



DEUXIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Date, lieu et ordre du jour
de la 91^e session (2003)
de la Conférence****Table des matières**

	<i>Page</i>
Date	1
Lieu	1
Ordre du jour.....	1
Questions ayant fait l'objet d'un examen plus approfondi	2
Approche intégrée.....	2
Questions à nouveau soumises pour examen.....	3
1. Mise en valeur des ressources humaines et formation – Révision de la recommandation (n° 150) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975	4
Cadre général.....	4
Normes et pratiques de l'OIT	5
La législation et la pratique.....	6
Objet de la nouvelle recommandation proposée.....	7
Contenu de la nouvelle recommandation proposée	8
Guide pratique et établissement de bases de données.....	10
Calendrier et travaux préparatoires.....	10
2. Relation de travail (champ d'application)	11
I. Antécédents	11
II. L'imprécision de la relation de travail: un phénomène de portée mondiale.....	12
III. Le recentrage de la législation du travail.....	15

IV.	Les perspectives d'une action internationale.....	16
3.	Travailleurs migrants	19
I.	Evolution des migrations internationales.....	20
II.	Vers une stratégie globale de l'OIT.....	24
4.	Activités normatives de l'OIT dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail: examen approfondi en vue de l'adoption d'un plan d'action.....	30
	Introduction.....	30
	Caractéristiques distinctives.....	31
5.	Investissement et emploi.....	34
	Le rôle des entreprises dans l'investissement et l'emploi.....	35
	Le rôle de l'Etat en tant qu'investisseur et promoteur de l'investissement	36
	Ciblage des investissements.....	38
	Financement des investissements	41

Annexe: GB.279/5/2

Date

1. *Conformément aux dispositions adoptées par le Conseil d'administration à sa 254^e session (novembre 1992)¹, il est proposé que la 91^e session (2003) de la Conférence internationale du Travail s'ouvre le mardi 3 juin 2003.*

Lieu

2. *Il est proposé que la session se tienne à Genève.*

Ordre du jour

3. A sa 91^e session (2003), la Conférence sera saisie des questions inscrites d'office, à savoir:
 - Rapport du Président du Conseil d'administration et rapport du Directeur général.
 - Propositions de programme et de budget pour 2004-05 et autres questions financières.
 - Informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations.
4. L'ordre du jour de la 90^e session (2002) de la Conférence, tel qu'établi par le Conseil d'administration à sa 279^e session (novembre 2000), comprend les quatre questions suivantes:
 - 1) Promotion des coopératives (*action normative, deuxième discussion*).
 - 2) Enregistrement et déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles, et révision éventuelle de la liste des maladies professionnelles du BIT (*action normative, simple discussion*).
 - 3) Secteur informel (*discussion générale*).
 - 4) Retrait de 20 recommandations (*retrait*).
5. Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour l'aider à procéder au nouvel examen de l'ordre du jour de la 91^e session (2003) de la Conférence et à sélectionner les questions devant y être inscrites. L'ordre du jour de la 90^e session (2002) ne comprend aucune question normative nécessitant une deuxième discussion en 2003. Conformément à la pratique habituelle, la Conférence n'examine que trois questions techniques au cours d'une même session. Les propositions ci-dessous comprennent une question pour action normative. Pour ce qui est des quatre autres questions, le Conseil d'administration se voit offrir le choix suivant: une question proposée soit pour action normative, soit pour discussion générale pouvant aboutir à une action normative, une question pour discussion générale pouvant aboutir à une action normative, une question proposée en vue d'une analyse intégrée dans un domaine particulier pouvant aboutir à un plan d'action, notamment à un plan pour les futures activités normatives de l'OIT, et enfin une question pour discussion générale.

¹ Document GB.254/16/19, paragr. 5.

6. A sa 279^e session (novembre 2000), le Conseil d'administration a procédé à un premier examen des propositions d'ordre du jour de la Conférence pour l'année 2003 sur la base de deux documents élaborés par le Bureau². Il a établi une liste restreinte de questions devant faire l'objet d'une discussion plus approfondie lors de la présente session et a décidé de demander des rapports sur la législation et la pratique ou des propositions plus détaillées sur cinq sujets:
- 1) Mise en valeur des ressources humaines et formation – Révision de la recommandation (n° 150) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975 (*action normative*).
 - 2) Relation de travail (champ d'application) (*action normative ou discussion générale*).
 - 3) Travailleurs migrants (*discussion générale*).
 - 4) Activités normatives de l'OIT dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail: étude approfondie en vue de l'adoption d'un plan d'action (*discussion générale*).
 - 5) Investissement et emploi (*discussion générale*).

Questions ayant fait l'objet d'un examen plus approfondi

7. Les questions 1 (Développement des ressources humaines) et 2 (Relation de travail) ont fait l'objet d'un examen plus approfondi. La question 1 fait suite à la discussion générale sur le développement des ressources humaines qui a eu lieu en juin 2000. Cette proposition a été inscrite sur une liste restreinte pour la première fois en novembre 2000 et elle est soumise pour action normative en vue de l'adoption d'une recommandation révisée. La question 2 a été examinée par le Conseil d'administration en mars et novembre 2000 et elle a ensuite été développée à la lumière des débats du Conseil d'administration de novembre 2000.

Approche intégrée

8. La question 4 (Approche intégrée dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail) fait suite à l'examen par le Conseil d'administration, en novembre 2000, du document intitulé «Améliorations possibles des activités normatives de l'OIT»³ et des documents relatifs aux propositions pour l'ordre du jour de la 91^e session de la Conférence⁴. Le Conseil d'administration a décidé d'adopter une nouvelle approche intégrée pour les activités normatives de l'OIT et de l'appliquer pour la première fois dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail. Cette approche sera étendue, s'il y a lieu, à d'autres domaines sur lesquels l'Organisation travaille actuellement et qui seront soumis à l'examen du Conseil d'administration à sa 282^e session (novembre 2001).
9. Suite à ces discussions, le Conseil d'administration a inscrit sur une liste restreinte, en novembre 2000, une proposition d'examen approfondi, dans le cadre d'une discussion

² Documents GB.279/5/1 et GB.279/5/2.

³ Document GB.279/4.

⁴ Documents GB.279/5/1 et GB.279/5/2.

générale, des activités normatives de l'OIT dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail. Conformément à la procédure habituelle, les propositions figurant sur une liste restreinte lors de la session de novembre du Conseil d'administration sont examinées de manière plus détaillée à la session de mars. La proposition soumise au Conseil d'administration en novembre 2000⁵ décrivait déjà en détail le nouvel examen approfondi qui était proposé. La proposition présentée ci-après porte donc davantage sur la procédure envisagée pour préparer la discussion de la Conférence que sur les questions de fond.

Questions à nouveau soumises pour examen

10. Le Conseil d'administration avait déjà sélectionné à sa 276^e session (novembre 1999) les questions 3 (Travailleurs migrants) et 5 (Investissement et emploi) en vue d'un examen plus approfondi dans le cadre de l'établissement de l'ordre du jour de la Conférence pour 2002. Ces questions ont donc déjà été soumises dans le même cadre au Conseil d'administration à ses 277^e et 279^e sessions (mars et novembre 2000)⁶. Elles n'ont pour ainsi dire pas été modifiées depuis mars 2000. Elles sont soumises à nouveau pour une discussion générale. En ce qui concerne la discussion générale qu'il est proposé de tenir sur les travailleurs migrants, l'un des points qu'il est proposé d'examiner est la possibilité d'une future action normative dans ce domaine.
11. *En conséquence, le Conseil d'administration est invité à compléter l'ordre du jour de la 91^e session (2003) de la Conférence internationale du Travail sur la base des propositions ci-après:*
- 1) *Mise en valeur des ressources humaines et formation – Révision de la recommandation (n° 150) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975 (action normative).*
 - 2) *Relation de travail (champ d'application) (action normative ou discussion générale).*
 - 3) *Travailleurs migrants (discussion générale).*
 - 4) *Activités normatives de l'OIT dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail: étude approfondie en vue de l'adoption d'un plan d'action (discussion générale).*
 - 5) *Investissement et emploi (discussion générale).*

Genève, le 27 février 2001.

Points appelant une décision: paragraphe 1;
 paragraphe 2;
 paragraphe 11.

⁵ Voir l'annexe du présent document.

⁶ Ces questions ont été soumises au Conseil d'administration à deux reprises car celui-ci a décidé en mars 2000 de différer sa décision jusqu'à sa session de novembre 2000.

1. Mise en valeur des ressources humaines et formation – Révision de la recommandation (n° 150) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975

Résumé

Le présent document propose l'élaboration d'une nouvelle recommandation sur la mise en valeur des ressources humaines. Si la convention (n° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975, reste valable, la recommandation n° 150, qui porte sur la même question et qui a été adoptée en même temps, n'est plus adaptée à la situation économique et sociale actuelle et a perdu de sa pertinence sur bien des points. La recommandation proposée constituerait un instrument dynamique et flexible qui serait complété par un guide pratique mis à jour régulièrement visant à aider les Etats Membres à mettre en œuvre ses dispositions. Elle traduirait la nouvelle approche de la formation, caractérisée par des efforts tendant à mieux adapter celle-ci à la demande économique et aux besoins sociaux, et par une nouvelle répartition des rôles et responsabilités en matière de mise en valeur des ressources humaines entre l'Etat, les partenaires sociaux et les autres parties prenantes de la formation. La proposition présente différents exemples de législations et de pratiques nationales qui incarnent la nouvelle approche de la formation, décrit les éléments du projet de nouvelle recommandation, expose brièvement les travaux préparatoires en cours et propose un calendrier.

Cadre général

- 12.** Les Conclusions relatives à la formation et à la mise en valeur des ressources humaines, adoptées par la Conférence internationale du Travail à sa 88^e session (2000)⁷ – ci-après appelées «les Conclusions» –, confirment que «l'éducation, la formation et la mise en valeur des ressources humaines contribuent de manière significative à la promotion des intérêts des particuliers, des entreprises, de l'économie et de la société. En faisant de chacun une personne employable et un citoyen conscient de son appartenance à une collectivité et agissant en pleine connaissance de cause, la formation et la mise en valeur des ressources humaines contribuent au développement économique et à l'obtention du plein emploi et favorisent l'intégration sociale. Elles aident également l'individu à accéder à un travail décent et à un emploi de qualité et à échapper à la pauvreté et à la marginalisation. L'éducation et la formation qualifiante pourraient faire reculer le chômage et progresser l'égalité dans l'emploi. L'économie et la société dans son ensemble, comme les particuliers et les entreprises, tirent profit de la formation et de la mise en valeur des ressources humaines. L'économie devient plus productive, innovatrice et compétitive grâce à l'existence d'un potentiel humain plus qualifié. La formation et la mise en valeur des ressources humaines sous-tendent également les valeurs fondamentales de la société: équité, justice, égalité entre les sexes, non-discrimination, responsabilité sociale et participation⁸.»
- 13.** Les Conclusions reconnaissent également que la mise en valeur des ressources humaines et la formation constituent un élément de la réponse économique comme de la réponse sociale à la mondialisation, c'est-à-dire aux différents processus qui ont accéléré l'intégration économique à travers le monde au cours des dernières années. L'éducation et la formation ont un rôle *proactif*: aider les pays, les entreprises et les individus à saisir les chances nouvelles offertes par la mondialisation et améliorer la compétitivité des entreprises ainsi que la productivité des individus et leur capacité à générer des revenus. De manière tout aussi importante, cependant, l'éducation et la formation ont un rôle *social*,

⁷ Conférence internationale du Travail, 88^e session (Genève, 2000), *Compte rendu provisoire* n° 21.

⁸ *Ibid.*, paragr. 1.

qui consiste à s'attaquer aux effets indésirables de la mondialisation. Tout en répondant à des besoins différents, ces deux rôles n'en convergent pas moins vers l'émergence de sociétés fondées sur la connaissance et les compétences, dans lesquelles l'éducation et les qualifications déterminent largement l'emploi et les perspectives de carrière des individus, la compétitivité des entreprises et, en fin de compte, la richesse et le bien-être des nations.

14. Si l'objectif que constituent la mise en valeur des ressources humaines et la formation est resté largement identique au cours des années, le contexte a changé fondamentalement au cours de la période récente, comme en témoignent les faits suivants: évolution vers une économie de marché; distorsion ascendante des qualifications due au changement technologique; insécurité de l'emploi croissante; pauvreté et exclusion sociale; évolution du rôle et des responsabilités de l'Etat, des partenaires sociaux et des autres intervenants dans la mise en valeur des ressources humaines et la formation. L'éducation et la formation présentent d'énormes avantages économiques et sociaux pour les individus, les entreprises et la société, lesquels, cependant, ne tirent pas pleinement parti de ces avantages en raison de l'insuffisance des investissements consentis dans ce domaine. Pour permettre à chacun de participer pleinement à la société fondée sur les connaissances et les compétences, il est devenu essentiel de repenser la mise en valeur des ressources humaines et la formation.

Normes et pratiques de l'OIT

15. La Constitution de l'OIT et la Déclaration de Philadelphie reconnaissent l'importance de la formation professionnelle et technique dans l'amélioration du sort des travailleurs. L'OIT mène dans ce domaine de nombreuses activités relatives à l'établissement des normes, à la recherche, aux services consultatifs et à la coopération technique. Les principaux instruments de l'Organisation à ce sujet sont la convention (n° 142) et la recommandation (n° 150) sur la mise en valeur des ressources humaines, adoptées toutes les deux en 1975, ainsi que la convention (n° 140) et la recommandation (n° 148) sur le congé-éducation payé, 1974⁹. La convention n° 142 et la recommandation n° 150, qui couvrent la plupart des aspects de la formation et de l'orientation professionnelles, ont remplacé diverses recommandations¹⁰ plus anciennes. La convention n° 142, qui présente un caractère assez général, est toujours considérée comme valable. En revanche, comme le notent les Conclusions, «bien que certains passages de la recommandation [sur la mise en valeur des ressources humaines] soient encore valables, d'autres ont perdu de leur pertinence»¹¹.
16. La recommandation n° 150 reflète le contexte de planification des années soixante-dix. Elle donne peu de place aux considérations liées à la demande et au marché du travail et ne fournit que peu d'orientations sur les questions contemporaines qui tiennent une place centrale dans la politique de la formation et les réformes adoptées dans nombre d'Etats Membres, à savoir: le cadre politique, administratif et réglementaire de la formation; la nécessité de mieux adapter la formation et la mise en valeur des ressources humaines à la demande économique et aux besoins sociaux ainsi que de proposer des compétences

⁹ La convention n° 140 et la recommandation n° 148 seront examinées toutes deux à la présente session du Conseil d'administration dans le cadre des activités du Groupe de travail sur la politique de révision des normes. Voir documents GB.280/LILS/WP/PRS/2/1 et GB.280/LILS/WP/PRS/3.

¹⁰ Notamment la recommandation (n° 117) sur la formation professionnelle, 1962, qui avait remplacé elle-même une série de normes établies depuis 1939, particulièrement la recommandation (n° 57) sur la formation professionnelle, 1939, la recommandation (n° 60) sur l'apprentissage, 1939, et la recommandation (n° 88) sur la formation professionnelle (adultes), 1950.

¹¹ Conclusions, paragr. 21.

propres à permettre d'améliorer l'employabilité, la productivité et l'inclusion sociale des travailleurs; la nécessité de fournir des possibilités d'éducation et d'apprentissage tout au long de la vie, à mesure que la situation et les besoins en ce domaine des individus changent; l'évolution du rôle des acteurs de la mise en valeur des ressources humaines – l'Etat, les entreprises, les partenaires sociaux et les autres parties prenantes, par exemple la société civile, les ONG et les individus – et, en particulier, l'importance croissante de la formation sur les lieux de travail; les moyens et mécanismes susceptibles d'accroître les investissements consacrés à la mise en valeur des ressources humaines par les différentes parties prenantes; l'évolution vers une approche de la mise en valeur des ressources humaines fondée sur les compétences, souvent dans le cadre de l'établissement de cadres de qualification d'ensemble nationaux (et aussi régionaux); les efforts consentis par de nombreux pays pour former les travailleurs à l'emploi indépendant et pour transformer en fin de compte, notamment par le biais de la mise en valeur des ressources humaines, le travail du secteur informel en un travail décent et productif qui soit pleinement intégré au reste de l'économie.

