté. Les politiques et systèmes nationaux doivent créer un environnement propice à la croissance de l'emploi de façon à soutenir les programmes de création d'emplois et de réintégration visant les personnes individuelles et les communautés (volet de stabilisation et volet de réintégration locale). En raison des tensions sociales qui règnent après les conflits, il est particulièrement important d'instaurer le dialogue social entre les principales parties prenantes afin d'établir un large consensus sur les politiques et les réformes législatives et institutionnelles. Les OMD et les normes internationales du travail, de même que d'autres traités et instruments internationaux pertinents¹⁶ peuvent délivrer des principes directeurs utiles pour ces réformes et consultations. Sachant que le volet de formation d'un consensus et d'élaboration de mesures peut s'étendre sur une longue période, il est nécessaire de mettre en œuvre des programmes et politiques d'autonomisation parallèlement aux programmes appliqués dans le cadre du volet de stabilisation et du volet de réintégration locale. C'est alors seulement que les avancées initiales sur l'emploi pourront être consolidées et élargies.
69. Pour stimuler l'établissement d'un environnement propice à la création d'emplois et au travail décent à long terme, il importe de : i) élaborer et adopter les politiques nationales et sectorielles qui sont les plus utiles pour l'emploi ; ii) soutenir le développement du secteur privé ; et iii) consolider l'emploi par un processus de dialogue social afin de définir les règles du jeu. Ces règles devront contenir des normes pertinentes en matière de travail et de productivité, et le dialogue pourrait être tripartite ou multipartite.
70. Les groupes cibles visés dans ce volet de programmation sont tous composés de personnes actives sur les marchés du travail formel et informel, d'employeurs et de salariés du secteur privé, et d'une kyrielle de parties prenantes participant au dialogue social, y compris les représentants des groupes marginalisés et vulnérables.
71. Le présent volet vise principalement une croissance durable de l'emploi de haute qualité au moyen de programmes d'autonomisation dans les domaines macroéconomique, sectoriel, juridique et institutionnel. L'emploi de qualité inclut la nécessité de viser en particulier les groupes de demandeurs d'emploi vulnérables et exposés à des risques élevés.
72. Les programmes essentiels contenus dans ce volet comprennent : i) l'accompagnement des politiques macroéconomiques et fiscales, un marché du travail dynamique, des politiques relatives au droit du travail et aux investissements, et des politiques sectorielles pourvoyeuses d'emplois ; ii) l'appui au secteur financier et aux services de développement des entreprises ; et iii) la promotion d'institutions actives dans le domaine du travail pour améliorer l'employabilité, la protection sociale et autres aspects de l'administration du travail. Ces programmes devraient être soutenus et approuvés dans le cadre d'un dialogue social entre les mandants tripartites et autres parties prenantes concernées, afin de promouvoir un consensus sur la politique du marché du travail et sur des réformes législatives et institutionnelles.

¹⁶ CEDAW, Convention relative aux droits de l'enfant, SCR 1325, Convention n° 144 sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, de l'OIT.

Soutien aux politiques pour l'emploi

73. Pour créer un environnement favorable à l'application de mesures ciblées sur la croissance durable de l'emploi, les institutions des Nations Unies, les IFI et les groupes de la société civile devraient apporter leur concours aux gouvernements nationaux et locaux pour l'établissement des priorités et l'élaboration de nouvelles mesures. Un dialogue national ouvert à toutes les parties prenantes (partenaires sociaux et au-delà), favorisera l'appropriation et l'efficacité des programmes, contribuant ainsi à la consolidation de la paix. Ces dialogues et ces partenariats, appuyés par les Nations Unies qui sont idéalement placées à cet égard, peuvent créer un environnement qui établit un juste équilibre entre la croissance d'une part, et le respect des droits fondamentaux et de la protection sociale, d'autre part. Le dialogue social est particulièrement utile dans les situations post-conflit, dans la mesure où il peut contribuer au processus d'apaisement social, à l'éducation pour la paix et à la négociation des principales questions économiques et sociales, y compris les droits fonciers.
74. Il incombe aux Nations Unies de veiller au renforcement des capacités des parties prenantes afin de soutenir ce dialogue social. Souvent très affaiblis par le conflit, le gouvernement et les organisations de travailleurs et d'employeurs peuvent avoir besoin d'un appui pour être plus efficaces. Si les organisations de travailleurs et d'employeurs n'étaient pas présentes ou actives avant le conflit, les Nations Unies peuvent appuyer la création, le développement ou la réforme de ces organisations, qui sont décisives pour inverser les effets délétères du conflit sur les possibilités d'emploi, les structures et les relations du travail, les conditions de travail et les institutions relatives au travail.
75. Dans les premiers stades consécutifs à un conflit, les gestionnaires de la macroéconomie devraient donner la haute priorité à la stabilisation fiscale et monétaire. Dans cette phase, la priorité principale du gouvernement est évidemment de rétablir un environnement sûr pour les activités économiques des secteurs public et privé. Toutefois, la croissance et l'investissement nécessaires pour soutenir la consolidation de la paix ne sont possibles que si l'inflation reste faible ou modérée, de façon à stabiliser les prix et rétablir la confiance dans la monnaie locale et sur les marchés du crédit. Les nombreux débats sur le rythme de la création d'emplois sont centrés sur un compromis implicite entre l'inflation et le chômage. Si le déficit fiscal est important, il peut faire augmenter l'inflation mais accroître l'emploi, par exemple. Les données sur la croissance de l'emploi après un conflit sont relativement rares, mais les récents relèvements post-conflit s'accompagnent d'une série de résultats indiquant les niveaux d'inflation et de croissance du revenu par habitant. Dans bon nombre de relèvements économiques post-conflit, l'inflation baisse pour passer sous la barre des taux à deux chiffres, même avec une croissance rapide des résultats¹⁷. Cette tendance pourrait signifier qu'il existe un important gisement de capacités inutilisées sur les marchés du travail et des biens, et une amélioration du climat international, en particulier en matière d'aide et de commerce. Un afflux massif d'aide dans les situations post-

¹⁷ Dans les pays suivants : Angola, Cambodge, El Salvador, Éthiopie, Guatemala, Libéria, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Sierra Leone, Tchad et Ouganda, le taux d'inflation a baissé de plus de 70 % dans les années 1980 à environ 8 % durant la dernière décennie alors que le taux moyen de croissance par habitant a augmenté de 1 % - 2 % à plus de 3 %. Ces moyennes sont liées à une série de facteurs. À l'issue du conflit, le Cambodge a connu une hausse annuelle de 5 % d'inflation, tandis que l'Angola et le Mozambique ont enregistré une croissance de 4 % avec des taux d'inflation de 42 % et 100 % respectivement. Depuis 2000, le taux d'inflation est passé en dessous des 10 % dans tous les pays sauf en Angola (55 %). L'effet à court terme de la stabilisation de l'emploi est également sujet à controverse. J. Heintz (2006) indique certains résultats probants selon lesquels une forte déflation ralentit la croissance de l'emploi, en particulier pour les femmes, tandis que N. Staines (2004) argue qu'en Afrique subsaharienne, la mesure de stabilisation la plus radicale, en particulier concernant l'inflation, a largement contribué à la forte reprise de la croissance observée dans les années 1990. Selon le consensus qui se dessine, l'objectif d'un taux d'inflation inférieur à 5 % peut nuire à la création d'emplois à court terme, tandis que les taux d'inflation de l'ordre de 5 % à 15 % concordent avec une croissance soutenue de l'emploi. Voir D. Goldsbrough et al. *Inflation Targets in IMF-Supported Programs*, Groupe de travail du Center for Global Development sur les programmes du FMI, mars 2007 : <http://www.cgdev.org/doc/IMF/Inflation.pdf>; J. Heintz, *Globalization, economic policy and employment: Poverty and gender implications*, OIT, Département des politiques de l'emploi, 2006 : <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/esp2006-3.pdf>; T. McKinley and D. Hailu, *The Macroeconomics Debate on Scaling up HIV/AIDS Financing*, Policy Research Brief No. 1, IPC, PNUD, septembre 2006 : <http://www.undppovertycentre.org/pub/IPC/PolicyResearchBrief1.pdf>; N. Staines, *Economic Performance over the Conflict Cycle*, IMF, 2004 : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp0495.pdf>; J. Clement ed., *Post-conflict Economies in Sub-Saharan Africa: lessons from the DRC*, FMI, 2005.

conflit assouplit le compromis entre l'inflation et la production, étant donné que l'impact des déficits fiscaux est atténué par l'afflux de l'aide¹⁸. Dans ce contexte, l'accent mis sur la politique macroéconomique pour induire une croissance rapide de l'emploi se déplace vers la gestion de l'afflux massif de l'aide, la recherche d'affectations sectorielles appropriées et des dépenses sur le budget intérieur afin d'optimiser la croissance de l'emploi.

76. Le plafonnement de la masse salariale globale et les objectifs monétaires doivent être utilisés avec précaution dans les situations post-conflit : la réponse des banques centrales à la demande de liquidités peut créer une forte inflation et une réorientation vers les devises pour les transactions au jour le jour (« dollarisation »). Toutefois, la stabilisation post-conflit n'exige pas nécessairement des politiques fiscales et monétaires restrictives. Au contraire, les mouvements de comptes de capital, y compris les transferts de fonds privés, l'afflux d'aides, les investissements étrangers directs et le rapatriement des capitaux emportés lors de la fuite peuvent favoriser le financement des dépenses occasionnées par la démobilisation, les investissements dans les infrastructures et les programmes d'emploi dans les situations d'urgence, sans pour autant peser indûment sur la situation fiscale. Dans le contexte immédiat post-conflit, le plafonnement de la masse salariale par exemple serait tout à fait inopportun si le secteur public devenait, temporairement, un employeur « en premier ressort » pour des raisons de sécurité¹⁹. De même, la reprise rapide de l'emploi dans le secteur privé peut exiger une expansion monétaire si les travailleurs sont rémunérés en monnaie locale. Les importations financées par l'aide, par exemple, peuvent freiner la hausse des prix des produits alimentaires de base, atténuant l'effet des pénuries qui pourraient intensifier la pression sur les salaires. Il n'existe pas de formule préétablie, de dispositif monétaire ou de politique fiscale unique qui constituerait une solution optimale pour obtenir ces résultats macroéconomiques: les pays sortant d'un conflit font face à de multiples défis et possibilités macroéconomiques. La seule certitude est que la situation évolue rapidement une fois la paix et la sécurité rétablies. Les institutions des Nations Unies, en coopération avec le gouvernement national et les institutions de Bretton Woods, doivent promptement renforcer la capacité de la banque centrale et du trésor public, tenir des consultations avec les groupes représentant le secteur privé, les travailleurs et le gouvernement local afin de forger une stratégie commune à moyen terme. Tandis que les fonds d'aide prévus au budget doivent être utilisés conformément aux instructions des donateurs, les institutions des Nations Unies disposent d'une certaine latitude quant au moment et à la façon dont elles vont les convertir en monnaie locale. Par exemple, le paiement des salaires en monnaie locale peut apporter les liquidités nécessaires aux entreprises locales et aux marchés du crédit. Mais si l'inflation est élevée, l'utilisation de devises pour payer ces salaires peut concourir à stabiliser les prix et les taux de change.
77. Si l'indépendance de la banque centrale est sans doute l'objectif à long terme des présentes recommandations macroéconomiques, la gestion d'un afflux massif de l'aide exige une étroite coordination de la politique fiscale et monétaire. Dans un environnement post-conflit, il faut un certain temps à la banque centrale pour revenir à son fonctionnement normal. Durant cette période intérimaire, les consultations entre le gouvernement, les Nations Unies, les institutions de Bretton-Woods et les représentants du secteur privé peuvent livrer des avis éclairés quant

¹⁸ Voir aussi le paragraphe 78 du présent document directif « Il est possible de prolonger la croissance de l'emploi résultant d'une aide massive si l'on gère avec précaution les politiques fiscale, budgétaire, monétaire et de change ».

¹⁹ Des débats considérables ont eu lieu quant au rôle du plafonnement de la masse salariale du secteur public à mesure que l'aide s'intensifie dans les situations post-conflit, ou lors de la prestation de soins de santé d'urgence en Afrique. Tout en arguant que ces limitations du secteur public n'ont pas restreint l'absorption de l'aide, le FMI a récemment réduit le recours à ces restrictions; voir *IMF Trims Use of Wage Bill Ceilings* de M. Verhoeven et A. Segura, *IMF Survey Magazine: Policy*, septembre 5, 2007:

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2007/POL095A.htm>;

A. Fedelino, G. Schwartz and M. Verhoeven, *Aid Scaling Up: Do Wage Bill Ceilings Stand in the Way?*, *IMF WP 06/106*, 2006: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06106.pdf>.

