

Après la guerre, des emplois pour la paix

Par Roy Laishley

Recherche d'emploi à Monrovia (Libéria) : Les pays qui sortent de la guerre doivent offrir des emplois aux jeunes désœuvrés pour empêcher le retour aux hostilités.

C'est grâce à un prêt modique de l'ordre de 100 dollars d'une banque de microfinancement locale soutenue par l'ONU que Mojamah, à peine rentrée chez elle à Kenema (Sierra Leone) après la guerre civile, a pu monter une entreprise de confection de robes pour subvenir aux besoins des six membres de sa famille.

Au Libéria voisin, Amelia, mère célibataire de cinq enfants, a contracté un prêt de 83 dollars pour agrandir son entreprise de concassage de rochers utilisés aux travaux de construction de routes. Le prêt, accordé par le Fonds africain pour la paix constitué par la Communauté économique régionale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'a si bien dépannée qu'elle en a demandé un deuxième, d'un montant de 200 dollars, pour embaucher d'autres personnes au dynamitage des rochers, lui permettant ainsi de satisfaire la demande croissante liée aux travaux de reconstruction.

La garantie de moyens de subsistance décents et viables aux populations pauvres d'Afrique est au cœur des projets de développement du continent et constitue l'objectif suprême du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) adopté en 2001 par les dirigeants africains.

La réinstallation des réfugiés et des déplacés ainsi que la démobilisation et la réintégration des combattants ont été les premières priorités des nouveaux gouvernements élus en Sierra Leone comme au Libéria. Etant donné le nombre très important de jeunes défavorisés et désœuvrés dans les bandes armées qui avaient mis les deux pays à feu et à sang, ces deux pays étaient conscients des graves conséquences qu'entraînerait la pénurie d'emplois pour la population de 15 à 35 ans. L'équation est simple. "S'ils ont le choix, ils ne se battront pas", affirme Andrea Tamagnini, responsable de la branche de réintégration, de reconstruction et de relèvement de la Mission de l'ONU au Libéria (MINUL).

A présent, la création d'emplois, notamment pour les jeunes, est au centre des programmes de réduction de la pauvreté mis en place au Libéria et en Sierra Leone. Les deux pays ont connu une croissance régulière ces dernières années, mais les perspectives économiques ne sont pas encourageantes. De ce fait, le taux de chômage et de sous-emploi, pour ceux rémunérés au niveau du seuil de pauvreté, demeure élevé, à environ 70 à 80% de la totalité de la main d'œuvre. La création d'emplois pour tous, pas seulement pour les ex-combattants, est pourtant indispensable au maintien de la paix et de la stabilité.

Emplois d'urgence

Environ 70 000 ex-combattants en Sierra Leone et plus de 100 000 au Libéria, ainsi que de nombreux déplacés, ont participé aux programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR). L'aide a été livrée sous des formes différentes: paiements en espèces, formation professionnelle et emploi de courte durée, le plus souvent dans les travaux de reconstruction (voir *Afrique Renouveau*, octobre 2005 et avril 2007).

“Il y a eu des difficultés à tous les niveaux – politique, social, financier”, se souvient Francis Kai-Kai qui a dirigé la Commission sierra-léonaise pour le désarmement, la démobilisation et la réintégration. L'argent manquait souvent et les programmes devaient tenir compte des traumatismes subis par les ex-combattants. La colère grondait contre les auteurs des violences et des atrocités commises pendant les années de guerre, et certains voyaient d'un mauvais œil que les ex-combattants soient injustement “récompensés” pour leurs forfaits.

Pour corriger cette impression, les distributions d'argent et les stages de formation ont été présentés non pas comme une récompense, mais un geste humanitaire vis-à-vis de jeunes eux-mêmes souvent victimes de sévices et privés d'école ou d'un métier. “ On a essayé de traiter tout le monde de la même façon”, explique Francis Kai-Kai. Il reconnaît toutefois que de nombreux bénéficiaires “ont replongé bien trop souvent dans la pauvreté”.