La législation et la pratique

17. Peu de pays disposent d'une politique explicite en matière de mise en valeur des ressources humaines et de formation. Les efforts menés en ce domaine se fondent souvent sur la politique du pays en matière économique et sociale ainsi qu'en matière d'emploi, et elle est souvent complétée par des politiques sectorielles (éducation, industrie, agriculture, etc.). Les instruments juridiques peuvent comprendre la Constitution du pays, qui énonce les droits fondamentaux, notamment le droit et l'égalité d'accès à l'éducation et à la formation. De nombreux pays ont adopté une loi ou une réglementation générales en matière de formation et d'éducation ou dans des domaines précis comme la formation et l'orientation professionnelles, ainsi que la formation permanente et l'apprentissage tout au long de la vie. Au cours des dernières années, cette législation est devenue plus promotionnelle que normative. En outre, elle met plus l'accent sur la flexibilité dans la formation, ce qui est devenu nécessaire dans le cadre de la mondialisation et des tentatives menées par les entreprises pour améliorer leur compétitivité.
18. L'un des principaux objectifs des réformes accomplies en matière de formation est d'adapter les institutions et programmes à la demande économique et aux besoins sociaux plutôt qu'aux considérations liées à l'offre. En raison des nouvelles technologies, et particulièrement de l'introduction des technologies de l'information et de la communication, il est possible de déléguer les décisions relatives à la formation et d'améliorer le lien entre la fourniture locale de formation et les besoins économiques et sociaux. Dans la région italienne d'Emilie-Romagne, les intervenants locaux (administration locale, entreprises, partenaires sociaux et établissements de formation) participent au financement et à l'amélioration des programmes de formation. En raison de la rapidité de l'évolution des technologies et du marché du travail, les compétences sont vite dépassées. Les travailleurs doivent les renouveler à mesure que la situation économique et leurs besoins évoluent. En réponse, différents pays, dont la plupart sont des membres de l'OCDE, ont garanti sur le plan constitutionnel le droit à l'apprentissage tout au long de la vie, et nombre de ces pays, mais aussi d'autres pays, comme le Bénin, le Maroc, l'Afrique du Sud et l'Argentine, ont adopté des lois visant à promouvoir et à développer activement cette forme d'apprentissage tout au long de la vie. Après des consultations approfondies avec l'ensemble des parties intéressées, l'Australie a mis au point une stratégie nationale d'ensemble pour l'éducation et la formation professionnelles appelée *A Bridge to the future*. Un autre objectif important de la législation nationale consiste à promouvoir l'égalité d'accès à la formation et à axer les efforts sur les groupes particuliers qui sont menacés par l'exclusion économique et sociale ainsi que par la discrimination. Dans de nombreux pays en développement, les établissements et

prestataires de formation s'adressent de plus en plus aux entreprises et aux travailleurs du secteur informel afin de faire progresser leur productivité et leur capacité à générer des revenus.

19. L'intégration économique croissante entraîne l'adoption de lois au niveau régional, par exemple dans l'Union européenne, à l'appui de la politique de l'emploi. L'Union et ses Etats Membres mettent aussi en œuvre un grand nombre de programmes promotionnels en matière d'éducation, de formation et d'échanges, programmes qui ont pour effet de stimuler l'adoption de nouvelles initiatives en ce domaine aux niveaux national, régional et local.
20. Le passage d'un système de formation fondamentalement contrôlé par l'Etat, centralisé et fondé sur l'offre à un système répondant mieux aux besoins du marché a conduit à une redéfinition du rôle de l'Etat et des autres parties prenantes dans la formation. Cette transition est allée de pair avec la nécessité croissante de mettre en place un dialogue et un partenariat efficaces et fructueux entre les partenaires sociaux, l'Etat, les administrations locales et les représentants de la société civile. Les partenaires sociaux jouent un rôle essentiel dans la conception, le financement et la prestation des programmes de formation, souvent dans le cadre de conventions collectives tripartites ou bipartites. Nombre d'entreprises reconnaissent le rôle stratégique que jouent les ressources humaines dans le maintien de la compétitivité dans une économie mondiale de plus en plus intégrée. C'est pourquoi elles consentent de gros investissements dans la formation et le perfectionnement de leur personnel, investissements qui dépassent souvent leurs obligations juridiques. De leur côté, les travailleurs sont invités à investir, dans le cadre de l'apprentissage tout au long de la vie, dans leur propre évolution et leur propre amélioration professionnelles. Au Royaume-Uni, par exemple, un projet incite les travailleurs à ouvrir un compte d'épargne appelé *Skill Account* dans une banque et à utiliser les sommes ainsi épargnées pour financer un apprentissage susceptible de les aider à rester économiquement actifs dans un marché du travail en évolution rapide. En Suède, une proposition vise à inciter les particuliers et les entreprises, par le biais d'avantages fiscaux, à verser régulièrement des sommes dans un «compte individuel d'apprentissage» (IKS) qui peut être utilisé pour la mise en valeur des compétences des titulaires. Au Danemark, les salariés peuvent partager les coûts de la formation avec l'entreprise.

Objet de la nouvelle recommandation proposée

21. Certains éléments de la nouvelle recommandation proposée, qui vise à traduire la nouvelle approche de la formation, ont été exposés aux paragraphes 16 à 20 ci-dessus. Cette nouvelle recommandation remplacerait la recommandation (n° 150) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975. Les Conclusions constatent le besoin «d'un instrument plus dynamique, plus applicable et dont l'utilisation se généralise entre les Etats Membres et les partenaires sociaux pour la formulation et la mise en œuvre des politiques relatives à la mise en valeur des ressources humaines»¹². La nouvelle recommandation viserait à:
 - a) aider les Etats Membres et les partenaires sociaux à mettre en œuvre les politiques de mise en valeur des ressources humaines et de formation ainsi que les programmes qui font partie intégrante des politiques et programmes menés en matière économique, en matière de marché du travail et en matière sociale en vue de la croissance économique et de l'emploi;
 - b) aider les Etats Membres et les partenaires sociaux à garantir l'accès général à l'éducation de base, à la formation initiale, à la formation permanente et à l'apprentissage tout au long de la vie, ainsi qu'à accroître et à optimiser les investissements consentis dans

¹² *Ibid.*, paragr. 21.

ces domaines; c) définir le rôle et les responsabilités respectives de l'Etat, des partenaires sociaux, des entreprises, des organisations d'employeurs et de travailleurs, des individus ainsi que de tous les autres partenaires et acteurs qui participent à l'élaboration des politiques et à la prise des décisions en matière d'investissement et de la mise en valeur des ressources humaines et de formation.

Contenu de la nouvelle recommandation proposée

- 22.** Dans le monde actuel, les compétences et les connaissances dont disposent les particuliers, les entreprises et les sociétés déterminent largement les perspectives d'emploi, les résultats des entreprises et, en fin de compte, la richesse et le bien-être des nations. C'est pourquoi la nouvelle recommandation serait de portée universelle et s'adresserait à tous les pays. Elle définirait les objectifs fondamentaux de la mise en valeur des ressources humaines et de la formation et énoncerait les principes de la responsabilité partagée à cet égard. Elle préconiserait des moyens de renforcer le dialogue et les partenariats entre les partenaires sociaux et les gouvernements et comprendrait des dispositions visant à la conclusion d'accords tripartites, au niveau national et à celui des secteurs. La nouvelle recommandation devrait s'inspirer des Conclusions, des Conclusions de la Charte de Cologne de 1999 et des déclarations conjointes à ce sujet des organisations patronales et syndicales internationales; elle devrait comprendre en particulier les éléments suivants:
- a) répondre aux besoins d'éducation et de formation du marché du travail moderne dans les pays en développement comme dans les pays développés et promouvoir l'équité sociale dans l'économie mondiale;
 - b) promouvoir le concept du travail décent en donnant une définition du rôle de l'éducation et de la formation;
 - c) promouvoir l'apprentissage tout au long de la vie, rehausser le niveau de l'employabilité des travailleurs du monde entier et résoudre les problèmes économiques;
 - d) déterminer les responsabilités de chacun en matière d'investissement et de financement de l'éducation et de la formation;
 - e) promouvoir des cadres de qualification nationaux, régionaux et internationaux comportant des dispositions relatives aux connaissances préalables;
 - f) améliorer l'accès à l'éducation et à la formation ainsi que l'égalité des chances de tous les travailleurs dans ce domaine;
 - g) mettre en valeur le potentiel des partenaires sociaux à constituer des partenariats dans l'éducation et la formation;
 - h) répondre à la nécessité d'accroître l'assistance technique et financière aux pays et sociétés les moins favorisés¹³.
- 23.** Pour répondre aux besoins de formation et d'éducation du monde du travail moderne, la nouvelle recommandation préconiserait des politiques et des programmes visant à: promouvoir et maintenir l'employabilité et la productivité tout au long de la vie du travailleur; intégrer les compétences relatives à l'employabilité dans l'éducation de base;

¹³ *Ibid.*, paragr. 21.

intégrer les jeunes dans la vie active par le biais d'une formation initiale utile et d'une expérience professionnelle; maintenir ensuite l'employabilité du travailleur par le biais de la formation permanente et de l'apprentissage tout au long de la vie. Elle préconiserait des politiques, des cadres institutionnels et des mécanismes de financement propres à aider les travailleurs à bénéficier en permanence de possibilités d'apprentissage. Les Conclusions ont demandé que la nouvelle recommandation vise à améliorer l'accès à l'éducation et à la formation ainsi que l'égalité des chances de tous les travailleurs dans ce domaine. C'est pourquoi la nouvelle recommandation comprendrait aussi des dispositions visant à cibler soigneusement la formation, en particulier en faveur des groupes qui risquent d'être victimes de l'exclusion sociale et de la discrimination, à savoir: les femmes et les personnes ayant des besoins spéciaux; les travailleurs ruraux; les travailleurs handicapés; les travailleurs âgés; les chômeurs de longue durée, notamment ceux qui sont faiblement qualifiés; les jeunes; les travailleurs migrants; les travailleurs licenciés par suite de réformes économiques ou de restructurations de secteur ou d'entreprise. La réponse aux besoins de ces groupes, particulièrement des jeunes, mettrait l'accent sur une combinaison d'apprentissage de type scolaire et de type extraprofessionnel et d'apprentissage sur le tas.

24. La recommandation déterminerait et reconnaîtrait les différentes responsabilités en matière d'investissement et de financement de l'éducation et de la formation des différents acteurs et des différents partenaires à la mise en valeur des ressources humaines. Elle établirait une distinction entre les responsabilités en matière de financement aux trois niveaux principaux: éducation de base; enseignement et formation professionnelle initiaux; formation permanente et apprentissage tout au long de la vie. Les responsabilités respectives des différentes parties prenantes sont susceptibles de différer à ces trois niveaux. Afin d'accroître les ressources consacrées à l'éducation et la formation, la recommandation préconiserait la création de partenariats pour l'investissement dans la formation entre les différentes parties prenantes: l'Etat, les entreprises, les organisations d'employeurs et de travailleurs, les organisations sectorielles et professionnelles, les établissements de formation et les particuliers. On mettrait spécialement l'accent sur les possibilités d'encourager les entreprises à améliorer en permanence les qualifications de leur personnel au moyen de mesures d'incitation et d'encourager les particuliers à investir dans leur éducation, leur formation et l'amélioration de leurs compétences. Les travaux entrepris récemment par l'OIT pour créer une base de données sur l'investissement dans la formation permettraient de recueillir des informations précieuses sur cet élément de la recommandation.
25. La recommandation recenserait les raisons militent en faveur de la création de cadres de qualifications nationaux, définirait les principes sur lesquels reposeraient ces cadres et exposerait les moyens de les mettre en place. De tels cadres faciliteraient l'apprentissage tout au long de la vie, aideraient les entreprises et les bureaux de placement à adapter l'offre à la demande et guideraient les particuliers dans leur choix de formation et de carrière. Ils comprennent, par exemple, les normes de compétences sectorielles et professionnelles convenues par les partenaires tripartites et les mécanismes visant à évaluer, reconnaître et homologuer les compétences, quelle que soit la manière dont elles ont été acquises – de manière scolaire, de manière informelle ou sur le tas. Le Bureau vient d'entreprendre l'examen des expériences menées par différents pays (par exemple l'Afrique du Sud, l'Australie et la Nouvelle-Zélande) dans ce domaine. La recommandation proposée tiendra compte des résultats de cet examen.
26. Les moyens et ressources dont disposent les parties prenantes limitent souvent l'ampleur et l'efficacité du dialogue social et des partenariats relatifs à la formation. La recommandation préconiserait des méthodes et des moyens propres à accroître cette capacité, par exemple par le biais de la coopération technique, par celui de subventions accordées aux organisations de travailleurs et d'employeurs et par l'échange d'expériences et de pratiques optimales entre pays et partenaires sociaux.

Guide pratique et établissement de bases de données

27. Un guide pratique compléterait la nouvelle recommandation. Par ailleurs, une base de données aiderait les Etats Membres et les partenaires sociaux à mettre en œuvre les dispositions de cette recommandation. Ce guide serait mis à jour en permanence dans le cadre des activités courantes du Bureau. Il proposerait des exemples de pratiques optimales sur la formulation des politiques et programmes de formation, le financement et l'investissement dans la formation, la reconnaissance et l'homologation des compétences, le dialogue social, les partenariats et tous les autres aspects de l'éducation et de la formation abordés dans la recommandation. Il définirait en outre les conditions à réunir préalablement, dans un pays donné, pour faire en sorte que ces pratiques optimales soient adoptées aussi largement que possible. Les travaux relatifs à la recommandation et les autres travaux connexes du Bureau sur la mise en œuvre des ressources humaines et la formation contribueraient à la réalisation du guide pratique et à la constitution des deux bases de données préconisées dans les Conclusions, qui porteraient sur l'investissement dans la formation et sur les cadres de qualifications nationaux.

Calendrier et travaux préparatoires

28. Il est proposé de soumettre l'adoption de la nouvelle recommandation à la procédure de double discussion. En vertu de cette procédure, la première discussion du rapport sur la législation et la pratique aurait lieu à la session de 2003 de la Conférence internationale du Travail, et la seconde discussion aurait lieu en 2004.
29. Durant la période biennale en cours, les plans de travail ont été modifiés et des ressources ont été allouées aux travaux préparatoires relatifs à la nouvelle recommandation, au guide pratique qui l'accompagne et aux autres activités qui permettront de contribuer à la rédaction de cette recommandation, en particulier celles qui portent sur l'investissement dans la formation et sur les cadres de qualifications nationaux. De tels apports ont déjà été fournis par une réunion tripartite qui s'est tenue à Bangkok en décembre 2000, particulièrement sur la question de l'investissement dans la formation. Cette réunion a permis de dégager une vision commune du rôle des gouvernements et des organisations d'employeurs et de travailleurs dans la promotion de l'investissement dans la formation. Par ailleurs, elle a examiné des questions relatives à la mesure de cet investissement, en vue de l'établissement de la base de données en ce domaine. Deux réunions similaires auront lieu en 2001, l'une en Afrique et l'autre en Europe.
30. Une série de réunions d'experts officieuses seront organisées en 2001 afin de présenter une description détaillée et des plans de travail en vue de la préparation du rapport sur la législation et la pratique en matière de mise en œuvre des ressources humaines et de formation. Ce rapport devrait être envoyé aux Etats Membres en janvier 2002.
31. Les travaux relatifs à la nouvelle recommandation permettront aussi de puiser dans les informations devenues disponibles grâce à la base de données sur les politiques et expériences nationales en matière d'emploi et de mise en valeur des ressources humaines – fondée sur les rapports nationaux relatifs à la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, et à la recommandation (n° 142) sur la prévention des accidents (gens de mer), 1970 – qui est en cours de préparation et devrait être terminée en 2001.

2. Relation de travail (champ d'application)

Résumé

La situation des travailleurs dépendants qui en fait ne bénéficient pas de l'application de la législation sur la relation de travail en raison de leur statut déguisé ou ambigu est un problème de portée mondiale et qui se situe au cœur du droit du travail car l'efficacité de la législation du travail, nationale et internationale, en dépend. Ce problème porte préjudice aux travailleurs concernés mais il est aussi susceptible de nuire à la position des entreprises, de compromettre la paix sociale et de faire tort à la santé et à la sécurité de la population. Il est proposé de promouvoir dans les Etats Membres l'adoption d'une politique nationale de redéfinition du champ d'application de la législation sur la relation de travail, avec le concours des intéressés.

I. Antécédents

32. A l'origine de cette proposition se trouve la résolution adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 86^e session (1998), à l'issue de la discussion d'une question inscrite à son ordre du jour, portant sur le travail en sous-traitance¹⁴. Dans cette résolution, la Conférence invitait le Conseil d'administration à charger le Directeur général de poursuivre des études sur cette question et d'organiser des réunions d'experts à cette fin, ainsi qu'à inscrire ces questions à l'ordre du jour d'une future session de la Conférence internationale du Travail en vue d'une possible adoption de normes, le processus devant être mené à son terme dans un délai qui ne devait pas dépasser quatre ans à compter de 1998.
33. Le Bureau a donc fait procéder à des études nationales dans 29 pays¹⁵, complétées par les travaux de cinq réunions régionales informelles¹⁶. Finalement, sur convocation du Conseil d'administration, une réunion tripartite d'experts sur les travailleurs se trouvant dans des situations où ils ont besoin de protection s'est tenue, du 15 au 19 mai 2000, à Genève. Un document technique de base¹⁷, largement fondé sur les études nationales et les réunions régionales, avait été préparé par le Bureau pour cette réunion. Le rapport de la réunion,

¹⁴ Résolution concernant la possible adoption d'instruments internationaux pour la protection des travailleurs se trouvant dans les situations identifiées par la Commission du travail en sous-traitance, *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 86^e session, Genève, 1998, vol. II, pp. 33-34.