D'autres disent que le plafonnement de la masse salariale a empêché l'absorption de l'aide, voir T. McKinley, *Why Is Africa Constrained from Spending ODA?*, *PNUD-Centre international pour l'action en faveur des pauvres*, *One Pager No. 34*, 2007: <http://www.undp-povertycentre.org/pub/IPCOnePager34.pdf> et D. Goldsbrough, *The IMF and Constraints on Spending Aid*, *PNUD-Centre international pour l'action en faveur des pauvres*, *One Pager No. 35*, 2007:

<http://www.undp-povertycentre.org/pub/IPCOnePager35.pdf>. Voir aussi le rapport du Centre pour le développement mondial, *Working Group on IMF-Supported Programs and Health Spending*, 2007,

<http://www.cgdev.org/doc/IMF/IMF%20report.pdf>, et documents de travail sur le Mozambique,

<http://www.cgdev.org/doc/IMF/Mozambique.pdf>, and Rwanda, <http://www.cgdev.org/doc/IMF/Rwanda.pdf>

aux priorités qu'il convient de retenir pour le court et le long terme. Cette coordination devrait avoir pour objet d'optimiser les bienfaits de l'aide en augmentant les dépenses budgétaires dans les zones susceptibles d'attirer les investissements privés, par exemple pour la réparation et l'amélioration des infrastructures. Mais la création d'emplois risque d'être limitée car le secteur privé local n'a pas nécessairement la capacité d'intensifier ses investissements en capital pour tirer parti de cette occasion. La stabilité ou la chute des prix de la main-d'œuvre qualifiée, des devises et des biens et services est un indicateur de la solide capacité du secteur privé à absorber les dépenses facilitées par un supplément d'aide en monnaie locale, en espérant des effets positifs sur l'emploi local. Compte tenu de cette évolution du contexte économique, il conviendrait de rassembler et distribuer des informations aux institutions des Nations Unies et aux donateurs, si possible mensuellement, sur les prix, les salaires et les opérations de change au niveau local. Ces institutions et donateurs pourraient aussi être en mesure de faciliter la surveillance des prix, des salaires et des possibilités d'emploi en attendant que les organes gouvernementaux habituellement chargés de ces tâches soient rétablis. Les bureaux de pays du PNUD appuient réellement le renforcement de la capacité de gestion économique des ministères des finances, des banques centrales et autres institutions engagées dans la gestion économique.

78. Il est possible de prolonger la croissance de l'emploi résultant d'une aide massive si l'on gère avec précaution les politiques fiscale, budgétaire, monétaire et de change. À mesure que les revenus fiscaux du pays se redressent, les gouvernements peuvent choisir soit de réduire la dette publique, soit de constituer des réserves pour assurer un financement durable sur plusieurs années des programmes d'investissement public (à l'instar des programmes pour le financement du développement communautaire exposés dans le volet relatif à la réintégration locale). L'utilisation rapide des fonds provenant de l'aide, accompagnée d'un haut niveau de dépenses budgétaires, peut conduire à une hausse des taux d'intérêt réels ou à des taux de change réels excessivement élevés. Une telle situation peut entraver les exportations agricoles et à forte intensité de main-d'œuvre, et dissuader le tourisme et les investissements étrangers dans les industries orientées vers l'exportation. Ce blocage risque aussi de réduire les futures recettes fiscales. L'inflation causée par la conversion rapide de l'aide en monnaie locale peut également déstabiliser les institutions locales de microfinancement, comme indiqué plus haut. Alors que l'amortissement d'un énorme afflux d'aide dans les contextes post-conflit est probablement une gageure, il est possible d'utiliser les politiques macroéconomiques pour établir un équilibre entre l'utilisation de l'aide pour l'acquisition de produits importés (ce qui limite l'appréciation des taux de change), et le financement des dépenses budgétaires accrues du gouvernement. Il est encourageant de relever que plusieurs pays en situation post-conflit (par exemple l'Ouganda, le Mozambique et l'Éthiopie) ont géré l'afflux massif d'aide sans répercussions négatives d'ordre macroéconomique²⁰. Il pourrait être utile de consulter directement les représentants des autorités de ces pays, qui ont su gérer efficacement les politiques macroéconomiques post-conflit sans compromettre la croissance de l'emploi.
79. Dès que les objectifs de stabilisation sont atteints et que le secteur privé se redresse, la politique macroéconomique devrait être centrée sur la création d'emplois par la mobilisation des ressources et leur affectation judicieuse au niveau sectoriel. Les donateurs et les ONG prennent des décisions analogues lorsqu'ils doivent choisir entre l'acquisition d'intrants ou de personnels «importés», et l'acquisition de biens et services locaux. Au début, l'absence de fournisseurs et de travailleurs locaux peut contraindre les institutions des Nations Unies et les donateurs à recourir aux importations. Bien avant le relèvement complet de l'économie locale, il est possible de renforcer les effets de l'aide sur l'emploi en offrant un appui ou une activité aux fournisseurs locaux, par exemple dans les régions les moins touchées par le conflit. L'aide soumise à condition

²⁰ Voir les études de cas sur ces pays, dans A. Berg et al., *The Macroeconomics of Scaling up Aid: Lessons of recent Experience*, FMI, Occasional Paper N°253, 2006. Dans certains cas, si la crainte de conséquences négatives conduit à la prudence dans la conversion, comme ce fut le cas au Mozambique en 2000 - 2003, « étant donné que le taux de change réel ne s'est pas apprécié, il n'y avait aucune preuve ex post du Syndrome hollandais. Toutefois, dans la mesure où l'absence d'absorption de l'aide peut avoir été causée par la réticence des autorités à vendre des devises et permettre une appréciation nominale, la crainte des effets du Syndrome hollandais peut avoir conduit aux mesures politiques que l'on sait. » (S. Aiyar, *Mozambique case study*, FMI, 2006, p. 33). Le Mozambique a également connu une montée en puissance des exportations due à l'achèvement d'une fonderie d'aluminium en 2001, ce qui rend encore plus remarquable l'absence de hausse des taux de change réels.

d'acquisitions de biens ou services d'importation, dite « aide liée », risque de réduire la création d'emplois, sauf si elle est utilisée pour l'acquisition de biens et services qui auraient été importés de toute façon, libérant ainsi d'autres fonds qui pourront être dépensés localement ou pour d'autres importations. Par exemple, l'acquisition, avec des fonds provenant de l'aide, de groupes électrogènes, de pompes ou d'engrais peut accélérer la reprise des économies locales urbaines et rurales, en particulier l'agriculture. De même, les importations qui atténuent les pénuries locales de biens et de services peuvent renforcer la croissance économique, les salaires réels et alléger la pression de l'inflation, accélérant ainsi la relance des marchés du crédit. À mesure que l'économie se relève, on observe que l'emploi s'améliore lorsque l'aide est utilisée pour des achats en monnaie locale. Dans la situation post-conflit immédiate, les institutions des Nations Unies et les donateurs devraient encourager l'échange d'informations commerciales, par exemple des listes de fournisseurs locaux. Ils devraient aussi évaluer les cas où il est nécessaire de renforcer les capacités des associations locales d'entrepreneurs afin que celles-ci aident les entreprises locales à obtenir des contrats de travaux financés par l'aide et les accompagnent dans ces activités. Les partenariats public-privé transparents et correctement encadrés peuvent démultiplier les dollars versés dans le cadre de l'aide et accélérer le relèvement de l'économie locale.

80. Au tout début de la période post-conflit, le secteur public peut être amené à tenir le rôle d'employeur « en premier ressort », puisque les emplois du secteur public peuvent occuper les ex-combattants de façon efficace et peu coûteuse tout en protégeant les victimes du conflit. L'emploi direct, offert par exemple au personnel de sécurité, est parfois plus utile que les indemnités de licenciement, en particulier lorsqu'il est important d'assurer un suivi des ex-combattants. Toutefois, à mesure que l'économie du secteur privé se raffermi, il devient préférable d'envisager des indemnités de licenciement accompagnées d'une formation élémentaire et du recours aux services de l'emploi. Les salaires du secteur public devraient être suffisamment élevés pour détourner les tentations de corruption et développer le professionnalisme, et en même temps, se rapprocher si possible des salaires du secteur privé pour des emplois comparables. Lorsque l'économie se relève et la menace de reprise des combats s'éloigne, tous les emplois du secteur public doivent être harmonisés avec les niveaux de revenus locaux durables assortis d'une aide. Par contraste avec les premiers stades de relèvement post-conflit, la réduction progressive de l'emploi dans le secteur public peut nécessiter un plafonnement dans les secteurs à moindre priorité et une réorientation de l'emploi du secteur public vers les secteurs prioritaires liés à la sécurité publique et par exemple, aux OMD en matière de santé et d'éducation.
81. Pour établir un filet de sécurité et encourager l'emploi dans le secteur privé, il est possible d'envisager des systèmes de garantie de l'emploi dans les zones urbaines et rurales. Ces systèmes procurent des emplois « en dernier recours » dans les travaux publics locaux pour ceux qui n'ont pas trouvé d'emploi dans le secteur privé, notamment les femmes chefs de famille, les ménages avec enfants, les blessés de guerre, les orphelins, les personnes vivant avec le VIH et les personnes vivant dans l'extrême pauvreté. Les salaires payés au titre des systèmes de garantie de l'emploi devraient être fixés à des taux inférieurs à ceux du marché pour un travail comparable, à condition que la mesure ou la méthode soit politiquement et moralement acceptable. Ces programmes sont par conséquent « autociblés » et encouragent ceux qui y participent à rechercher du travail dans le secteur privé. Si les niveaux de rémunération « autociblés » ne sont pas politiquement acceptables, il serait plus approprié de recourir à des transferts monétaires assortis de conditions, ou autres formes de prise en charge d'une partie du salaire, plutôt que d'appliquer des programmes offrant un filet de sécurité (par opposition au rationnement arbitraire des emplois dans le cadre des systèmes de garantie de l'emploi). Il est toujours difficile de fixer les niveaux de salaire des emplois du secteur public et de ceux qui relèvent des systèmes de garantie de l'emploi. Il est essentiel de prévoir un dialogue social tripartite élargi auquel participent le gouvernement local, les entreprises, les syndicats et autres parties prenantes, afin d'arriver à un consensus sur la façon de gérer au mieux les salaires du secteur public et les programmes pour l'emploi afin d'atteindre les plus pauvres. Les institutions des Nations Unies et les donateurs peuvent faciliter ce processus de fixation des salaires à la fois par un soutien direct au dialogue social, en renforçant les capacités des groupes intéressés, en se conformant chaque fois que possible aux lignes directrices nationales sur les salaires et les politiques de l'emploi.

82. Dès le début, la politique fiscale devrait encourager les travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre qui emploient de très nombreux travailleurs qualifiés et non qualifiés²¹. En appliquant les lignes directrices relatives aux appels d'offres et les outils de suivi, les travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre peuvent continuer à fournir des emplois durables et utiles. La construction d'infrastructures par exemple exige souvent que le secteur public s'efface pour laisser place à des appels d'offres auprès de sous-traitants privés. En proposant aux sous-traitants de suivre des programmes de formation, il est possible d'accroître la participation du secteur privé et de soutenir les entrepreneurs locaux. Le rôle du secteur public se déplace vers des projets de suivi et de contrôle de qualité de ce type de projets – visant notamment les routes, l'assainissement, les systèmes d'irrigation, les centres de santé, la construction d'écoles, la construction de logements et de crèches, la gestion des déchets urbains et la valorisation des terres, des sols et de l'eau. Il est possible d'améliorer encore la capacité du personnel national et régional ainsi que l'offre de travailleurs qualifiés en instituant la validation et la transférabilité des compétences. La mise en œuvre de la formation professionnelle et de la validation des compétences devrait être organisée au niveau local, par les municipalités par exemple. La création de conseils autonomes de coopération industrielle peut aussi améliorer la transparence.
83. Il est difficile de prévoir les éventuels blocages du marché du travail causés par l'afflux de l'aide, et de savoir quand le secteur privé se redressera. Toutefois, il est possible d'intensifier les effets de l'aide et des dépenses publiques sur l'emploi durant la phase de transition en appliquant des politiques dynamiques, mises en œuvre dès le début, visant à former et réinstaller les travailleurs, et à renforcer le réseau des fournisseurs et sous-traitants locaux. Il convient de commencer par collecter des informations sur les salaires pratiqués sur le marché du travail, sur les emplois non pourvus et les pénuries de compétences - c'est un premier pas en vue d'adapter les programmes d'emploi et de formation financés par l'aide à la situation locale du marché du travail. Afin de promouvoir la création d'emplois et le travail décent à long terme, il pourrait être nécessaire d'accompagner les politiques macroéconomiques par des politiques énergiques du marché du travail et par une réglementation assurant des conditions de travail humaines. Pour déterminer les pénuries d'emplois qui pourront être résolues par des programmes de formation, il s'agira d'effectuer des enquêtes brèves sur le marché du travail et de veiller au renforcement des capacités des ministères du travail et des agences gouvernementales locales pour l'emploi. Les travailleurs peuvent aussi être encouragés à se déplacer là où ils peuvent trouver du travail, en leur versant par exemple une petite subvention pour le transport.
84. Il est nécessaire de prévoir des approches sectorielles et des politiques destinées à renforcer la croissance de l'emploi dans le secteur privé. Il ressort de certaines études que près de la moitié des obstacles au développement du secteur privé sont inhérents au secteur lui-même. Les mesures devraient être centrées sur les secteurs qui offrent les meilleures perspectives de croissance et de travail décent - de manière générale ou pour des groupes touchés par le conflit - et sur les secteurs qui fournissent des biens et des services à ces mêmes groupes. Cette méthode est celle qui délivre un maximum de dividendes de la paix. Outre l'appui aux politiques sectorielles et aux ministères, les approches interprofessionnelles peuvent exiger des formations à des compétences spécialisées, une amélioration de l'accès au système financier, et des connaissances nécessaires pour optimiser la productivité et la création de chaînes de valeur ajoutée. La création d'emplois devrait s'étendre sur l'ensemble des secteurs: pour démultiplier les effets, il conviendrait d'examiner les liens entre les secteurs et les répercussions directes des politiques de l'emploi sur ces secteurs.

²¹ Il existe différentes méthodes et techniques pour la construction, la réhabilitation et l'entretien des infrastructures. Il ressort de diverses études que les techniques basées sur les ressources locales faisant appel à la main-d'œuvre locale et les équipements légers sont des moyens efficaces et peu coûteux pour construire et entretenir les infrastructures. L'adoption d'une telle approche à forte intensité de main-d'œuvre démultiplie le nombre d'emplois pour un seul investissement, sans amoindrir la qualité et l'efficacité. Certains projets d'investissement dans les infrastructures exigent un recours à des équipements lourds. Toutefois, il est techniquement possible et avantageux de recourir, dans de nombreux projets de génie civil, à des méthodes à haute intensité de main-d'œuvre. Cette approche, qui est à la fois efficace et peu coûteuse, peut être utilisée pour réparer les infrastructures nécessaires au développement économique local tout en favorisant l'inclusion sociale des résidents locaux. Voir OIT 2000, Programmes d'infrastructures à haute intensité de main-d'œuvre : politiques et pratiques du travail.