La perspective d'une formation professionnelle a été l'atout majeur de l'offre faite aux plus de 50 000 bénéficiaires du programme de réintégration en Sierra Leone. Un rapport intitulé “Aperçu sur les programmes du DRR et les pratiques courantes” préparé à l'occasion d'une conférence internationale sur le programme DDR en Afrique qui s'est tenue en juillet 2007 à Kinshasa, en République démocratique du Congo, sous les auspices du Bureau du Conseiller spécial de l'ONU pour l'Afrique, a affirmé que “la réintégration durable des ex-combattants dans la vie civile, en particulier les jeunes garçons, était freinée par la faible croissance économique, la pénurie d'emplois et la pauvreté”.

Le programme au Libéria s'est heurté aux mêmes difficultés. Vers la fin de 2006, deux ans après le début de la phase de réintégration du programme DDR, une étude de l'ONU indiquait qu'environ 28% des quelque 60 000 bénéficiaires se déclaraient chômeurs, alors que 8% seulement estimaient que leur niveau de vie avait augmenté.

Malgré une certaine amélioration constatée dans les récentes enquêtes, la persistance du nombre élevé de jeunes sous-employés “demeure une préoccupation majeure susceptible d'être exploitée par des fauteurs de trouble qui cherchent à déstabiliser le pays”, a prévenu le Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, dans un rapport sur le Libéria soumis en février au Conseil de sécurité. En janvier, il a fait part des mêmes préoccupations au sujet de la Sierra Leone.

Les retombées éventuelles de l'agitation dans les pays voisins sur une jeunesse déracinée et instable risquent de compliquer la situation. Andrea Tamagnini de la MINUL fait remarquer que le lancement des travaux de réfection des routes dans la région de Lofa, au Libéria, sur la frontière guinéenne, avaient contribué à faire échouer les tentatives de recrutement dans cette région.

De 2006 à 2008, plus de 60 000 personnes ont travaillé dans le programme "Infrastructure pour l'emploi" au Libéria, à la remise en état des principaux axes routiers du pays. Exécuté sur deux saisons sèches consécutives, le programme a créé environ deux millions de journées de travail et injecté quelque six millions de dollars en paiements en espèces et en nourriture dans l'économie locale. Il est à noter que les ex-combattants n'ont représenté que 30% des participants, contre 25% de rapatriés ou de déplacés et 45% d'habitants des régions environnantes. Les femmes ont représenté plus d'un cinquième des participants.

Les participants à une conférence consacrée à l'emploi des jeunes, qui s'est tenue en 2005 à Windhoek (Namibie) sous les auspices du Bureau du Conseiller spécial de l'ONU pour l'Afrique, ont fait remarquer que les premières mesures pour l'emploi au Libéria avaient favorisé la formation professionnelle des ex-combattants aux dépens d'une répartition des emplois dans le cadre d'une politique globale.

Francis Kai-Kai souligne pour sa part que le programme DDR n'avait prévu que des emplois à court terme, destinés à "apaiser la situation" dans la période immédiate de l'après-guerre, en attendant la lente reprise économique.

Prévoir sur la durée

Francis Kai-Kai et Andrea Tamagnini s'accordent à dire que le plus difficile est le passage à la création d'emplois de longue durée et viables pour tous. Cela est surtout vrai pour le Libéria, où la dernière phase du programme de réintégration, et l'argent qui va avec, s'achève en avril. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) débourse 3,5 millions de dollars environ pour la poursuite des programmes de réfection des routes, qui privilégient désormais les travaux d'entretien à l'année exécutés par la main d'œuvre locale plutôt que les réparations saisonnières. Les ex-combattants sont invités à rentrer chez eux.

Andrea Tamagnini est conscient des difficultés. "L'économie de ce pays ne peut tout simplement pas offrir des emplois à tout le monde", dit-il. Le Libéria, comme la Sierra Leone, subissent les effets du ralentissement économique actuel dans le monde. En Sierra Leone, les opérations d'exploitation du diamant et du rutile sont touchées par la baisse des prix et d'autres facteurs, ce qui a entraîné des pertes d'emplois. Au Libéria, la chute spectaculaire des cours du caoutchouc sur le marché mondial ces derniers mois a débouché sur des réductions de salaires et des licenciements sur quelques plantations, provoquant des réactions violentes.

La création d'emplois, surtout pour les jeunes, est au cœur des politiques de réduction de la pauvreté dans les deux pays, qui, à l'instar des autres pays du continent, ont du mal à trouver des solutions.