¹⁵ Les pays sélectionnés sont les suivants: *Afrique du Sud, Allemagne, Argentine, Australie, Brésil, Cameroun, Chili, République de Corée, Etats-Unis, France, Hongrie, Inde, République islamique d'Iran, Italie, Japon, Maroc, Mexique, Nigéria, Pakistan, Pérou, Philippines, Pologne, Royaume-Uni, Fédération de Russie, Slovaquie, République tchèque, Trinité-et-Tobago, Uruguay et Venezuela.*

¹⁶ A Santiago (Chili) pour les pays latino-américains, à Manille pour les pays de l'Asie et du Pacifique, à Budapest pour les pays d'Europe centrale et orientale, à Yaoundé (Cameroun) pour les pays africains et à New York (Etats-Unis) pour les pays anglophones qui n'ont pas été inclus dans les groupes précédents. Par ailleurs, une réunion préliminaire pour les pays de l'Europe occidentale s'est tenue à Genève.

¹⁷ BIT: *Réunion d'experts sur les travailleurs se trouvant dans des situations où ils ont besoin de protection (Le champ de la relation d'emploi)*, Document technique de base, Genève, 15-19 mai 2000 (MEWNP/2000). Ce document peut être également consulté en ligne, sur la page web de l'OIT, à l'adresse suivante: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/govlab/papers/2000/mewnp/index.htm>. Les documents nationaux aussi peuvent être consultés sur la même page Web, à l'adresse suivante: <http://www.ilo.org/gllad>.

soumis au Conseil d'administration à sa 279^e session¹⁸, contient notamment une déclaration commune¹⁹. Au total, des experts de 41 pays auront été consultés tout au long de ce processus et auront exprimé leurs opinions en fonction de la législation et la pratique de leur pays.

II. L'imprécision de la relation de travail:^{{tc \l2 "2.}

L'imprécision de la relation de travail:}

un phénomène de portée mondiale

34. La question des travailleurs qui manquent de protection du fait de l'inapplication de la législation du travail a été soulevée à l'OIT depuis de nombreuses années. Dans les dernières décennies, suite aux changements intervenus pour diverses raisons dans les relations de travail, elle a pris cependant de vastes proportions et présente des caractéristiques particulières. Cette question se pose dans toutes sortes d'entreprises et dans toutes les régions. Elle est au cœur du droit du travail car l'efficacité de la législation du travail, nationale et internationale, en dépend.
35. Lors de ses deux discussions, en 1997 et 1998, la Commission du travail en sous-traitance de la Conférence internationale du Travail n'a pu achever ses travaux, mais elle a néanmoins commencé à identifier les personnes qui devraient être protégées par une norme internationale, comme étant «celles qui exécutent un travail pour une personne physique ou morale [...] lorsque le travail est exécuté personnellement dans des conditions de dépendance ou de subordination de fait à l'égard de l'entreprise utilisatrice semblables à celles qui, conformément à la législation et la pratique nationales, caractérisent une relation d'emploi et lorsque la personne qui exécute ce travail n'a pas une relation d'emploi reconnue avec l'entreprise utilisatrice»²⁰. L'expression «travail en sous-traitance» a été alors abandonnée et la résolution susmentionnée s'est référée provisoirement aux «travailleurs se trouvant dans des situations où ils ont besoin de protection».
36. La réflexion engagée depuis 1998, mettant à profit les progrès réalisés par les discussions à la Conférence et les travaux préparatoires de celles-ci, a permis de cerner le problème de plus près sous une approche nouvelle. Ce qui ressort avant tout de l'observation de la réalité du travail est l'existence d'un secteur croissant de travailleurs qui rendent des services à autrui dans des conditions de dépendance et à qui la législation du travail n'est pas appliquée dans la pratique. Certains d'entre eux, par exemple, ne sont pas reconnus comme des travailleurs dépendants; d'autres ne sont pas en mesure de savoir qui est leur véritable employeur.
37. Bien entendu, dans de nombreux cas le type de relation entre ces travailleurs et l'entreprise à laquelle ils fournissent leurs services est de nature civile ou commerciale, ce qui justifie que les rapports entre les intéressés restent en dehors du champ d'application de la législation du travail. Pourtant, dans d'autres cas la relation qui s'établit entre les uns et les autres est en tout point semblable à une relation de travail, à l'exception du fait qu'on tend à la présenter sous une forme juridique distincte du contrat de travail typique. C'est le cas,

¹⁸ Voir le document MEWNP/2000/4/Rev., *Rapport sur la discussion*, annexé au document GB.279/2; voir aussi <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb279/pdf/gb-2.pdf>.

¹⁹ *Rapport sur la discussion, op. cit.*, paragr. 107.

²⁰ Voir Conférence internationale du Travail, 86^e session, 1998, *Compte rendu des travaux*, vol. I, rapport de la Commission du travail en sous-traitance, p. 16/56, paragr. 167.

par exemple, du faux travailleur indépendant, recruté sur la base d'un contrat civil ou commercial ou d'une autre nature mais en tout cas différent du contrat de travail; ou des travailleurs dont les termes de l'engagement peuvent ne pas entrer aisément dans les catégories d'une législation peu explicite, ou incomplète, ou ayant pris du retard par rapport à l'évolution des relations de travail; ou encore du travailleur qui est en relation avec plusieurs personnes, chacune d'elles pouvant être son employeur, sans pouvoir identifier la ou les personnes qui doivent en assumer la responsabilité.

38. Ce qui ressort en définitive est l'existence de relations de travail sous le couvert d'une autre apparence, ou d'un caractère réellement ambigu et complexe. Il s'ensuit que de véritables relations de travail sont pour ainsi dire poussées hors du champ d'application de la législation du travail, que ce soit par l'action intentionnelle des parties concernées ou bien du fait de la complexité de ces relations.
39. Les études nationales sollicitées par le Bureau et d'autres informations récentes tendent à montrer que ce phénomène a aujourd'hui une portée mondiale, bien que la situation et les formes varient d'un pays à l'autre et d'un secteur à l'autre à l'intérieur d'un même pays. Ainsi par exemple, aux Etats-Unis, un rapport officiel a mis en lumière en juin 2000 l'existence de millions de travailleurs parmi lesquels il est plus fréquent que chez d'autres travailleurs de trouver des personnes à bas revenus familiaux ou même en dessous du seuil fédéral de pauvreté, ne bénéficiant pas de prestations de santé ni de pension, ni de prestations de chômage, et *non couvertes par certaines lois clés destinées à la protection des travailleurs*; à cet égard, on peut noter un projet de loi de juillet 2000 qui vise à assurer que des salariés ne seraient pas improprement exclus des prestations des plans de retraite et d'aide sociale en raison d'une qualification erronée de leur statut d'emploi²¹. De même, en août 2000, le Conseil national des rapports de travail a pris une importante décision en établissant qu'une large fraction des travailleurs visés par le rapport susmentionné auraient des droits de représentation en vertu de la loi sur les rapports de travail dans la nation²², alors qu'ils en avaient été privés pendant des années. Pour ce qui est des relations *ambiguës* et des opérations d'«externalisation», la chambre sociale de la Cour de cassation, en France, a jugé le 19 décembre 2000 qu'un chauffeur ayant conclu un contrat de location d'un véhicule équipé comme taxi était en fait un salarié²³; par deux arrêts de même date et concernant une même entreprise, elle s'est prononcée contre le transfert de travailleurs vers une entreprise sous-traitante qui ne constituait qu'un simple démembrement des services centraux de l'entreprise et non pas une entité économique indépendante²⁴. La Cour fédérale de l'Etat de Victoria (Australie) a décidé pour sa part en septembre 2000 la réintégration de 70 travailleurs publics qui avaient été licenciés parce que l'activité qu'ils réalisaient avait été illégalement sous-traitée²⁵. On peut également mentionner les travaux d'une récente réunion de juges des tribunaux du travail européens

²¹ Voir United States General Accounting Office, *Contingent Workers: Income and Benefits Lag Behind Those of the Rest of Workforce*, GAO/HEHS-00-76, juin 2000; <http://www.gao.gov>; et *Employee Benefits Eligibility Fairness Act* (présenté à la Chambre des représentants le 26 juillet 2000 et au Sénat le 27 juillet 2000), HR 4962 IH, S 2946 IS.; <http://thomas.loc.gov/nb.gov/>.

²² Voir [331 NLRB No. 173] M.B. Sturgis, Inc., 14-RC-11572, <http://www.nlr.gov/decision.htm/>.

²³ Arrêt du 19 décembre 2000. Voir *Le Monde*, 22 déc. 2000.

²⁴ Voir *Le Monde*, 20 juillet 2000; Gérard Couturier, «L'article L.122-12 du Code du travail et les pratiques d'«externalisation» (Les arrêts Perrier Vittel France du 18 juillet 2000)», *Droit social*, n° 9/10, sept.-oct. 2000, pp. 845-849.

²⁵ Voir *The Age*, 6 sept. 2000.

qui confirment que ces instances rencontrent ce problème d'une manière récurrente, ce qui les amène à distinguer les relations qui entrent dans le champ d'application de la législation du travail de celles qui se trouvent en dehors²⁶. La Commission européenne a lancé le 26 juin 2000 une consultation des partenaires sociaux sur la modernisation et l'amélioration des relations de travail, en général, et sur le télétravail et les «travailleurs économiquement dépendants», en particulier, tandis que le Parlement européen a adopté le 21 septembre 2000 une Résolution sur la communication de la Commission sur le travail non déclaré, où il est question, entre autres, de la responsabilité en cas de sous-traitance et du travail indépendant fictif²⁷. Enfin, en décembre 2000, le premier accord collectif national servant de cadre pour les relations de travail non subordonné a été signé en Italie, pour le secteur de la recherche du marché, après que d'autres accords semblables ont été signés en 1999 et 2000 avec des établissements publics et des entreprises privées. Cet accord, qui couvre environ 7 000 travailleurs, contient les bases des futurs contrats individuels²⁸, en attendant l'adoption du projet de loi sur les relations de travail, la collaboration coordonnée et suivie, ou travail parasubordonné, actuellement en discussion au Sénat²⁹.

40. Les insuffisances de la législation favorisent le développement de relations de travail objectivement ambiguës. La condition du travailleur, dépendant ou indépendant, peut être difficile à établir, ou l'identification de l'employeur peut s'avérer compliquée, du fait de la coexistence de plusieurs interlocuteurs du travailleur se conduisant comme de possibles employeurs ou utilisateurs de ses services. Ces insuffisances de la législation favorisent également la recherche de telles ambiguïtés, particulièrement dans certains secteurs d'activité où des changements importants ont lieu dans les relations de travail³⁰.
41. Les répercussions de ce phénomène pour les travailleurs concernés sont considérables. Non seulement ils sont privés des droits consacrés par la législation du travail, mais en outre l'inspection de leurs conditions de travail est malaisée et leur accès aux tribunaux du travail est compromis, ce qui constitue une discrimination par rapport à d'autres travailleurs. Dans de nombreux pays, ils sont également privés de la protection de la sécurité sociale, ou ils n'en bénéficient que dans des conditions moins favorables que les travailleurs reconnus comme salariés. La situation des femmes qui travaillent dans ces conditions est encore plus précaire.

²⁶ Huitième Réunion de juges de tribunaux du travail européens, Jérusalem, 3 sept. 2000. Point II, le contrat de travail et la protection des travailleurs. Le rapport général et des rapports portant sur sept pays européens peuvent être consultés en ligne (en anglais uniquement) à l'adresse suivante: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/govlab/papers/2000/mlcj8/index.htm>.

²⁷ Voir Parlement européen: COM (1998) 219 - C4-0566/1998 - 1998/2082(COS), A5-0220/2000.

²⁸ Il contient également des dispositions sur les garanties sociales, les accidents et la sécurité au travail, l'activité syndicale, le droit de réunion et la formation professionnelle, et prévoit une commission paritaire pour la solution des controverses et un «observatoire pour la profession». Voir un résumé de cet accord, du 15 décembre 2000, dans *eironline*, janv. 2001, European Foundation, <http://www.eiro.eurofound.ie/2001/01/inbrief/IT0101171N.html>; ainsi que sous <http://www.cgil.it/nidil/nuovi%20file%20html/contrattieaccordicollettivi.htm>, où figure également un résumé des accords précédents susmentionnés.

²⁹ Voir le texte du projet à l'adresse <http://www.cgil.it/nidil/nuovi%20file%20html/testidilegge.htm>.

³⁰ Pour un exposé plus détaillé sur ce sujet et des exemples, voir *Document technique de base, op. cit.*, chap. III, paragr. 128 et suiv.

42. Les effets négatifs de l'absence de protection des travailleurs peuvent toucher également les employeurs eux-mêmes. En effet, l'absence de protection décourage la productivité et fausse la concurrence entre employeurs tant à l'intérieur d'un pays ou d'un secteur que sur le plan international, souvent au préjudice de l'employeur respectueux de la législation³¹. Le manque de sécurité juridique créé par le caractère vague de la législation est susceptible de donner lieu à des décisions judiciaires de requalification de travailleurs, ayant des conséquences économiques considérables et inattendues pour l'entreprise³².
43. De même, les gouvernements sont également concernés par les conséquences de l'absence de protection des travailleurs. Tout d'abord, l'insatisfaction qu'elle provoque chez les travailleurs en question est une menace pour la paix sociale. Ensuite, ses répercussions négatives sur le financement et sur le fonctionnement des systèmes de sécurité sociale ainsi que sur la formation professionnelle et sur l'impôt peuvent être importantes. Enfin, le travail réalisé en dehors de toute réglementation ou dans des situations juridiques ambiguës et sans le contrôle de l'inspection du travail crée ou augmente des risques de maladie et d'accidents pour les travailleurs, pouvant également mettre en danger la santé et la sécurité de la population³³.

III. Le recentrage de la législation du travail

44. En réponse à ce phénomène, plusieurs pays ont déjà ajusté le champ d'application de la relation de travail ou commencé à le faire, afin de permettre à la législation du travail de protéger les personnes qui travaillent dans des conditions de subordination et ce quel que soit l'habillage juridique que les intéressés ont voulu donner à leur relation. Cet ajustement est souvent entrepris à partir de la notion de salarié. En général, ces solutions visent à établir une distinction entre, d'une part, de légitimes activités, commerciales ou d'une autre nature, auxquelles la législation du travail ne s'adresse pas et, d'autre part, les véritables relations de travail dépendant qui sont définies en fonction de la nature réelle des rapports entre les intéressés et non selon la forme juridique que ceux-ci ont voulu donner à leur relation. On parvient ainsi à clarifier et à *recentrer* le champ d'application personnel de la législation, en se fondant sur la nature réelle des relations entre celui qui exécute un travail pour autrui, ou lui prête un service, et ce dernier³⁴.

³¹ Le thème de la concurrence est expressément traité par l'accord-cadre italien mentionné au paragraphe 39 et à la note 24. Ses parties se proposent en effet de mener une gestion correcte de la concurrence et d'établir les premières garanties normatives indispensables pour les travailleurs et les entreprises «dans l'idée de protéger les travailleurs et de décourager le recours au travail illégal, lequel fausse la concurrence» (*eironline, op. cit.*).

³² Voir à ce sujet, à titre d'exemple, les décisions concernant une grande entreprise informatique et une importante brasserie, *Document technique de base, op. cit.*, p. 27, note 14, et p. 38, note 39.

³³ Le *Document technique de base (op. cit., paragr. 121)* fait état, par exemple, d'une collision entre un camion et deux automobiles, qui a fait six morts. L'accident a été causé par l'extrême fatigue du chauffeur routier qui avait conduit pendant de longues heures et sous l'effet de médicaments.

³⁴ Par exemple, la loi de la Nouvelle-Zélande sur les relations de travail, entrée en vigueur en octobre 2000, après avoir défini la notion de salarié au paragraphe 1) a) de l'article 6, dispose ce qui suit: 2) Pour décider aux fins du paragraphe 1) a) si une personne est employée par une autre personne au titre d'un contrat de travail, la Cour ou l'autorité (selon le cas) doit déterminer la nature réelle de la relation existant entre elles. 3) Aux fins du paragraphe 2), la Cour ou l'autorité (...): a) doit examiner tous les éléments pertinents, y compris tout élément susceptible de fournir des

45. En tenant compte de cette évolution, lors de leur réunion en mai 2000, les experts «sont tombés d'accord sur le fait que les pays devraient adopter ou poursuivre une politique nationale aux termes de laquelle ils devraient réviser, à des intervalles appropriés et, si nécessaire, clarifier et adapter le champ d'application de la relation de travail dans la législation des pays en prenant en considération les réalités de l'emploi. Cette révision devrait être menée en toute transparence avec la participation des partenaires sociaux³⁵.» Cette politique nationale devrait, selon les experts, inclure les mesures suivantes:

- fournir aux travailleurs et aux employeurs des orientations claires relatives à la relation de travail, en particulier pour ce qui est de la distinction entre travailleurs dépendants et indépendants;
- fournir une protection efficace aux travailleurs;
- combattre les relations d'emploi déguisées qui ont pour effet de priver les travailleurs dépendants de toute protection juridique;
- éviter tout conflit avec les relations contractuelles authentiquement indépendantes ou véritablement commerciales;
- fournir l'accès à des mécanismes de règlement des conflits appropriés en vue de la détermination du statut des travailleurs³⁶.