85. Le développement du secteur agricole peut stimuler la croissance de l'emploi dans divers domaines de l'économie, sachant qu'il est étroitement lié à d'autres secteurs. La croissance peut venir par exemple de l'augmentation de la demande d'engrais, de matériel de construction, de petits services de réparation et de biens de consommation essentiels. Selon les estimations, par exemple en Afrique subsaharienne, il apparaît que le coefficient de l'effet multiplicateur lié à la croissance de l'agriculture est d'environ 1,5 – autrement dit, 1 dollar d'augmentation du revenu agricole produit un revenu supplémentaire de 50 cents, principalement chez les fournisseurs de biens et services non agricoles. Des estimations relatives aux pays d'Asie affichent un coefficient multiplicateur supérieur à 2,5 points. Compte tenu de la fragilité des économies rurales dans la plupart des situations post-conflit, on peut raisonnablement supposer que l'effet multiplicateur pourrait être considérablement plus élevé. C'est pourquoi toute mesure énergique pour le développement du secteur agricole dans les situations post-conflit peut contribuer largement et durablement à la croissance de l'économie et de l'emploi. Les femmes sont majoritaires parmi les petits exploitants agricoles, aussi est-il nécessaire de prendre des initiatives qui leur sont spécifiquement destinées afin d'améliorer leur mobilité et leurs connaissances, et les aider à surmonter les contraintes d'accès au budget du ménage, qui ont pour effet de restreindre leur revenu et leur productivité.
86. La réglementation de la formation professionnelle et de l'éducation est une priorité souvent négligée. Dans les situations post-conflit, les candidats à la formation et à l'acquisition de qualifications sont extrêmement nombreux, d'où la nécessité absolue de créer de nombreux instituts de formation. Il est donc impératif d'établir des normes régissant les programmes de formation. Ces éléments de réglementation réduisent la fraude et peuvent ultérieurement jeter les bases d'un système moderne d'enseignement technique et de formation professionnelle.
87. Sachant que bon nombre de groupes touchés par le conflit sont issus de zones rurales, il conviendrait d'établir un juste équilibre entre les zones rurales et urbaines dans les politiques et les programmes. C'est ainsi seulement que l'on pourra éviter un afflux massif de groupes de migrants touchés par le conflit dans les zones urbaines. Les politiques générales devraient être centrées sur le développement régional, tirant parti des ressources naturelles existantes et du potentiel économique régional. Les programmes sectoriels orientés vers de nouveaux produits agricoles et l'amélioration de la productivité des produits agricoles existants peuvent concourir à cet équilibre. Dans la mesure du possible, les programmes d'entrepreneuriat devraient faire fond sur les synergies avec d'autres initiatives de reconstruction. Les services d'appui aux groupes touchés par la guerre devraient comporter des incitations au développement rural, atténuant ainsi un déferlement de chômeurs dans les zones urbaines.
88. Les dépenses de travaux publics décentralisés plutôt qu'à l'échelle nationale peuvent être plus efficaces si : i) elles s'appuient sur des investissements déjà en cours au sein des communautés (voir le volet relatif à la réintégration locale) ; et ii) elles s'adressent et offrent des emplois aux groupes touchés par le conflit dans des communautés locales urbaines ou rurales. La décentralisation des dépenses soutient les programmes locaux déjà en cours pour l'emploi et la réintégration, mais peut exiger un renforcement des capacités au niveau local afin de s'assurer que les projets en valent la peine et que les fonds atteignent les groupes cibles.
89. Les initiatives de renforcement des capacités peuvent aussi encourager les partenariats public-privé pour la prestation de services publics essentiels. Dans les situations post-conflit, on constate que des prestataires de services privés prennent en charge des services essentiels dans les domaines de l'eau, l'électricité et les communications. Dans un premier temps, il serait judicieux de tolérer les prestataires privés (et parfois non réguliers) de services essentiels. De même, la capacité de l'Etat étant affaiblie, les forces du marché vont conduire à la prestation, par le secteur privé, de tâches en principe dévolues à l'Etat, telles que l'exécution des contrats, la facilitation des transactions commerciales et l'offre d'éducation et de formation. Toutefois, même à ce stade, les Nations Unies devraient apporter leur appui au gouvernement pour l'élaboration d'un minimum de mesures de réglementation afin d'assurer la transparence et promouvoir la bonne gouvernance.

90. Pour faciliter les initiatives d'investissements privés et l'entrepreneuriat, il est nécessaire de supprimer, entre autres, les obstacles à la création et à la gestion d'entreprise, et clarifier notamment les droits de propriété, simplifier le régime fiscal et les mécanismes d'attribution de licences, et réformer le régime fiscal afin qu'il soit plus transparent et plus cohérent à tous les niveaux. Chaque fois que possible, les entreprises étrangères et locales devraient être traitées sur un pied d'égalité. Il sera également nécessaire de simplifier la législation relative aux entreprises et aux travailleurs indépendants dans les domaines de la fiscalité, l'exécution des contrats et des droits de propriété, et de la réformer afin de lever les obstacles à la création ou à la cessation d'activité d'une entreprise et à l'accès aux technologies de l'information. À terme, ces politiques vont peu à peu conférer une dimension « régulière » au secteur informel, si bien que le non respect de la réglementation deviendra moins rentable et qu'avec le temps, la qualité des emplois va s'améliorer du point de vue du travail décent et de la sûreté des postes de travail.
91. Les politiques nationales destinées à ouvrir à tous l'accès au secteur financier peuvent favoriser l'emploi dans les situations post-conflit, à condition que les communautés et les institutions se soient suffisamment relevées pour utiliser les services financiers. Le microfinancement pourra prospérer à condition que le système bancaire privé se développe et s'ouvre à une clientèle élargie. Il importe de repérer rapidement les carences ou d'éventuelles fraudes dans le secteur des services financiers et d'y remédier rapidement en créant une structure nationale de surveillance des banques et en appuyant les agences locales de financement et de crédit. Le microfinancement est particulièrement important pour le secteur informel et les micro-entreprises. Les mesures explicites qui seront prises pour développer les marchés financiers formels pourraient faciliter l'évolution de ces entreprises vers le secteur formel, qui est une nécessité vitale pour elles. De plus, il est essentiel que les politiques soutiennent les femmes entrepreneurs dans l'accès au crédit, qui leur est souvent refusé en raison de leur manque d'actifs et donc de garanties financières.
92. Il est possible de réduire les obstacles à la création d'emplois et de promouvoir graduellement le travail décent en adoptant une législation adéquate du travail et mise à jour, étayée par des programmes et des institutions spécifiques pour le marché du travail. Il est important de rétablir la réglementation du marché du travail afin de prévenir la discrimination, l'exploitation fondée sur les inégalités entre hommes et femmes ainsi que le harcèlement, le travail forcé, les bas salaires et les conditions de travail intolérables, en particulier pour les femmes et les enfants. D'autres lois s'appliquant aux services de l'emploi pourraient aussi améliorer l'employabilité, la mobilité du travail et l'information.
93. L'existence d'un appareil judiciaire et de services de sécurité responsables et compétents contribue à réduire le risque de conflit et crée un environnement propice à la création d'emplois et de revenus et à la réintégration. La confiscation illégale de biens immobiliers, la militarisation et la destruction des moyens de subsistance exposent les communautés aux violations des droits de l'homme et à la résolution des conflits par la violence. Il est donc impératif de rétablir la primauté du droit et les mécanismes de règlement pacifique des conflits afin de protéger les terres, les sources de subsistance et l'accès équitable aux ressources. Lorsque des pouvoirs sont conférés aux chefs traditionnels, aux instances chargées de faire appliquer le droit ainsi qu'aux avocats et procureurs, les mécanismes locaux de règlement des différends sont à même de trancher les litiges concernant la propriété foncière, d'améliorer l'emploi pour les pauvres et les groupes vulnérables, et de prévenir les politiques discriminatoires. Parallèlement, il est tout aussi important de réformer adéquatement le secteur de la sécurité dans le cadre d'un programme de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR). Les ex-combattants et les groupes armés doivent être réintégrés dans la vie civile et accéder aux offres d'emploi. En même temps, il est nécessaire de réformer les institutions de la justice et de la sécurité afin de faciliter l'établissement d'un environnement sûr et propice à une réintégration durable et à la consolidation de la paix. Le processus de réforme du secteur de la justice et de la sécurité doit tenir compte de la parité entre hommes et femmes et inclure des dispositions sur les niveaux élevés de violence sexuelle et sexiste et sur l'impunité de cette violence. Si ces questions ne sont pas réglées, les initiatives destinées à rétablir la règle du droit et la sécurité seront compromises, de même que la capacité des femmes à trouver un emploi.

Programmes de développement du secteur privé

94. Les programmes de développement du secteur privé nécessitent un ensemble d'interventions complémentaires. Au-delà des politiques d'accompagnement en faveur d'un environnement propice, il est possible de stimuler directement la croissance et l'efficacité du secteur public par des programmes qui facilitent l'accès aux nouveaux marchés et aux marchés d'exportation, favorisent le développement des fournisseurs locaux (amélioration de la chaîne de valeur), et encouragent les exportations et l'accès au financement, à l'information, aux technologies et à la formation, ainsi qu'exposé plus haut. Le secteur privé peut connaître un développement remarquable dans les situations post-conflit lorsque les emplois dans ce secteur offrent une alternative aux activités illégales. De même, il conviendrait d'écarter les « fauteurs de troubles » du secteur privé, en instituant un code de responsabilité sociale des entreprises et en renforçant les associations locales susceptibles d'améliorer l'inclusion sociale et de réduire la marge de manœuvre de ces personnes.
95. Pour améliorer l'expansion du marché et la chaîne de valeur, il faut optimiser le fonctionnement des marchés en élargissant les possibilités de vente et en facilitant l'accès aux principaux intrants susceptibles d'ajouter de la valeur aux produits existants (par exemple des installations de transformation de produits alimentaires). Dans les situations post-conflit, l'accès au marché est le plus souvent limité et certains intrants essentiels ne sont parfois pas disponibles, notamment les engrais, les semences, les produits phytosanitaires ou les sources d'énergie fiables. L'analyse de la chaîne de valeur favorise la relance du secteur privé et à cet effet, il est nécessaire d'inventorier les possibilités dont dispose le marché ainsi que les intrants qui lui font défaut.
96. De même, les services d'aide au développement de l'entreprise peuvent augmenter la rentabilité des micros, petites et moyennes entreprises par l'amélioration de la productivité et l'élargissement de l'accès au marché. Leurs prestations incluent des services de conseil, de formation et d'aide à la commercialisation, et d'information sur le développement et les transferts de technologies, la promotion des réseaux d'entreprises et l'amélioration de l'accès aux services financiers. Les services d'aide au développement des entreprises sont dispensés par de multiples acteurs des secteurs public et privé, notamment les organisations de la société civile. Dans le contexte post-conflit, l'aide au développement des entreprises est souvent associée à la formation professionnelle. Dans les situations post-conflit, on constate souvent une pénurie de personnel chargé de dispenser l'aide au développement des entreprises et l'absence de cadre juridique pour ce type de service. Un tel cadre définit des normes minimales de qualité, précise le champ d'application de l'aide et répertorie les réseaux de prestataires de cette aide. Il serait très utile d'accorder des subventions, des prêts et une assistance technique aux réseaux d'aide au développement des entreprises, qui faciliteront l'accès des entreprises locales aux services nécessaires à leur expansion et à terme, l'accès au secteur formel.
97. Les services financiers sont décisifs pour la promotion d'un relèvement rapide des entreprises, grandes et petites. Dans une situation post-conflit, les subventions pour le relèvement ou les programmes de garantie d'emprunt peuvent contribuer au relèvement des entreprises dans les régions les plus dévastées par le conflit. Le relèvement rapide des entreprises renforce la confiance et peut ainsi favoriser les investissements du secteur privé. Les réformes économiques peuvent aussi encourager les emprunts privés à des fins de formation professionnelle et autres services aux entreprises.
98. Le crédit est essentiel pour faire démarrer les activités des petites et micro-entreprises du secteur privé. Le crédit est particulièrement important au tout début de la période après la guerre, car il peut démultiplier la reconstruction financée par l'aide et autres activités. Au début de la phase post-conflit, les services bancaires du secteur privé sont parfois peu disposés à prendre des risques et les garanties des entreprises ne sont pas suffisantes pour avoir recours aux marchés du crédit du secteur privé. Dans ce cas, il est possible d'avoir recours aux interventions suivantes:
 - a. Verser aux communautés des subventions de reconstruction. Pour réduire le risque d'une mauvaise répartition des subventions, les groupes des communautés devraient participer à la détermination des projets prioritaires d'infrastructures et être associés à l'administration de ces subventions (voir aussi le volet traitant de la réintégration locale).