Le plan de trois ans, "Agenda pour le changement", élaboré par les autorités sierra-léonaises et rendu public en décembre 2008 par le Président Ernest Koroma, considère le chômage des jeunes comme l'un des trois principaux dangers imminents pour la paix et la sécurité, avec la corruption et le trafic illicite des drogues. Le gouvernement estime que le pays doit créer plus de 200 000 emplois par an.

Il en est de même au Libéria, où le taux de chômage dans le secteur économique structuré est de l'ordre de 80%. "La création d'emplois est la priorité absolue", indique le Plan-cadre pour l'aide au développement 2008-2012.

Le Fonds de l'ONU pour la consolidation de la paix offre une aide financière aux deux pays. Quatre des 35 millions de dollars accordés à la Sierra Leone sont réservés à la création d'emplois pour les jeunes. Au Libéria, six des 15 millions de dollars d'aide financent une série de programmes visant à améliorer le niveau de vie.

Consciente de l'importance des programmes de création d'emplois et d'activités rémunératrices dans les pays sortant d'une guerre, l'ONU a constitué une équipe spéciale, dirigée par le PNUD et l'Organisation internationale du travail (OIT) et chargée de renforcer et de développer ces projets. "Il faut étendre ces programmes, s'assurer que ce ne sont pas des cas isolés", explique Claudia Coenjaerts de l'OIT.

Le développement par l'entreprise

En Sierra Leone, les prêts accordés par le Fonds pour la consolidation de la paix à la création d'emplois pour les jeunes complètent les initiatives de l'Etat destinées à stimuler la création d'entreprises viables. Une récente étude de la Banque mondiale intitulée "Youth and Employment in Africa" conclut que l'incitation financière ou technique dans ce domaine est particulièrement efficace.

Des petits groupes comme la Community Empowerment and Development Agency (CEDA) et l'Association for Rural Development and Hope Micro, pour la plupart associés à des organisations non gouvernementales internationales (ONG) qui opèrent depuis longtemps en milieu défavorisé, disposent d'environ 2,8 millions de dollars fournis par le Fonds pour la consolidation de la paix pour aider plus de 13 000 jeunes. Les projets couvrent des activités comme la couture, le commerce, la construction et les réparations de vélos et de véhicules à moteur. Les prêts accordés à la création d'entreprises de vélos-taxis, appelées okadas, ont particulièrement porté leurs fruits. Selon Patrice Lamboi, administrateur de programmes au Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Sierra Leone (BINUCSIL), leurs propriétaires peuvent gagner jusqu'à 15 dollars par jour, arrivant ainsi à rembourser le prêt initial en six mois et à en demander un autre pour l'acquisition d'un deuxième vélo.

Les vélos-taxis sont aussi une source de revenus au Libéria. Un projet administré par le YMCA – Libéria dans la localité de Ganta, dans le nord du pays, a connu un tel succès qu'on envisage de l'étendre à d'autres localités.

Le projet de Ganta a été réalisé avec l'étroite participation de groupes de jeunes locaux, leurs délégués à la conférence organisée par le Bureau du Conseiller spécial de l'ONU pour l'Afrique à Windhoek ayant auparavant déploré l'absence de consultation avec les principaux bénéficiaires et les responsables locaux. Au Libéria comme en Sierra Leone, l'accent est désormais mis sur la mise en place de conseils et d'organismes communautaires locaux capables de déterminer et d'allouer l'aide au développement.

Renforcer les structures locales

Francis Kai-Kai souligne l'importance de mécanismes et de structures solides au niveau local. Claudia Coenjaerts précise pour sa part que la création d'emplois doit être un objectif majeur et s'intégrer dans une politique intersectorielle.

Les difficultés de coordination entre ministères et autres organismes gouvernementaux, qui n'ont que des moyens limités, risquent toutefois de retarder le lancement des projets. En Sierra Leone, sur les quatre millions de dollars dégagés en mai 2007 par le Fonds pour la consolidation de la paix pour financer des emplois de 18 mois pour jeunes, plus d'un million de dollars attendaient toujours d'être répartis en décembre 2008, au grand dam des associations de jeunes. Les procédures d'approbation ont toutefois été accélérées depuis.