IV. Les perspectives d'une action internationale

46. Les experts se sont entendus sur le fait que l'OIT devrait jouer un rôle central d'assistance aux pays pour l'élaboration de politiques visant à assurer que la législation sur les relations de travail couvre les travailleurs qui ont besoin de protection. A leur avis, les actions à prévoir à cette fin pourraient comprendre l'adoption de normes internationales du travail, la coopération et l'assistance technique, ainsi que l'orientation relative au développement de politiques nationales appropriées et la collecte et l'échange d'informations relatives aux changements dans la relation de travail³⁷. A cet égard, il est proposé d'inscrire ce point à l'ordre du jour de la 91^e session de la Conférence internationale du Travail (2003). Compte tenu des discussions au sein du Conseil d'administration à sa 279^e session³⁸, deux options pourraient être considérées: a) celle d'une action normative, et b) celle d'une discussion générale.

indications sur l'intention des intéressés; b) ne doit pas considérer comme un élément déterminant une déclaration émanant des intéressés qui décrit la nature de leur relation.

³⁵ *Rapport sur la discussion, op. cit., Déclaration commune, paragr. 107, 5.*

³⁶ *Rapport sur la discussion, op. cit., Déclaration commune, paragr. 107, 6.*

³⁷ *Rapport sur la discussion, op.cit, Déclaration commune, paragr. 107, 7 et 8.*

³⁸ Lors de l'examen de cette question en première discussion, plusieurs membres du Conseil d'administration sont intervenus. Parmi les gouvernements en faveur de l'inscription de cette question à l'ordre du jour de la Conférence, certains ont indiqué qu'ils étaient pour une action normative tandis que d'autres ont proposé une discussion générale; d'autres encore ont souhaité davantage d'informations. Le groupe employeur semblait être en faveur d'une discussion générale mais qui ne conduirait pas forcément à une action normative ultérieure. Le groupe travailleur s'est exprimé en faveur de l'inscription de ce point à l'ordre du jour de la Conférence de 2003, soit pour action normative, soit pour une discussion générale qui pourrait conduire à une action normative.

a) Option: Action normative

47. L'éventualité de l'action normative est prévue dans la résolution de la Conférence susmentionnée, laquelle «... invite le Conseil d'administration du Bureau international du Travail à inscrire ces questions à l'ordre du jour d'une future session de la Conférence internationale du Travail en vue de la possible adoption d'une convention complétée par une recommandation si cette adoption est, selon les procédures normales, considérée comme nécessaire par la Conférence...». Le Bureau a examiné les possibles contenus et formes de cette action, de façon à englober les différentes formes d'emploi subordonné mais non protégé, dans un cadre juridique suffisamment souple pour répondre à des situations nationales très diverses. Ces considérations ont conduit le Bureau à proposer l'élaboration et l'adoption de normes de type promotionnel, suivant la formule très appropriée contenue dans la résolution.

Nature et contenu des instruments proposés

48. Un instrument promotionnel tendrait à orienter l'action des Etats Membres vers la formulation et la mise en œuvre d'actions progressives et adaptées à la situation nationale, à partir de l'évolution des relations de travail et en concertation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs.

49. A cet égard, une *convention* pourrait prévoir:

- a) la formulation et l'application d'une politique de protection des travailleurs, visant à réexaminer à des intervalles appropriés et, si nécessaire, à préciser et adapter le champ d'application de la relation de travail en prenant en considération les réalités de l'emploi;
- b) l'établissement ou la désignation de mécanismes appropriés, ayant pour but d'analyser l'évolution de l'emploi et de donner des avis au gouvernement en vue de l'adoption et de la mise en œuvre des mesures qui s'imposent; ces mécanismes prévoiraient la participation de l'autorité publique et des organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives.

50. Une *recommandation* complémentaire précisant les modalités de l'action gouvernementale pourrait contenir:

- des indications pratiques sur les critères de dépendance ou de subordination, la définition de la relation de travail, des procédures de qualification et de règlement de conflits, des facilités de preuve;
- la précision qu'aucune des dispositions de ces instruments ne pourrait être interprétée comme limitant d'une manière quelconque le droit des employeurs d'établir avec d'autres personnes des relations contractuelles authentiquement indépendantes ou véritablement civiles ou commerciales.

51. L'examen des instruments proposés pourrait avoir lieu suivant la procédure de la double discussion, qui permettrait aux délégués de disposer d'une plus grande marge de temps pour l'échange d'informations et pour la réflexion. Néanmoins, le Conseil d'administration pourrait décider d'inscrire cette question à l'ordre du jour de la Conférence en vue d'une simple discussion.

52. Deux éléments pourraient contribuer à la réalisation d'un consensus sur cette proposition d'action normative, par rapport aux discussions sur le travail en sous-traitance de 1997 et 1998.

53. En premier lieu, le fait de ne pas avoir rencontré au cours des travaux préparatoires et dans ceux de la Réunion d'experts les problèmes linguistiques et conceptuels du passé. L'approche désormais proposée est centrée sur l'idée universellement connue de la relation de travail, et fait référence à la situation des travailleurs dépendants qui cependant ne sont pas protégés par la législation du travail.
54. En second lieu, l'action proposée aurait pour but l'adoption d'une politique nationale par les Etats parties, fondée sur des bases communes, tandis que les aspects techniques et concrets concernant le champ d'application de la relation de travail relèveraient de la décision de chacun de ces Etats. Des orientations à cet égard figureraient dans la recommandation. Il faut souligner que cette approche consistant à promouvoir une politique nationale de recentrage de la législation du travail a reçu le soutien unanime des experts.
55. Une action normative dans les termes promotionnels proposés pourrait fournir aux Etats Membres des instruments utiles pour mettre en place un programme souple et adaptable aux conditions nationales, répondant au besoin d'ajustement du champ d'application de leur législation du travail. Dans ce sens, de tels instruments normatifs contribueraient à la réalisation de l'objectif du travail décent.

b) Option: Discussion générale

56. L'éventualité d'une discussion générale a été soulevée pendant la 279^e session du Conseil d'administration. Elle permettrait de mieux définir encore les contours du sujet du champ d'application de la relation de travail.
57. Une discussion générale pourrait donner effectivement au Bureau la possibilité de compléter ses informations et permettrait à la Conférence internationale du Travail d'examiner le champ d'application de la relation de travail de façon plus ouverte que dans le cadre de l'adoption de textes normatifs. En revanche, l'éventualité d'une action normative ultérieure serait repoussée dans le temps.
58. Pour la préparation d'une telle discussion, il conviendrait de réaliser des études complémentaires, et éventuellement d'effectuer des échanges d'informations, afin de mettre à jour les données disponibles, suivant à cet égard les recommandations de la Réunion d'experts³⁹.

Thèmes de discussion

59. Quatre grands thèmes pourraient faire l'objet de cette discussion générale sur le champ d'application de la relation de travail:
- a) Quelles sont les *modalités* les plus répandues de travail dépendant non protégé dans les relations de travail qui s'établissent entre un employeur et un travailleur? Quelles sont les modalités les plus répandues de travail dépendant non protégé dans les relations de travail qui concernent aussi d'autres personnes utilisatrices de l'effort du travailleur? Quelles sont les modalités les plus répandues de travail dépendant non protégé dans les relations de travail ayant lieu dans des sites où coexistent des travailleurs de plusieurs entreprises? Quelles sont les *raisons* qui ont conduit dans les différents pays à la prolifération des relations de travail non protégées?

³⁹ *Rapport sur la discussion, op. cit., Déclaration commune, paragr. 107, 4.*

- b) Quelles sont les *solutions* qui pourraient être imaginées et mises en œuvre pour remédier aux carences du régime de travail dépendant afin de donner une protection effective aux travailleurs intéressés? Comment réglementer la relation de travail de façon à pouvoir identifier clairement une telle relation lorsqu'elle existe dans la pratique, soit par la formulation de critères, ou d'indices, soit par l'établissement de facilités de preuve, ou par d'autres moyens? Quel genre de normes simples et claires pourraient être adoptées pour permettre l'identification de l'employeur et d'autres personnes éventuellement responsables vis-à-vis du travailleur? Quels mécanismes pourraient être introduits ou améliorés pour promouvoir l'application de la législation et pour garantir l'accès des travailleurs au droit?
- c) Comment faire pour que les mesures tendant à assurer la protection des travailleurs dépendants soient décidées à partir de l'*observation de la réalité de l'emploi*, avec la participation des organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs? Quel genre de mécanisme consultatif devrait être créé ou adapté, avec la participation des autorités publiques ainsi que des organisations d'employeurs et de travailleurs, pour l'observation de la réalité de l'emploi et l'examen des politiques et des mesures destinées à renforcer la protection des travailleurs dépendants? De quelle manière ces mécanismes devraient-ils recevoir le soutien des services techniques compétents pour l'observation de la réalité de l'emploi et la préparation des politiques et des mesures qui s'imposent?
- d) Quelles sont les perspectives d'une action internationale tendant à promouvoir l'aménagement du champ d'application de la relation de travail, pour la protection du travail dépendant? Sur quelles bases le consensus des Etats Membres de l'OIT pourrait-il être favorisé afin d'entreprendre une action concertée en vue de la protection des travailleurs dépendants dans les différents pays, en direction notamment des travailleurs privés d'une telle protection? Quel devrait être le rôle des partenaires sociaux dans cette action? Quels pourraient être les éléments d'une possible action normative? Devrait-elle prévoir des questions de fond, avec des obligations précises pour l'action des Etats ou devrait-elle avoir plutôt un caractère promotionnel? Quels devraient être la nature, les modalités et le but de l'assistance et la coopération technique du Bureau international du Travail dans ce domaine?

3. Travailleurs migrants⁴⁰

Résumé

Les problèmes que posent les migrations internationales de main-d'œuvre deviennent de plus en plus complexes et variés et touchent un nombre de pays plus important que jamais. Les migrations clandestines soulèvent un nombre croissant de problèmes, d'autant que l'organisation des migrations contemporaines est en grande partie aux mains d'intermédiaires privés. Actuellement, les travailleurs migrants sont dans leur grande majorité admis purement à titre temporaire, ce qui les expose fréquemment à des traitements discriminatoires. Devant les déficiences et le déclin de l'application des normes de l'OIT dans ce domaine, le Conseil d'administration a prié à sa 267^e session la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations d'entreprendre une étude générale sur l'état des législations et des pratiques. A l'issue de cette étude, il est apparu clairement à la commission qu'il était nécessaire d'ouvrir un débat général sur le sujet des travailleurs migrants lors d'une prochaine session de la Conférence internationale du Travail en vue d'examiner, et éventuellement de réviser, les instruments en vigueur.

⁴⁰ Cette proposition est identique à celle qui a été soumise au Conseil d'administration en mars 2000 dans le document GB.277/2/1, parag. 133-159.

60. On estime de nos jours entre 40 et 45 millions le nombre de personnes ayant une activité économique dans un pays autre que le leur, avec ou sans autorisation, ces personnes étant accompagnées d'un nombre au moins égal de dépendants. Ne sont pas inclus dans ces estimations les millions de Russes, de Kazakhs, d'Ukrainiens et de ressortissants d'autres Etats de l'ex-URSS. La question des migrations de travailleurs touche un nombre de pays plus important que jamais, qu'il s'agisse de pays d'accueil ou d'origine ou les deux. Alors qu'en 1970 on comptait 64 pays parmi les principaux pays d'accueil ou d'origine, vingt ans plus tard on en dénombre 98. Au début des années quatre-vingt-dix, près d'une centaine de pays jouaient un rôle important en matière de migrations économiques internationales.

I. Evolution des migrations internationales

A. Nouvelles formes de migration de la main-d'œuvre

61. Les migrations internationales de travailleurs sont plus diverses et plus complexes qu'au cours des décennies précédentes. Les agriculteurs ou paysans possédant peu de qualifications et quittant leurs terres à titre provisoire ou permanent à la recherche d'activités salariées constituent encore une proportion importante des migrants transfrontaliers. Les travailleurs qualifiés du secteur industriel ou du bâtiment⁴¹, qui se déplacent à titre individuel ou dans le cadre des mouvements de main-d'œuvre d'une entreprise et qui peuvent être rattachés à un projet spécifique ou exécuter des tâches récurrentes pour un entrepreneur, représentent une proportion croissante des migrants actuels, au même titre que les jeunes femmes qui occupent des emplois de domestiques ou d'aides auprès de personnes âgées dans des pays étrangers. Les dirigeants, techniciens et prestataires de services hautement qualifiés se déplacent dans le monde entier plus fréquemment qu'auparavant, tant au sein qu'en dehors des entreprises transnationales, mais leurs mouvements sont rarement recensés. Les jeunes accueillis comme stagiaires pour perfectionner leurs compétences dans des entreprises étrangères et qui peuvent, dans le cadre de leur mission, exécuter des tâches ordinaires font tout autant partie de la migration économique contemporaine que les entrepreneurs accueillis avec la promesse de pouvoir devenir ultérieurement citoyens du pays s'ils apportent suffisamment de fonds pour créer des emplois pour eux-mêmes et pour d'autres personnes. Aucune classification ne saurait nettement et de manière exhaustive refléter la variété des travailleurs migrants internationaux que l'on rencontre aujourd'hui. Les distinctions entre migrants temporaires et ceux qui sont installés en permanence sont elles-mêmes très floues.

62. La mobilité transfrontalière croissante des travailleurs est la résultante d'un ensemble de facteurs⁴². L'intensification du commerce et des investissements est indéniablement l'un des plus importants mais, à ce jour, elle n'a eu d'incidence que sur un petit nombre de pays en développement d'Asie et d'Amérique latine. Du fait que beaucoup de pays pauvres n'ont pas encore bénéficié d'une augmentation des flux de capitaux, le creusement des écarts de revenus entre le nord et le sud au cours des trois dernières décennies a probablement contribué à accentuer les pressions migratoires. L'abaissement du coût des transports, lié à la circulation accrue des informations ainsi qu'à l'élargissement des

⁴¹ Voir BIT: *Les questions sociales et de travail relatives aux travailleurs migrants dans la construction*, Réunion tripartite sur les questions sociales et de travail relatives aux travailleurs migrants dans la construction, Genève, mars 1996.

⁴² Voir P. Stalker: *Global Nations: The Impact of Globalization on International Migration*, Cahiers des migrations internationales, n° 17, Genève, 1997.

réseaux personnels et institutionnels, facilite sans aucun doute la mobilité des personnes. A ces éléments, on peut ajouter les mutations d'ordre politique telles que l'effondrement de l'ex-URSS, qui a levé certains des obstacles qui entravaient autrefois leur libre mouvement. Enfin, il semblerait que la croissance du secteur informel soit associée à une plus grande absorption de main-d'œuvre étrangère dans les pays industrialisés. Toutefois, ce ne sont pas les grandes entreprises qui recrutent en général les travailleurs étrangers, mais les secteurs où la concurrence est très vive, par exemple dans les petits ateliers de fabrication, chez les sous-traitants du secteur du bâtiment, dans les magasins de détail, dans les services faiblement technicisés et dans l'agriculture, c'est-à-dire les secteurs où la faiblesse des salaires et le peu de qualifications requises n'attirent pas les ressortissants nationaux.

B. Problèmes et dilemmes politiques

63. Beaucoup des nouveaux problèmes et dilemmes politiques ont vu le jour avec la croissance et l'émergence de nouvelles formes de migration de la main-d'œuvre. Les plus importants sont notamment:

1. Migrations clandestines et emploi illégal de travailleurs migrants sans papiers

64. Les statistiques sur les migrations illégales sont par nature peu abondantes, mais on estime que jusqu'à un quart de l'ensemble des travailleurs migrants internationaux travaillent sans posséder les papiers ou l'autorisation de travailler requis par la loi. Si certains d'entre eux sont dans des situations privilégiées en raison de la rareté des compétences qu'ils possèdent ou de leur niveau d'éducation, la plupart des autres sont des travailleurs ordinaires qui sont exploités tant du point de vue de l'infériorité des salaires qu'ils perçoivent que des longues heures de travail qu'ils doivent fournir. Le «traité» des jeunes femmes employées dans l'industrie du sexe orchestrée par des mafias criminelles transnationales compte parmi les formes les plus préoccupantes de migration clandestine. Le nombre de personnes admises légalement, mais non à des fins d'emploi, est tout aussi important, de même que celui des personnes autorisées à travailler pendant un certain temps mais qui restent au-delà des délais autorisés. Dans certaines régions, le phénomène le plus important est l'emploi de non-ressortissants résultant simplement du démembrement des Etats ainsi que l'arrivée sur le marché du travail d'étrangers autorisés seulement à «transiter» par le territoire de l'Etat.

2. Commercialisation des processus migratoires

65. Le fait que les activités de recrutement soient devenues des opérations commerciales entre les mains d'intermédiaires privés percevant des commissions a beaucoup contribué à faire croître la mobilité internationale de la main-d'œuvre de toutes catégories. Les agences de recrutement commerciales parviennent à établir des passerelles entre les marchés nationaux de main-d'œuvre quand les Etats autorisent les mouvements de travailleurs. Elles ont des moyens particulièrement efficaces de déceler promptement les pénuries de main-d'œuvre qualifiée, de localiser la main-d'œuvre susceptible d'y remédier et d'offrir des solutions à la fois souples et adaptées à la complexité grandissante des économies. Leurs activités ont permis en effet de combler les lacunes en matière d'informations et de surmonter les obstacles institutionnels cloisonnant les marchés nationaux de main-d'œuvre. En raison de la réticence manifestée par de nombreux pays accueillant des travailleurs migrants devant la conclusion d'accords bilatéraux avec les pays d'origine des migrants, il existe très peu d'exemples de processus de migration de main-d'œuvre organisés sous les auspices des services de l'emploi public ou étatique.