- b. Garantir financièrement la sécurité des transferts de salaires d'expatriés vers les zones rurales en particulier, ce qui permet de réduire les frais de transfert de ces fonds tout en les associant à d'autres services d'épargne et d'assurance, élargissant ainsi le champ des options pour les familles pauvres qui reçoivent ces fonds.
 - c. Lorsque cela est possible, utiliser les fonds de garantie déposés dans les banques locales pour garantir les prêts aux entrepreneurs dans les régions touchées par un conflit. Les groupes de la communauté peuvent aider à déterminer et désigner les personnes qui remplissent les conditions requises pour obtenir un tel prêt. Les bailleurs de fonds devraient mettre en œuvre des programmes avec des partenaires qui emploient des personnels expérimentés et détiennent de préférence une expérience avérée du microfinancement dans les régions touchées par un conflit. Les partenaires préférés sont les institutions financières locales (banques commerciales, établissements de crédit mutuel et ONG) ou, si les capacités locales nécessitent un renforcement, des ONG internationales spécialisées.
99. Les programmes de formation à l'entrepreneuriat dans les secteurs formel et informel comprennent des services de conseil, de formation et de consultation. Il s'agit de restaurer les compétences de gestion d'entreprise perdues par suite de la guerre, des migrations et de l'effondrement des marchés et des réseaux de transport locaux. Bien que le relèvement rapide des entreprises privées soit une priorité absolue, ces programmes peuvent aussi s'adresser aux jeunes et ex-combattants sans emploi. Le développement d'associations sectorielles d'entrepreneurs locaux peut faciliter cette formation professionnelle à la gestion d'entreprise.
100. Les coopératives peuvent créer de l'emploi et dégager des solutions viables aux difficultés post-conflit, en offrant aux groupes affectés par un conflit une autre forme de protection et d'autonomisation. Une coopérative est « une association autonome de personnes volontairement réunies pour satisfaire leurs aspirations et besoins économiques, sociaux et culturels communs au moyen d'une entreprise dont la propriété est collective et où le pouvoir est exercé démocratiquement »²². Dans la mesure où les coopératives encouragent l'initiative personnelle, l'égalité, l'équité, l'entraide, la démocratie et la responsabilité sociale, elles améliorent les initiatives de consolidation de la paix. Au sortir d'un conflit, les coopératives peuvent reconstituer l'infrastructure communautaire, gérer des banques céréalières et des services de crédit, et commercialiser des produits agricoles, du bétail, du poisson et des objets artisanaux. Les coopératives peuvent contribuer au relèvement et à la reconstruction tout en atténuant les risques de conflit puisque leur action réduit la vulnérabilité des groupes et communautés désavantagés. Les coopératives viables au plan commercial peuvent contribuer à reconstruire l'économie locale tout en favorisant le dialogue social et l'insertion sociale.
101. La promotion des micros, petites et moyennes entreprises devrait s'appuyer sur des principes directeurs internationaux, par exemple la recommandation (n°189)²³ de l'OIT sur les « conditions générales pour stimuler la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises » ou les principes directeurs du Comité de donateurs pour la création de petites entreprises. Il y a lieu d'éviter autant que possible de recourir aux services subventionnés, même si cette mesure semble attrayante. L'expérience montre que ces services ne sont pas durables, qu'ils n'ont qu'un champ d'action limité et des effets réduits. Par conséquent, le recours aux services subventionnés devrait rester très ponctuel et de durée limitée.

²² Voir BIT Thesaurus 2005.

²³ Les services d'aide en question incluent, mais non exclusivement : i) la prestation de services d'aide au développement des entreprises ; ii) la création d'associations leur offrant les moyens de s'exprimer et de se faire entendre ; iii) l'accès au microfinancement ; iv) la formation professionnelle et technique conduisant à l'emploi indépendant dans le secteur formel ; v) le recours aux médias pour l'instauration d'un climat politique propice et l'offre d'une formation élémentaire à la gestion d'entreprise et vi) faciliter l'accès aux informations commerciales. De plus, il existe déjà des instruments dans le cadre du programme GERME (Gérez mieux votre entreprise) pour la formation relative au VIH/sida.

Les règles du jeu

102. Les règles du jeu consistent en un ensemble de normes et un cadre de dialogue social. Les représentants tripartites des entreprises, des travailleurs et du gouvernement doivent engager un dialogue social continu avec d'autres groupes de la société civile. Les institutions des Nations Unies peuvent faciliter la mise en place de ce forum. Le dialogue sur les projets de développement, droits de propriété et de succession et réformes juridiques et institutionnelles facilite l'appropriation et l'adhésion aux nouvelles politiques locales. Ceci est particulièrement important dans les environnements post-conflit, caractérisés par des tensions sociales et politiques résiduelles. Ces organes des Nations Unies peuvent aussi promouvoir le dialogue sous d'autres formes, par exemple de forums socio-économiques et autres forums de consultations tripartites, réunissant de plus nombreuses parties prenantes.
103. Pour qu'un dialogue tripartite élargi soit efficace, il est décisif de renforcer la capacité de tous les mandants. Le renforcement des capacités à tous les niveaux du gouvernement est essentiel. Le ministère du travail ou une commission nationale pour l'emploi par exemple, peut appuyer et mettre en œuvre des politiques nationales pour l'emploi, assurer un suivi de leurs conséquences et encourager la création d'associations de travailleurs et d'employeurs. Les organisations de travailleurs sont souvent affaiblies par la guerre et doivent être reconstituées afin de tenir à nouveau un rôle actif dans la protection des droits des travailleurs. De même, les organisations d'employeurs et les associations d'entreprises du secteur privé peuvent jouer un rôle crucial dans la période post-conflit en encourageant les entreprises à se montrer responsables, par exemple en employant davantage de jeunes. Les associations de femmes devraient participer à ce dialogue afin de faciliter la mise au point de solutions équitables pour les hommes et les femmes et tirer parti de la contribution positive des femmes à la consolidation de la paix ; il importe également d'appuyer les organisations de personnes handicapées afin de garantir leur droit à un travail digne.
104. Les réformes législatives et les projets de développement qui pourraient être envisagés – notamment dans le cadre des DSRP et DSRP intermédiaires – s'ils sont compatibles avec les priorités nationales de consolidation de la paix - devraient s'inspirer des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail. Ces principes peuvent aussi être utilisés pour établir le dialogue entre les parties prenantes, et plus spécifiquement entre les groupes sociaux séparés par le conflit. Ces valeurs et objectifs universels pourraient faciliter la formation d'un consensus. Certains OMD s'appliquent tout particulièrement à une situation post-conflit, et notamment l'OMD 1 (Réduire l'extrême pauvreté et la faim), l'OMD 3 (Promouvoir l'égalité entre hommes et femmes et l'émancipation des femmes) ainsi que l'OMD 8 (Mettre en place un partenariat mondial pour le développement). Au nombre des conventions fondamentales pertinentes de l'OIT comptent la convention (n°87) sur la liberté syndicale, la convention (n°98) sur le droit de négociation collective, la convention (n°29) sur l'élimination du travail forcé ; les conventions (n°138 et n°182) sur l'abolition du travail des enfants ; la convention (n°100) sur l'élimination des inégalités de rémunération, la convention (n° 111) concernant d'autres formes de discrimination au travail, et la convention (n°169) relative aux droits des peuples indigènes et tribaux²⁴.
105. Les interventions visant à améliorer les règles du jeu en faveur des entreprises incluent la réduction des obstacles inutiles à l'entrepreneuriat, tels que les procédures interminables pour la création d'une entreprise ou l'obtention d'une licence, les systèmes d'inspection, et la complexité des formalités administratives en matière douanière, fiscale et de gestion de la fiscalité. Il conviendrait aussi de lever les obstacles qui interdisent l'entrepreneuriat aux femmes – par exemple la restriction des droits de propriétés d'actifs pour les femmes. Ces réformes pourraient être complétées par le renforcement des capacités des ministères et organes législatifs, et le recours aux nouvelles technologies d'information et de communication (TIC) après une formation. L'élaboration d'une

²⁴ Il importe de prendre aussi en considération d'autres normes internationales du travail, à savoir : la convention (n°122) sur la politique de l'emploi, la convention (n°141) sur les organisations de travailleurs ruraux, la convention (n°142) et la recommandation (n°195) sur la mise en valeur des ressources humaines, la convention (n°155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, la recommandation (n°189) sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, la recommandation (n°193) sur la promotion des coopératives, et la convention (n°102) concernant la sécurité sociale.

réglementation transparente et internationalement reconnue s'appliquant aux investisseurs et aux banques peut aussi améliorer le climat de l'investissement, de même que l'extension du « traitement national » aux investisseurs étrangers et/ou l'offre d'exonérations fiscales temporaires ou réglementaires, ou encore l'accès à l'assurance maladie pour les entreprises du secteur informel et leurs salariés, dans la perspective d'une formalisation graduelle de l'économie informelle.

106. La concertation politique doit s'appuyer le plus possible sur des données chiffrées et des faits. Toutefois, dans la plupart des situations post-conflit, ces indications ne sont pas disponibles. Les économies post-conflit ont pourtant besoin de statistiques exactes, cohérentes, mises à jour et fournies en temps utile, ventilées par âge et par sexe, ainsi que des informations sur le marché du travail – autant d'informations qui doivent être analysées pour servir de fondements aux politiques et programmes du marché du travail, notamment la formation professionnelle. Ces informations renseignent les organes chargés de l'élaboration des politiques à court et long terme sur les besoins en matière de formation professionnelle pour répondre aux besoins de l'économie. Elles peuvent faciliter le suivi de l'évolution de l'économie et du marché du travail (par exemple les salaires et les revenus, les horaires de travail, les conditions de travail et la productivité). Elles permettent ainsi au gouvernement d'évaluer les effets et l'efficacité de ses politiques et programmes sur l'emploi, la réduction de la pauvreté et la croissance économique. Ces données peuvent aussi contribuer au développement des bureaux de placement dans l'emploi et de conseil, et guider l'élaboration des programmes de formation professionnelle et de création d'emplois, en portant une attention particulière aux femmes et autres groupes marginalisés. Dans les situations post-conflit, il est souvent nécessaire de renforcer les capacités de collecte de ces informations, de même que la collecte de données macroéconomiques (notamment sur les prix), qui décrivent la situation économique dans laquelle doit s'inscrire la conception des politiques du marché du travail.
107. Le conflit a profondément perturbé la formation professionnelle et l'enseignement primaire, aussi est-il essentiel de réorganiser les écoles et les centres de formation. Cela suppose l'établissement de liens avec le marché du travail pour connaître les possibilités d'emploi, la mise en place d'une assurance qualité et l'engagement de formateurs qualifiés. Il importe de créer un dispositif incluant des formations techniques et l'enseignement de compétences générales qui ne sont pas nécessairement professionnelles, telles que l'aptitude pour la communication et la vie en société. Il s'agit également d'adapter les contenus et les méthodes de formation aux besoins des groupes touchés par la guerre, sans oublier qu'au début, la plupart des emplois créés le seront probablement dans le secteur informel. En conséquence, il est nécessaire de procéder à des évaluations systématiques des besoins de formation, prévoir des services de suivi au niveau local après la formation, et des programmes spéciaux pour l'acquisition des aptitudes à la vie quotidienne, la confiance en soi, l'éducation civique, la formation de groupes, la prévention des crises, la réconciliation et les méthodes autres que la violence. La formation doit tenir compte des différences entre hommes et femmes (afin de dispenser des services, par exemple de garde d'enfants pour les très jeunes mères, la mise en place d'installations sanitaires et dispositifs de sécurité appropriés pour les femmes et les filles). Elle doit aussi tenir compte d'un éventuel surnombre de jeunes et prévoir des services de conseil et d'orientation professionnelle pour les jeunes primo-demandeurs d'emploi. Il pourrait s'avérer nécessaire de cibler parfois les offres vers certains groupes dont les besoins sont exceptionnels ou des groupes traditionnellement défavorisés.
108. Les conflits pèsent lourdement sur les systèmes de protection sociale. Il est nécessaire de trouver rapidement des stratégies de sortie afin que les personnes dépendantes de l'aide humanitaire soient amenées à prendre la responsabilité de leur avenir dans le cadre de la création d'emplois et de sources de revenu. Mais nombreux sont ceux qui, à cause de la guerre, ne sont plus aptes à travailler et dans ce cas, il importe de concevoir au plus tôt des solutions pour adapter le modèle de protection sociale afin d'assurer une protection nécessaire à ces personnes. Les prestations des régimes de protection sociale, dont la sécurité sociale, peuvent dans un premier temps offrir une garantie de ressources en espèces aux victimes d'un conflit afin d'assurer leur subsistance. De manière générale, il est opportun de considérer les régimes de sécurité sociale comme faisant partie de l'infrastructure sociale. Ces régimes peuvent être utilisés avec une certaine flexibilité (bien plus grande qu'observée généralement dans la pratique) et de par leur dimension nationale,

entrent dans le cadre général de la politique du pays. Dans certaines situations post-conflit, les ressources humaines des institutions de sécurité sociale peuvent agir utilement par exemple, pour la distribution des indemnités en espèces. Par ailleurs, la sécurité sociale offre un cadre pour des politiques générales de protection sociale équitables et durables.

109. Le regroupement des risques et la solidarité sont aussi des éléments des politiques post-conflit reposant sur les régimes de protection sociale. Toutefois, l'approche basée sur l'assurance sociale pourrait être peu efficace dans une situation post-conflit en raison des pertes subies, qui peuvent anéantir l'équilibre actuariel de ces régimes. Le financement par transfert des ressources du Trésor pourrait être une solution plus radicale, à condition de ménager les indispensables structures du gouvernement et «la marge de manœuvre budgétaire» disponible. Le subventionnement de régimes de microassurance, malgré leur faible capacité de regroupement des risques, peut également être utile. Ces régimes sont susceptibles d'être rattachés à des institutions de microfinancement formelles, si bien que là encore, les régimes de protection sociale participent à la régénération économique générale.