Les activités de microfinancement, en plein essor dans un nombre croissant de pays africains, nécessitent des infrastructures locales et une réglementation claire. Des études menées par le PNUD au Libéria et en Sierra Leone indiquent que le nombre de demandes de petits prêts dépasse largement la capacité des institutions financières à les satisfaire.

Les banques centrales des deux pays, en collaboration avec les bailleurs de fonds, ont mis au point des politiques pour promouvoir le microfinancement. En janvier 2009, un nouvel organisme de microfinancement, Access Bank, a ouvert ses portes au Libéria. Détenue en partie par la Banque africaine de développement, le Fonds européen d'investissements et la Société financière internationale de la Banque mondiale, il dispose d'un capital initial de six millions de dollars et prévoit 27 000 clients d'ici à 2013. Il vient se joindre à d'autres organismes qui ont développé leurs activités grâce aux bailleurs de fonds.

Viser plus haut

Kenyeh Barlay, conseillère du programme de microfinancement du PNUD au Libéria, précise que de nombreux prêts sont consentis aux groupements de femmes. La Liberty Bank précise que plus de 90% de ses clients sont des femmes. La majorité des prêts est accordée aux habitants des zones urbaines ou à ceux installés à proximité des grands axes routiers. L'ampleur et la structure des opérations suivent le même scénario en Sierra Leone.

Chukwu-Emeka Chikezie, directeur général de la Fondation africaine pour le développement, une ONG installée au Royaume-Uni et très active en Sierra Leone, remarque toutefois que la portée du microfinancement est limitée, en raison de la modicité des sommes engagées. Il préconise l'octroi de prêts plus conséquents à des clients plus aisés, leur donnant les moyens de revitaliser l'emploi. Seules les grosses entreprises du secteur privé sont en effet en mesure d'offrir assez d'emplois de longue durée dans des pays comme la Sierra Leone, constate-t-il.

La fondation aide les autorités à élaborer une politique du développement du secteur privé pour 2009-2014, visant essentiellement à améliorer le cadre économique. Elle a créé des centres d'appui aux entreprises à Freetown et dans d'autres localités qui offrent une formation en gestion, en comptabilité et autres domaines d'activité aux personnes souhaitant lancer ou consolider leurs entreprises. Pour sa part, l'OIT fournit des dossiers d'information sur la manière de "développer une entreprise."

Retour à l'agriculture

Les experts s'accordent néanmoins à dire que même si ces initiatives s'avèrent concluantes, il n'y aura pas suffisamment d'emplois sans la relance du secteur agricole des deux pays. Une étude récemment conduite par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture a conclu que le secteur agricole libérien aurait les moyens de générer des emplois et des revenus une fois commercialisé et rentabilisé. L'OIT soutient la création de structures locales capables d'évaluer les marchés des zones rurales. Les pouvoirs publics de Monrovia ont lancé cette année un appel aux bailleurs de fonds pour qu'ils investissent dans des petits projets agricoles. M. Chikezie cite à titre d'exemple la culture du sorgho en Sierra Leone destinée aux fabricants de bière locale.

Mais personne ne sous-estime l'ampleur de la tâche. Mme Barlay reconnaît que malgré l'expansion réussie du microfinancement, la petite exploitation agricole n'a que peu de chances d'attirer ce type d'investissements.

"L'agriculture n'est pas considérée comme une activité économique. Les gens s'en détournent, constate un fonctionnaire installé au Libéria. Il faudra les inciter à revenir cultiver la terre", dit un autre.

En attendant, la persistance du chômage des jeunes continue à peser sur la paix et la stabilité du pays. Dans son rapport de janvier sur la Sierra Leone, M. Ban a affirmé que ce problème préoccupait plus que tout autre les autorités du pays.

Francis Kai-Kai estime que la marginalisation d'une partie aussi importante de la population est un problème courant aux pays qui sortent d'un conflit. D'après lui, la solution est "dans la gouvernance", qui devrait faire de la participation des jeunes l'une de ses priorités. L'indispensable consolidation des infrastructures locales devra s'accompagner "d'idées audacieuses, exploitées audacieusement par des gens audacieux", dit-il.

Alors que le Libéria et la Sierra Leone sont touchés par le ralentissement économique mondial, Francis Kai-Kai et Chukwu-Emeka Chikezie estiment qu'il incombe aux pouvoirs publics de changer le sort des populations qui ont du mal à survivre.