66. Dans les pays où les activités des intermédiaires privés ne sont pas contrôlées de manière efficace, on a pu constater, toutefois, de nombreux problèmes très graves, et notamment les abus dont sont victimes les travailleurs qui se voient offrir des emplois fictifs ou ne correspondant pas à leur description et reçoivent des informations mensongères ou erronées sur leurs conditions de travail, les commissions exorbitantes extorquées auprès des travailleurs candidats à l'émigration, leur détention dans les pays de destination et leur déportation parce que les documents de voyage et les visas d'entrée établis par les agents sont des faux et leur licenciement prématuré suite à de fausses déclarations sur leurs qualifications. Beaucoup plus graves dans leurs conséquences sont les fraudes ou escroqueries qui constituent une violation des lois et règlements régissant les migrations, car elles placent les travailleurs en situation irrégulière dans les pays d'accueil.

3. Sous-protection de l'emploi

67. Un grand nombre de travailleurs migrants, en particulier des femmes, occupent des emplois dans des secteurs où les conditions sont très en deçà des normes internationales et nationales du fait que les autorités nationales y exercent rarement un contrôle efficace. Ainsi, dans beaucoup de pays, il n'existe aucun système d'inspection des conditions d'emploi des travailleurs domestiques ou des aides familiales. Les employées de maison étrangères logées par la famille travaillent fréquemment un nombre d'heures supérieur aux horaires normaux, mais les heures supplémentaires effectuées sont rarement payées. Des problèmes plus graves ont été signalés dans le cas des «artistes», dont l'emploi dans certains pays est fréquemment contrôlé par des agents, dont certains ont des liens avec le milieu. Lorsque ces personnes sont autorisées à émigrer en qualité d'«artistes», elles courent le risque de ne pas être couvertes par la législation du travail et, par conséquent, n'ont aucun recours légal en cas de traitement abusif ou de mauvais traitement. Des situations semblables se présentent en particulier dans le secteur agricole qui, dans certains pays, fait appel à beaucoup de travailleurs migrants.

4. Expansion des migrations temporaires à des fins d'emploi

68. L'augmentation et la diversification récentes des migrations temporaires ont donné naissance à certains problèmes en matière d'égalité de traitement, de sécurité sociale, de sécurité de l'emploi, de mobilité professionnelle, de logement et de regroupement des familles. Beaucoup de ces problèmes sont déjà réglés par la législation en vigueur en ce qui concerne les travailleurs migrants installés définitivement, mais la majeure partie des nouveaux migrants est constituée de travailleurs qui sont amenés dans le pays à titre temporaire, comme dans le cas des travailleurs agricoles saisonniers, des travailleurs engagés pour certains projets (par exemple des chantiers de construction), des stagiaires qui en fait effectuent un travail normal, des prestataires de services internationaux engagés par des entrepreneurs pour effectuer des travaux de conception ou de réparation et d'entretien ainsi que des travailleurs affectés à certaines tâches particulières. L'admission à titre temporaire de travailleurs migrants étrangers présente indéniablement pour le pays accueillant des avantages à court et à long terme. Ces avantages⁴³ découlent notamment du fait que les postes vacants peuvent être remplis immédiatement; que les pressions à la hausse sur les rémunérations et les salaires sont moindres et que, parallèlement, les dépenses d'infrastructure en termes de logements ou d'écoles destinés aux migrants sont considérablement inférieures à celles qu'il faut engager pour les ressortissants du pays, etc.

⁴³ Les bénéfices économiques que retirent les divers acteurs sont présentés dans le document du Conseil de l'Europe: *Migrations temporaires à des fins d'emploi et de formation – rapport et lignes directrices*, Strasbourg, 1996, p. 42. Voir également K. Groenendijk et R. Hampsink: *Temporary employment of migrants in Europe*, Université catholique, Nijmegen, 1995.

69. Les mouvements transfrontaliers de prestataires de services internationaux prennent de l'ampleur, en particulier depuis la libéralisation des échanges résultant du Cycle de l'Uruguay. Parmi les personnes qui offrent des services dans un pays où elles ne résident pas habituellement, on compte notamment les travailleurs indépendants ou à leur propre compte⁴⁴, qui offrent des services de consultants, conseils, encadrement, formation, etc. et ne travaillent pas à la production de biens au sens traditionnel du terme. Parmi les travailleurs ayant une affectation particulière, on peut citer les universitaires, les artistes, les gens du spectacle, les athlètes et les cadres moyens qui se déplacent à l'intérieur des sociétés multinationales. Les artistes et les gens du spectacle sont souvent des travailleurs indépendants sous contrat avec un agent ou un sponsor plutôt qu'avec un employeur au sens traditionnel du terme.
70. L'admission des travailleurs étrangers pour des emplois temporaires pose un certain nombre de problèmes. Ils sont inhérents à une situation où plusieurs régimes juridiques nationaux ou internationaux régissent les activités économiques de personnes qui résident dans un pays et contractent un engagement pour la fourniture de services dans un autre pays pour une période de temps donnée. L'égalité de traitement pose souvent problème, qu'il s'agisse de traitements et salaires, de couverture sociale ou de mobilité sur le marché du travail. Dans certains cas, la législation du travail ne s'applique pas aux travailleurs saisonniers étrangers. Les travailleurs migrants temporaires sont en règle générale liés aux employeurs – ils n'ont pas le droit de changer d'emploi ou d'employeur. La question de savoir à qui incombe la responsabilité du logement des travailleurs pose problème. Les travailleurs étrangers temporaires peuvent également ne pas être au bénéfice des régimes de sécurité sociale nationaux ou, lorsque cela ne pose pas un problème, leurs droits dans le pays d'accueil ou lorsqu'ils rentrent dans leur pays d'origine peuvent différer considérablement et laisser beaucoup à désirer.

5. Taux de chômage élevé

71. Les travailleurs immigrés installés dans certains pays industrialisés y sont de plus en plus marginalisés, notamment en raison de la baisse des possibilités d'emploi dans l'industrie et des discriminations dont ils font l'objet⁴⁵. Le taux de chômage parmi les minorités ethniques, en particulier chez les jeunes, atteint parfois le double, voire le triple de celui que connaissent les ressortissants nationaux appartenant aux mêmes groupes d'âge et ayant le même niveau d'éducation. Les recherches entreprises par le Bureau en collaboration avec des institutions de recherche locale dans ces pays ont confirmé que les pratiques discriminatoires en matière de recrutement expliquent pour une très large part les mauvaises performances de ces catégories sur le marché du travail⁴⁶.

⁴⁴ Ils se différencient des salariés qui, au sein d'une multinationale, se déplacent d'un pays à l'autre et sont recensés dans les catégories précédentes de travailleurs ayant une affectation spécialisée ou de travailleurs assignés à un projet particulier.

⁴⁵ Voir W.R. Bohning et R. Zegers de Beijl: *L'intégration des travailleurs migrants sur le marché du travail: les politiques et leur impact*, Cahiers des migrations internationales n° 8E, BIT, Genève, 1995. Voir également J. Doornik: *The effectiveness of integration policies towards immigrants and their descendants in France, Germany and the Netherlands*, Cahiers des migrations internationales n° 27, BIT, Genève, 1998.

⁴⁶ Voir par exemple P. Arriijn, S. Felds et A. Nayer : *La discrimination à l'accès à l'emploi en Belgique en raison de l'origine étrangère*, Cahiers des migrations internationales n° 23E, BIT, Genève, 1998; M. Bendick, Jr.: *Discrimination against racial/ethnic minorities in access to*

II. Vers une stratégie globale de l'OIT

A. Protection des travailleurs migrants: activités de l'OIT

1. Activités normatives

72. La protection des travailleurs employés dans un pays autre que leur pays d'origine fait partie de façon explicite du mandat constitutionnel de l'OIT et occupe depuis toujours une place importante dans ses activités⁴⁷ car, plus que tous les autres travailleurs, ils sont susceptibles d'être exploités, en particulier lorsqu'ils sont en situation irrégulière ou victimes de trafiquants de main-d'œuvre. Bien que la totalité des instruments de l'OIT leur soient applicables comme à l'ensemble des travailleurs, l'OIT a adopté plusieurs normes présentant pour eux un intérêt particulier, à savoir: la convention (n° 97) et la recommandation (n° 86) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, et la convention (n° 143) et la recommandation (n° 151) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975⁴⁸. La convention de 1949, qui est un jalon important en matière de législation sur les migrations internationales, est née de la tourmente qui a suivi la guerre en Europe et d'un désir de faciliter le transfert des excédents de main-d'œuvre de ce continent vers d'autres. La convention de 1975 représente la première tentative de la communauté internationale pour résoudre le problème des mouvements migratoires illicites et de l'emploi illicite. Elle avait également pour but de promouvoir une plus grande égalité de chances et de traitement pour les migrants licites en matière d'emploi et de profession. La convention n° 97 a, à ce jour, été ratifiée par 41 Etats Membres et la convention n° 143 par 18 Etats Membres.

2. Etude d'ensemble de 1998

73. Le faible nombre des ratifications des instruments de l'OIT relatifs aux travailleurs migrants et le déclin du taux de ratifications ont été deux des éléments relevés lors de l'étude réalisée par le Groupe de travail sur la politique de révision des normes. Cet examen a abouti à la décision prise par le Conseil d'administration à sa 267^e session (novembre 1996) de prier la Commission d'experts pour l'application des conventions et

employment in the United States, Empirical findings from situation testing, Cahiers des migrations internationales n° 12, BIT, Genève, 1996.

⁴⁷ Pour plus de détails, voir paragraphe 32 du document «travailleurs migrants», étude d'ensemble des rapports sur la convention (n° 97) et la recommandation (n° 86) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, et sur la convention (n° 143) et la recommandation (n° 151) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975, BIT, Genève, 1999.

⁴⁸ Un certain nombre de normes de l'OIT font spécifiquement référence aux travailleurs migrants et demandent instamment aux Etats Membres de prendre en compte leurs dispositions. Il s'agit notamment de la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, la convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997, la convention (n° 157) sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1982, et la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989. Bien que la plupart des normes de l'OIT ne contiennent pas de dispositions traitant particulièrement des travailleurs migrants, la commission d'experts fait fréquemment référence à la situation des travailleurs migrants lorsqu'elle examine leur application. Cela l'amène à formuler de nombreux commentaires lors de l'examen de l'application des conventions maritimes. Voir paragraphe 38 de l'étude d'ensemble pour une liste *non* limitative de ces instruments.

recommandations d'entreprendre une étude d'ensemble⁴⁹ de la législation et la pratique des Etats Membres concernant les conventions n^{os} 97 et 143 et les recommandations correspondantes. Notons que c'était la première fois qu'une étude d'ensemble était entreprise dans l'intention précise d'examiner à nouveau «la possibilité d'inscrire la question des travailleurs migrants pour discussion générale à l'ordre du jour d'une prochaine session de la Conférence, en vue également de préciser les besoins éventuels de révision des conventions n^{os} 97 et 143»⁵⁰. L'étude d'ensemble a fait l'objet d'une discussion lors de la 87^e session (en juin 1999) de la Conférence internationale du Travail.

74. Il est intéressant de souligner certains des grands changements que la commission d'experts a recensés dans le domaine des migrations internationales depuis l'adoption des instruments et leur effet sur la manière dont ces derniers sont appliqués:

- elle a noté que les *stéréotypes liés au sexe* qui avaient cours lorsque les instruments avaient été rédigés n'étaient plus valables, et que les femmes constituaient à présent une proportion de plus en plus importante des migrants aux fins d'emploi. La commission s'est montrée particulièrement préoccupée par le fait que les instruments existants n'offraient aucune protection aux femmes victimes de la traite au profit de l'industrie du sexe;
- elle a observé que la *commercialisation des activités de recrutement* que l'on avait pu constater au cours des dernières décennies avait mené à toutes sortes de pratiques abusives, y compris le recours à des publicités trompeuses, l'extorsion de commissions exorbitantes exigées des candidats à l'émigration, la rétention d'informations et la confiscation de documents de voyage – pratiques qui ne sont peut-être pas suffisamment réglementées par les instruments de l'OIT ni les législations nationales;
- elle a remarqué que l'*augmentation et la diversification récentes des migrations temporaires* avaient entraîné une multiplication des cas de figure et elle s'est demandée si la couverture globale qu'offrent les instruments aux travailleurs migrants temporaires et permanents était bien adaptée à la diversité actuelle de leur situation;
- elle a observé que l'*influence de l'intégration régionale* sur les mouvements transfrontaliers de travailleurs avait été très importante et, en particulier, que l'application des dispositions relatives à l'égalité de chances et de traitement pour les travailleurs originaires de l'extérieur de groupes régionaux donnés soulevait à son avis des questions de principes qu'il fallait aborder;
- elle a signalé que l'*augmentation des migrations de travailleurs en situation irrégulière* avait rendu difficile l'interprétation de plusieurs des dispositions, notamment en raison de l'absence de définition des droits fondamentaux des travailleurs migrants;
- elle a souligné que l'*augmentation des migrations par air* avait rendu quelque peu obsolètes certaines des dispositions des instruments, comme l'article 5 de la convention n^o 97 (aux termes duquel le travailleur migrant doit passer un examen médical avant son départ du pays d'origine et à l'arrivée dans le pays de destination). La commission a conclu son analyse en déclarant que «cette question devrait être

⁴⁹ Voir ci-dessus.

⁵⁰ Voir document GB.267/LILS/4/2; voir également documents GB.267/9/2, paragr. 14, et GB.267/PV, p. IV/6.

abordée par la Conférence internationale du Travail dans le cadre d'une discussion sur les migrations aux fins d'emploi»⁵¹.

- 75.** Outre les lacunes des conventions n^{os} 97 et 143 dues à l'évolution de la pratique, une comparaison des législations nationales et des normes internationales du travail relatives aux travailleurs migrants fait apparaître un autre type de lacune dans ces instruments. Par exemple, ils ne traitent ni de l'élaboration ni de l'établissement, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, d'une politique migratoire nationale. De même, des questions touchant certains aspects du contrat des travailleurs migrants, et qui sont d'une importance vitale pour leur protection, ne sont pas abordées dans les instruments existants. Il en va de même des questions touchant certains aspects du versement du salaire de ces travailleurs. En outre, la commission a recensé l'ensemble des dispositions qui ont été mentionnées par les gouvernements dans leurs rapports comme posant problème, et elle a pu constater que pratiquement toutes les dispositions des conventions, annexes et recommandations ont été citées⁵². La commission estime que certaines des difficultés ne devraient pas constituer des obstacles insurmontables à la ratification de ces conventions et, de l'avis général, il semble que les principes inscrits dans ces instruments restent valables.
- 76.** A la 276^e session (novembre 1999) du Conseil d'administration, les représentants de 16 gouvernements et les groupes des travailleurs et des employeurs ont appuyé la proposition concernant la tenue d'un débat général pour déterminer s'il serait nécessaire d'envisager pour l'avenir un travail sur les normes⁵³.

3. Autres activités de l'OIT dans le domaine des migrations

- 77.** Outre l'adoption et le suivi de l'application des normes, l'OIT a entrepris un certain nombre d'activités dans le domaine des migrations visant à améliorer la situation de millions de travailleurs migrants dans le monde entier.
- a) *Coopération technique et services consultatifs techniques*

78. La majeure partie des activités de l'OIT dans le domaine des migrations, outre la promotion de la ratification et de l'application des normes relatives aux travailleurs migrants, consiste à offrir son aide aux divers pays pour la formulation de politiques et l'élaboration de législations en matière de migration et de gestion des flux migratoires, conformément aux dispositions des instruments de l'OIT. Le Bureau organise par ailleurs des cours de formation au profit des responsables souhaitant se familiariser avec les meilleures pratiques en matière de politique et d'administration des migrations, aux fonctions d'attachés du travail et aux méthodologies d'enquête sur les migrations, etc. L'OIT a également mis en œuvre des moyens moins formels pour résoudre ces problèmes, comme par exemple en aidant ponctuellement les Etats à résoudre des problèmes ayant fait l'objet d'une plainte ou d'une communication.

⁵¹ Voir paragr. 653 de l'étude d'ensemble.

⁵² Voir paragr. 642 de l'étude d'ensemble.