Tableau 1 : Programmes pour l'emploi dans les situations post-conflit : stabilisation, réintégration et relèvement durable

Les trois volets de programmation	Groupes cibles	Objectifs de l'intervention et de l'aide	Principaux programmes	Principaux enjeux et risques
Stabilisation de la création de revenus et d'emplois dans les situations d'urgence	L'aide cible les personnes touchées par le conflit et exposées à des risques élevés, et celles qui se trouvent en situation d'urgence. Elle vise principalement les ex-combattants, les personnes rapatriées, les personnes déplacées dans leur pays, les jeunes, les femmes et autres groupes vulnérables.	Répondre aux besoins fondamentaux immédiats et rétablir rapidement les principaux services publics (services de santé, sécurité, assainissement et services de base aux entreprises). Ce volet est vital pour la création d'un climat de sécurité et de sûreté propice à la consolidation de la paix.	i) Emplois temporaires dans les situations d'urgence ; et ii) allocations de subsistance et subventions au démarrage d'entreprises.	Trouver le juste équilibre entre le ciblage efficace des personnes touchées par le conflit d'une part, et les considérations relatives à l'équité, d'autre part.
Relèvement de l'économie locale pour la création d'emplois et la réintégration	L'aide s'adresse aux communautés rurales et urbaines, aux gouvernements locaux et autres autorités publiques qui jouent un rôle important pour les groupes touchés par le conflit. Il devrait être donné priorité aux communautés et aux autorités locales des lieux sur lesquels les ex-combattants et les personnes déplacées ont choisi de revenir.	Contribuer, au niveau local, à l'établissement d'un environnement propice à une croissance de l'emploi à long terme et à la création de sources de revenus.	i) Renforcement des capacités des autorités locales, des prestataires de services aux entreprises et autres associations ; ii) Programmes de relèvement mis en œuvre par les communautés ; et iii) mesures de relèvement de l'économie locale.	Aménager des possibilités de création d'emplois et de réintégration, et renforcer la capacité des personnes touchées par le conflit à tirer parti de ces possibilités.
Création d'emplois durables et de travail décent	L'aide est ciblée sur l'ensemble des participants aux marchés du travail formels et informels, les employeurs et les salariés du secteur privé et un vaste ensemble d'autres parties prenantes du dialogue social, y inclus les représentants des groupes marginalisés et des groupes vulnérables.	Appuyer la croissance durable d'un emploi de haute qualité au moyen de programmes d'ordre macroéconomique, sectoriel, juridique et institutionnel. L'emploi de qualité passe par l'inclusion des groupes exposés à des risques élevés et des groupes vulnérables.	i) Soutien des politiques macroéconomiques et fiscales ; politiques actives du marché du travail et politiques visant la législation du travail et les investissements ; soutien à des politiques sectorielles pour la création d'emplois ; ii) soutien des services du secteur financier et des services d'aide au développement des entreprises ; et iii) promotion des institutions ayant des liens avec le monde du travail et susceptibles d'améliorer l'employabilité, la protection sociale et autre aspects de l'administration du travail, soutenus et approuvés par le dialogue social entre les mandants tripartites (gouvernements, employeurs et travailleurs) ainsi que d'autres parties prenantes	Jeter les fondements d'une orientation nouvelle du développement par le renforcement des capacités et le renforcement institutionnel au niveau national.

4. ANNEXES

ANNEXE 1 : Les défis du chômage des jeunes

Les jeunes de 15 à 24 ans représentent près de la moitié des personnes sans emploi dans le monde ; le chômage des jeunes est particulièrement élevé au Moyen-Orient et en Afrique²⁵. Dans les pays sortant d'un conflit, le taux élevé de chômage des jeunes constitue à la fois un obstacle économique et un problème de sécurité. Les conflits accentuent les préjugés habituels des employeurs à l'égard de l'embauche des jeunes, notamment en raison de leur manque d'expérience, en les faisant passer pour des « fauteurs de troubles », prédisposés à la violence et la criminalité. Les craintes qu'inspirent les jeunes travailleurs se concrétisent parfois automatiquement dans la mesure où ceux qui ne trouvent pas d'emploi productif se livrent à des activités violentes ou illégales, donnant ainsi aux employeurs et aux communautés l'impression que ces craintes sont justifiées. Le Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest déclare sans ménagements que « le chômage des jeunes alimente les conflits et la criminalité qui à leur tour aggravent encore le chômage par leurs conséquences sur les résultats économiques, la confiance des investisseurs et les structures sociales, matérielles et institutionnelles. La création d'emplois pour les jeunes est par conséquent un outil déterminant pour la prévention des conflits »²⁶.

Pour interrompre ce cycle de la pauvreté, du chômage et de la violence, il s'agit en priorité de changer l'image négative des jeunes en les invitant à participer, dès le début, aux programmes de reconstruction et de développement communautaires. Les communautés de villages peuvent aussi encourager la formation professionnelle et l'instruction, les sports et les activités culturelles en vue de réintégrer les jeunes. Il est erroné de ne voir dans les jeunes qu'une menace pour la sécurité ; la grande majorité d'entre eux a choisi de tourner le dos à la violence. Bien au contraire, les jeunes jouent souvent un rôle vital, positif, créatif et non-violent dans leur communauté, prenant parfois sur eux les responsabilités du foyer dans des circonstances difficiles, alors qu'ils sont encore très jeunes. La contribution potentielle des jeunes travailleurs est souvent sous-estimée.

Les politiques destinées à briser le cercle vicieux de la violence et du chômage doivent prendre en compte les obstacles particuliers que rencontrent les jeunes demandeurs d'emploi. Le conflit détruit les réseaux du marché du travail et bien souvent, les employeurs ne peuvent plus compter sur la confiance et le soutien de la communauté (capital social) qui leur sont nécessaires pour engager et former de jeunes travailleurs. Les jeunes en arrivent parfois à choisir entre le chômage et les emplois à court terme consistant en des travaux dangereux, informels et/ou peu rémunérés et sans prestations sociales. Le conflit éloigne les jeunes travailleurs de leur domicile et de leur communauté, les oblige à interrompre leur scolarité, et comme il désorganise les systèmes traditionnels d'apprentissage et de tutorat,

²⁵ Il ressort des estimations de l'OIT pour 2006 que le chômage des jeunes est particulièrement élevé en Afrique du Nord (26%), au Moyen Orient (25%) et en Afrique subsaharienne (18%), comparé au taux de chômage mondial (13%) (voir ICMT de l'OIT, 5e édition, encadré 9a). L'OIT estime à environ 88 millions le nombre de chômeurs de 15 à 24 ans dans le monde, soit environ 47% de l'ensemble des personnes sans emploi. Le problème du chômage des jeunes va inévitablement s'aggraver dans les dix prochaines années, sachant que d'ici là, 1 milliard supplémentaire de personnes arriveront sur le marché du travail.

²⁶ Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest (2006), *Youth Unemployment and Regional Insecurity in West Africa*.

les prive même de la formation dispensée dans le cadre d'emplois à temps partiel. C'est ainsi que dans les situations de conflit, des milliers de personnes de 20 à 35 ans environ ne détiennent ni l'instruction ni l'expérience nécessaires pour être employables²⁷.

Les décideurs doivent aussi reconnaître que les jeunes ne forment pas un groupe homogène et représenteraient plutôt un microcosme de la société, dont ils reflètent toutes les disparités et tensions²⁸. Les jeunes hommes et jeunes filles se heurtent à des problèmes différents. Une approche de l'emploi des jeunes axée prioritairement sur la sécurité risque de faire oublier les difficultés spécifiques et urgentes des jeunes femmes. Au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, les jeunes femmes sont plus susceptibles d'être sans emploi que les jeunes hommes²⁹. Il ressort régulièrement de diverses études que les jeunes femmes souhaitent tout autant sinon plus que les jeunes hommes accéder à un emploi qui réduirait leur vulnérabilité aux préjugés sexistes et à la violence inhérente au conflit.

Pour ces raisons, il convient d'adopter une approche exhaustive de la création de possibilités d'emploi durable pour les jeunes. Les programmes pour l'emploi et la réintégration des jeunes doivent dans les deux cas prendre en compte les points forts des jeunes travailleurs, par exemple leur mobilité et leur volonté d'apprendre, et tenir compte également de leurs besoins particuliers d'enseignement à temps partiel, de formation professionnelle, d'aide au démarrage d'une entreprise ou à l'acquisition des aptitudes nécessaires à la recherche d'un emploi. Ces corrélations devraient être explicitement prises en compte dans l'analyse initiale de l'évaluation des besoins en période post-conflit, et par la suite, dans les stratégies nationales de développement (par exemple les DSRP).

• Volet A : stabiliser la création de revenus et d'emplois en situation d'urgence

Les programmes d'emploi temporaire ou de travail contre rémunération à l'intention des jeunes démobilisés peuvent être un moyen efficace et peu coûteux d'améliorer la sécurité tout en changeant la mauvaise image des jeunes. Des groupes spécialisés de services mobiles assurés par des jeunes formés aux services médicaux de base peuvent se déplacer d'une communauté à l'autre. Il est possible d'améliorer l'image des jeunes travailleurs tout en leur procurant une expérience précieuse et un travail satisfaisant, par des programmes de services de réparations urgentes et de services publics. Les emplois de courte durée devraient être assortis d'une formation sur le tas ou d'une formation professionnelle, d'une initiation à la gestion de microentreprise ou d'un enseignement à temps partiel. Un emploi sans formation, ou une formation sans emploi risque de décourager très vite les jeunes travailleurs, car ils n'ont pas la patience qui s'apprend précisément sur le marché du travail.

• Volet B : relèvement de l'économie locale pour des possibilités d'emploi et de réintégration

Il conviendrait d'encourager et d'habiliter les collectivités à cibler les jeunes, tant dans les programmes de création d'emplois que dans les programmes éducatifs et culturels. Il est important d'éviter l'approche du « tout sécuritaire » dans l'approche de l'emploi des jeunes : les initiatives d'emploi et d'aide à l'obtention de moyens de subsistance au niveau des collectivités locales devraient prendre en compte les difficultés spéciales que rencontrent les jeunes hommes

²⁷ Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest (2006), *Youth Unemployment and Regional Insecurity in West Africa*.

²⁸ Alors que l'Assemblée générale définit les jeunes comme étant des personnes de 15 à 24 ans, les définitions officielles de la jeunesse varient considérablement suivant les nations. La définition des Nations Unies inclut même les personnes de 15 à 17 ans, que beaucoup de pays considèrent comme des enfants ou des mineurs. L'examen des politiques nationales de la jeunesse révèle de fortes disparités : la Jamaïque utilise la définition des Nations Unies, mais la Bolivie reporte à 19 ans l'âge de début de la jeunesse et fixe la fin à 26 ans. La République Dominicaine, le Kenya et les Philippines étendent jusqu'à 30 ans l'âge de la jeunesse et la Sierra Leone, jusqu'à 35 ans. La Malaisie arrive en tête de liste en fixant le début de l'âge adulte à 41 ans. L'Afrique du Sud et l'Inde font commencer plus tôt le début de la jeunesse, soit respectivement 14 et 13 ans, et l'étendent jusqu'à 35 ans. Dans les pays pauvres, où les taux de natalité et de mortalité tendent à être plus élevés, la jeunesse considérée dans sa définition la plus large peut très rapidement constituer une majorité de la population. Par exemple, plus de 55 % de la population du Libéria entre dans la catégorie des 15 à 35 ans, alors que 40 % de la population est âgée de moins de 15 ans, de sorte qu'il ne reste plus que 5 % de Libériens définis officiellement comme étant des adultes. Dans ce contexte, la totalité du chômage est un chômage des jeunes. Voir aussi la note 5 du présent document directif pour de plus amples informations.

²⁹ Le chômage des jeunes femmes est plus élevé au Moyen Orient et en Afrique du Nord, soit 31 % et 34 % respectivement, et il l'est un peu moins en Afrique subsaharienne, à 17 % (ICMT de l'OIT, 5e édition, estimations pour 2006, Encadré 9a).

et femmes à trouver un emploi. Leur situation exige des programmes de renforcement des capacités, de formation professionnelle, de tutorat/stage/apprentissage destinés à les faire accéder à l'employabilité. Il est parfois nécessaire d'appuyer les organisations de jeunesse et les groupes luttant pour les droits des jeunes, qui se constituent parfois spontanément, dans la mesure où les jeunes s'efforcent de compenser leurs carences consécutives au conflit par des prestations de services et d'appui. L'aide de subsistance pour la réintégration économique des enfants officiellement enrôlés dans les forces et les groupes armés devrait être conforme aux « Engagements de Paris en vue de protéger les enfants contre une utilisation ou un recrutement illégaux par des groupes ou des forces armés » et aux « Principes de Paris : Principes directeurs relatifs aux enfants associés aux forces armées ou aux groupes armés (février 2007).

• **Volet C : création d'emplois durables et de travail décent**

Enfin, il est vital d'établir des politiques d'accompagnement propices à l'expansion du marché du travail afin d'assurer des possibilités d'emploi aux jeunes. Certains éléments donnent à penser que jusqu'à présent, les interventions pour les jeunes ont surtout été axées sur l'offre (renforcement des compétences) plutôt que sur la création de possibilités d'emploi pour les jeunes déjà titulaires d'une formation. L'offre d'une formation aux jeunes peut susciter des espérances qui, si elles ne se concrétisent pas, vont encore attiser leur sentiment de frustration. Les jeunes travailleurs sont pour la plupart des primo-demandeurs d'emploi : ils ont besoin de possibilités d'emploi pour avoir au moins un pied à l'étrier. Les donateurs et les institutions des Nations Unies sont à même de cibler les jeunes dès le début et par la suite, des initiatives nationales pourront encourager l'embauche de jeunes travailleurs par la création d'un dispositif spécial de stages, assorti d'une exonération fiscale ou de charges sociales, pour inciter les employeurs à engager de jeunes travailleurs. Ces politiques peuvent aussi inclure des partenariats public-privé de nature à stimuler l'embauche et la formation des jeunes travailleurs. Quant aux jeunes entrepreneurs, ils ont eux aussi besoin d'une formation et d'une réduction des obstacles à l'entrepreneuriat. Le dispositif peut aussi faciliter la transition des travailleurs vers le secteur formel et l'obtention de contrats de travail réguliers. Les politiques nationales peuvent aussi prévoir la création de réseaux spécialisés pour l'emploi des jeunes ou d'une unité nationale de service civil pour la jeunesse, remplaçant par exemple le service militaire et facilitant l'entrée des jeunes dans la vie active. Les jeunes souhaitent généralement essayer plusieurs emplois et ont l'avantage d'être mobiles, aussi serait-il particulièrement utile de mettre à leur disposition des services de recherche d'emploi à l'échelle nationale.