⁵³ *Algérie, Allemagne, Brésil, Etats-Unis, France, Guatemala, Inde, Italie, Mexique, Pérou, Philippines, Portugal, Slovaquie, Suisse, Soudan, Venezuela.*

b) *Autres projets*

79. Au début des années quatre-vingt-dix, le Bureau a lancé un projet intitulé «Lutte contre la discrimination à l'encontre des travailleurs migrants et des minorités ethniques dans le monde du travail». L'objectif de ce projet était de faire diminuer les discriminations subies par les travailleurs migrants et les minorités ethniques en informant les décideurs publics, les législateurs, les employeurs, les travailleurs, les ONG et les formateurs chargés d'apprendre à lutter contre les discriminations sur la manière dont les mesures législatives liées à des activités de formation pouvaient être rendues plus efficaces, à partir d'une comparaison internationale de l'efficacité des mesures et activités entreprises dans ces domaines. Un autre projet mené en 1994-95, le «Projet interdépartemental sur les travailleurs migrants», a donné lieu à un certain nombre d'études et de publications sur une série de sujets relatifs aux migrations internationales. L'un des projets les plus importants entrepris par le Bureau au cours de ces dernières années a été un programme régional intitulé «Réseau informel sur la main-d'œuvre étrangère en Europe centrale et orientale», qui a rassemblé des décideurs publics et des législateurs des pays de la région dans un cadre informel pour mettre au point et améliorer les politiques bilatérales et multilatérales en matière de migration.

c) *Activités récentes*

80. En avril 1997, l'OIT a tenu une réunion tripartite d'experts pour étudier ses activités futures dans le domaine des migrations qui a recommandé l'adoption de deux séries de principes directeurs: l'un portant sur les mesures spéciales de protection des travailleurs migrants exerçant une activité de durée limitée et l'autre sur les mesures de protection spéciale pour les travailleurs migrants recrutés par des agents privés. Le recours à des enquêtes sur les types ou pratiques d'exploitation des travailleurs migrants était également recommandé comme moyen d'action ne relevant pas des procédures régies par la convention⁵⁴. Depuis l'approbation par le Conseil d'administration en 1997 de la création de la *base de données sur les migrations internationales de main-d'œuvre*, le Bureau a recueilli des données sur l'ampleur et la nature des flux migratoires contemporains qui sont désormais accessibles par Internet⁵⁵. L'OIT poursuit des recherches dans un certain nombre de régions du monde et publie régulièrement des ouvrages et des documents de travail⁵⁶.

⁵⁴ Voir *Rapport de la Réunion tripartite d'experts sur les activités futures de l'OIT dans le domaine des migrations*, MEIM/1997/D.4, BIT, Genève, avril 1997.

⁵⁵ <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/ilmdb/index.htm>.

⁵⁶ La série des *Cahiers des migrations internationales* du Bureau couvre un large éventail de questions relatives aux migrations allant de l'évaluation des pressions migratoires dans certaines régions à l'évaluation de l'étendue des discriminations à l'encontre des émigrants dans le monde du travail, l'efficacité des sanctions à l'égard des employeurs dans la diminution du nombre des cas d'emploi illicite de migrants sans papiers, des conséquences de l'adhésion à l'Union européenne sur les politiques en matière de migration de certains pays d'Europe de l'Est et l'impact des envois de fonds dans certains pays asiatiques d'origine. On peut également évoquer les dernières publications du BIT: *Employing foreign workers: A manual on policies and procedures of special interest to middle and low-income countries*, de W.R. Böhring (Genève, 1996); *Sending workers abroad: A manual for low and middle-income countries*, de M.I. Abella (Genève, 1997); et *International migration statistics: Guidelines for improvement of data collecting systems*, de R. Billsborrow, G. Hugo, A. Oberai et H. Zlonik (Genève, 1997); E. Hoffmann et S. Lawrence: *Statistics on international labour migration: A review of sources and methodological issues*, Projet interdépartemental sur les travailleurs migrants, BIT, Genève, 1996.

4. Autres activités connexes

- 81.** En 1990, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la *Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et les membres de leurs familles*⁵⁷. Cette convention, qui reconnaît les dispositions contenues dans les conventions de l'OIT et s'en inspire, vise à définir clairement les droits des travailleurs migrants indépendamment de leur statut juridique. Du fait que seuls douze Etats ont à ce jour ratifié cette convention ou y ont adhéré, elle n'est pas encore en vigueur⁵⁸. Lorsque cela sera le cas, l'ONU créera un organe distinct pour en assurer le suivi. Il conviendrait que dans ses futurs travaux le BIT s'interroge sur la raison pour laquelle cette nouvelle convention n'a pas encore reçu un nombre suffisant de ratifications pour entrer en vigueur et prenne en compte les résultats de son analyse.
- 82.** Concernant la question spécifique de la libéralisation des règles régissant les flux temporaires de personnes «physiques» assurant des prestations de services précises pendant des durées limitées, on rappellera que l'Organisation mondiale du commerce a adopté l'*Accord général sur le commerce des services (GATS)* en avril 1994⁵⁹. Dans cet accord, les personnes physiques sont désignées comme étant des «prestataires internationaux de services». Trois gouvernements⁶⁰ ont proposé que l'OIT approfondisse cette question.

B. Vers une stratégie globale de l'OIT

83. Dans ce contexte (nouvelles formes de migrations de la main-d'œuvre et état des ratifications et des projets de ratifications des conventions de l'OIT relatives aux travailleurs migrants), le Directeur général, dans son rapport à la 87^e session de la Conférence internationale du Travail (juin 1999), a déclaré qu'au cours du prochain exercice biennal les activités de l'OIT «refléteront l'importance croissante des migrations de main-d'œuvre dans l'économie mondiale. L'objectif primordial devrait être d'aider à rallier une unanimité internationale [...] sur la manière d'offrir une protection adéquate aux travailleurs et travailleuses migrants et à leurs familles tout en organisant de manière plus systématique et plus bénéfique le déplacement de travailleurs à la recherche d'une vie meilleure⁶¹.» Il semble donc tout à fait opportun d'élaborer une stratégie globale. Une telle stratégie devrait avoir pour objectif d'orienter son action dans les domaines suivants:

- aider les Etats Membres à comprendre les problèmes relatifs aux migrations, à élaborer leur politique et à en améliorer l'administration;

⁵⁷ Voir document GB.249/IO/3/2.

⁵⁸ En 1998, une campagne mondiale pour la ratification de la Convention sur les droits des migrants a été lancée. Pour plus de détails sur le travail des Nations Unies et des institutions spécialisées, voir paragr. 49-61 de l'étude d'ensemble.

⁵⁹ Pour le texte de cet accord, voir OMC: *Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay*, Genève, juin 1994, ou <http://www.wto.org/services/gats.htm>.

⁶⁰ Chili, Finlande, Suisse.

⁶¹ Rapport du Directeur général: *Un travail décent*, Conférence internationale du Travail, 87^e session, BIT, Genève, 1999. (Le nouveau programme sur les migrations de main-d'œuvre dans l'économie mondiale.)

- assurer le suivi des conclusions de l'étude d'ensemble des conventions de l'OIT relatives aux travailleurs migrants et lancer une campagne pour en élargir la ratification ou envisager des révisions, suivant ce que décide la Conférence;
- promouvoir la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux afin d'encourager des formes mieux réglementées de migration;
- encourager l'élaboration de codes de conduite sur la manière dont les travailleurs migrants doivent être traités;
- entreprendre des actions conjointes avec l'Organisation des Nations Unies et des organisations internationales et régionales afin d'encourager une meilleure gestion des migrations et promouvoir l'intégration des immigrants;
- élargir la base de données du BIT sur les migrations internationales et la rendre plus accessible aux mandants.

1. Action proposée

84. Le Bureau note que, ainsi qu'il est ressorti des discussions à la Conférence, trois grandes lignes d'action sont possibles, à savoir:

- inscrire la question des travailleurs migrants à l'ordre du jour d'une future session de la Conférence en vue d'une discussion générale afin d'examiner et, éventuellement, de réviser les instruments applicables;
- inscrire la révision des conventions n^{os} 97 et 143 à l'ordre du jour d'une prochaine session de la Conférence internationale du Travail;
- maintenir les conventions existantes tout en inscrivant à l'ordre du jour de la Conférence la question de l'adoption d'une nouvelle convention traitant des problèmes actuels des migrations.

85. Bien que, à l'issue des discussions menées dans le cadre de l'étude d'ensemble, la tendance générale ait penché vers une révision des conventions n^{os} 97 et 143, aucun consensus ne s'est clairement dégagé. Le Bureau propose donc d'organiser une discussion générale sur la question des travailleurs migrants. Une telle discussion pourrait contribuer à l'élaboration d'une stratégie globale de l'OIT dans ce domaine et permettrait de parvenir à un accord sur la meilleure orientation à prendre.

2. Points pouvant faire l'objet d'une discussion

86. Une discussion générale des questions soulevées par la mobilité croissante des travailleurs et des diverses modalités d'action que le BIT serait susceptible d'adopter pourrait s'organiser autour des points suivants:

- a) *Les migrations internationales de main-d'œuvre à l'ère de la mondialisation.* A l'ère de la mondialisation, comment les migrations pourraient-elles être mieux gérées pour garantir qu'elles jouent un rôle positif dans la croissance et le développement des pays d'origine et d'accueil, tout en protégeant les travailleurs migrants dans leur quête pour une meilleure vie? Quel rôle l'OIT pourrait-elle jouer dans l'émergence d'un consensus international sur la manière de gérer les flux migratoires?
- b) *Pratiques les plus aptes à remédier aux migrations clandestines aux fins d'emploi.* Quelles stratégies compatibles avec les principes de l'OIT et les droits fondamentaux de l'homme seraient susceptibles de freiner sensiblement les migrations clandestines?

- c) *Amélioration de la protection des travailleurs migrants par la voie normative.* Quelles mesures devraient être prises pour promouvoir la ratification et l'application des conventions de l'OIT relatives aux travailleurs migrants? Comment les normes internationales pourraient-elles être adaptées aux nouvelles formes de migration? En particulier, faudrait-il procéder à la révision des normes existantes?

4. Activités normatives de l'OIT dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail: examen approfondi en vue de l'adoption d'un plan d'action

Résumé

A sa 279^e session (novembre 2000), le Conseil d'administration a examiné un document intitulé «Améliorations possibles des activités normatives de l'OIT» et a approuvé une proposition visant à l'adoption d'une approche normative intégrée qui vise à renforcer la cohérence et la pertinence des normes ainsi que leur impact. Le Conseil d'administration a procédé au premier examen d'un projet d'expérimentation de cette approche dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail et a décidé de demander au Bureau de lui soumettre une proposition plus détaillée lors de la présente session. Il est par conséquent proposé de réaliser une étude approfondie des activités normatives de l'OIT dans ce domaine et d'examiner, dans le cadre d'une discussion générale lors de la Conférence, cette étude ainsi qu'un projet de plan d'action pour les activités normatives de l'OIT dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail. Alors que l'étude qui doit être soumise à la Conférence a été présentée quant au fond au Conseil d'administration de novembre 2000, le présent document porte essentiellement sur les caractères distinctifs de l'examen approfondi qui doit être mené et sur la méthode de travail qu'il est proposé d'adopter pour la réalisation de l'étude en question.

Introduction

- 87.** A sa 279^e session (novembre 2000), le Conseil d'administration a examiné la question des améliorations qu'il serait possible d'apporter aux activités normatives de l'OIT⁶². Il a examiné aussi un projet d'approche normative intégrée visant à renforcer la cohérence et la pertinence des normes de l'OIT ainsi que leur impact.
- 88.** Le Conseil d'administration a également procédé au premier examen d'une proposition d'expérimentation de cette approche dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail sur la base d'une étude approfondie des activités normatives de l'OIT dans ce domaine⁶³. Cette étude, et le projet de plan d'action qui en résultera, seront soumis à la Conférence internationale du Travail en vue de leur examen dans le cadre d'une discussion générale.
- 89.** Le Conseil d'administration a approuvé cette expérimentation et, dans le cadre de l'examen des propositions pour l'ordre du jour de la Conférence en 2003, il a décidé de demander au Bureau de lui fournir de plus amples informations sur cette proposition à sa présente session. La présente proposition est soumise au Conseil d'administration en vue d'une deuxième discussion relative à l'inscription de cette question à l'ordre du jour de la Conférence.

⁶² Document GB.279/4.

⁶³ Documents GB.279/5/1 et GB.279/5/2. Ce dernier document est annexé à la présente proposition.

90. La proposition soumise au Conseil d'administration en vue d'une première discussion en novembre 2000 décrivait en détail l'étude approfondie qui devait être effectuée du point de vue du fond (annexe). Les précisions et informations supplémentaires apportées ci-après portent donc principalement sur les caractères distinctifs de cette étude, sur la méthode et les procédures envisagées pour procéder à l'examen correspondant, sur l'étude et le plan d'action qu'il est envisagé d'élaborer et sur d'autres produits finals. On trouvera ci-après le calendrier provisoire des principales étapes préparatoires de la discussion.

Caractéristiques distinctives

91. La question soumise à l'examen de la Conférence internationale du Travail n'est ni une question pour discussion générale ni une question pour action normative. Elle implique un nouveau type de discussion présentant des caractéristiques particulières quant à sa portée et à son objet et quant à la méthode retenue pour préparer la discussion.

Portée

92. La discussion proposée diffère dans sa portée d'une discussion générale traditionnelle en ce sens qu'elle vise à couvrir tout un domaine d'activité de l'OIT et à examiner dans leur globalité les activités normatives de l'OIT, c'est-à-dire non seulement l'élaboration des normes proprement dites, mais aussi les activités de l'Organisation *se rapportant aux normes*. Il est proposé d'examiner ces activités dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail. Si le choix s'est porté sur ce domaine, c'est parce qu'il est riche en normes générales et sectorielles qui se recoupent parfois, et très diversifié dans ses moyens d'action. En outre, à la suite de l'examen du Groupe de travail sur la politique de révision des normes, il a été décidé que cinq conventions et six recommandations relatives à ce domaine devaient faire l'objet d'une révision⁶⁴.
93. La discussion tripartite qui aura lieu lors de la Conférence sera basée sur l'inventaire et l'analyse des activités normatives de l'OIT dans le domaine retenu. Cette analyse et la discussion qui s'ensuivra porteront donc non seulement sur les objectifs de l'OIT et ses activités normatives actuelles fondées sur les normes internationales du travail existantes, mais aussi sur l'incidence de ces normes et sur les outils dont l'Organisation dispose pour être efficace dans ce domaine.

Objet

94. La discussion portera sur les activités normatives de l'OIT dans le domaine retenu. Comme il est précisé ci-après⁶⁵, la discussion est censée aboutir à un consensus sur l'adoption d'un *plan d'action pour les activités normatives de l'OIT* destiné à orienter les activités futures de l'Organisation dans ce domaine. Ce plan d'action permettra au Conseil d'administration de tirer ultérieurement des conclusions au sujet de l'action normative et des autres mesures à prendre conformément à ses procédures habituelles.

⁶⁴ Voir le document GB.279/4, paragr. 19.

⁶⁵ Paragr. 100.

Méthode de réalisation de l'étude

Concertation

95. L'approche intégrée utilisée pour l'examen des activités normatives de l'OIT aura plusieurs conséquences sur la réalisation de l'étude. Compte tenu de la nature de celle-ci, il sera indispensable de consulter les mandants pour préparer l'étude, le plan d'action et la discussion qui aura lieu au cours de la Conférence. Comme indiqué ci-après, il est proposé de recourir à une combinaison de consultations formelles et informelles, orales et écrites, lors de différentes étapes.
96. En vue d'engager et de maintenir le dialogue avec les mandants au cours de ce processus, on cherchera également des moyens complémentaires pour impliquer les parties intéressées. Une assistance sera demandée aux structures extérieures de l'OIT, notamment aux spécialistes des normes et aux spécialistes des questions concernant les employeurs et des questions concernant les travailleurs. Des réunions et des séminaires pourraient être organisés aux niveaux national ou régional. En outre, on tiendra compte des possibilités offertes par l'informatique. On pourrait, par exemple, créer une page d'accueil Internet offrant des informations pertinentes, ainsi qu'un forum de discussion sur les questions de sécurité et de santé au travail. Un effort tout particulier sera fait pour que tous les mandants puissent, au cours des deux sessions de la Conférence précédant la discussion de 2003, avoir accès à des informations sous forme électronique.
97. Au sein du Bureau, des mesures seront prises pour faire en sorte que toutes les unités intéressées participent à l'ensemble du processus. Les travaux seront coordonnés par POLNORM; seront également concernés d'autres unités du Département des normes internationales du travail, en particulier APPL, et le programme Safe Work qui s'occupe des questions de santé et de sécurité au travail. D'autres unités du Bureau seront mises à contribution selon les besoins. On pourrait créer une équipe spéciale qui serait chargée de superviser la réalisation de l'étude, servirait de relais pour l'échange d'informations et veillerait à ce que tous les aspects pertinents de la question soient étudiés.

Enquête et autres sources d'information

98. La méthode proposée prévoit la collecte d'informations sur les aspects pertinents de la question, par le biais notamment d'une enquête sur les activités normatives menée auprès des mandants. On pourrait également réaliser plusieurs études de pays, qui porteraient sur les objectifs, les normes et les autres instruments de l'OIT touchant aux questions de sécurité et de santé au travail, ainsi que sur la mise en œuvre de ces normes, et sur les moyens d'organiser la coopération technique dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail. La partie relative aux normes porterait sur les aspects essentiels des normes à examiner. Il est proposé de tenir des consultations informelles sur les questions à examiner avant de présenter officiellement ce nouveau type d'enquête au Conseil d'administration à sa 282^e session (novembre 2001).

Etude approfondie

99. Une fois analysées, les réponses reçues serviront de base à l'étude et au projet de plan d'action. L'étude reposera donc sur l'inventaire et l'analyse d'un gros volume d'informations. On s'efforcera de synthétiser la présentation des résultats et de sélectionner avec soin les informations devant être présentées à la Conférence afin de ne pas alourdir l'étude. Parallèlement, on fera en sorte que l'information qui n'a pas été prise en compte dans l'étude soit mise à la disposition des parties intéressées sous une autre forme. Afin

d'optimiser l'utilisation de ces informations, le Bureau cherchera les moyens de les mettre à la disposition des mandants, par le biais notamment d'outils informatiques⁶⁶.