ANNEXE 2 : Les problèmes d'équité entre hommes et femmes dans l'emploi dans les situations post-conflit

Les conflits et la violence touchent aussi bien les femmes que les hommes, mais ils les affectent de manière différente. Les changements sociaux provoqués par la guerre – y compris les déplacements de populations – bouleversent les rôles normatifs dévolus à chaque sexe et peuvent influencer profondément sur les stratégies de subsistance utilisées par les femmes et les hommes au lendemain de la guerre. Un conflit armé peut avoir pour conséquence d'empêcher des personnes de gagner leur vie, mais il peut aussi les mettre dans l'obligation d'acquérir de nouvelles compétences. Il s'avère que si, en temps de conflit, les femmes ont la possibilité d'exercer des activités qui étaient considérées auparavant comme exclusivement réservées aux hommes, ceux-ci sont généralement moins enclins, une fois le conflit terminé, à accepter un travail effectué habituellement par les femmes.

Traditionnellement, les hommes sont les principaux bénéficiaires des programmes d'attribution de terres, de crédits et d'emplois formels. La réinsertion des hommes ex-combattants dans la vie civile est considérée comme un important processus de stabilisation, mais la priorité qui leur est accordée produit souvent un effet de distorsion sur le ménage et l'ensemble de la communauté.

Le travail effectué par les femmes pour soutenir leur famille peut être sérieusement remis en cause lorsque ce sont les hommes qui sont favorisés dans la reconstruction économique³⁰. Par ailleurs, l'attention prioritairement accordée aux ex-combattants peut être préjudiciable aux hommes qui n'ont pas combattu. Le ressentiment qu'éprouve ces derniers non seulement nuit à leur bien-être, mais il peut aussi accroître la violence sexuelle et domestique ainsi que d'autres formes de violence à l'encontre des femmes, surtout lorsqu'elles sont devenues salariées et qu'elles revendiquent leur droit d'exercer un contrôle sur leur revenu³¹.

L'élaboration de programmes efficaces de création d'emplois à l'intention des femmes au sortir d'un conflit est une tâche encore plus difficile. Dans la plupart des systèmes de droit coutumier, les femmes n'ont ni le droit d'accéder aux ressources ni celui de les contrôler, et particulièrement celui de posséder, hériter ou louer des terres. D'autre part, il est certain que les effets des violences sexuelles sur leur santé compromettent leur capacité de travail. La charge des soins qui leur incombent est lourde. Elles sont souvent obligées d'adopter des stratégies de survie désespérées et risquées (échange de relations sexuelles contre de la nourriture, par exemple) pour assurer des moyens d'existence à leur famille. En revanche, ce qui est encourageant c'est le fait que les femmes réussissent en général à s'organiser en groupes de manière efficace et à contribuer au bien-être de leur foyer et de leur communauté par le biais du microcrédit et du crédit renouvelable, et grâce au partage des tâches et à d'autres stratégies leur permettant de faire face à leurs responsabilités de mères et de travailleuses. En aidant les groupes de femmes, on a souvent un bon moyen de les informer de leurs droits en tant que sources de revenu individuel, mais il serait plus approprié de recourir à une approche des « droits du ménage » plutôt qu'à une approche des « droits des femmes » afin d'empêcher une augmentation de la violence à leur encontre. Les programmes devraient faire fond sur les changements positifs des rôles des hommes et des femmes qui se sont produits durant un conflit mais doivent être conçus de façon à éviter toute réaction hostile à l'égard des femmes durant leur application.

Il est indispensable d'assurer aux femmes et aux hommes un traitement équitable et égal pour favoriser un relèvement harmonieux, réduire les vulnérabilités, prévenir la violence et tirer pleinement parti des avantages résultant de l'engagement de tous les agents du développement dans le processus de reconstruction. Des programmes de création d'emplois et de réinsertion tenant compte des spécificités de chaque sexe devraient être élaborés avec soin sur la base d'une analyse de l'évaluation des besoins dans les situations post-conflit, puis intégrés dans les stratégies nationales de développement, grâce notamment à une réforme du système judiciaire, le cas échéant³². Il faut pour cela effectuer une analyse basée sur une ventilation par sexe³³ pour évaluer les rôles, relations, besoins et priorités des uns et des autres³⁴.

³⁰ L'expérience de l'ONU en Erythrée, par exemple, montre que les femmes ont perdu leur emploi ou qu'elles ont été réaffectées à des activités moins bien rémunérées dans un contexte où les possibilités d'emploi étaient peu nombreuses et où le relèvement économique était lent, tandis que les donateurs accordaient la priorité aux hommes ex-combattants pour les offres d'emploi.

³¹ Ce passage s'inspire de l'expérience du PNUD sur le terrain et de documents importants concernant l'égalité des sexes et l'emploi, notamment Bannon et Correia, *The Other Half of Gender* (Banque mondiale 2005) et les Normes intégrées de désarmement, démobilisation et réintégration des Nations Unies (<http://www.unddr.org/iddrs/>). On trouvera une définition complète de la violence fondée sur le genre dans la recommandation générale n° 19 – Violence à l'égard des femmes – du Comité CEDAW: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-fr.htm>

³² Voir aussi la Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité portant sur l'intégration d'une démarche soucieuse d'équité entre les sexes dans les missions de maintien de la paix et dans tous les autres aspects.

³³ Dans cette évaluation, les questions suivantes devraient être traitées : i) Quels sont les meilleurs moyens d'inclure les femmes et les hommes dans les administrations locales ? ii) Les femmes sont-elles des prestataires de services qui peuvent être représentées dans des organes de prise de décisions pour l'attribution de crédits et les possibilités de formation ? iii) Les programmes de microcrédit sont-ils ouverts à tout le monde, y compris aux jeunes ? iv) Si des hommes, en particulier des jeunes hommes, sont considérés « à haut risque » et n'ont pas droit au microcrédit, quelles stratégies peut-on mettre en place pour atténuer le risque perçu ? v) Les programmes de microcrédit destinés aux femmes sont-ils la stratégie la plus utile, ou bien des crédits peuvent-ils être accordés aussi aux ménages pour offrir à tous leurs membres des possibilités d'acquiescer un revenu ? vi) Tous les programmes de microcrédit sont-ils conçus pour soutenir une croissance réelle et favoriser ainsi le travail lucratif et ne sont-ils pas simplement un mécanisme de survie ? vii) Existe-t-il un accès équitable à la formation fondé sur une analyse solide des marchés qui ait pris en compte les différences entre les sexes ?

³⁴ Ainsi, différentes catégories de femmes (les combattantes, les réfugiées et les femmes qui restent en retrait dans leur communauté pendant le conflit) sont confrontées à des problèmes différents et ont des besoins différents, s'agissant des possibilités d'emploi et des diverses interventions dont elles peuvent avoir besoin pour obtenir un travail rémunéré.

• **Volet A : stabiliser la création de revenus et les mesures exceptionnelles d'aide à l'emploi**

Les programmes d'emploi temporaire ou de travail contre rémunération devraient fournir rapidement les dividendes de la paix aux personnes visées, à savoir les jeunes à haut risque – hommes et femmes – et les personnes ayant des besoins urgents ou qui sont exposées à un risque élevé d'exploitation ou d'abus. En encourageant les femmes à participer à ces types de programmes, on leur permet de développer leurs compétences non traditionnelles recherchées sur le marché et ainsi de trouver des débouchés ultérieurement. On peut les encourager au moyen de mesures pratiques, par exemple en mettant à leur disposition des garderies d'enfants ou en assurant leur déplacement dans des conditions de sécurité entre le domicile et le lieu de travail. Etant donné que ces programmes ne fournissent que des emplois temporaires, il serait judicieux de protéger les femmes chefs de famille tout en évitant de créer une situation où les hommes se sentiraient menacés ou exclus. Il conviendrait d'éviter également de retomber dans les stéréotypes du « travail masculin » et du « travail féminin » qui avaient cours avant le conflit. D'après les expériences de l'ONU au Rwanda et en Erythrée, les femmes ont acquis des compétences en matière de construction et ont bâti des garderies d'enfants, ce qui leur a fourni de nombreux emplois temporaires. Elles ont ainsi acquis les qualifications nécessaires pour être employées dans le secteur du bâtiment, traditionnellement réservé aux hommes. Les femmes libériennes réfugiées au Ghana et en Côte d'Ivoire ont acquis de nouvelles compétences en remettant en état des écoles, des latrines à fosse simple, des puits et d'autres bâtiments communautaires. Toutefois, en Erythrée, le secteur formel n'a pas reconnu ni utilisé les nouvelles compétences des femmes qui ont travaillé pendant le conflit entre autres comme mécaniciennes ou médecins aux pieds nus.

• **Volet B : relèvement économique local pour dégager des possibilités d'emploi et assurer la réintégration**

Dans l'aide apportée à la création de possibilités d'emploi plus durable au niveau local, on peut encourager l'égalité entre hommes et femmes en préconisant systématiquement la recherche du bien-être dans le ménage plutôt qu'en mettant l'accent sur l'acquisition d'avantages individuels. Cela signifie, par exemple, qu'il faudrait aider la communauté à réduire si possible la charge de travail et de soins au sein du ménage de sorte que les femmes et les hommes aient des chances égales de gagner leur vie grâce à un travail indépendant ou salarié dans le secteur privé ou public local. On peut ainsi mettre en place des systèmes officiels ou non de garderies d'enfants et une aide pour les personnes âgées et les personnes handicapées du fait de la guerre. Il convient d'apporter un soutien en particulier aux ménages dirigés par une femme et à ceux dans lesquels des personnes handicapées nécessitent des soins. En milieu rural, les programmes devraient être spécialement conçus à l'intention des femmes, pour les aider à accéder à la terre, leur permettre de bénéficier de nouveaux services d'information et de soutien dans le domaine agricole et d'acquérir des outils et des semences. Des mécanismes de soutien leur permettraient également de suivre une formation et d'exercer un emploi en dehors du foyer. L'expérience montre qu'une formation formalisée assurée grâce à des programmes de microcrédit offre aux femmes des possibilités de trouver un emploi formel. Lorsqu'on encourage la mise en place de programmes et de politiques de création d'emplois qui tiennent compte des besoins des hommes et des femmes au niveau communautaire, il ne faut pas oublier que le travail féminin a tendance à se concentrer dans le secteur informel aussi bien en période de conflit qu'en temps de paix. Cela présente des avantages car le secteur informel peut offrir des emplois à des personnes ayant un moins bon niveau d'instruction et de formation et ne nécessite pas, pour le démarrage d'une entreprise, une mise de fonds aussi importante que le secteur formel. Il conviendrait, du moins à court terme, d'aider les femmes à faire valoir leurs compétences dans des activités du secteur informel telles que la vente de denrées alimentaires ou le travail domestique.

• **Volet C : création d'emplois durables et de travail décent**

La création d'emplois et de revenus exposée dans les volets A (emplois temporaires) et B (travail au niveau communautaire) devrait être soutenue dans la mesure du possible par un environnement national (politiques, institutions, etc.) qui soit favorable à l'égalité entre les hommes et les femmes dans l'emploi formel et informel. Le dialogue tripartite entre les gouvernements, les employeurs et les organisations de travailleurs, avec la participation active d'ONG et de réseaux

de femmes, peut contribuer à la mise en place de lois, règlements et institutions qui favorisent des politiques de l'emploi soucieuses de l'égalité entre les sexes. Des législations du travail qui tiennent compte de la problématique hommes-femmes peuvent être utiles pour lutter contre les pratiques de travail discriminatoires³⁵. Dans le secteur agricole, des lois peuvent être votées pour assurer l'égalité d'accès à la terre et aux autres ressources productives, l'accent étant mis sur les ménages, ce qui empêchera la marginalisation des individus et favorisera le bien-être des familles. Il conviendrait de prévoir dans la législation du travail des considérations relatives à l'égalité telle que le principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale, le congé de maternité, les possibilités de promotion et le maintien des travailleuses dans leur poste. Il faudrait également favoriser la mise en place de stratégies et de politiques en faveur des femmes pour augmenter leur emploi dans le secteur formel, par exemple au moyen de plans d'action en faveur des femmes ou d'autres mesures d'action positive prises par les pouvoirs publics. Une stratégie globale devrait être élaborée pour éliminer les normes sociales qui entravent l'application d'une législation positive en faveur de l'égalité entre hommes et femmes. Législateurs, juges, fonctionnaires des ministères du travail, syndicats, employeurs et communautés doivent tous être sensibilisés aux questions d'égalité entre les sexes pour faire en sorte que les femmes et les hommes aient accès à tous les secteurs du marché du travail sur une base juste et équitable.