Plan d'action

- 100.** Un des principaux éléments de l'étude sera l'élaboration d'un projet de plan d'action pour les activités normatives de l'OIT dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail. Ce plan d'action sera établi sur la base de l'examen des faits et des résultats de l'enquête et proposera de nouvelles normes ainsi que le regroupement de certaines normes existantes. Comme indiqué en novembre 2000, le domaine de la sécurité et de la santé au travail est particulièrement riche en normes qui se recoupent parfois. Le plan d'action devra préciser la forme et le contenu des normes nouvelles ou regroupées (si des lacunes ont été constatées), proposer des principes directeurs pour la réunion de cinq conventions et trois recommandations, et proposer des moyens de promouvoir efficacement les normes en matière de sécurité et de santé au travail et de renforcer leur impact par d'autres moyens d'action, notamment à travers le recueil de directives pratiques, la coopération technique, la collecte et la diffusion d'informations sous forme de base de données, la coopération interinstitutions et les documents et informations techniques. Des consultations devront être organisées sur ce projet de plan d'action avant l'achèvement de l'étude.

Base de connaissances

- 101.** Il est prévu d'effectuer l'étude parallèlement à la mise à jour des bases de données sur la législation nationale (NATLEX) et sur les normes internationales du travail (ILOLEX) que le BIT met à la disposition du public. L'étude approfondie offre au BIT une occasion unique de perfectionner sa base de données factuelles et de faire en sorte que le public et les fonctionnaires du Bureau aient accès par voie électronique au maximum d'informations. Une base de données à jour sur la législation nationale pourrait faciliter le travail des mandants de l'OIT et du Bureau. Il conviendra également de rechercher les moyens de créer des synergies avec d'autres bases de données payantes telles que la base de données bibliographiques du Centre international d'informations de sécurité et de santé au travail (CISDOC/CISILO).
- 102.** Il faudrait par ailleurs étudier les possibilités offertes par l'informatique pour diffuser de grandes quantités d'informations, par exemple sous la forme de CD-ROM qui contribueraient à améliorer grandement la compréhension des questions étudiées, mais pourraient également servir de guides pour les activités menées par l'OIT dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail, et devenir ainsi un instrument de promotion pour les activités de l'OIT dans ce même domaine.

Calendrier provisoire

2001

Mars-septembre	Préparation de l'enquête
Septembre-novembre	Consultations sur le contenu de l'enquête
Novembre	282 ^e session du Conseil d'administration: soumission d'une proposition quant au contenu de l'enquête

⁶⁶ Voir ci-après le paragraphe 102.

2002

Janvier	Communication de l'enquête
Mai	Date limite pour l'envoi des réponses
Juin-août	Analyse des réponses
Septembre-novembre	Consultations concernant les résultats de l'étude et le projet de plan d'action

2003

Janvier-février	Communication de l'étude et du projet de plan d'action
Juin	Discussion à la Conférence

5. Investissement et emploi⁶⁷

Résumé

La mondialisation a accru l'importance de l'investissement privé au niveau national. Au niveau mondial, l'investissement étranger direct (IED), que les entreprises réservent à un petit nombre de pays, a largement remplacé l'investissement public, comme l'aide au développement. La part des investissements de portefeuille a augmenté. Ces tendances ont un impact considérable sur le niveau et la structure de la croissance économique, de l'emploi et de la répartition du revenu.

Ainsi qu'il a été précisé dans les conclusions du rapport intitulé «Politiques de l'emploi dans une économie mondialisée» soumis à la session de 1996 de la Conférence internationale du Travail, l'investissement est un élément crucial du processus de création d'emplois et de croissance de la production. Depuis lors, l'impact sur les marchés du travail, qui demeurent des marchés locaux, des marchés de capitaux, qui deviennent de plus en plus des marchés mondiaux, suscite de plus en plus de préoccupations.

Les gouvernements, les syndicats et les organisations d'employeurs disposent de plusieurs moyens pour encourager les investissements en général, et surtout ceux qui ont des effets positifs sur l'emploi, même si le rôle d'investisseur et de fournisseur de financements de l'Etat a nettement diminué. Les changements qui sont intervenus dans la composition, la localisation et les sources de financement des investissements ont influé sur le choix des moyens utilisés pour orienter les décisions prises essentiellement par des entreprises en matière d'investissement.

La discussion sur l'investissement et l'emploi se trouve motivée par la question sous-jacente des moyens à utiliser pour créer, grâce à l'investissement, des emplois en plus grand nombre et de meilleure qualité dans le contexte changeant de la prise de décisions, surtout dans les domaines où on en a le plus besoin: dans les pays les moins développés, dans les régions les moins développées à l'intérieur d'un même pays et dans les petites entreprises.

⁶⁷ A part le remaniement du premier point à discuter au paragraphe 137 ci-après, cette proposition est identique à celle qui avait été soumise au Conseil d'administration en mars 2000 dans le document GB.277/2/1, paragr. 85-132.

Le rôle des entreprises dans l'investissement et l'emploi

Problématique

- 103.** Jusque vers 1985, l'investissement privé et l'investissement public ont suivi à peu près la même trajectoire. Depuis lors, le niveau de l'investissement privé dépasse celui de l'investissement public. Les privatisations, la déréglementation et la stabilisation de l'économie ont élargi les possibilités de croissance du secteur privé, et de nouveaux secteurs, comme l'infrastructure pour les services publics, les télécommunications et les transports, se sont ouverts à l'investissement privé. Le rôle des entreprises privées en tant qu'investisseurs et pourvoyeurs d'emplois a pris de l'importance.
- 104.** Au cours des vingt dernières années, et tout particulièrement dans les années quatre-vingt-dix, la production s'est progressivement orientée vers des produits et des services à plus forte intensité de savoir. D'après les estimations, la production se développera beaucoup plus vite dans ces secteurs et il s'ensuit que leur part dans la production totale s'accroîtra. Une grande partie de la valeur de biens tels que les automobiles procède aussi des logiciels informatiques et autres intrants incorporels. Les sociétés internationales à forte intensité de savoir ont démontré au début des années quatre-vingt-dix, à un moment où l'emploi reculait dans d'autres secteurs, leur capacité de créer des emplois.
- 105.** En ce qui concerne la disponibilité de ressources pour la recherche-développement (la R-D), les entreprises implantées uniquement sur le marché intérieur sont défavorisées: elles sont pour la plupart relativement petites et tributaires des biens et services produits par les sociétés internationales. Ces dernières années, la concurrence entre ces entreprises s'est intensifiée, les sociétés internationales s'étant efforcées de réduire le nombre de leurs sous-traitants principaux.
- 106.** La R-D est associée non seulement aux produits de forte technicité, mais aussi aux organisations à forte intensité de savoir. En général, les grandes sociétés internationales qui emploient des personnes ayant un haut niveau d'instruction sont dans le peloton de tête pour la mise en place de formes souples d'organisation du travail – gestion décentralisée, travail en équipe et rotation des postes, perfectionnement professionnel continu et recours à des systèmes de rémunération fondés sur les résultats et la qualité, etc. Les entreprises qui ont mis en place de telles innovations ont, si l'on en croit de nombreuses études comparatives, enregistré une amélioration de la productivité et de la rentabilité, ainsi que de leur aptitude à attirer et fidéliser des travailleurs hautement qualifiés.

Points pour la discussion

- 107.** Quelles sont les stratégies de survie des entreprises qui opèrent dans des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre? Comment peut-on faire en sorte que ces entreprises s'orientent avec succès vers une meilleure utilisation de la technologie et du savoir-faire humain? Nombreuses sont les entreprises qui, ayant toujours été hautement capitalistiques, sont aux prises avec les mêmes problèmes, en particulier dans la production primaire. Il existe des projets locaux qui traitent de cette question, mais les idées et l'expérience tirées de ces projets ne sont guère exploitées, parce que les informations n'ont pas été rassemblées ni organisées de façon globale.
- 108.** Comment les entreprises qui mènent leur activité dans des régions où l'accès aux technologies modernes de l'information et de la communication est très restreint, en Afrique subsaharienne par exemple, peuvent-elles éviter d'être exclues du développement fondé sur l'intensité de savoir? Quelles sont les leçons à tirer de l'expérience des pays

européens qui ne se sont pas inscrits dans le courant général de la mondialisation? Quel rôle, par exemple, ont joué l'investissement étranger direct (IED) et la promotion des investissements de l'étranger dans la création d'emplois pour la main-d'œuvre qualifiée?

- 109.** Quel est l'avenir des PME dans un environnement où la croissance – y compris la croissance des entreprises – paraît la condition *sine qua non* pour survivre? Croître est-il pour ces entreprises un objectif souhaitable ou indispensable? Si tel n'est pas le cas, quels sont les facteurs déterminants – technologie, organisation, conditions du marché – qui leur permettent de conserver leur petite taille tout en étant prospères dans différentes branches d'activité et régions?

Le rôle de l'Etat en tant qu'investisseur et promoteur de l'investissement

Problématique

- 110.** Un peu partout dans le monde, le capitalisme d'Etat est en train de céder la place à la propriété privée, et les monopoles à la concurrence. Des programmes de privatisation massive ont été mis en œuvre dans la plupart des régions du monde, et l'Etat a assisté à une régression de son rôle de propriétaire des moyens de production et à une transformation de son rôle d'investisseur.
- 111.** Jusqu'au milieu des années quatre-vingt, l'investissement privé et l'investissement public ont suivi à peu près la même trajectoire. Depuis lors, le niveau des investissements privés a augmenté. Avec la privatisation des industries, la déréglementation et la stabilisation de l'économie ont accru les possibilités de croissance, et de nouveaux secteurs, dont celui de l'infrastructure, se sont ouverts à l'investissement privé.
- 112.** Aujourd'hui, ce sont de plus en plus les services sociaux, et surtout les ressources humaines, qui bénéficient des investissements publics. La mise en valeur des ressources humaines fournit d'excellentes possibilités d'investissement de par sa contribution à une croissance économique durable. On a ainsi pu constater une étroite corrélation entre le nombre des inscriptions scolaires et les taux de croissance moyens. Il ne saurait y avoir de croissance et d'emploi à long terme sans une population éduquée. Malgré cela, l'enseignement et la formation font partie des principales cibles des coupures budgétaires opérées dans beaucoup de pays avancés.
- 113.** D'investisseur, l'Etat est devenu promoteur de l'investissement privé: même lorsqu'un réseau et des services de télécommunications sont fournis par des sociétés privées, l'Etat est censé jouer un rôle de promotion et de développement pour faciliter et assurer l'afflux des investissements dans ce secteur. Ce rôle englobe la recherche-développement, les réseaux pilotes, la politique d'achat, l'infrastructure de base, etc. Les télécommunications constituent l'exemple type des industries sans lesquelles il ne saurait y avoir d'entreprises modernes en réseau tout en étant un secteur d'activité qui nécessite une infrastructure sophistiquée à partir de la connectivité physique brute. L'entreprise en réseau est l'unité réelle de fonctionnement de l'activité entrepreneuriale et se compose de différentes entreprises ou de segments d'entreprises, mais aussi de consultants et de travailleurs temporaires rattachés à des projets bien précis. Les agents du projet entrepreneurial constituent pour chaque projet une entreprise qui se définit par sa tâche et sa performance, et non par ses frontières juridiques.
- 114.** L'Etat alloue également des fonds publics aux investissements du secteur privé, que ce soit dans le cadre national ou à l'échelle internationale. Ce type de financement est

généralement soumis à certaines conditions, comme la mise en place d'un programme d'ajustement.

- 115.** Au niveau national, différentes mesures d'encouragement à l'investissement sont prises dans le cadre de la création d'emplois: des dons ou des crédits d'un certain montant sont accordés pour les investissements destinés aux entreprises qui s'engagent à accroître l'emploi net d'un nombre moyen déterminé de postes à plein temps au cours d'une année budgétaire. Bien que leurs effets positifs à court terme soient évidents puisqu'il y a création d'emplois, ces formes d'encouragement sont sujettes à caution. Elles ne sont valables que si l'entreprise ne peut pas se permettre autrement de réaliser un investissement qui améliorerait véritablement sa performance.
- 116.** Il est de plus en plus admis que la compétitivité des petites et moyennes entreprises et leurs chances de survie sont étroitement tributaires de la qualité des réseaux d'entreprises ou entreprises-institutions dont elles font partie. C'est ce qui explique l'intérêt porté aux besoins des groupes d'entreprises, plutôt qu'à ceux des entreprises isolées. Les entreprises peuvent collaborer pour des questions telles que l'amélioration des produits ou la formation, et l'initiative peut venir soit des entreprises elles-mêmes, soit d'un organisme public, d'un institut de formation local ou, comme pour la Garment Industry Development Corporation de New York, d'un organisme tripartite. Ces groupes d'entreprises sont, de par leur nature, des groupes régionaux ou sous-régionaux, et en encourageant la création de groupes on peut aider le développement, l'investissement et l'emploi au niveau local.
- 117.** A l'échelle internationale, les dons et crédits font partie des programmes d'ajustement. Le choix des instruments à utiliser pour promouvoir la croissance et l'emploi est un élément important de la conception des programmes d'ajustement. Si, dans certains pays où ils ont été véritablement appliqués, ces programmes sont effectivement synonymes de croissance, dans bien des régions, seul le nombre des pauvres continue à augmenter, même avec un programme d'ajustement rigoureux. On reproche à ces programmes de ne tenir aucun compte des conditions et traditions locales: en Afrique, ils oublient souvent que la plupart des gens vivent dans des régions rurales et sont de petits propriétaires travaillant à leur compte, et les programmes d'ajustement qui font pencher la balance du côté du secteur rural et qui privilégient une croissance de l'agriculture à base très large offrent, par conséquent, la possibilité la plus immédiate d'atténuer la pauvreté et de promouvoir la croissance économique.

Points pour la discussion

118. Les points suivants pourraient faire l'objet d'une discussion:

- Arbitrage entre les différents rôles que joue l'Etat, comme la création d'un cadre macroéconomique solide; l'investissement public dans les ressources humaines; la promotion de l'investissement privé; le financement de l'investissement privé; les mesures spéciales à prendre pour aider les petites et moyennes entreprises à promouvoir les investissements créateurs d'emplois. Pour cet arbitrage, faut-il accorder la priorité aux rôles qui donnent le résultat souhaité à long terme de la manière la plus claire, ou à la recherche de rôles et de moyens nouveaux et expérimentaux?
- Pour ce qui est des orientations à formuler pour les dépenses du secteur public qui facilitent l'investissement créateur d'emplois, quelles sont les perspectives à court et à long terme en ce qui concerne l'investissement des ressources publiques disponibles et les contributions à apporter par le secteur public et le secteur privé à l'offre de services essentiels ou pour répondre à la demande de différents services ayant un

rapport avec l'investissement et l'emploi (éducation de base, formation, services d'emploi, etc.)?

- S'agissant des orientations à formuler pour l'intervention de l'Etat dans l'investissement privé, l'Etat devrait-il se borner à créer l'infrastructure nécessaire ou intervenir au contraire plus directement dans la formation de capitaux privés? Quels sont les moyens d'intervention qui conviennent dans le cadre national et à l'échelle internationale, compte tenu de la politique suivie en matière de concurrence et d'autres politiques, ainsi que des différences culturelles, politiques et autres qui existent entre régions et Etats? Les programmes d'ajustement devraient-ils privilégier le soutien et le développement des structures existantes ou plutôt la création de nouvelles structures?

Ciblage des investissements

Problématique

- 119.** Dans pratiquement toutes les industries, on observe aujourd'hui dans le monde entier le déplacement de la production à forte intensité de main-d'œuvre vers une production à forte intensité de capital.
- 120.** Les avancées technologiques ont permis de trouver des solutions techniques pour différentes tâches qui se faisaient autrefois manuellement. Le caractère imprévisible de la conjoncture économique pour beaucoup d'entreprises les a rendues plus prudentes lorsqu'il s'agit de recruter des travailleurs.
- 121.** Pour une entreprise, la décision de recruter et la décision d'investir sont deux mécanismes similaires, en ce sens qu'il n'est souhaitable de recruter un travailleur que lorsque la valeur courante nette d'une telle décision est positive. L'entreprise doit comparer le coût d'un investissement dans la main-d'œuvre et celui d'un investissement en machines et en matériel. Dans bien des cas, la main-d'œuvre est plus flexible que les machines. L'augmentation des coûts unitaires de main-d'œuvre contribue à l'érosion de la compétitivité.
- 122.** La question clé dans la discussion sur les coûts de main-d'œuvre est celle de la flexibilité: la garantie de l'emploi nuit à la flexibilité du marché du travail; en général, elle réduit la flexibilité numérique, mais favorise la flexibilité fonctionnelle.
- 123.** Le degré de sécurité de l'emploi que les entreprises sont prêtes à assurer dépend en partie de l'importance de leur investissement en main-d'œuvre. L'entreprise sait bien qu'en assurant la sécurité de l'emploi elle accroît le rendement des investissements qu'elle a réalisés dans la formation de la main-d'œuvre et le développement des compétences, tant spécifiques que générales. Par conséquent, les travailleurs peu qualifiés sont plus vulnérables en période de crise dans le secteur concerné et dans la région.
- 124.** Outre la législation du travail et la négociation collective, la législation fiscale affecte les coûts de main-d'œuvre et l'emploi. Les charges sociales sont souvent plus lourdes à supporter que l'impôt sur le capital. Les charges sociales du salarié et de l'employeur, qui permettent de financer différents transferts sociaux, sont au centre de la discussion sur la relation entre fiscalité et création d'emplois. Les charges sociales augmentent le coût relatif de la main-d'œuvre et freinent le désir de création d'emplois des entreprises. En outre, les charges fiscales n'étant pas indexées sur les profits, elles pèsent lourdement sur l'entreprise en période de crise.

- 125.** L'importance des coûts de main-d'œuvre dans les pays développés fait partie des arguments qui sont avancés en faveur d'un investissement dans des technologies à forte intensité de capitaux et économes en main-d'œuvre et d'un transfert vers les pays à faible coût production. Cela a eu pour effet d'accroître le chômage structurel, dont le coût n'a fait qu'alourdir la charge fiscale, ce qui a entraîné une augmentation des taux de fiscalité, décourageant encore plus l'investissement et, par là-même, la création d'emplois.
- 126.** Les petites et moyennes entreprises sont à l'origine d'une grande partie des emplois créés, mais d'une partie beaucoup plus réduite de l'investissement. Cela est inévitable, compte tenu du fait que les industries à forte intensité de capital sont généralement composées de grosses entreprises. Toutefois, beaucoup de petites et moyennes entreprises ont besoin d'un niveau d'investissement plus élevé pour se développer, pour améliorer la qualité des produits et pour mieux faire face à la concurrence. Avec des investissements plus importants, on peut réduire l'inefficacité et le gaspillage dû aux faillites, et avec un équipement de meilleure qualité l'entreprise peut recruter des travailleurs plus qualifiés, contribuant ainsi à la généralisation d'une culture de la formation dans l'économie. Les petites et moyennes entreprises sont freinées, dans leur désir d'expansion et d'accroissement du profit, par un certain nombre d'obstacles comme les problèmes de commercialisation, d'achat et de localisation.
- 127.** Les charges patronales n'ont évidemment pas le même poids dans les petites entreprises et dans les grosses entreprises, et ce pour plusieurs raisons. En effet, ces charges représentent une partie beaucoup plus importante de la fiscalité totale dans les petites entreprises; les dépenses administratives y sont plus élevées; les petites entreprises sont généralement des entreprises à forte intensité de main-d'œuvre et ont tendance à recruter des travailleurs peu qualifiés et moins bien rémunérés; les effets à court terme de l'ajustement sur le marché peuvent peser plus lourdement sur le cash-flow des petites entreprises, et les charges sociales ne sont pas indexées sur le profit.

Points pour la discussion

- 128.** Parmi les points à discuter sous cette rubrique, il pourrait y avoir les points suivants:
- Dans quel sens doit-on modifier la législation du travail et les conventions collectives si l'on veut que la réglementation assure une flexibilité suffisante au marché du travail sans violer les droits des travailleurs et sans réduire l'emploi?
 - Dans quel sens doit-on modifier la fiscalité si l'on veut réduire les coûts sans toucher pour autant au système de protection sociale? Quel est l'effet sur l'emploi du niveau et du type de fiscalité (par exemple, impôts sur le revenu, sur la consommation et sur la propriété, et cotisations d'assurance sociale)?
 - Dans quel sens doit-on modifier la réglementation si l'on veut qu'elle favorise la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises?

Localisation des investissements

Problématique

- 129.** Les décisions d'investissement et de production des entreprises se prennent aujourd'hui à l'échelle internationale. Les investisseurs fondent leurs décisions concernant les dépenses d'équipement sur le volume potentiel des ventes, le potentiel de matières brutes, la proximité à l'égard des clients, les demandes des clients, la structure du marché et des coûts et les conditions politiques et juridiques du moment.

- 130.** La mondialisation offre aux investisseurs sur les marchés de capitaux internationaux une gamme plus large de possibilités d'investissement, des rendements plus élevés pour leur épargne et une diversification plus poussée de leur portefeuille. Pour l'économie mondiale, la mondialisation favorise une meilleure répartition des ressources dans le monde et, de ce fait, plus de croissance, d'investissement et d'emplois dans le monde.
- 131.** Les investissements, y compris l'investissement étranger direct (IED) qui contribue directement à l'emploi, sont répartis de manière inégale entre les régions et les pays. Les pays et régions qui ne sont pas capables de participer à l'expansion du commerce international ou d'attirer des investissements privés importants courent le risque de se laisser distancer. Ce sont les pays et les régions qui ont le plus besoin des échanges, des investissements et de la croissance que la mondialisation pourrait apporter qui risquent le plus d'être marginalisés.
- 132.** Les pays en développement ont drainé 37 pour cent de l'IED en 1997, contre 17 pour cent au début de la décennie. Toutefois, parmi les pays en développement, l'IED se concentre sur un petit nombre de pays et de régions. Les principaux bénéficiaires en sont l'Asie de l'Est et le Pacifique, l'Amérique latine et les Caraïbes. Comparée à d'autres parties du monde, l'Afrique a encore un faible volume d'IED, ce qui est préoccupant. Entre 1991 et 1996, l'Afrique a obtenu moins de 5 pour cent de l'IED total destiné aux pays en développement.
- 133.** L'absence d'IED s'explique par diverses raisons, et on ne comprend pas encore vraiment la relation qui existe entre elles. En plus des raisons économiques, il y a des raisons politiques qui sont liées, à leur tour, à d'autres considérations économiques. L'instabilité politique et la méfiance à l'égard des gouvernements apparaissent souvent comme les grandes coupables. Un investisseur hésitera à s'engager si les réformes entreprises dans un pays ne lui paraissent pas encore bien enracinées, ou si l'investissement privé ne lui paraît pas être un objectif vraiment important pour le gouvernement. Certains observateurs font remarquer qu'il n'y a pas vraiment de secteur privé organisé dans ces pays. Enfin, les risques encourus par les investisseurs étrangers sont relativement élevés, et les résultats peu satisfaisants.
- 134.** Bien que les avantages de la mondialisation et de l'investissement direct étranger soient reconnus, la mondialisation suscite aussi des craintes. D'après certains, les entreprises multinationales auraient transféré des emplois des pays avancés vers les pays en développement décidant d'investir et de produire à des fins d'exportation dans des zones économiques spéciales, et les gouvernements auraient encouragé, avec la libéralisation du commerce, la substitution des biens produits dans le pays par des biens produits à l'étranger.
- 135.** Les zones économiques spéciales font partie des nombreux avantages qu'offrent les gouvernements pour attirer l'investissement étranger direct. En gros, on peut dire que les zones économiques spéciales, qui donnent un statut de libre-échange aux exportateurs, constituent une étape pratique pour les pays qui ne peuvent pas passer rapidement à un régime de libre-échange. Les zones de libre-échange et les zones franches sont des zones dans lesquelles les produits étrangers ou nationaux peuvent pénétrer sans formalités douanières ni paiement de droits de douane ou d'impôts indirects. Alors que les zones franches se spécialisent dans la fabrication de produits à des fins d'exportation, dans les zones de libre-échange il y a aussi importation. Toutefois, l'attitude adoptée à leur égard varie considérablement. Là où ils fonctionnent bien, en Asie de l'Est par exemple, ces systèmes contribuent énormément au succès des exportations de produits manufacturés. Or, ce succès est générateur non seulement de croissance économique, mais aussi d'un élan en faveur d'une libéralisation des échanges. Il faut toutefois préciser que les exploitants

des zones économiques spéciales ont été accusés entre autres de violations des droits de l'homme.

- 136.** Plusieurs organisations régionales ayant pour but d'assurer l'intégration économique ont été créées pour orienter la mondialisation. En ce qui concerne l'intégration régionale, on peut signaler trois tendances. Tout d'abord, les zones de libre-échange finissent par donner lieu à une intégration économique plus poussée. En outre, on constate soit le remplacement d'une entreprise par une nouvelle, soit l'ajout de nouveaux éléments à l'entreprise existante. Enfin, les zones d'intégration économique continuent à s'agrandir soit par la fusion de plusieurs entreprises, soit par l'admission de nouveaux membres dans les groupes existants. Les accords de coopération entre groupes régionaux sont de plus en plus nombreux.

Points pour la discussion

- 137.** Parmi les points à discuter sous cette rubrique, il pourrait y avoir les points suivants:

- Quelles sont les conditions propres à permettre à un plus grand nombre de pays de tirer parti de l'économie mondialisée en générant des capitaux et en attirant?
- Comment faut-il organiser la coordination et les arbitrages entre les politiques et activités des organisations internationales (comme les institutions des Nations Unies), des organisations régionales d'intégration économique ou de libre-échange (Union européenne, ANASE, ALENA, CARICOM, MERCOSUR, ASACR, SADC, etc.) et des gouvernements nationaux si l'on veut éviter une répartition inégale des investissements étrangers directs et d'autres avantages qu'apporte la mondialisation? Est-ce que les pays devraient avoir quelques objectifs macroéconomiques communs, par exemple en ce qui concerne les taux d'intérêt ou les différents moyens à utiliser pour attirer l'investissement étranger direct?
- De quelle manière les pays prospères devraient-ils aider les autres pays à créer un climat favorable à un investissement créateur d'emplois? Quels types de services consultatifs, de services d'aide et de services d'information faut-il pour l'élaboration des politiques, la rationalisation et le renforcement des mécanismes et des procédures administratives et pour la mise à jour de l'information concernant les tendances mondiales du marché et les politiques et pratiques d'autres pays?

Financement des investissements

Problématique

- 138.** Dans la plupart des pays en développement, les taux d'intérêts publics et privés sont beaucoup trop bas et ne permettent pas de financer les niveaux d'investissement prévus.
- 139.** Les capitaux privés ont supplanté l'aide officielle au développement comme principale source de financement externe des pays en développement, avec 85 pour cent du total en 1997, contre 41 pour cent seulement en 1990. Entre 1990 et 1997, les décaissements des organismes d'aide officiels ont diminué de 15 pour cent, après avoir atteint près de 60 pour cent des flux de ressources nets à long terme destinés aux pays en développement. Il y a également eu une diminution en termes absolus qui s'explique par un meilleur accès d'un nombre de plus en plus grand de pays en développement aux marchés financiers ainsi que par une baisse de la demande d'aide officielle destinée à financer l'investissement du secteur public comme les projets d'infrastructure.

- 140.** On remarquera, toutefois, que les flux privés d'investissement étranger direct se concentrent très fortement sur un tout petit nombre de pays, de secteurs et d'emprunteurs: 75 pour cent des flux de capitaux privés nets vont à une douzaine de pays, parmi lesquels on trouve les pays en développement les plus importants. Il y a donc plus de 100 pays en développement qui ont peu accès au financement privé. Même parmi les pays qui reçoivent des capitaux privés, seul un petit nombre de privilégiés peut obtenir des prêts, qui sont destinés essentiellement aux industries extractives, à l'infrastructure et au secteur financier.
- 141.** Cette concentration donne à penser que les banques de développement multilatérales devraient jouer un rôle plus sélectif dans le financement du développement au XXI^e siècle et se concentrer sur les domaines qui ne sont pas financés convenablement par d'autres sources. Cela pose un problème à ces banques, car il ressort de certaines études sur l'efficacité de l'aide que, pour avoir davantage d'impact, elles doivent concentrer leur aide sur les pays dont les politiques et les institutions soutiennent suffisamment le développement. Ce sont aussi, en général, les pays qui intéressent le plus les investisseurs privés. Cela pose la question de savoir si les pays en développement qui ont suffisamment accès au financement privé ne devraient pas cesser de recevoir des prêts de ces banques. Par ailleurs, il sera probablement difficile de dire à partir de quel point il devrait en être ainsi, les différences de niveau de développement et d'accès au financement étant aussi importantes dans un même pays qu'entre ces différents pays: par exemple, il y a une très grosse différence de niveau de vie entre la Chine côtière et l'intérieur du pays, et entre São Paulo et Manaus.
- 142.** La demande de prêts fondés sur une politique, qui demeurent l'un des principaux moyens d'action de la Banque mondiale, continuera probablement à fluctuer. L'importance des plans de sauvetage a augmenté ces dernières années avec chaque grande crise. Avec la poursuite de la libéralisation, on pourrait observer une volatilité encore plus grande. Les banques de développement multilatérales pourraient ainsi garder leur rôle de prêteurs de dernier recours même lorsqu'elles auront cessé de jouer un rôle dans le financement de l'investissement.
- 143.** Le financement privé des investissements a radicalement changé de structure ces dernières années. Jusqu'ici, les transactions entre emprunteurs et épargnants passaient par les banques et les sociétés de placement, les banques prêtant les fonds des dépositaires directement aux entreprises, et les sociétés de placement fournissant les nouveaux titres émis aux investisseurs, aux fonds de pensions et aux compagnies d'assurance. Deux phénomènes importants sont venus modifier cette conception traditionnelle de l'intermédiation financière.
- 144.** Tout d'abord, du côté de l'offre, les institutions financières non bancaires ont lentement remis en question les atouts traditionnels des banques en facilitant la désintermédiation et en offrant des services financiers qui étaient jusque-là fournis presque exclusivement par les banques. Les banques d'investissement, les sociétés de placement, les gérants de fortune, les fonds communs de placement, les compagnies d'assurance, les sociétés de financement, les fonds de couverture et même les sociétés de télécommunications, de logiciels et de denrées alimentaires commencent à fournir des services qui ne sont pas différents de ceux que fournissaient les banques jusqu'ici.
- 145.** En ce qui concerne la demande, beaucoup de ménages ont court-circuité les dépôts bancaires et les sociétés de placement, préférant confier leur argent à des institutions qui sont mieux à même de diversifier les risques, de réduire la charge fiscale et de profiter des économies d'échelle. Cela a entraîné une augmentation spectaculaire en dimension et en sophistication des institutions qui ont pour fonction principale d'investir de l'argent, de plus en plus à l'échelle mondiale, pour le compte des ménages.

- 146.** Les secteurs financiers non bancaires des grandes économies avancées sont très importants. Dans les pays du G7, les compagnies d'assurance, les fonds de pensions, les sociétés d'investissement et d'autres investisseurs institutionnels non bancaires ont géré en 1995 des avoirs évalués à plus de 20 000 milliards de dollars des Etats-Unis, ce qui représente près de 110 pour cent du PIB de tous les pays du G7, ou plus de la moitié de la valeur de toutes les obligations et actions de ces pays, et 90 pour cent de tous les actifs des systèmes bancaires de ces pays. Les mouvements de capitaux financiers internationaux se sont énormément développés sous l'effet conjugué de la déréglementation financière et de l'innovation. Par exemple, les transactions transfrontières concernant les obligations et actions ont connu une ascension spectaculaire dans les grands pays industrialisés, passant de moins de 10 pour cent du PIB en 1980 à un pourcentage compris entre 150 et 250 pour cent en 1995.
- 147.** Bien que les investissements de portefeuille puissent apporter une contribution importante au financement du capital social d'une entreprise locale, les pays d'accueil ont exprimé quelques préoccupations, en particulier en ce qui concerne la volatilité de ces flux et leurs effets sur les taux de change et les taux d'intérêt. Les politiques fiscales ont souvent soutenu l'augmentation de la part des investissements de portefeuille.
- 148.** L'abondance des sources pousse les entreprises à utiliser les fonds extérieurs le moins possible. Les investissements sont maintenus à un niveau élevé, même lorsque le rendement est relativement bas.
- 149.** Depuis quelques années, on discute dans beaucoup de pays avancés de la question de savoir s'il faut augmenter le placement rentable des recettes du secteur public. La discussion a porté plus précisément sur les fonds de différents programmes d'assurance sociale, en particulier les fonds de sécurité sociale. Ces fonds sont normalement placés dans des secteurs qui sont considérés comme des investissements sûrs, comme les titres de l'Etat, qui sont essentiellement des obligations à long terme. Toutefois, ces fonds pourraient obtenir un rendement beaucoup plus élevé en investissant dans des actions. Il y a aussi, du moins en théorie, d'autres possibilités: le gouvernement ou tout autre décideur pourrait financer des investissements susceptibles de créer des emplois.

Points pour la discussion

- 150.** Parmi les points à discuter sous cette rubrique, il pourrait y avoir les points suivants:
- Quel devrait être le rôle des banques de développement multilatérales et de l'aide publique au développement en général dans le financement des investissements dans les pays en développement? Comment peut-on avoir à la fois une aide efficace et un développement à long terme durable?
 - Quel type de filet de sécurité préventif faut-il adopter pour éviter des crises économiques majeures et réduire la nécessité, pour les banques de développement multilatérales, de mettre en place des plans de sauvetage? Les filets de sécurité devraient-ils supplanter ou renforcer quelque peu les capitaux privés, les mécanismes et le contrôle de fermeture? Quels types de risques ces filets de sécurité devraient-ils prendre en compte?
 - Faudrait-il rétablir le financement public des investissements, par exemple en commençant par investir l'excédent des fonds de sécurité sociale en grande partie sur les marchés de capitaux?