ANNEXE 3 : Liste d'actions en application des principes directeurs

PRINCIPES DIRECTEURS POUR LES PROGRAMMES DE CRÉATION D'EMPLOIS, DE REVENUS ET DE RÉINTEGRATION

Principe directeur n°1 : cohérence et exhaustivité

Les programmes de création d'emplois et de revenus devraient être abordés de façon exhaustive et cohérente, en évitant les mesures isolées ou parcellaires. Pour gérer efficacement la création d'emplois, il est indispensable de concevoir des interventions multidimensionnelles, interdépendantes et basées sur des évaluations du marché du travail et une bonne connaissance de l'évolution des contextes post-conflit. Ces interventions exigent une coordination entre les Nations Unies, les IFI et les donateurs bilatéraux, en faisant fond sur les atouts spécifiques des institutions de la famille des Nations Unies et des autres. Les interventions doivent prendre en compte les femmes et les hommes, les différents groupes d'âge, les personnes handicapées, les personnes et les familles, les groupes, les communautés et les institutions. Les actions à long et à court terme exigent la participation intensive de multiples parties prenantes. La programmation et la généralisation de la création d'emplois et de revenus doivent intervenir dès le début. Connaissant la complexité et l'instabilité du contexte post-conflit, il est évident que la flexibilité est de rigueur dans la conception des programmes. Les interventions devraient être intégrées dans les plans nationaux de développement tels que les Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP), les plans d'action pour la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) ainsi que le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) et la stratégie d'aide-pays (CAS) de la Banque mondiale. Une attention particulière devrait être portée à l'emploi des jeunes.

³⁵ Mesures telles que des réformes de la législation du travail ou des actions de sensibilisation aux questions d'égalité entre hommes et femmes sur le lieu de travail, insistant tout particulièrement sur les problèmes de discrimination et de harcèlement sexuel.

Actions

- 1.1. La planification de la création d'emplois doit démarrer très tôt dans les situations post-conflit, et de préférence, être intégrée aux négociations de paix.
- 1.2. Dès le début, il importe de prendre en considération l'ensemble des trois volets de programmes pour l'emploi (stabilisation de la création de revenus et des mesures d'aide d'urgence à l'emploi, redressement local pour l'emploi et la réintégration, et création d'emplois durables et de travail décent).
- 1.3. Les programmes devraient inclure des interventions qui agissent à la fois sur l'offre et la demande de travail et sur d'autres moyens de subsistance (p.ex. la terre, les équipements, le capital social et les infrastructures). Il est nécessaire de porter une attention spéciale à la restitution des terres, des logements et autres biens immobiliers – qui constituent l'un des fondements du rétablissement des sources de revenus.
- 1.4. La collecte et l'utilisation des données devraient débuter aussi tôt que possible et être intégrées à l'évaluation des besoins post-conflit, afin de servir de base à la programmation des mesures pour l'emploi dans les situations post-conflit. Il est urgent de mettre au point des méthodes pour remédier au manque de données inhérent à la situation, et d'intégrer systématiquement ces données à chaque étape de l'intervention.
- 1.5. Il importe de soutenir la mise en place de politiques du marché du travail et de réglementations axées sur la quantité et par la suite, graduellement, sur la qualité des emplois, conformément à l'énoncé de l'Agenda pour le travail décent. L'appui devrait viser à la fois l'économie formelle et le secteur informel, y inclus les travailleurs indépendants.
- 1.6. Les programmes de création d'emplois et de revenus devraient cibler les familles, en particulier lorsque l'intégration des enfants associés aux groupes et forces armées pose problème. Faute d'un revenu adéquat, les familles pauvres ne peuvent pas prendre en charge ces enfants.
- 1.7. L'âge, l'égalité des sexes et la diversité devraient être intégrés aux programmes, afin que les femmes et les jeunes filles, les personnes handicapées et autres groupes marginalisés participent en nombre à tous les stades des programmes d'aide et de création d'emplois. Cette mesure contribue à l'évolution vers une société plus juste et plus équitable. Par exemple, les programmes de formation pour les femmes et les jeunes filles devraient prendre en compte les besoins de garde d'enfants et autres nécessités durant les heures de travail ou de formation, en prévoyant par exemple des horaires flexibles. Les programmes devraient faire fond sur la modification des rôles des hommes et des femmes souvent constatée durant un conflit. Il conviendrait de porter une attention spéciale à la vulnérabilité des femmes et des jeunes filles en raison de leur exposition à la violence sexuelle et sexiste, qui augmente bien souvent en période post-conflit.
- 1.8. Pour éviter les interventions isolées ou parcellaires, il est absolument nécessaire d'assurer la coordination entre les donateurs et l'institution pourvoyeuse de l'aide à l'emploi et la réintégration. Compte tenu de la diversité des interventions et de la multiplicité des intervenants, cette coordination et la mise en place des synergies devraient être prises en charge par les équipes de pays des Nations Unies et autres organes de coordination dirigés par les gouvernements nationaux. Il est par exemple utile et rentable de créer des services «à guichet unique» qui peuvent répondre à la fois aux besoins des ex-soldats démobilisés, des personnes déplacées dans leur pays et d'autres groupes sociaux. Ces fonctions devraient évoluer progressivement jusqu'à devenir des institutions gouvernementales.
- 1.9. Les programmes pour l'emploi et la réintégration devraient être axés sur la recherche de la méthode la plus efficace de prestation de services aux groupes touchés par le conflit - le guichet unique en est une bonne illustration.

Principe directeur n°2 : ne pas nuire

Il convient d'éviter que les programmes d'aide financés par les donateurs, les Nations Unies et autres organisations publiques et privées s'accompagnent de répercussions préjudiciables aux personnes, communautés, à la société et à l'économie, y compris au marché du travail. L'un des principaux écueils consiste à gérer les attentes pour éviter l'instabilité, car trop souvent, l'attente des résultats escomptés est si élevée que les prestations ne sont pas à la hauteur. Si l'on veut que l'arrivée de l'aide soit un dividende bienvenu de la paix, il faut que les programmes soient conçus de façon à perturber le moins possible le relèvement des marchés du travail public et privé. Un afflux massif de l'aide – même humanitaire - peut être préjudiciable, par exemple en provoquant une appréciation excessive du taux de change réel, qui à son tour nuit aux exportations de biens agricoles, miniers et forestiers, caractérisés par leur forte intensité de main-d'œuvre. La course aux rares travailleurs et cadres qualifiés menée par les gestionnaires des programmes peut causer temporairement des pénuries de main-d'œuvre et nuire à la réhabilitation des principales branches d'activités du secteur privé, ainsi qu'au rétablissement et à la mise en place des fonctions essentielles du secteur public. Une flambée des niveaux de salaire causée par les programmes d'aide à la création d'emplois peut induire une hausse des taux dans l'ensemble de l'économie. Ce principe s'applique aussi aux organismes d'aide et investisseurs étrangers qui devraient coopérer et se consulter afin d'éviter de nouvelles distorsions de l'économie déjà fragilisée.

Actions

- 2.1 Les interventions pour la création d'emplois devraient développer et non remplacer les sources de revenus existantes et les stratégies locales d'adaptation à l'adversité.
 - 2.2 Il faudrait éviter de concentrer excessivement les efforts sur un secteur, une compétence ou une zone géographique, de façon à jeter les bases d'une croissance équitable et durable. Il conviendrait aussi de s'attacher tout particulièrement à faciliter l'accès des femmes à des formes de travail dont elles ont toujours été exclues.
 - 2.3 Il importe d'évaluer de manière systématique les effets potentiels que pourraient avoir les programmes d'aide et humanitaires sur l'économie ainsi que leurs conséquences effectives sur l'emploi. Il est également nécessaire d'observer l'impact des programmes qui créent le maximum d'emplois.
 - 2.4 Les intervenants du système des Nations Unies et les autres acteurs internationaux devraient respecter les meilleures conditions d'emploi qui prévalent localement, et promouvoir les négociations collectives sur les salaires.
 - 2.5 Toutes les parties prenantes, y inclus les donateurs, devraient aussi investir dans la création d'emplois à long terme répondant aux besoins locaux, en sus des mesures créatrices d'emplois d'urgence dans une situation post-conflit, avec le risque de raviver le conflit.
-

Principe directeur n°3 : Tenir compte des séquelles du conflit

Les mesures de création d'emplois doivent se fonder sur une analyse exacte du conflit et mise à jour. L'analyse et le suivi continu des causes profondes du conflit devraient faire partie intégrante des initiatives de création d'emplois et de revenus dans un contexte post-conflit.

Actions

La prise en compte des séquelles du conflit suppose une écoute des avis de divers groupes, en particulier les plus marginalisés et les plus vulnérables, dont les femmes, les jeunes et autres déshérités comme les minorités ethniques ou les personnes handicapées. À cet effet, on peut organiser des évaluations participatives, en sollicitant les témoignages de soldats démobilisés et de rapatriés, et s'assurer que les porte-parole défendant les intérêts des différents groupes participent à tous les stades des programmes. L'évolution du processus de paix exige d'adapter progressivement la distribution de l'aide pour arriver à une répartition égale entre tous les groupes de population. Les approches locales devraient être au cœur des efforts de consolidation de la paix, dans la mesure où elles facilitent la cohésion sociale, l'équité et la réconciliation. Elles doivent être engagées au plus tôt afin d'accompagner ces évolutions en fonction de leur chronologie.

Les femmes sont souvent lésées de façon disproportionnée par un conflit armé. C'est pourquoi l'intégration de l'égalité entre hommes et femmes est une priorité. L'expérience révèle que cette intégration n'est pas automatique, alors qu'elle est souvent présentée comme un résultat naturel des mesures à caractère général. Il s'agit par conséquent de formuler systématiquement, dans la programmation, des objectifs et des indicateurs spécifiques, et d'inscrire l'égalité hommes-femmes dans les titres budgétaires, si l'on veut que le programme ait un réel impact sur la promotion de l'égalité entre hommes et femmes, qu'il facilite l'aide aux femmes et aux jeunes filles en situation de vulnérabilité et valorise pleinement leur rôle en tant que participantes au processus de reconstruction. Il conviendrait aussi d'indiquer explicitement qu'il est nécessaire de procéder à des audits sur l'égalité entre hommes et femmes pour vérifier la mise en œuvre du programme. Ceci faciliterait considérablement la mise en application de la Résolution 1325 du CS³⁶.

Les profils de la diversité des groupes touchés par la guerre avant et après son déroulement devraient être systématiquement utilisés dans la conception des interventions pour l'emploi et la réintégration. Le conflit crée de nouvelles diversités, qui incluent des groupes ayant des besoins différents, par exemple les blessés de guerre. Etant donné qu'une personne peut appartenir à plusieurs groupes, ses besoins sont aussi plus complexes. Les communautés enregistrent parfois un taux de personnes handicapées supérieur à la moyenne au sein de leur population active. Ces personnes ont besoin d'accéder à une réadaptation à la fois médicale et professionnelle.

Il convient de prendre en compte les intérêts politiques et économiques locaux lors de la conception des programmes pour l'emploi et la réintégration.

Dès les premiers stades de la paix, il est possible de cibler les groupes nécessitant une assistance. Il doit être porté attention aux ex-combattants et rapatriés qui ont besoin d'aide pour retourner dans leur communauté. Il importe d'éviter d'exacerber les tensions sociales. Dans la mesure du possible, les interventions complémentaires devraient être conçues de façon à étendre les prestations à des groupes plus vastes.

La gestion des activités de création d'emplois et de revenu devrait aller de pair avec la prise en charge des traumatismes psychologiques et autres séquelles de la guerre sous la forme d'entretiens et de soutien médical. Ceci peut aussi contribuer à réparer le tissu social des communautés, tout en atténuant les iniquités qui sont les causes profondes du conflit, et entamer le processus de convalescence.

Il est important que les mécanismes institutionnels soient en place afin d'assurer en temps utile un accès équitable, transparent et efficace aux terres et autres ressources naturelles. Tous les groupes devraient participer à ce processus, y inclus les personnes restées sur place, les communautés d'accueil, les rapatriés et les autorités locales.

Dans son action pour relever le défi de la consolidation de la paix par la création d'emplois et de revenus, le système des Nations Unies doit tenir compte des risques de déstabilisation aux niveaux sous-régional et régional résultant des effets dévastateurs des conflits. A cet égard, il est conseillé de nouer des partenariats avec les organisations régionales et sous-régionales, qui peuvent contribuer à la gestion de cette éventualité.

Principe directeur n° 4 : viser la pérennisation

Le souci de durabilité des résultats devrait être la base de toutes les mesures du volet A (stabilisation) et du volet B (réintégration à l'échelle locale). De plus, les mesures à court terme du volet A ne devraient pas nuire à la pérennisation, qui exige à la fois l'adhésion de la population locale et un solide investissement dans le renforcement des capacités des communautés et des gouvernements locaux et nationaux.

³⁶ Résolution 1325 du Conseil de sécurité, adoptée à l'unanimité le 31 octobre 2000. La résolution (S/RES/1325) est la première jamais adoptée par le Conseil de sécurité sur l'impact de la guerre sur les femmes, et leur contribution à la résolution des conflits et l'instauration d'une paix durable.

Actions

- 4.1 Les programmes pour l'emploi et la réintégration devraient faciliter la participation et le dialogue afin d'assurer l'adhésion de la population locale et nationale. Dans les situations post-conflit, il est souvent nécessaire de procéder à un renforcement complémentaires afin d'assurer la participation effective de toutes les parties prenantes.
- 4.2 Les groupes et autres parties prenantes touchés par le conflit devraient être invités à donner leur avis afin d'assurer la viabilité des programmes pour l'emploi.
- 4.3 Au-delà du secteur public, le défi consiste à réactiver les marchés locaux nécessaires au relèvement économique. Le relèvement et le développement de l'économie locale, dans le cadre d'une approche basée sur le développement par zones, ont vocation à créer une culture de la participation et du partenariat. En même temps, il s'agit d'établir des liens entre les structures de gouvernance locale et les projets de pérennisation à long terme.
- 4.4 Pour assurer la pérennisation et l'expansion de l'emploi ainsi que la réintégration, il est crucial de rétablir les institutions du marché du travail, à commencer par le ministère du travail, les syndicats de travailleurs et les organisations d'employeurs et de travailleurs indépendants.
- 4.5 L'aide extérieure devrait soutenir la création d'emplois et de sources de revenus à court et à long terme, et combler ainsi l'écart entre l'aide humanitaire et l'aide au développement. La création d'emplois conforte la réintégration et le relèvement, injecte des capitaux dans l'économie et favorise l'autonomie. L'engagement des donateurs à poursuivre leur financement à long terme est essentiel pour atteindre ces objectifs. Il s'agit dès lors d'utiliser au mieux les mécanismes de financement en place dans des pays spécifiques en situation post-conflit.
- 4.6 Le suivi et les évaluations précoces des résultats des programmes sont des tâches indispensables pour la prise de mesures correctives et l'établissement d'évaluations d'impact. Les partenariats et les programmes devraient être suffisamment souples pour être adaptés en fonction des résultats de suivi et d'évaluation, et de l'évolution rapide qui caractérise les situations post-conflit.

ANNEXE 4 : Notions essentielles

Consolidation de la paix : s'entend de l'ensemble des initiatives multiformes destinées à soutenir et renforcer la paix et éviter de réactiver le conflit.

Création d'emplois et de revenus : expression qui rassemble diverses formes de création d'emplois et de sources de revenus, notamment les emplois salariés ou indépendants dans l'économie formelle ainsi que le travail indépendant et l'activité de microentreprises dans le secteur informel, dans les zones urbaines et rurales, et les activités agricoles et non agricoles dans ces zones rurales. Lorsque le marché du travail est dévasté par la guerre, la création d'emplois et de sources de revenu ne devrait pas se limiter à ramener le marché à son état antérieur. Si des initiatives sont prises pour réactiver certains des emplois préexistants, il importe en priorité de lancer d'autres activités économiques, adaptées à l'évolution du marché du travail. La création d'emplois et de revenus se réfère à deux éléments qui sont presque toujours cités ensemble sans distinction dans le présent document directif. Toutefois, certaines institutions entendent par création de revenus des activités lucratives conçues pour réduire durablement la pauvreté en améliorant les conditions de vie des populations. Ces activités sont considérées comme un moyen pour autonomiser les personnes, les aider à exercer une activité économique en utilisant les compétences qu'elles ont éventuellement acquises.

La notion de création d'emplois et de revenus a parfois été utilisée comme synonyme de « moyens d'existence ». Toutefois, cette expression s'entend d'un ensemble de ressources (actifs, capacités) auxquelles s'ajoutent les activités exercées pour subvenir aux besoins vitaux. Les ressources en

question incluent les compétences individuelles (capital humain) la terre (capital naturel), l'épargne (capital financier), les équipements (capital physique) ainsi que les groupes d'appui officiel et les réseaux informels (capital social).

Démobilisation : la libération officielle et contrôlée des combattants actifs de forces armées ou d'autres groupes armés. La première étape de la démobilisation peut s'étendre du traitement des combattants dans des centres temporaires jusqu'à la concentration de troupes dans des camps désignés à cette fin (sites de cantonnement, camps, zones de regroupement ou casernes). La deuxième étape de la démobilisation comprend la fourniture de moyens d'appui aux démobilisés, que l'on appelle la réinsertion.

Désarmement : on entend par désarmement la collecte, la documentation, le contrôle et l'élimination des armes de petit calibre, des munitions, des explosifs et des armes légères et lourdes des combattants et souvent aussi, de la population civile. Le désarmement comprend également l'élaboration de programmes de gestion responsable des armes.

Dividendes de la paix : cette notion désigne l'ensemble des résultats socio-économiques résultant d'une amélioration de la sécurité physique, la stabilité politique, l'engagement du gouvernement et le soutien international dans une situation d'après-conflit. Ces dividendes se présentent sous forme d'emplois, possibilités de formation et de réadaptation, rétablissement des moyens d'existence, réouverture des entreprises, possibilité de restitution des terres aux personnes déplacées de retour chez elles, amélioration des transports publics et rétablissement des prestations sociales essentielles. Les dividendes de la paix ont vocation à augmenter le coût d'opportunité d'une reprise du conflit pour d'éventuels combattants et marquent un retour à la normalité qui à son tour, renforce la consolidation de la paix et favorise le relèvement suite à l'accumulation de ces progrès.

Economie informelle : s'entend d'une partie de l'économie de marché dans laquelle sont produits des biens et des services (légaux) destinés à la vente ou autres formes de rémunération. L'économie informelle inclut notamment l'emploi dans des petites entreprises individuelles ou non déclarées, et l'exercice d'activités indépendantes. Les entrepreneurs et les travailleurs du secteur informel partagent une caractéristique importante en ce sens qu'ils ne sont ni reconnus ni protégés par la législation ou la réglementation en vigueur. L'économie informelle exclut l'économie criminelle, l'économie de la contrefaçon et l'économie des soins.

Egalité entre hommes et femmes : prise en compte des attributs des hommes et des femmes dans la société et des relations entre femmes et hommes, filles et garçons. Ces attributs se construisent dans la vie en société et sont acquis dans le cadre de la socialisation. Ils sont caractérisés par le contexte et le temps et par conséquent, voués à évoluer. Les répercussions des conflits armés ne sont pas perçues de la même façon par les femmes et les hommes. Les spécificités des hommes et des femmes devraient par conséquent être prises en compte dans les interventions post-conflit. Malgré leurs effets délétères, les conflits peuvent aussi offrir une occasion de promouvoir et faire progresser l'équité entre hommes et femmes si l'on sait tirer parti des changements de rôles liés à ces conflits, par la création d'emplois et autres mesures prises dans des contextes post-conflit.

Marché du travail : système comprenant des demandeurs d'emploi et des instances susceptibles d'offrir des possibilités d'emploi dans l'économie formelle et informelle. Il inclut également les institutions et les politiques générales, dont les politiques actives du marché du travail et en particulier, les mesures qui garantissent un revenu de substitution et une intégration au marché du travail aux demandeurs d'emplois, chômeurs ou travailleurs sous-employés ou encore aux personnes qui ont un emploi et en recherchent un meilleur. Les politiques passives sont celles qui offrent un revenu de substitution durant les périodes de chômage et de recherche d'emploi, tandis que les politiques actives visent l'intégration au marché du travail. De manière générale, les politiques passives consistent dans des transferts sociaux qui ne sont pas assortis d'une obligation de formation ou participation à un programme pour l'emploi. Toutefois, elles incluent de plus en plus, désormais, des dispositions relatives à la recherche d'un emploi, c'est-à-dire un élément actif dans des politiques passives. En revanche, les politiques actives exigent la participation à des programmes visant à favoriser l'intégration – ou la réintégration – au marché du travail. Les programmes typiquement basés sur des politiques passives incluent l'assurance chômage, l'assistance et la retraite anticipée. Les mesures actives les plus caractéristiques sont la formation pour l'accès au marché du travail, la création d'emplois dans le cadre de programmes d'emploi du secteur public ou orientés vers les communautés, les programmes

d'encouragement à la création d'entreprises et l'aide à l'embauche. Les politiques actives ciblent généralement des groupes spécifiques aux prises avec des difficultés particulières d'intégration au marché du travail, notamment les jeunes et les personnes âgées, les femmes et les personnes handicapées.

Phase de développement : s'entend de la période durant laquelle le marché du travail, les établissements financiers et autres institutions macroéconomiques sont bien établis, le relèvement est en cours et le processus de consolidation de la paix est solidement installé. Cette phase peut inclure la concrétisation d'objectifs convenus sur le plan international, tels que les OMD, s'appuyant de plus en plus sur l'appropriation des programmes par le pays, au moyen de stratégies nationales de développement.

Phase de transition : période entre la cessation d'un conflit ou un relèvement précoce, et le développement. Durant la transition, les mesures d'aide nécessaires à la survie sont réorientées vers le rétablissement de moyens d'existence.

Réinsertion : on entend par réinsertion l'assistance offerte aux ex-combattants pendant la démobilisation et avant le processus à plus long terme de réintégration. La réinsertion est une forme d'assistance transitoire visant à satisfaire les besoins fondamentaux des ex-combattants et de leur famille, et inclut généralement des indemnités de transition, des vivres, des vêtements, un abri, des services médicaux, un enseignement de courte durée, une formation, un emploi et des outils. Alors que la réintégration est un processus de développement social et économique continu et à long terme, la réinsertion est une assistance matérielle et/ou financière de brève durée destinée à répondre à des besoins immédiats, et qui peut durer jusqu'à un an.

Réintégration : s'entend du processus par lequel les anciens combattants acquièrent un statut civil et obtiennent un emploi et des revenus durables. La réintégration est essentiellement un processus socio-économique de durée non déterminée, qui se déroule principalement dans les collectivités au niveau local. Elle fait partie du développement général d'un pays, relève de la responsabilité nationale et exige souvent une assistance extérieure à long terme. Les programmes de réintégration ont pour objectif de contribuer à la consolidation d'une paix durable, au retour à la vie civile des personnes touchées par le conflit et à l'amélioration des conditions matérielles et sociales. La création d'emplois et de revenus constitue l'un des piliers de l'édifice, assurant non seulement l'intégration ou l'absorption des personnes touchées par le conflit mais aussi l'établissement d'une paix durable.

Relèvement : redressement des capacités locales à l'aide de mesures conçues pour reconstituer le tissu communautaire et autres éléments essentiels pour aider le pays à se remettre de la crise.

Relèvement accéléré : le Groupe de travail thématique du Comité permanent inter-agences des Nations Unies entend, par relèvement accéléré, un processus multidimensionnel, guidé par des principes de développement. Il débute durant le déploiement des activités humanitaires et agit comme catalyseur des possibilités de développement durable. Il a pour objet de mettre en œuvre et/ou de renforcer les activités durables et viables menées par le secteur public pour le relèvement après un conflit. Il inclut le rétablissement des services de base, du gouvernement, de la sécurité et de l'Etat de droit, la création de moyens de subsistance, la construction d'abris provisoires, l'environnement et autres éléments socio-économiques, notamment la réintégration des populations dispersées³⁷.

Situation post-conflit : une situation qui n'implique pas la cessation totale des combats ni le rétablissement de la sécurité, non plus que le règlement des causes profondes du conflit. Elle renvoie à la période qui fait suite à un accord de paix et qui va de l'intervention des organisations humanitaires et du relèvement précoce tout au long de la période de transition jusqu'au relèvement et au développement. Ces différentes situations, qui ne

³⁷ Voir : Groupe de travail thématique du Comité permanent inter-agences des Nations Unies, *Guidance note on Early Recovery*, avril 2008, page 9.

suivent pas nécessairement un ordre chronologique, peuvent coexister et se caractérisent par leur mobilité. Il s'agit d'une situation très complexe, au cours de laquelle il faut souvent réinsérer un grand nombre de personnes dans la vie civile, faire face à la destruction de la vie sociale, de l'économie, des structures matérielles et institutionnelles, à la faiblesse du gouvernement, au ralentissement des mécanismes d'adaptation des personnes, des communautés et d'un pays tout entier, et répondre à de nombreuses autres nécessités.

Stratégie d'adaptation : se dit d'un ensemble d'actions ou d'un plan indiquant comment approcher les situations dans lesquelles il s'agit de surmonter des difficultés et maintenir le bien-être. Cet ensemble comprend généralement une série de valeurs, objectifs et priorités, et un ensemble d'actions sélectionnées, orientées vers une perspective à long et moyen terme. C'est sur la base de ces stratégies d'adaptation que les personnes, les ménages, les communautés, les ONG et les institutions gouvernementales établissent des plans et des priorités indiquant comment agir avec les moyens à disposition et en fonction des risques éventuels.

Travail décent : s'entend de l'emploi productif pour les hommes et les femmes dans des conditions de liberté, d'équité, de dignité humaine et de décence. Le travail décent assure le respect et la reconnaissance des droits fondamentaux au travail, qui garantissent l'absence de discrimination ou de harcèlement au travail, un revenu qui permet de satisfaire les besoins économiques, sociaux et familiaux et d'en assumer la responsabilité, une protection sociale correcte et le droit de s'exprimer dans le cadre de leur travail soit directement, soit en étant représentés par des organisations représentatives et librement choisies.

ANNEXE 5 : Acronymes

AMGI	Agence multilatérale de garantie des investissements
BAAsD	Banque asiatique de développement
BM	Banque mondiale
CAS	Stratégie d'aide-pays
CEDAW	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CESAO	Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale
CGAP	Groupe consultatif d'aide aux populations les plus pauvres
CPI	Comité permanent inter-organisations
CWGER	Groupe de travail thématique sur le relèvement accéléré
DDR	Désarmement, démobilisation et réintégration
DAES	Département des affaires économiques et sociales
DAP	Département des affaires politiques
DPKO	Département des opérations de maintien de la paix
DSRP	Document stratégique de réduction de la pauvreté
ECOSOC	Conseil économique et social
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture



FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
FMI	Fonds monétaire international
GERME	Gérez mieux votre entreprise
GNUD	Groupe des Nations Unies pour le développement
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IAWG-DDR	Groupe de travail inter-agences sur le désarmement, la démobilisation et la réintégration
ICMT	Indicateurs clés du marché du travail
IFI	Institutions financières internationales
OIT	Organisation internationale du travail
OMD	Objectif du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
OSAA	Bureau du Conseiller spécial pour l'Afrique
PBSO	Bureau d'appui pour la consolidation de la paix
PNUAD	Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SCR1325	Résolution du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité
S&E	Suivi et évaluation
SPE	Services publics de l'emploi
SRSR CAAC	Représentante spéciale du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés
TIC	Technologies de l'information et des communications
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNIFEM	Fonds de développement des Nations Unies pour la femme
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine