



2. L'emploi: la meilleure stratégie contre la pauvreté

Tous les pays de la région se sont engagés à promouvoir le plein emploi, tout récemment par la Déclaration de Copenhague sur le développement social et le Programme d'action du Sommet mondial pour le développement social (1995). Il s'agit donc de s'attaquer non seulement au problème du chômage, fort répandu, mais aussi au sous-emploi chronique qui sévit dans les zones rurales. L'évolution technologique rapide a sur l'emploi des incidences que l'on a encore quelque peine à comprendre.

Bien qu'ils soient étroitement liés, la croissance économique et l'emploi ne vont pas toujours de pair. Des politiques ciblées d'intervention sur le marché du travail sont requises, en particulier pour les jeunes et les groupes vulnérables, notamment les très pauvres. Dans de nombreux cas, les fluctuations économiques affectent l'emploi des femmes différemment de celui des hommes. Plus d'information et une meilleure analyse sont indispensables pour permettre aux dirigeants d'apporter des réponses mieux adaptées.

Dans le programme en faveur du travail décent, la formation et la protection sociale, en particulier l'assurance chômage et les régimes de protection sociale, font partie intégrante des politiques de l'emploi. A cet égard, il est vital que les services de l'emploi soient bien informés et bien gérés. Les petites entreprises et les coopératives jouent un rôle capital, et les travailleurs migrants occupent une place importante sur de nombreux marchés du travail nationaux.

Une meilleure information, une analyse plus sophistiquée, des politiques prospectives à long terme, des stratégies ciblées, des systèmes de formation rentables et pertinents et la coopération tripartite sont autant de facteurs indispensables à l'amélioration quantitative et qualitative des emplois. Mais avant toute chose, il est nécessaire que l'emploi figure en tant que priorité élevée à l'ordre du jour du développement national.

Emplois et revenus

Plein emploi et réduction de la pauvreté

Le but fondamental de l'OIT aujourd'hui est que chaque femme et chaque homme puissent accéder à un travail décent et productif dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité¹.

S'appuyant sur plusieurs décennies d'activité de l'OIT en faveur de l'emploi et d'une rémunération adéquate, le Sommet mondial pour le développement social a adopté à l'unanimité l'Engagement 3 de la Déclaration de Copenhague consistant à favoriser la réalisation de l'objectif du plein emploi en en faisant la priorité de base des politiques économiques et sociales. Ce faisant, la communauté internationale a réaffirmé le mandat spécial de l'OIT tel qu'il est défini dans sa Constitution, dans la Déclaration de Philadelphie et dans la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, qui fait obligation aux Etats Membres de poursuivre l'objectif de l'emploi à plein temps, productif et librement consenti.

La poursuite de cet objectif doit être active. Le plein emploi n'est pas une conséquence automatique et inévitable de l'expansion économique, comme le phénomène dit de «croissance sans emploi» l'a démontré ces dernières décennies. Tout en exigeant une adaptation – et donc une flexibilité – constante, ce processus doit être purement réactif. Il est indispensable d'anticiper et de planifier. Il est clair que les pays de la région qui ont tiré les enseignements de la crise économique de 1997 et en tiennent compte dans la pratique sont désormais mieux armés face à l'actuelle récession économique internationale que ceux dont l'attitude a consisté à attendre le retour de temps meilleurs.

Développement local et rural: le rôle des zones rurales et leurs potentialités pour contribuer aux richesses nationales

Le secteur rural reste une source majeure d'emplois et de revenus pour les pays en développement malgré les changements induits par la mondialisation et la libéralisation. Son importance a été soulignée par la récente crise économique, lorsque les travailleurs urbains sont retournés dans leurs exploitations agricoles familiales. Les problèmes du développement rural se traduisent par un faible niveau de revenu et de productivité. Bien que les données ne soient généralement pas

¹ BIT: *Un travail décent*, Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 87^e session (Genève, 1999), p. 3.

Tableau 2.1. Parts en pourcentage de l'agriculture dans le PNB et l'emploi*

<i>Pays</i>	<i>PNB</i>	<i>Emploi</i>
Bangladesh	25,2	63,2
Cambodge	41,4	98,3
Chine	17,3	47,5
Corée, République de	22,6	11,5
Hong-kong, Chine	0,1	0,3
Iles Cook	27,9	66,7
Iles Marshall	19,4	43,2
Inde	9,9	11,7
Indonésie	5,0	11,6
Kazakhstan	41,4	49,1
Kirghizistan	10,8	18,4
Malaisie	13,7	20,8
Mongolie	36,1	48,5
Myanmar	59,5	62,7
Népal	41,6	76,1
Ouzbékistan	27,2	44,1
Pakistan	17,6	39,1
Philippines	0,2	0,2
Singapour	20,7	36,2
Sri Lanka	22,1	64,0
Tadjikistan	10,4	48,5
Thaïlande	37,7	34,0
Tonga	33,0	36,2
Viet Nam	25,4	68,6

Source: Banque asiatique de développement (BAD): Key indicators of developing Asian and Pacific countries.

*Lorsque les données n'étaient pas disponibles pour 1999, ce sont les statistiques pour l'année la plus proche qui ont été indiquées.

Tableau 2.2. Parts en pourcentage de l'agriculture dans le PNB et l'emploi dans certains pays d'Asie occidentale (y compris pour les secteurs de la foresterie et de la pêche)

<i>Pays</i>	<i>PNB</i>	<i>Emploi</i>
Bahreïn		2,4 ¹
Jordanie		6,2 ²
Oman		9,3 ³
Qatar		1 ,5 ⁴
République arabe syrienne	29,2 ⁵	28,2 ⁶
Emirats arabes unis	3,4 ⁷	5,2 ⁸

Sources:

¹ Recensement de 1991. ² Ministère du Travail, 1992. ³ Recensement de 1993. ⁴ Chiffre estimé pour 1998, Annuaire de la production de la FAO. ⁵ Chiffre préliminaire pour 1998, Banque centrale de la République arabe syrienne. ⁶ Enquête sur échantillon de 1991, Annuaire des statistiques du travail du BIT. ⁷ Chiffre estimatif pour 1999, Middle East Economic Digest. ⁸ Chiffre estimatif pour 1998, Annuaire de la production de la FAO.

différenciées entre zones urbaines et zones rurales, les statistiques font apparaître un écart important entre la part de l'agriculture dans l'emploi et celle dans le PNB. Il ressort des données disponibles qu'une main-d'œuvre agricole relativement importante produit relativement peu de valeur ajoutée. La faible productivité se reflète dans le faible niveau de revenu. Ainsi, dans les plans de développement national, la promotion de l'emploi rural est étroitement liée aux programmes de lutte contre la pauvreté.

La promotion de l'emploi rural suppose différentes approches recouvrant des aspects macroéconomiques liés à la croissance et au développement, des politiques sectorielles spécifiques pour les zones rurales ainsi qu'une planification microéconomique pour les groupes cibles. L'expérience montre qu'une croissance macroéconomique rapide n'a pas automatiquement un effet d'entraînement sur les zones rurales. A l'intérieur des pays, les avantages découlant du développement économique ne sont pas toujours équitablement répartis entre les populations rurales des différentes régions. Des politiques sectorielles doivent être mises en place dans des domaines comme la diversification économique et des activités non agricoles; les micro-entreprises et le secteur informel; les marchés locaux et la promotion des exportations.

Il faut aussi mettre en place des programmes spéciaux en faveur de l'emploi rural qui prévoient l'accès aux actifs, aux régimes salariés et aux plans de création d'emplois indépendants. Il est important d'assurer l'accès à la terre aussi bien que l'octroi de titres de propriété foncière par des systèmes clairement établis de régime foncier et de droits patrimoniaux, par une réforme foncière, des plans de réinstallation et l'amélioration foncière. Parmi les autres actifs nécessaires figurent les biens corporels, les avoirs financiers et la technologie appropriée.

Les plans en faveur de l'emploi salarié comprennent des programmes d'aménagements infrastructurels à forte intensité d'emploi, des programmes de compensation et des fonds sociaux. Ces derniers visent à générer rapidement des possibilités d'emploi, à transférer des revenus vers les familles pauvres touchées par le chômage et le sous-emploi, à fournir des infrastructures sociales et à financer des programmes d'assistance sociale, y compris des programmes «vivres contre travail». Les problèmes classiques des plans en faveur de l'emploi salarié sont qu'ils sont de faible envergure, d'un impact limité et ne créent que des emplois de courte durée. Ils touchent rarement les plus pauvres, et la qualité de l'infrastructure édifiée est souvent moindre. Cependant, les principaux avantages sont l'emploi à court terme,

Encadré 2.1. Projet d'infrastructure rurale fondée sur la main-d'œuvre au Cambodge de l'OIT

Depuis son lancement en 1992, le projet d'infrastructure rurale fondée sur la main-d'œuvre exécuté par l'OIT a créé des millions de journées de travail en emploi salarié direct. Les activités de ce projet consistaient pour l'essentiel à combiner les principaux piliers que sont le renforcement de la capacité administrative à planifier l'accessibilité des zones rurales par intégration communautaire, la planification et la gestion

des infrastructures rurales et la capacité du secteur privé dans le domaine de la construction et de la maintenance. Compte tenu de leur pertinence au regard des conditions locales, les autorités cambodgiennes ont adopté officiellement la technologie à forte intensité de travail préconisée par le BIT comme la technologie convenant le mieux à leurs établissements de développement rural.

le développement d'une infrastructure physique et un filet de sécurité sociale.

L'interaction entre le marché et l'économie fondée sur le savoir

Les mutations fondamentales survenues dans le domaine des communications et de la technologie tendent à bouleverser la vie sociale, politique et économique. Le *Rapport sur l'emploi dans le monde 2001*² insiste sur le fait que ce changement est rapide, irréversible et imprévisible. Il crée de nouvelles possibilités d'emploi, des conditions favorables à une accélération du développement, garantit une plus grande transparence et offre des perspectives d'accroissement de la productivité. En même temps, la révolution des technologies d'information et de communication a creusé l'écart – le fossé numérique – entre ceux qui y ont accès et ceux qui n'y ont pas accès. Les technologies de l'information et de la communication affecteront le contenu et la qualité des emplois. Elles exigent un nouveau paradigme de développement pour une évolution technologique rapide.

La croissance et l'emploi dépendent de l'éducation, de l'apprentissage et de la formation. Le capital humain est le fondement de la croissance économique, mais cette relation est valable dans les deux sens. Les pays à niveau de revenu élevé investissent davantage dans l'éducation, tandis que la mise en valeur des ressources humaines induit des taux de croissance élevés. L'alphabétisme, les connaissances et les compétences sont essentiels. L'alphabétisme numérique ouvre

² BIT: *Rapport sur l'emploi dans le monde 2001: vie au travail et économie de l'information* (Genève, 2001).

de plus en plus de portes à des pays industrialisés comme la République de Corée et Singapour ainsi qu'à des pays à faibles revenus comme la Chine et la Malaisie.

La révolution des communications est-elle de nature à menacer ou à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes dans le monde du travail et dans la société? D'après le Rapport sur l'emploi dans le monde 2001, les nouvelles technologies de l'information et de la communication offrent la possibilité non seulement de recueillir, stocker, traiter et diffuser d'énormes quantités d'informations pour un coût minimal, mais aussi, et c'est le plus important, de s'organiser en réseau, d'interagir et de communiquer dans le monde entier. C'est en cela que réside l'une des meilleures opportunités de réaliser l'égalité entre les sexes. La croissance de l'emploi qui utilise les aptitudes cognitives plus que la force physique dans les secteurs émergents exempts des stéréotypes sexistes traditionnels ouvre des possibilités pour la femme. La croissance de l'emploi dans le secteur des services, en particulier, offre aux femmes de meilleurs débouchés à l'ère du numérique. Par exemple, le pourcentage de femmes employées par la Citibank à Bombay a augmenté, passant de 5 pour cent dans les années soixante-dix à 70 pour cent de nos jours. L'Internet offre aux femmes la possibilité de travailler à domicile, ce qui leur permet de concilier un emploi lucratif et leurs responsabilités familiales. Les avantages potentiels sont notamment l'accès aux sources d'information et l'amélioration des compétences, la défense d'intérêts politiques, la diffusion de l'information à l'échelle planétaire, l'accès aux services de communication, la participation aux marchés internationaux et la possibilité d'échapper à l'isolement culturel et aux préjugés sexistes.

Atteindre les groupes cibles

Des éléments attestent que les politiques élaborées pour relever les défis en matière d'emploi et faire face aux répercussions sociales de la crise asiatique n'étaient pas adéquates quant à leur capacité, notamment, de toucher les groupes cibles. Un certain nombre d'initiatives ont été prises pour améliorer l'information sur le marché du travail afin d'évaluer l'impact sur ces groupes. Une analyse approfondie de ces données devrait faciliter l'élaboration et la mise en œuvre de politiques en faveur des femmes. Il faut donc compiler des informations sur le marché du travail qui puissent être ventilées par sexe et par âge. Les autres groupes qui sont un sujet de préoccupation particulier, notamment les personnes âgées et les minorités ethniques, doivent aussi être identifiés. Les données doivent renseigner sur les

Encadré 2.2. Statistiques différenciées par sexe au Liban

Dans le cadre du Programme sur l'élaboration de statistiques nationales différenciées par sexe au Liban, trois ateliers ont été organisés pendant la période 1998-99 dans le but de soutenir la capacité libanaise dans le domaine de la production, de l'utilisation et de la diffusion de statistiques différenciées

par sexe. Ces ateliers ont été tenus dans le cadre du programme régional actuellement entrepris dans neuf pays arabes. L'objectif à long terme était de promouvoir au niveau national l'élaboration d'une politique intégrant la problématique hommes-femmes.

pauvres. Elles doivent notamment renseigner sur les tendances en matière de pauvreté et d'inégalité ainsi que sur les caractéristiques des ménages et des individus à faible revenu. Ce sont là des aspects spécifiques de la question globale de l'amélioration des systèmes d'information sur le marché du travail. Des informations plus pertinentes et une analyse plus «pointue» permettent de dégager les bases nécessaires pour définir, mettre en œuvre avec le suivi nécessaire et évaluer des politiques efficaces.

La réadaptation axée sur la communauté (RAC) s'est révélée un moyen efficace de promouvoir le travail décent pour personnes handicapées en Iraq en créant et en renforçant les comités RAC, en étendant la couverture géographique et en accordant des prêts pour des activités génératrices de revenus. Parmi les enseignements tirés du projet en Iraq, on peut dire que la méthode RAC est plus efficace pour la réinsertion des personnes handicapées qu'une approche tra-

Encadré 2.3. Programme de réhabilitation et de réinsertion des ex-détenus en Palestine

L'OIT a fourni l'assistance technique nécessaire à l'Autorité palestinienne pour la mise en place d'un programme de réhabilitation et de réinsertion socio-économique d'ex-détenus libérés à la suite des accords d'Oslo (1993). Ce programme a été prolongé pour une seconde phase en 1998. Ce programme à composantes multiples offre aux ex-détenus un certain nombre de services divers: assurance maladie, assistance pour la recherche d'emplois, formation professionnelle, soutien à la formation continue, subventions salariales, servi-

ces de réhabilitation et des services de prêts et services annexes fournis aux entreprises pour des activités génératrices de revenus. Plus de 18 000 ex-détenus ont bénéficié de cette assistance selon des critères objectifs, transparents et non discriminatoires. Ce programme, couronné de succès, a fait l'objet des commentaires les plus élogieux de la communauté de donateurs et est considéré par l'Autorité palestinienne comme l'un de ses programmes emblématiques.

Encadré 2.4. Réinsertion comme salariés des femmes et des hommes handicapés par la guerre et les mines terrestres au Cambodge

Un projet OIT de renforcement de l'administration du travail pour la promotion de l'emploi et la mise en valeur des ressources humaines a pour objectif d'aider les personnes handicapées, notamment par la guerre ou les mines terrestres, d'intégrer la main-d'œuvre en tant que salariés. Ce sont pour la plupart des amputés. Ce projet a permis à l'administration du travail de fournir des services plus efficaces aux travailleurs atteints d'une incapacité. L'OIT coopère aussi avec le World Rehabilitation Fund, un partenaire pour l'exécu-

tion d'un projet financé par le PNUD sur la réinsertion socio-économique des victimes de mines terrestres, son rôle consistant à soutenir certaines activités au Cambodge. En particulier, l'OIT aide à créer une association d'organisations représentant les producteurs d'artisanat dans le secteur informel, qui sont atteints d'un handicap. Elle organise aussi un Groupe consultatif d'entreprises chargé de faciliter la formation professionnelle et l'insertion de personnes handicapées dans le secteur structuré.

ditionnelle reposant sur les institutions de formation classiques; les projets de microfinancement sont plus efficaces dans les zones rurales que dans les zones urbaines; la durabilité de l'impact est assurée lorsque sont clairement définies des politiques et stratégies nationales. Au vu de l'efficacité de l'approche communautaire de la réinsertion socio-économique de ce groupe cible spécifique, démontrée par le projet en question, le PNUE et l'OIT prévoient de lancer une nouvelle activité visant d'autres groupes cibles, tels que les femmes, les jeunes et les personnes âgées.

Des projets RAC similaires ont été mis en œuvre au Yémen et en République arabe syrienne. Des initiatives sont prises pour créer d'autres structures RAC en Cisjordanie et à Gaza ainsi qu'en Oman et à Bahreïn.

Comment mesurons-nous le travail?

Des efforts ont été faits dans la région pour intégrer le travail rémunéré et non rémunéré dans les politiques nationales. L'OIT participe à un groupe d'experts en ressources régionales, composé de spécialistes de pays de la région Asie-Pacifique et qui traite de questions telles que les statistiques de la main-d'œuvre, la comptabilité nationale et le rôle des femmes dans le développement. Ce groupe se penche sur un certain nombre de problèmes comme le secteur informel, le travail des enfants, l'utilisation du temps et les travailleurs à domicile, et s'efforce notamment d'incorporer dans les statistiques nationales les activités autrefois considérées comme des travaux ménagers plutôt que comme un emploi. Cela a déjà été fait au Népal.

Encadré 2.5. Enquête sur la main-d'œuvre au Népal en 1998-99: Amélioration des mesures statistiques des activités des femmes

Il est fréquent que les enquêtes statistiques réalisées en Asie ne rendent pas suffisamment compte de l'activité économique des femmes et des enfants. Les interviewers et les répondants ont tendance à considérer à tort que le «travail» s'entend uniquement des activités génératrices de revenus (en espèces ou en nature) et n'admettent pas que le «travail» recouvre de nombreuses activités non rémunérées qui font partie des obligations ménagères normales (notamment les travaux à la ferme, la collecte du bois de feu et de l'eau, le tissage au foyer, etc.).

En 1997, l'OIT a mis en œuvre un projet pour aider le Nepal Central Bureau of Statistics à élaborer et mettre en œuvre au Népal une enquête à grande échelle sur la main-d'œuvre ménagère. Les données de cette enquête couvraient la période de juin 1998 à mai

1999 et portaient sur 14 000 ménages de zones urbaines et rurales. Les résultats ont été publiés en janvier 2000.

L'enquête a mesuré l'emploi, le chômage et le sous-emploi du Népal, en veillant notamment à bien rendre compte des activités des femmes et des enfants grâce à un questionnaire spécialement conçu, auquel il convient d'ajouter une formation intensive des interviewers.

L'enquête sur la main-d'œuvre au Népal pour la période 1998-99 offre un exemple de méthode améliorée pour mesurer les activités économiques (et certaines activités non économiques) des femmes et des enfants. Cette méthode a été recommandée à d'autres pays asiatiques et pourrait être présentée comme pratique optimale de collecte de données statistiques sur ce sujet.

Il est important, cela va de soi, de disposer de statistiques reflétant correctement le travail des femmes: «Aussi longtemps que les femmes resteront statistiquement invisibles, leur travail, leur vie et leurs désavantages resteront invisibles aux décideurs et aux dirigeants. Les mots ont besoin de chiffres pour influencer une intervention dans le développement. Il est clair que, si aucune mesure n'est prise pour faire figurer correctement les femmes dans les livres, la productivité de la moitié de la main-d'œuvre restera dans l'ombre. L'approche stratégique qui permet une planification plus intégrée du développement, avec prise en compte des questions de parité hommes-femmes, consiste à améliorer les statistiques sur la problématique hommes-femmes³.»

Sous-emploi: les pertes cachées de capacités humaines

Les statisticiens du travail mesurent le sous-emploi de diverses manières, notamment sur la base des heures de travail, des compé-

³ Rashida Yoosuf, ministre des Affaires féminines et de la Protection sociale de la République des Maldives, citée par M.-F. Guerrero (directrice de publication) dans son ouvrage intitulé *Integrating paid and unpaid work into national policies: Selected papers*, bureau régional du PNUD pour l'Asie et le Pacifique, New York, 1999.

tences et des revenus. La Conférence internationale des statisticiens du travail (CIST) a élaboré récemment une norme internationale de sous-emploi en temps de travail. Cette norme permet de déterminer le nombre de personnes qui travaillent moins d'un certain nombre d'heures, de celles qui souhaiteraient travailler plusieurs heures de plus et de celles qui seraient disponibles pour cela. Le sous-emploi est aussi le terme utilisé pour qualifier des situations d'emploi «inadéquates», caractérisées notamment par des compétences inadaptées, des revenus insuffisants et un trop grand nombre d'heures de travail. Le problème de l'emploi inadapté peut toucher particulièrement les économies en transition et en cours de restructuration.

Il ressort de l'enquête sur la main-d'œuvre au Népal que plus d'un quart des salariés travaillent moins de 40 heures par semaine. D'une manière générale, le problème du sous-emploi en temps de travail touche davantage les femmes, dans les zones urbaines et chez les femmes qui travaillent à leur compte. Près de la moitié du sous-emploi est imputable à la morte-saison. En 1999, un tiers des travailleurs de Sri Lanka étaient employés moins de 40 heures par semaine. Les chiffres de 1997-98 pour le Pakistan montrent que 13 pour cent de la main-d'œuvre travaillaient moins de 35 heures par semaine ces années-là. Pendant la crise asiatique, un certain nombre d'employeurs de Thaïlande ont dû mettre leur personnel en horaire réduit pour ne pas avoir à payer des indemnités de licenciement. En outre, l'embauche de travailleurs à temps partiel a augmenté. Il en a résulté une forte augmentation du nombre de travailleurs sous-employés. Le nombre de personnes sous-employées travaillant moins de 35 heures par semaine a augmenté de 60 pour cent entre le troisième trimestre de 1997 et le troisième trimestre de 1998. Selon des rapports publiés sur l'enquête sur la main-d'œuvre au Viet Nam, les deux cinquièmes de la main-d'œuvre étaient sous-employés en 1999. Pour les jeunes entre 15 et 24 ans, ce chiffre est de 48 pour cent.

Formation en vue du travail

Le défi du changement

L'éducation et la formation sont un moyen de sortir du chômage, du sous-emploi et de la pauvreté. A cette fin, la plupart des pays de la région devront investir davantage dans l'éducation et la formation. Les politiques et stratégies de mise en valeur des ressources humaines sont indispensables pour répondre aux besoins changeants du marché du travail. Assurer l'employabilité dans le contexte d'une économie en mutation qui requiert des compétences nouvelles et plus

élevées, tel est l'objectif vital d'une révision des systèmes d'éducation et de formation.

Parmi les défis actuels, il y a ceux qui découlent du rythme soutenu de la mondialisation et de la compétitivité internationale ainsi que de l'impact de plus en plus général des technologies de l'information et de la communication. En outre, l'éducation et la formation doivent répondre à l'évolution de l'organisation du travail et aux impératifs découlant du vieillissement de la population. Comme l'a montré le nombre préoccupant de diplômés de l'université sans emploi en Inde, par exemple, l'éducation et la formation ne peuvent être le seul vecteur de la création d'emplois; elles doivent aller de pair avec d'autres politiques, notamment le développement économique et la promotion de l'emploi. Mais une éducation et une formation de qualité sont le meilleur moyen d'améliorer les conditions socio-économiques et d'empêcher et de combattre l'exclusion et la discrimination, notamment en matière d'emploi.

Conscientes de cette nécessité, certaines autorités nationales ont réorienté leurs systèmes d'éducation et de formation de manière à développer les capacités pertinentes pour exploiter les possibilités offertes par une économie mondiale de la communication. La région est le théâtre d'efforts soutenus visant à accroître l'efficacité des systèmes nationaux d'éducation et de formation pour promouvoir l'emploi et la cohésion sociale. Une telle approche recouvre les possibilités d'éducation et de formation dans tous les types de cadre: écoles, institutions, domicile, travail et communauté.

***De l'éducation à l'emploi:
une voie pas toujours bien tracée***

Les politiques actives du marché du travail qui impliquent, entre autres, des programmes de formation, des subventions salariales, des programmes d'apprentissage et des services de placement n'ont pas toujours réussi à garantir une insertion dans des emplois décentés. Il conviendrait d'élaborer de nouvelles approches sur la base des enseignements tirés grâce à des méthodes communautaires, des programmes de parrainage spéciaux, des services de placement électroniques et des services d'appariement en direct des offres et des demandes d'emploi ainsi que des politiques plus traditionnelles. Il conviendrait également d'accorder une plus grande attention au secteur privé et, notamment, d'explorer les technologies de l'information et de la communication à la recherche de possibilités novatrices d'insertion des jeunes de la région dans un emploi productif.

En ce début de siècle, l'emploi des jeunes reste un problème grave. D'après les estimations du BIT, 70 millions de jeunes à la recherche d'un emploi ne peuvent en trouver, dont 80 pour cent dans des pays en développement et des pays en transition. Il y a presque deux fois plus de chômage chez les jeunes que chez les adultes. Dans de nombreux pays, la proportion est plus forte. Les jeunes sont souvent les derniers recrutés et les premiers licenciés. Ils ont moins de chances d'être protégés par la législation. Les jeunes travailleurs sont exposés, en nombre disproportionné, au chômage de longue durée, recrutés pour des emplois précaires ou limités à des travaux à court terme. De ce fait, de nombreuses jeunes femmes et de nombreux jeunes gens sont économiquement inactifs, soit parce qu'ils n'intègrent pas la main-d'œuvre, soit parce qu'ils en sont éjectés. Les jeunes socialement défavorisés sont particulièrement touchés. L'inactivité, le chômage et le sous-emploi des jeunes perpétuent le cycle vicieux de la pauvreté et de l'exclusion. Le chômage des jeunes entraîne des problèmes sociaux tels que la délinquance, le vandalisme et la toxicomanie. «Le chômage chez les jeunes peut être dévastateur, et les gouvernements ont essayé, de diverses façons, de traiter ce problème. Mais les politiques en faveur des jeunes, notamment le recrutement préférentiel, se sont révélées pour l'essentiel inefficaces pour la simple raison qu'elles ne sont pas économiquement viables⁴.»

Dans les pays en développement, les taux de chômage classiques ne rendent pas compte de la gravité des problèmes d'emploi des jeunes, car de nombreux jeunes gens ne peuvent se permettre de rester sans revenus. Au lieu de cela, l'insuffisance des possibilités de travail est générateur d'emplois occasionnels, de travail intermittent, d'arrangements précaires et de revenus modestes. Le sous-emploi touche de plein fouet les jeunes qui travaillent dans des unités de production familiales et dans le vaste secteur informel. Les emplois temporaires de faible qualité peuvent même nuire aux perspectives futures des jeunes travailleurs.

Les études sur l'emploi des jeunes sont éloquentes quant au lourd fardeau que doivent supporter les adolescents et les femmes. Dans certains pays, les jeunes entre 15 et 19 ans sont plus touchés par le chômage déclaré que les adultes entre 20 et 24 ans. Dans de nombreux pays, il y a plus de jeunes femmes que de jeunes hommes au chômage ou sans activité. Les femmes font souvent l'objet de discrimination en matière d'éducation, de formation et d'emploi. La promotion de l'emploi des jeunes a également un rôle à jouer dans les

⁴ Kofi A. Annan: *Nous, les peuples: Le rôle des Nations Unies au XXI^e siècle* (New York, Nations Unies, 2000), p. 19.

efforts d'édification de la paix et de prévention des conflits, comme en témoignent les interventions de l'OIT aux Iles Salomon et au Timor oriental.

Pour toutes ces raisons, la promotion de l'emploi productif pour les jeunes doit occuper une place bien en vue dans le programme de l'OIT en faveur d'un travail décent. Il convient d'élaborer et de mettre en œuvre, avec le suivi nécessaire, des politiques efficaces pour le marché du travail et la promotion de l'emploi afin d'offrir aux jeunes femmes et aux jeunes hommes des débouchés et des possibilités de revenus.

En Asie occidentale et plus particulièrement dans les Etats membres du Conseil de coopération du Golfe, l'OIT œuvre pour favoriser l'émancipation économique des jeunes et des femmes en les associant à la création de micro-entreprises et de petites entreprises. Des séminaires de sensibilisation sont prévus à Bahreïn et au Qatar. L'OIT étudie aussi la possibilité d'incorporer la formation en gestion d'entreprise dans les instituts de formation professionnelle pour encourager les jeunes à se prendre en charge par des initiatives diverses.

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, le Président de la Banque mondiale et le Directeur général du BIT ont constitué un réseau de réflexion de haut niveau sur le chômage des jeunes «qui fera appel aux dirigeants les plus créatifs de l'industrie privée, de la société civile et des milieux économiques afin de trouver des moyens originaux de résoudre ce problème difficile». Dans le cadre de cette initiative, l'OIT a créé une équipe spéciale chargée d'étudier les moyens d'offrir des débouchés aux jeunes par le biais des technologies de l'information et de la communication et de réduire le fossé entre le secteur non structuré et l'économie du savoir.

***Le vieillissement de la population:
un défi et un bouleversement pour les schémas de travail,
les systèmes de formation, les soins de santé et les régimes
de pensions***

La baisse des taux de natalité a entraîné le vieillissement de la population dans presque toutes les régions du monde. Cela se répercute sensiblement sur le rapport de la population jeune à la population âgée. Cependant, si ces tendances induisent des problèmes, elles offrent aussi des possibilités. S'il est vrai qu'une plus forte proportion de personnes âgées aura des répercussions sur les dépenses de santé et de retraite et induira de plus fortes demandes de travail non rétribué dans les professions humanitaires, représentées essentiellement par des femmes, la possibilité existe aussi d'assurer à de petites

Tableau 2.3. Vieillesse de la population

	Population de plus de 60 ans (en pourcentage de la population totale)					Population de plus de 80 ans (en pourcentage de la population totale)				
	1980	2000	2010	2030	2050	1980	2000	2010	2030	2050
Total mondial	8,6	10,0	11,1	16,8	22,1	0,8	1,1	1,5	2,2	4,2
Asie	6,8	8,7	10,2	17,1	23,5	0,4	0,8	1,1	2,0	4,3
Asie de l'Est	7,9	11,2	13,6	24,0	30,2	0,5	1,1	1,7	3,2	7,1
Asie centrale du Sud	6,1	7,0	7,9	13,0	20,0	0,4	0,6	0,8	1,3	2,8
Asie du Sud-Est	5,6	7,2	8,3	15,1	22,6	0,4	0,6	0,8	1,4	3,6
Asie occidentale	6,1	7,1	7,7	12,2	18,0	0,6	0,6	0,9	1,3	2,8

Source: BIT: Rapport sur le travail dans le monde 2000, p. 272.

cohorte de jeunes un plus vaste accès à une éducation de qualité. Le grand âge est synonyme de pauvreté pour de nombreuses personnes qui travaillent. Une vie plus longue, une meilleure santé et une baisse de natalité impliquent la nécessité d'insérer un plus grand nombre de personnes âgées dans des emplois décents par des programmes de promotion de l'emploi et de formation. Autre problème à traiter: le différentiel hommes-femmes dans les tranches d'âges élevées engendrera un nombre croissant de veuves qui seront confrontées à une perte de statut social et de protection juridique dans de nombreuses sociétés⁵.

Le problème des ressources pour la formation professionnelle et l'allocation optimale de ces ressources: définir les priorités

Les coûts afférents à l'allocation et au maintien des ressources et des infrastructures pour la formation professionnelle sont désormais prohibitifs pour de nombreux gouvernements de la région. L'évolution technologique rapide et l'actuelle organisation du travail requièrent d'énormes investissements. De nombreux pays ont de plus en plus de mal à trouver les ressources nécessaires. Pour les pays pauvres, c'est une tâche impossible. La capacité de financement public est mise à rude épreuve: programmes d'ajustement structurel, politiques fiscales restrictives et aide réduite au développement. La compétition accrue et les bas salaires ont incité les gouvernements, les

⁵ BIT: *Rapport sur le travail dans le monde 2000: Sécurité du revenu et protection sociale dans un monde en mutation* (Genève, 2000).

entreprises et les travailleurs à réduire leurs budgets pour l'éducation et la formation.

Pour permettre l'allocation efficace des maigres ressources en priorité à la formation professionnelle, il faut déterminer quelles sont les compétences requises (par type d'entreprise et par groupe communautaire), si ces compétences s'acquièrent plus facilement en cours d'emploi ou hors poste de travail (ou une combinaison des deux), et qui fournira les ressources et par quels moyens: le secteur public, le secteur privé ou les travailleurs eux-mêmes?

La formation doit être reliée aux possibilités d'emploi. S'il n'y a pas de débouchés, les programmes de formation professionnelle sont une vaine promesse. Cela revient à gaspiller les maigres ressources financières et humaines, engendrant finalement un sentiment de frustration susceptible de dégénérer en conflits sociaux.

Le problème de l'accès à la formation professionnelle: ceux qui ont le plus besoin de qualifications ne peuvent recevoir de formation

Les débouchés sont limités pour ceux qui n'ont pas accès à la formation professionnelle et aux possibilités de formation continue. L'inégalité en matière d'accès accentue les inégalités existantes découlant du faible niveau d'instruction et du niveau insuffisant des compétences de base. Cette inégalité d'accès à la formation tend à accentuer les inégalités de compétences dans toutes les sociétés, les travailleurs hautement qualifiés ayant plus de chances de recevoir une formation complémentaire que les travailleurs faiblement qualifiés.

L'accès aux programmes publics de formation professionnelle est souvent restreint en raison du nombre limité de places disponibles. Cependant, le secteur public n'attire guère les stagiaires, parce que la formation qu'il offre est de piètre qualité ou que les programmes d'études ne sont pas adaptés. L'accès à la formation est fréquemment restreint aux personnes ayant déjà atteint un certain niveau d'études. Les pauvres risquent davantage d'être exclus. L'accès d'autres catégories est limité par des programmes de formation mis en œuvre spécifiquement à l'intention de groupes socialement défavorisés, comme c'est le cas au Cambodge, en Chine, dans la République démocratique populaire lao et en Thaïlande.

Dans certains pays de la région, la tradition veut encore que les filles suivent une formation exclusivement féminine, et non mixte, ce qui limite l'éventail des formations offertes aux intéressées. Par

ailleurs, dans de nombreux pays, le caractère étroit et démodé de la formation «masculine» traditionnelle, qui ne suit pas les besoins du marché, rend celle-ci peu attrayante pour ceux qui en bénéficient.

Les institutions du secteur privé proposent généralement une formation dans des domaines où l'investissement est vite amorti. Parmi ceux-ci figurent l'étude des langues, l'informatique et la gestion. Alors que certaines entreprises sont prêtes à payer leurs travailleurs pour leur permettre d'assister à des programmes de formation, aussi bien publics que privés, de nombreux travailleurs paient de leur poche. Les grandes entreprises performantes ont davantage les moyens d'investir dans la formation professionnelle que les petites et moyennes entreprises.

C'est en permettant aux groupes vulnérables, notamment les jeunes, les personnes handicapées, les personnes déplacées et les pauvres, d'accéder plus facilement à l'éducation et à la formation que l'on fera de la formation un facteur vraiment efficace de la création d'emplois, de la croissance économique et de l'intégration sociale. Le fait de garantir aux femmes l'égalité d'accès à toutes les formes de formation et d'éducation constituera une étape importante vers l'égalité des hommes et des femmes dans l'emploi. Autre enjeu considérable: mettre la formation à la portée de ceux qui en ont le plus besoin, aussi bien pour accroître la productivité que pour améliorer les revenus dans les zones rurales et dans le secteur non structuré.

Par ailleurs, la formation est un élément important de la réintégration sociale des anciens combattants et des personnes touchées par un conflit. L'OIT continue à participer à cet effort, par exemple aux Iles Salomon et en Palestine. En outre, la formation joue un rôle précieux dans les efforts de reconstruction suivant une catastrophe naturelle, comme c'est le cas au Gujerat (Inde), où l'on cherche à développer les compétences professionnelles avec l'aide de l'OIT.

L'une des stratégies adoptées par les pays de la région pour améliorer l'employabilité consiste à associer les administrations locales à l'effort de formation pour le secteur non structuré. Ces courts programmes conçus sur mesure pour certains groupes cibles adoptent un mode de formation informel. A cet égard, la méthode de formation dite communautaire, élaborée par l'OIT, est considérée comme un moyen particulièrement utile de promouvoir le travail indépendant au sein des communautés pauvres, dans les zones rurales comme dans les centres urbains. L'efficacité de cette méthode réside dans le fait que les interventions sont fondées sur les besoins et déterminées par la demande; la formation offre des compétences pratiques pour des débouchés repérés à l'avance.

Les dispensateurs de formation: quel est le meilleur?

Les jours des programmes de formation élaborés et mis en œuvre avec des fonds publics sont comptés. Le rôle des gouvernements évolue, passant de celui d'agent à celui de promoteur, qui consiste à encourager la coopération entre les partenaires sociaux et à fournir des informations et des mécanismes de planification et de coordination des besoins de formation en fonction du marché du travail. Les gouvernements doivent aussi créer des cadres propices et prospectifs offrant la possibilité aux employeurs, aux travailleurs et aux institutions de recevoir des orientations et un soutien pour l'éducation et la formation dans des économies en pleine mutation. La question est de savoir si les gouvernements sont capables d'assumer ces rôles. Il convient cependant de noter que, dans certains pays de la région, l'Etat est souvent la seule source de formation professionnelle.

Il est évident aujourd'hui que la formation en cours d'emploi, complétée par une instruction individuelle, est la méthode la plus efficace pour inculquer des compétences. Au Japon, dans la République de Corée et à Singapour, l'apprentissage en entreprise est la principale méthode de formation professionnelle depuis de nombreuses années. La Malaisie s'inspire de cette tendance. Cependant, la Fédération des employeurs de Malaisie rencontre une certaine résistance à l'apprentissage interne, de la part de quelques grandes entreprises et de la plupart des petites et moyennes entreprises de la région de la côte est. Dans le cas de la République de Corée, on peut ajouter que le gouvernement avait déjà consenti, dans le cadre du Conseil de planification économique, un investissement massif dans la formation professionnelle, investissement qui a largement contribué à améliorer la situation économique. Une formation sur le tas a été introduite plus récemment à titre complémentaire. De nombreuses sociétés thaïlandaises recherchent la caution de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) et sont, de ce fait, tenues de proposer à leur personnel une formation officielle. Cependant, la majorité des travailleurs des entreprises thaïlandaises acquièrent leurs compétences sur le tas et en fonction des besoins, seules quelques entreprises étant disposées à rechercher des arrangements plus systématiques avec des établissements de formation publics et privés. Le gouvernement thaïlandais a reconnu la nécessité d'apporter son soutien aux entreprises en les amenant par des incitations à collaborer et participer aux programmes de formation professionnelle⁶.

⁶ Areeya Rojvithee, *Successful Practices in Human Resources Development in the Workplace: Contribution from Labour Management and Governance – Two case Studies from Thailand*, ministère royal thaïlandais du Travail et du Bien-être social, 2000.

***La qualité marchande des compétences:
délivrance de certificats pour quoi, pour qui, par qui?***

Les questions concernant la reconnaissance des titres de compétence et l'attestation d'aptitudes professionnelles ont toujours été controversées. L'évaluation est souvent effectuée en dehors du lieu de travail, parfois pendant la formation ou tout de suite après. Dans de nombreux cas, les compétences acquises ne sont pas celles requises dans le monde du travail. En vérité, le rythme auquel évolue la technologie implique des compétences adaptables et transférables entre des domaines très divers. La rapidité avec laquelle les nouveaux emplois sont créés et les anciens évoluent rend également difficiles la reconnaissance et l'attestation des titres et des compétences; ce qui est certifié comme une compétence nécessaire peut changer d'un mois sur l'autre. Il convient de revoir intégralement cette procédure. Des pays comme l'Australie, le Royaume-Uni et certaines parties des États-Unis sont en train de mettre au point un système suffisamment souple de normes et d'équivalences en matière de qualifications. Des questions telles que les compétences essentielles, les compétences générales, le savoir tacite, la gestion des tâches et des imprévus et la capacité de travailler en équipe sont aujourd'hui des éléments reconnus comme indispensables. Le Programme de développement des qualifications pour l'Asie et le Pacifique (APSDEP) a travaillé ces trois dernières années avec un certain nombre de pays à l'élaboration de normes régionales pour les compétences modèles. De nouveaux travaux sont en cours pour créer un cadre permettant l'application du modèle dans différents pays de la région.

Incitations: qu'est-ce qui amènera un travailleur à rechercher, à accepter et à mettre en pratique une formation?

Faute d'incitations concrètes à recevoir une formation, telles qu'une augmentation de salaire, de meilleures chances de promotion ou un relèvement du statut social, de nombreux travailleurs sont réticents à participer à des programmes de formation. Par ailleurs, il ne suffit plus d'améliorer l'efficacité et la qualité des modes existants d'éducation et de formation, car ils ont été élaborés pour répondre aux exigences d'une autre époque. Des étudiants, des stagiaires et des travailleurs, produits de ces systèmes, ont aujourd'hui un bagage lacunaire, notamment sur le plan de l'apprentissage cognitif et social des compétences nécessaires pour survivre dans un environnement de plus en plus fondé sur la connaissance. Les entreprises de haute technologie fondées sur le savoir se plaignent souvent que les

diplômés de collèges et d'universités n'ont pas la capacité d'acquérir de nouvelles compétences et d'assimiler de nouvelles connaissances⁷.

Un certain nombre de pays asiatiques conjuguent leurs efforts pour restructurer leurs systèmes d'éducation afin de répondre aux besoins du secteur moderne. Cependant, cela suppose un ferme engagement du gouvernement à entreprendre les réformes nécessaires: restructuration de l'éducation, adoption de politiques appropriées, cadre réglementaire et environnement favorable au développement d'une économie du savoir. Le secteur privé doit participer à l'élaboration de nouvelles politiques qui redéfinissent le cadre éducatif pour répondre aux exigences d'une économie du savoir, car les établissements d'enseignement ne seront peut-être pas en mesure de le faire.

Recyclage pour «se réintégrer»

Les systèmes de recyclage pour travailleurs licenciés sont une composante essentielle des politiques d'intervention sur le marché du travail et l'une des préoccupations centrales des syndicats de la région. Cependant, il convient de créer et développer des systèmes adéquats de placement de travailleurs licenciés dans des emplois salariés, d'une part, et d'aide à ceux qui veulent s'installer à leur compte, d'autre part.

Par exemple, les systèmes officiels de formation en Asie du Sud n'offrent que des possibilités très limitées de recyclage des travailleurs licenciés. La plupart d'entre eux savent à peine lire et écrire, et il est possible que certains d'entre eux n'aient ni l'envie ni la capacité d'embrasser une nouvelle profession. Des études réalisées en Inde ont indiqué que, sur dix travailleurs licenciés par suite d'une privatisation, un seul exprimait le désir de se convertir et de se recycler et près de la moitié d'entre eux souhaitaient s'installer à leur compte. Cependant, les possibilités de recyclage en Inde restent très limitées. L'enseignement tiré de ces études est qu'il convient de mettre en œuvre davantage de programmes de formation au travail indépendant et de programmes d'appui consécutif à la formation. Ici, la méthode susmentionnée de formation «communautaire», conçue par l'OIT, pourrait s'appliquer de façon efficace. Pour améliorer l'efficacité du recyclage et du placement des travailleurs, il convient d'accorder davantage d'attention aux questions suivantes: accès aux activités de re-

⁷ D. L. Cogburn : *Globalization, knowledge, education and training in the information age*, Centre for Information Society Development in Africa [http://www.unesco.org/webworld/infoethics-2/eng/papers/paper-23.html].

qualification; coût de ces activités et coûts entraînés pour les travailleurs licenciés, adaptation à la demande du marché du travail, accès aux moyens mis en place pour faciliter la création d'entreprises.

Stratégies d'emploi, politiques macroéconomiques et planification du développement

La crise asiatique a démontré qu'il est non seulement nécessaire d'avoir des polices informées pour la régulation de la demande, pour les taux de change et les incitations économiques, mais aussi un cadre d'exécution efficace, avec une gouvernance transparente, des institutions fortes et des lois appropriées. Ainsi doit être assuré un cadre favorable au développement des entreprises. D'où la nécessité d'une protection contre des placements volatils en valeurs de portefeuille et d'incitations à la mise en valeur des ressources humaines. Les politiques devraient promouvoir un avantage comparatif dans une économie mondiale en mutation. La stratégie d'emploi consiste à intensifier la formation professionnelle dans le domaine de la haute technologie, ce qui suppose que des décisions soient prises en ce qui concerne les dépenses publiques d'éducation et de formation ainsi que les politiques de promotion directe des investissements étrangers.

Une croissance économique rapide qui ne s'accompagne pas d'une politique de promotion de l'emploi, d'une mise en valeur des ressources humaines et d'un système de protection sociale expose les économies comme celle de la Thaïlande à de violentes récessions. Une partie importante des emplois créés par la promotion de l'entreprise favorisera le développement des micro, petites et moyennes entreprises en leur offrant des services et des infrastructures permettant d'accroître la productivité et la rentabilité. L'exploitation des potentialités du secteur informel pour créer des emplois et des possibilités de revenus devrait faire partie intégrante des efforts de développement de l'entreprise. Soucieux d'atténuer l'impact de la crise économique, les gouvernements de la région ont lancé des programmes de création d'emplois, conjugués avec les initiatives de développement communautaire. Au sortir de la crise, ces programmes doivent être réévalués sous l'angle de leur contribution à l'emploi durable et au développement communautaire. Il conviendra de renforcer les services publics de l'emploi pour que soient assurés des services supplémentaires et que soit faite une analyse des politiques. En particulier, les systèmes internes de gestion informatisée doivent être développés. Le coût social résultant des licenciements massifs et de la réduction des revenus provoquée par la crise économique souligne la

nécessité d'améliorer la protection sociale. Un certain nombre de questions ont été soulevées concernant les salaires minima, en termes d'échelons et de mécanismes. Alors que des études récentes ont clarifié certains de ces problèmes, il sera nécessaire d'obtenir un complément d'information pour permettre aux pays de choisir les politiques propres à soutenir la reprise économique. Il faudra pour cela améliorer l'information sur les décisions décentralisées et les incitations au niveau de l'entreprise.

Les politiques en matière de migrations devraient être examinées dans le cadre de plans de développement des ressources humaines. La priorité la plus élevée devrait être accordée aux mesures visant à éliminer la traite des femmes et des enfants. De manière plus générale, des mesures doivent être prises pour que l'égalité de traitement entre hommes et femmes, telle qu'elle est inscrite dans la loi, soit mise en application dans les politiques nationales. Pour orienter la structure de production et les exportations vers des produits à forte valeur ajoutée, il faudra relever le niveau de compétence des travailleurs en leur offrant une meilleure éducation et une meilleure formation. Cela suppose des stratégies nationales et des politiques coordonnées. Le dialogue social permet de prendre de meilleures décisions en matière d'emploi. Les systèmes de relations du travail doivent être renforcés par un mécanisme tripartite amélioré et par de meilleures relations bipartites. Il faudra se pencher sur les sérieuses lacunes que présentent les informations et les analyses sur lesquelles sont fondées les politiques du marché du travail.

La Banque mondiale et le FMI ont approuvé les propositions visant à placer la lutte contre la pauvreté au centre de l'assistance accordée à des conditions préférentielles aux pays à faible revenu dans le cadre des stratégies de réduction de la pauvreté propres à ces pays, ces stratégies étant exposées dans un Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP). Le Directeur général du BIT a insisté sur le fait que le meilleur moyen de s'en sortir pour la majorité des pauvres est d'accéder à un travail décent. La poursuite du programme en faveur d'un travail décent en étroite coopération avec les gouvernements, les organisations de travailleurs et d'employeurs et d'autres partenaires nationaux et internationaux de l'OIT devrait ouvrir d'importantes perspectives à la lutte contre la pauvreté. Les activités déployées par l'OIT dans le domaine des droits fondamentaux de l'homme au travail, de la promotion de l'emploi, de la protection sociale et du dialogue social peuvent contribuer au développement des CSLP en favorisant l'intensification des processus de participation nationaux et en déterminant les politiques et actions convenant aux circonstances

propres à chaque pays. Sur les sept pays identifiés pour ce programme, trois appartiennent à la région Asie-Pacifique: Cambodge, Népal et Pakistan.

Que faut-il faire pour que les marchés du travail soient actifs?

En théorie, les forces du marché devraient équilibrer l'offre et la demande de main-d'œuvre. Dans une concurrence «parfaite», les marchés du travail déterminent les taux de salaire et les niveaux de l'emploi. Du côté de la demande, les employeurs font des choix concernant les niveaux de production, l'utilisation de la technologie et le panachage des ressources. Du côté de l'offre, les travailleurs choisissent entre chercher un nouvel emploi, déménager dans un autre endroit ou acquérir une éducation et une formation. Il est probable que les employeurs et les travailleurs soupèsent leurs décisions en fonction des coûts et avantages de chaque option. Les employeurs s'efforcent de produire au moindre coût, et les travailleurs cherchent à gagner le plus possible. Dans une économie concurrentielle, le marché du travail répartit revenus et produits entre les membres de la société. Les marchés du travail déterminent les déplacements et les rémunérations de travailleurs entre les divers secteurs, professions et régions. Dans ce processus, le revenu est distribué aux personnes actives sur le marché du travail. Mais, dans la pratique, le processus d'ajustement peut être lent et inopérant. Les crises économiques, les changements structurels, l'incertitude politique et le conflit armé sont quelques-uns des facteurs générateurs de chômage et de sous-emploi. Les travailleurs découragés poursuivent leur recherche d'emploi ou se retirent du marché du travail. Soucieux de corriger ces déséquilibres, ces distorsions et ces imperfections, les gouvernements s'attaquent aux défaillances du marché et au problème de l'inégalité des chances et s'emploient à rééquilibrer la répartition des revenus. Des interventions ciblées sont faites pour réduire la pauvreté et lutter contre la discrimination. Outre les stratégies générales de croissance et de développement, des politiques actives du marché du travail sont élaborées dans le but d'améliorer son fonctionnement. Elles peuvent servir à améliorer les résultats en termes d'efficacité, de croissance, d'équité et de justice sociale.

Les politiques actives du marché du travail nécessitent l'adoption de mesures en faveur du capital humain, de la création d'emplois et des services d'appariement de l'offre et de la demande d'emploi. Du côté de l'offre, cela suppose des activités de formation et de recyclage, des services d'orientation, de conseil et de placement, ainsi

qu'une mobilité de la main-d'œuvre. Du côté de la demande, les politiques actives du marché du travail exigent la mise en œuvre d'activités de création d'emplois et la réalisation de travaux publics, la subvention d'emplois salariés, la promotion du travail indépendant, l'appui aux petites entreprises, la promotion du secteur privé et l'encouragement au développement communautaire par des initiatives locales. L'activité des bureaux de placement consiste à aider des hommes et des femmes à trouver un emploi, des entreprises à trouver des travailleurs répondant à leurs besoins, des employés à changer d'emploi, et des personnes au chômage à retrouver un emploi.

Pendant la crise asiatique, les pays de la région ont utilisé ces politiques pour faire face au grave problème de chômage et de sous-emploi. Les possibilités d'amélioration sont notamment une meilleure coordination entre les bureaux et agences chargés de mettre en pratique les diverses composantes des politiques actives du marché du travail. Les ministères du Travail, par exemple, tireraient avantage d'une meilleure coordination interne. Il semble également qu'il y ait une fragmentation et un chevauchement des politiques et des programmes mis en œuvre par différents ministères. D'autres difficultés ont découlé de la conception et du ciblage des programmes. Ces problèmes montrent la nécessité de développer la capacité des gouvernants et de l'administration du travail. En outre, gouvernement, employeurs et travailleurs ont exprimé la nécessité d'améliorer les systèmes d'information sur le marché du travail.

L'OIT et la Banque mondiale recommandent l'adoption de politiques actives du marché du travail dans les cas de reprise économique faisant suite à une crise, par exemple aux Philippines. Il semble que cette approche convienne aussi aux autres types de crise, comme les catastrophes naturelles et les conflits armés, où le chômage s'accroît fortement, surtout chez les jeunes, comme on l'a constaté récemment au Timor oriental et aux Iles Salomon.

Approches intégrées grâce à l'analyse par pays

L'OIT recommande depuis quelque temps d'adopter des approches intégrées de l'emploi et de la main-d'œuvre à travers les objectifs nationaux et les équipes multidisciplinaires. Dans le cadre des suites données au Sommet mondial pour le développement social, l'OIT a entrepris un certain nombre d'examen par pays de la politique de l'emploi en consultation avec les gouvernements, les travailleurs et les employeurs. Ces examens sont alignés sur la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, de l'OIT. Dans la région, ce type d'examen a été entrepris au Népal, en Thaïlande et

au Pakistan. Au Yémen, un examen est en cours sur des questions aussi diverses que la réforme du cadre juridique, l'élaboration d'une stratégie de promotion de l'emploi par les PME et la réforme des systèmes de sécurité sociale. L'examen de la politique de l'emploi en Thaïlande a dépassé les aspects traditionnels de la promotion de l'emploi et des marchés du travail et a été étendu à une vaste gamme de politiques dans le cadre de l'objectif national de travail décent et de compétitivité internationale. Il portait sur la protection sociale et le dialogue social, éléments essentiels de la politique de l'emploi. Les normes du travail et le souci d'égalité entre les hommes et les femmes étaient d'importantes questions regroupant différents domaines. Ainsi, l'examen de la politique de l'emploi de la Thaïlande sert d'exemple au programme pilote en faveur du travail décent, et l'équipe spéciale régionale pour le travail décent⁸ est actuellement constituée pour promouvoir une approche intégrée des quatre objectifs stratégiques de l'OIT: *promouvoir et mettre en œuvre les normes et les principes et droits fondamentaux au travail; accroître les possibilités pour les femmes et pour les hommes d'obtenir un emploi et un revenu convenables; accroître l'étendue et l'efficacité de la protection sociale pour tous; renforcer le tripartisme et le dialogue social.*

En plus des analyses globales tripartites par pays, l'OIT a mené des consultations pour faciliter l'établissement de priorités politiques et la création de cadres de politique générale pour la région. Ainsi, dans le cadre du suivi du Sommet mondial pour le développement social et afin de renforcer la capacité des Etats Membres à contribuer à une croissance durable à long terme dans la région, le bureau régional de l'OIT pour les Etats arabes a organisé en 1999 une «Consultation régionale sur le suivi du Sommet mondial pour le développement social».

Le rôle des systèmes d'information et d'analyse

Pour élaborer des politiques efficaces du marché du travail, canaliser des moyens d'investissement dans la mise en valeur des ressources humaines et mettre au point les techniques appropriées de production dans une économie concurrentielle, il est indispensable d'avoir un système efficace d'information sur le marché du travail. Les dirigeants ont besoin que leur soient fournies en temps voulu des

⁸ L'Equipe régionale pour le travail décent est provisoirement organisée et installée au bureau régional de l'OIT pour l'Asie et le Pacifique à Bangkok. Elle se compose de quatre spécialistes. Chaque membre est invité à formuler des commentaires d'ordre général ou à établir des rapports sur chaque domaine spécifique quand le directeur régional lui en fait la demande.

Encadré 2.6. Examen par pays de la politique de l'emploi, appliqué à la Thaïlande: thèmes principaux

Les principaux thèmes couverts par l'examen de la politique de l'emploi en Thaïlande sont le travail décent et la compétitivité internationale. L'examen fait apparaître la nécessité de renforcer les institutions du marché du travail afin d'assurer des possibilités de travail décent. Comme les emplois supplémentaires seront, à l'avenir, créés dans les entreprises privées plutôt que dans le secteur public, la promotion de l'entreprise revêt une importance primordiale. Le gouvernement a mobilisé des ressources afin d'investir dans le social et de créer les emplois nécessaires pour atténuer l'impact de la crise économique. Ces ressources seront intégrées aux efforts entrepris en parallèle pour assurer l'autonomisation communautaire. Il convient de déterminer et de mettre en œuvre des mesures de protection sociale. La mise en valeur des ressources hu-

maines est un élément clé de la compétitivité de la Thaïlande, et les réformes en cours des systèmes d'éducation et de formation devraient répondre à ces impératifs. Assigner un rôle plus important à la formation dans les entreprises privées doit être une priorité. Le renforcement des institutions tripartites et l'intensification des relations bipartites sont la clé d'un dialogue social efficace en vue d'assurer une productivité accrue et un travail décent. Un certain nombre de mesures sont proposées qui prévoient notamment des réformes législatives. Enfin, un système amélioré d'information sur le marché du travail est nécessaire pour asseoir sur une base saine la politique du travail et la politique sociale. Il faudrait renforcer le système existant pour répondre à cette nécessité.

Source: BIT: Decent Work for All: Targeting Full Employment in Thailand: Country Employment Policy Review (Bangkok: ILO EASMAT, 2000).

informations fiables et précises sur les tendances en matière d'emploi, de chômage et de sous-emploi. Ils ont besoin d'informations pour analyser l'offre et la demande d'emploi et pour mettre en œuvre des politiques d'intervention sur le marché du travail, qui insèrent les

Encadré 2.7. Une stratégie nationale pour promouvoir l'emploi des femmes au Yémen

Au Yémen, l'OIT s'est efforcée de créer un cadre de politique générale en faveur de l'emploi des femmes. Un groupe de travail national comprenant les partenaires tripartites, les ministères directement concernés et le secteur des ONG a été constitué dans le but d'arrêter une stratégie nationale globale en faveur de l'emploi des femmes. Ce pro-

cessus consultatif a trouvé son aboutissement dans un séminaire visant à obtenir un consensus national. Ce séminaire a été inauguré par le Premier ministre, et la stratégie a été officiellement approuvée par le cabinet ministériel yéménite. L'OIT aide actuellement le gouvernement à mettre en œuvre cette stratégie.

nouveaux arrivants dans le travail productif et procurent aux travailleurs déplacés de nouveaux emplois. Les services de placement ont besoin d'informations pour appairer les demandeurs d'emploi avec les avis de vacance. Ils ont aussi besoin d'informations sur les entreprises, la formation et le crédit pour créer des possibilités de travail indépendant. Une meilleure information est nécessaire pour évaluer les avantages et les coûts que représente pour l'Etat et la société le renforcement des systèmes de protection sociale pour les travailleurs touchés par le chômage, la maladie, les accidents, un décès ou une incapacité. Les investisseurs potentiels ont besoin d'informations sur les compétences professionnelles, les taux salariaux et la législation du travail. Les formateurs ont besoin de recevoir du marché du travail des informations sur les compétences recherchées et la main-d'œuvre requise.

La crise économique a mis en évidence certaines des forces et faiblesses des systèmes d'information sur les marchés du travail de l'Asie-Pacifique. Les efforts déployés pour analyser les causes de l'actuelle situation économique en vue de proposer des solutions aux problèmes du marché du travail ont alerté les utilisateurs sur ces lacunes dans l'information produite et diffusée par diverses agences. Pour analyser les tendances quantitatives et qualitatives des emplois et évaluer les résultats de l'activité économique, il faut disposer de meilleures informations sur les marchés du travail. De telles informations sont aussi indispensables à l'évaluation des programmes existants ou prévus de création d'emplois, de création d'entreprises, de services de placement, de développement des compétences professionnelles, de protection sociale et de promotion du dialogue social. Il est nécessaire d'accroître la capacité des institutions de formuler les programmes et politiques pour l'avenir, compte tenu des principes énoncés dans la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, ainsi dans la convention (n° 150) sur l'administration du travail, 1978.

De nombreux Etat Membres appartenant à la région de l'Asie occidentale considèrent comme hautement prioritaire la création d'institutions du marché du travail et le renforcement de la capacité institutionnelle d'analyser et de surveiller le marché du travail.

Les discussions ont montré que l'on prenait parfois l'information sur le marché du travail pour des données statistiques au lieu d'y voir un concept général comprenant aussi bien des informations qualitatives que des données quantitatives. Ces sources sont complémentaires. Outre des informations améliorées, une meilleure capacité d'analyse de ces informations est également souhaitée. Par ailleurs,

Encadré 2.8. Certaines initiatives de l'OIT pour améliorer l'information sur les marchés du travail dans la région de l'Asie et du Pacifique

Statistiques du travail:

- Enquêtes par sondage sur la main-d'œuvre au Népal et au Viet Nam
- Enquête par sondage améliorée sur la main-d'œuvre en Thaïlande
- Examen des statistiques du travail au Cambodge, en Chine, au Népal, en Thaïlande et au Viet Nam
- Mise à jour et examen des statistiques du travail au Liban
- Enquête par sondage sur la main-d'œuvre dans le secteur agricole dans la République arabe syrienne
- Avis concernant l'enquête par sondage sur la main-d'œuvre au Qatar
- Examen de la méthodologie appliquée pour l'estimation du taux de chômage en Jordanie

Systèmes d'information sur les marchés du travail:

- Formation dans le domaine de l'information et de l'analyse concernant le marché du travail en Thaïlande
- Information améliorée sur le marché du travail aux fins de la promotion de l'emploi en milieu urbain en Chine
- Utilisation des statistiques des salaires pour les négociations collectives en Chine
- Information sur le marché du travail destinée aux services de l'emploi au Viet Nam

- Service de placement électronique en Malaisie
- Harmonisation des systèmes d'information sur le marché du travail dans les Etats membres du Conseil de coopération du Golfe
- Mise en place d'un système d'information sur le marché du travail en coopération avec l'Autorité palestinienne

Propositions concernant l'information sur le marché du travail:

- Amélioration des enquêtes auprès des établissements en Chine, en Thaïlande et au Viet Nam
- Amélioration des statistiques fondées sur les dossiers administratifs au Cambodge, en Chine, en Mongolie, en Thaïlande et au Viet Nam
- Amélioration du système d'information sur le marché du travail au Viet Nam
- Formation de statisticiens du travail en Chine
- Atelier de formation dans le domaine de l'information sur le marché du travail et du développement de l'informatique en Malaisie
- Enquête par sondage sur la main-d'œuvre en Mongolie

la demande d'informations s'étend, au-delà des contours généraux du marché du travail, aux groupes cibles de zones locales, en sorte que les organismes publics et les organisations de travailleurs peuvent canaliser leur soutien au profit des populations nécessitant une assistance.

Le Bureau international du Travail a joué un rôle dans la compilation et la diffusion en temps opportun d'une série d'informations et de statistiques pertinentes à travers ses Indicateurs clés du marché du

Encadré 2.9. La sélection des indicateurs et la crise en Thaïlande: taux de chômage déclaré en relation avec le pouvoir d'achat des salaires

Le choix des indicateurs du marché du travail pour en mesurer les performances est important comme cela a été avéré dans le cas de la crise économique asiatique en Thaïlande. Si les taux de chômage servent à mesurer l'impact de la crise sur les travailleurs en Thaïlande, l'effet a été progressif au sens que les groupes à revenu supérieur ont été plus touchés que les groupes à faible revenu. Les taux de chômage ont plus augmenté dans les zones urbaines que dans les zones rurales, davantage à Bangkok qu'ailleurs, touchant plus les travailleurs en âge très actif que les jeunes demandeurs d'emploi et plus aussi les travailleurs les plus instruits que les moins instruits. Cependant, si l'on utilise le total des revenus réels au titre de salaires pour mesurer l'impact, la relation est inversée. Ce sont les travailleurs les plus pauvres qui ont été les plus du-

rement touchés par la crise économique. Les gains salariaux ont diminué davantage dans les zones rurales que dans les zones urbaines; davantage aussi dans les régions les plus pauvres comme le nord-est que dans les régions les plus riches comme Bangkok. Les jeunes travailleurs ont été plus durement touchés que les travailleurs adultes. La baisse des revenus au titre des salaires a été plus sensible dans le secteur privé que dans le secteur public, et plus sensible aussi dans les petites entreprises que dans les grandes entreprises. Les gains salariaux ont évolué, le travail à faible revenu cédant la place à des emplois mieux rémunérés. C'est seulement dans le cas de la répartition entre les hommes et les femmes que les effets sur les gains salariaux se sont traduits par une répartition mieux équilibrée entre les hommes et les femmes.

travail (ICMT). Ces indicateurs sont conçus pour observer les tendances nationales, régionales et mondiales en matière d'emploi et encourager les décideurs à utiliser de meilleures informations pour mener de meilleures politiques. Dans la région, plusieurs pays ont manifesté leur intérêt pour l'élaboration d'indicateurs du marché du travail afin d'améliorer les bases de données nationales et de faciliter les comparaisons sur le plan international. La sélection des indicateurs du marché du travail s'est révélée importante au cours de la crise asiatique. L'encadré 2.9 illustre l'exemple de la Thaïlande.

Les services de l'emploi de la région utilisent de plus en plus des services en ligne pour fournir des informations sur les possibilités et les vacances d'emploi. Ce système facilite le placement des femmes et des hommes. Ces services pourraient être développés de manière à inclure des informations sur de nouvelles possibilités de travail indépendant. Les bases de données peuvent servir à améliorer la gestion interne des services de l'emploi et à déterminer de meilleures politiques pour les marchés du travail.

Encadré 2.10. Le système d'assurance chômage en République de Corée

En 1995, la République de Corée a introduit un système d'assurance-emploi qui combine le programme traditionnel d'indemnités de chômage avec les politiques d'intervention sur le marché du travail. Ce système a joué un rôle important en mettant en œuvre diverses mesures politiques dans le cadre de programmes de stabilisation de l'emploi, de formation professionnelle et

d'indemnités de chômage. Le système d'assurance-emploi a pris beaucoup d'importance pendant la crise financière.

Les principales composantes de ce système sont les suivantes: i) programme de stabilisation de l'emploi, ii) programme de formation professionnelle, et iii) indemnités de chômage.

Source: Kil-Sang Yoo: *The Employment Insurance System in Korea* (Séoul, Korea Labour Institute, 1999).

Le rôle des services de l'emploi

Les principales fonctions des services de l'emploi sont les suivantes: appairer les demandeurs d'emploi et les vacances d'emploi, produire et diffuser des informations sur le marché du travail, mettre en œuvre des politiques actives du marché du travail, administrer les systèmes d'assurance chômage, verser des indemnités de chômage ou autoriser de tels versements, et réglementer les bureaux de placement privés. Les services supplémentaires consistent entre autres à dispenser des cours de formation, à exploiter des unités de production et à administrer des programmes d'emploi à l'étranger de travailleurs nationaux⁹.

En général, les services publics de l'emploi enregistrent et placent une faible proportion de demandeurs d'emploi. Les ateliers sur l'emploi que l'OIT a organisés récemment sur la Rive occidentale et à Gaza illustrent les efforts déployés pour renforcer la capacité de ces services. Ces ateliers ont centré leur attention sur la situation du moment, sur la création de services et sur les opinions des fonctionnaires concernant les services de l'emploi. Par ailleurs, un guide à l'usage des services publics de l'emploi a été élaboré pour permettre aux fonctionnaires de se familiariser avec la structure et l'activité des bureaux de l'emploi, les types d'emploi, les systèmes de classification, les services de placement et la codification des données.

La protection contre le chômage est souvent liée à des politiques d'intervention sur le marché du travail. Dans ce cas, les services de

⁹ R. Heron: *Employment Services: An Introductory Guide* (Bangkok, ILO EAS-MAT, 1999).

Encadré 2.11. Les incidences sur l'emploi de la restructuration économique en République de Corée

En réaction à la crise économique asiatique, la République de Corée a décidé d'entreprendre des réformes structurelles en commençant par le secteur des finances, les entreprises, le marché du travail et le secteur public. Les orientations et les priorités pour un ordre du jour des réformes ont été déterminées par le biais de consultations tripartites. Les politiques du travail visent à réduire le chômage et à introduire des mesures propres à conférer une plus grande flexibilité au marché du travail, à renforcer les droits des travailleurs et à développer un filet de sécurité sociale. Malgré une reprise rapide après la crise, les pertes d'emploi incessantes ont généré un conflit social. Les conflits du travail persistent malgré une prise de conscience du rôle des négociations tripartites, de la coopération volontaire et des relations du travail.

Le taux de chômage devrait être de 4,4 pour cent en février 2000, en baisse par rapport à la valeur de crête de 8,6 pour cent en février 1999. Cependant, les fermetures d'entreprises et les licenciements dans les institutions financières devraient contribuer à l'augmentation du nombre de chômeurs. En outre, l'arrivée sur le marché des diplômés de l'enseignement supérieur et le ralentissement de l'activité dans le secteur de la construction pendant la période hivernale accroissent encore le nombre total des sans-emploi. Alors que le nombre de chômeurs atteint près d'un million, le gouvernement tente de faire face à l'énorme coût financier de la restructuration économique et à la forte résistance des syndicats.

Depuis le début de la crise, des commissions tripartites ont été convoquées avec la participation du gouvernement, de la FKTU (Fédération des syndicats de Corée), de la KCTU (Confédération coréenne des syndicats) et des associations d'employeurs pour examiner toute une série de problèmes, notamment la politique macro-économique, la stabilité des prix, la gestion d'entreprise, la compétitivité nationale et la sécurité sociale.

Les mesures contre le chômage consistent notamment à apporter une assistance au maintien de l'emploi; à placer les travailleurs évincés dans de nouveaux emplois par l'intermédiaire de services de présentation pour un emploi et grâce à la formation professionnelle; à créer des possibilités d'emploi à court terme; et à développer des filets de sécurité sociale. Des possibilités sont offertes aux chômeurs non couverts par une assurance chômage, y compris aux nouveaux arrivants sur le marché du travail. Ces programmes consistent aussi à aider les personnes sans emploi à monter leur propre affaire.

Les principales composantes des mesures contre le chômage en République de Corée sont les suivantes: subventions au maintien de l'emploi, aide à la réinsertion de chômeurs, formation professionnelle pour améliorer l'employabilité, allocations spéciales et prêts aux ménages pour leur permettre de garder un niveau de vie minimum, protection contre les arriérés de salaire et garantie d'indemnité de retraite, mesures spéciales contre le chômage pour les ouvriers du bâtiment et les nouveaux arrivants sur le marché du travail.

Source: KOILAF: Unemployment Stabilization Policy Measure, Résumé de la politique de restructuration des entreprises et de stabilisation de l'emploi publié en novembre 2000 par le ministère du Travail. (<http://www.koilaf.org/publications/2000-13.html>).

l'emploi font office d'interface entre l'assistance publique et les travailleurs déplacés. L'assurance chômage peut être subordonnée à la recherche active d'un emploi, à la participation à des programmes de formation professionnelle ou à des services d'orientation professionnelle. En théorie, la protection contre le chômage devrait être complémentaire de programmes d'insertion dans des emplois stables. L'objectif est de maintenir des incitations qui attirent les hommes et les femmes vers des emplois productifs tout en les protégeant contre les aléas d'un chômage déclaré (et, faut-il l'espérer, provisoire). De même, l'assistance sociale payée sur une base temporaire ne peut remplacer une protection contre le chômage assurée par une politique active du marché du travail. La crise asiatique a démontré qu'un filet de sécurité conçu à la hâte ne peut se substituer à un système de sécurité sociale pleinement intégré et à une politique de lutte contre la pauvreté. Là encore, il convient de concentrer les efforts sur le plein emploi. Les services de l'emploi devraient être une source d'information sur les succès locaux et sur les meilleures pratiques internationales en matière de politique d'intervention sur le marché du travail.

***La réforme des entreprises publiques:
les économies en transition***

Les réformes des entreprises publiques dans les économies en transition posent de graves difficultés, notamment en termes de main-d'œuvre excédentaire et de licenciements massifs. Les changements structurels de l'économie se reflètent dans la demande de main-d'œuvre. De graves bouleversements ont résulté des modifications survenues dans la composition, le type et la qualité des emplois. La faible demande de main-d'œuvre et les taux de chômage élevés peuvent induire de faibles taux de participation. Il peut en résulter du chômage de longue durée, d'importantes disparités régionales, de graves arriérés de salaire et de faibles niveaux de revenu réel. La réduction des salaires affecte le pouvoir d'achat, la demande globale et la croissance économique. L'inadéquation des compétences professionnelles met à rude épreuve les systèmes d'éducation et de formation.

***Le secteur informel: stratégie de survie
ou créneau commercial?***

«La plus grande partie du secteur informel est constituée d'unités et d'activités de production aux fins de subsistance, motivées par la nécessité de survivre et caractérisées par de faibles niveaux de revenu, de productivité, de compétences professionnelles, de technologie

Encadré 2.12. Améliorations du milieu de travail par le I-WEB en Inde

Des groupements de micro et petites entreprises fondées sur les compétences artisanales traditionnelles ont vu leurs activités se développer grâce aux couplages avec le secteur organisé des exportations. Cependant, des problèmes d'environnement de travail au sein de ces groupements sont apparus du fait, d'une part, de l'accroissement des activités induit par ces couplages et,

d'autre part, des pressions concurrentielles s'exerçant sur les techniques et compétences traditionnelles. L'OIT a lancé un programme pilote de création de petites entreprises et d'amélioration des conditions de travail au moyen de son instrument, l'I-Web (Améliorez votre milieu de travail et votre entreprise), dans un groupement de fabrication de produits en laiton à Moradabad (Inde).

et de capitaux, et par de faibles couplages avec le reste de l'économie. Cependant, il a également été observé qu'il existe des segments modernes et dynamiques du secteur informel qui sont capables de générer une croissance significative, des revenus élevés et des créations d'emploi et/ou d'avoir des couplages avec le marché émergent et les entreprises du secteur officiel, notamment celles qui sont associées aux nouvelles techniques d'information et de communication¹⁰.»

Ainsi, le secteur informel doit être considéré comme un fourre-tout en cas de récession économique et comme un terrain susceptible de donner naissance à des entreprises. Tout récemment, le secteur structuré de l'économie a élaboré de nouvelles formes de travail indépendant et de nouvelles formules de sous-traitance afin de réduire les coûts et de tourner les règlements en vigueur. Les femmes travaillant à domicile tiennent une place importante dans ces stratégies. Dans le secteur informel de nombreux pays asiatiques, les femmes constituent la majorité des sous-traitants et des travailleurs indépendants, qu'elles exercent leur activité à domicile, dans la rue ou dans de petites unités de production qualifiées d'ateliers de misère. Nombre d'entre eux sont des travailleurs à domicile au sens de la convention (n° 177) sur le travail à domicile, 1996, produisant des biens ou services à l'extrémité de la chaîne de sous-traitance. L'existence d'activités informelles étroitement liées au secteur structuré de l'économie par le biais de chaînes de production a compliqué les récentes évaluations du rôle joué par le secteur informel dans la réaction à la crise économique asiatique. Du fait que l'économie parallèle et le secteur agricole représentent ensemble une stratégie de survie et un

¹⁰ BIT: «*Concept Paper*», Informal Sector Task Force, (Genève, 2000).

Encadré 2.13. Donner droit de parole et protection aux travailleurs à domicile en Thaïlande

Le gouvernement de la Thaïlande encourage le travail à domicile, mais entend protéger en même temps les travailleurs de ce secteur. Après avoir dispensé pendant plusieurs années une formation aux travailleurs à domicile, le ministère du Travail et de la Protection sociale a créé à Bangkok un centre de promotion des produits et crée actuellement, dans dix provinces, des centres de promotion, de développement et de protection du travail à domicile. Home-Net Thailand, un réseau d'ONG, des

groupes professionnels de village, des groupes d'épargne et des groupes de veuves, des coopératives et quelques syndicats se sont organisés pour que les travailleurs à domicile puissent faire entendre leur voix dans le débat politique. L'OIT apporte son soutien technique et financier aux efforts visant à améliorer la protection des travailleurs à domicile, qu'il s'agisse de leur fournir une aide juridique, de faire progresser la santé et la sécurité au travail ou de développer la sécurité sociale.

filet de sécurité, ils sont contracycliques dans la mesure où ils tendent à l'expansion quand l'économie tend à la contraction. Les petites entreprises, et même les micro-entreprises, se développent en période de croissance économique, tandis que les éléments de l'économie parallèle qui correspondent à des activités de survie se développent durant les récessions et les crises. Par ailleurs, la composante de l'économie parallèle qui est liée au secteur structuré par l'intermédiaire d'artisans domestiques, en particulier les travailleurs à domicile et hors domicile, semble suivre une tendance procyclique.

La majorité des gouvernements de la région encourage activement le travail à domicile chez les groupes défavorisés des zones urbaines et rurales, en tant que moyen important d'atténuer la pauvreté et de promouvoir le développement socio-économique. Le travail à domicile permet aux femmes d'assumer leurs responsabilités professionnelles et familiales, quoique souvent au prix d'un énorme stress. Le fait de gagner ses propres revenus peut amener la femme à jouer un rôle plus important dans la prise de décisions concernant la famille et la communauté. Cependant, le lien entre les débouchés économiques et l'émancipation sociale n'est pas automatique. De nombreuses femmes travaillent de longues heures dans des conditions malsaines ou pour un salaire dérisoire. De plus en plus de femmes rejoignent les rangs des travailleurs à domicile dans les pays touchés par la crise ou dans les économies en transition.

L'Association des femmes travaillant à leur compte (SEWA) en Inde a aidé à mener la campagne internationale de six ans pour que

Encadré 2.14. Centre de ressources en faveur des femmes chefs d'entreprise en Chine

En 1999 et en 2000, l'OIT a aidé les employeurs chinois (CEC/CEDA) à élaborer une documentation de base en vue de la création d'un centre de ressources chargé d'aider les associations de femmes chefs d'entreprise. Cette initiative vise à aider l'organisation des employeurs à jouer un rôle actif dans la

promotion du travail décent en faveur des femmes en permettant à celles-ci de créer et de gérer leur propre entreprise. En décembre 2000, l'OIT a aidé l'organisation des employeurs à élaborer un plan de travail pour les trois prochaines années au sujet de ce projet de centre de ressources.

soient reconnus aux travailleurs à domicile des droits équivalant à ceux des travailleurs du secteur structuré, une initiative qui a conduit à l'adoption de la convention sur les travailleurs à domicile. Alors qu'aucun pays d'Asie n'a ratifié la convention n° 177, les gouvernements et les organisations ont pris plusieurs initiatives pour mettre en œuvre ses dispositions, notamment l'élaboration de politiques nationales allant dans ce sens et la promotion d'organisations d'entraide pour ces groupes à dominante féminine.

Depuis plusieurs années, l'OIT apporte son soutien à la création et à la direction d'entreprises en faveur des femmes dans la région Asie-Pacifique. Se fondant sur les enseignements tirés de cette expérience, l'Organisation mène actuellement un projet visant à permettre aux organisations d'employeurs nationales de jouer un rôle plus actif dans le soutien et la promotion de l'esprit d'entreprise chez les femmes.

Petites entreprises, travail indépendant et coopératives: issues à l'informalité

Les programmes en faveur du travail indépendant ont ceci de caractéristique qu'ils sont conçus pour offrir des possibilités de formation, des ressources complémentaires et un environnement favorable à la création et à l'amélioration des petites entreprises de groupes cibles. L'objectif est d'accroître la productivité par la dotation en actifs, la fourniture de crédits, la formation professionnelle et l'initiation à l'activité d'entreprise. Le microfinancement vise à soutenir les efforts de participation à la création de services bancaires ruraux et de micro-entreprises permettant de générer des revenus et de l'épargne; il est aussi utilisé pour renforcer la sécurité alimentaire des ménages. Les problèmes courants sont un ciblage inefficace et l'absence des préalables indispensables: organisations, infrastructure de commer-

Encadré 2.15. Initiatives du secteur privé dans les économies insulaires du Pacifique

La plupart des emplois dans les pays insulaires du Pacifique doivent être créés par une intensification des initiatives du secteur privé. Ces initiatives, compte tenu de l'économie de petite échelle, consisteraient dans la plupart des cas à créer des petites et micro-entreprises. Le développement du secteur informel est un facteur déterminant dans le processus de création d'emplois de qualité, aussi bien dans les zones rurales que dans les centres urbains. Le travail indépendant et la formation axée sur la communauté sont des formes efficaces d'intervention dans la création d'emplois durables dans les sociétés culturellement favorables. La promotion de la micro-entreprise encourage progressivement une tendance au développement, en sorte que les petites et micro-entreprises peuvent croître pour s'élever à l'avenir au rang de moyennes entreprises.

Il est absolument vital de revoir la politique des petites et micro-entreprises, de la définir et de créer un environ-

nement propice à leur croissance. A cet égard, l'examen des dispositions réglementaires ou la déréglementation, les facilités de crédit, le soutien institutionnel, la création de pépinières d'entreprises, une aide directe et clinique ainsi que d'autres mesures sont indispensables à la croissance saine des petites entreprises et du secteur informel dans la région du Pacifique Sud.

Les coopératives jouent désormais un rôle insignifiant (sauf à Fidji) dans la promotion de l'emploi dans cette sous-région. De nombreux gouvernements s'efforcent de redynamiser le mouvement coopératif dans la sous-région. Les politiques des coopératives ont été examinées. L'introduction d'un modèle efficace de coopérative est un domaine auquel s'intéresse un groupe de pays (Fidji, Kiribati, Iles Salomon, Samoa, Tonga, Vanuatu et Papouasie-Nouvelle-Guinée) après le succès du projet sous-régional de l'OIT sur le développement des coopératives.

cialisation, expérience de l'activité d'entreprise et services d'appui. Les principaux avantages peuvent être la création d'emplois et la génération de revenus sur une base durable; une consommation accrue et une épargne plus importante; une conscience collective au sein des groupes cibles; une participation plus active des femmes et des jeunes; enfin, une meilleure utilisation des services bancaires.

Au fil des années, l'OIT a élaboré un programme «Gérez mieux votre entreprise» (GERME) pour une gestion pratique des petites entreprises. Les documents de formation comprennent trois composantes: i) la première, «Connaissez le monde de l'entreprise», vise à encourager l'esprit d'entreprise et le travail indépendant comme une option de carrière, notamment pour les stagiaires des établissements de formation professionnelle et technique. Elle renseigne sur les qualités requises et sur les difficultés liées au démarrage et à l'exploitation d'une entreprise qui marche bien; ii) la seconde, «Démarez votre entreprise», développe les compétences nécessaires pour démarrer

Encadré 2.16. GERME et la VCCI au Viet Nam

Au Viet Nam, l'OIT met en œuvre un projet au titre du programme «Gérez mieux votre entreprise» (GERME), le financement étant assuré par l'Organisme suédois pour le développement international. L'organisme de contrepartie est la Chambre de commerce et d'industrie du Viet Nam (VCCI). Ce projet est une réponse à la récente initiative du gouvernement consistant à promouvoir les micro et petites entreprises en offrant des possibilités de formation

et en apportant son soutien à la gestion des petites entreprises. Ce projet comprend désormais un soutien institutionnel, la VCCI faisant office de point focal du programme GERME au Viet Nam, et une orientation en matière de recherche et de prise des décisions, orientation qui vise à appuyer les efforts menés par GERME pour améliorer le cadre politique et réglementaire dans lequel évoluent les ménages et les micro-entreprises.

une petite entreprise. Elle utilise des méthodes de formation participative et combine les connaissances théoriques de base, les informations pertinentes et les activités pratiques. Ce cours est un moyen rentable d'aider les entrepreneurs potentiels à approfondir de manière systématique les aspects les plus importants du démarrage d'entreprise. L'un des résultats pratiques de la formation est l'élaboration d'un plan d'activités pour un projet d'entreprise, sous une forme susceptible d'être présentée à un organisme de crédit; iii) «Gérez mieux votre affaire» est une composante distincte mais liée aux premières,

Encadré 2.17. «Démarrez votre entreprise», «Gérez mieux votre affaire» et «Agrandissez votre entreprise» en Jordanie

Le gouvernement de la Jordanie est parvenu à créer, avec l'assistance technique et financière de l'USAID, un secteur de microfinancement viable pour faciliter la création et la prolifération de micro et petites entreprises. Néanmoins, on s'est vite rendu compte que, pour renforcer le secteur des petites et très petites entreprises, il fallait un programme de formation de qualité et rentable et de soutien autre que financier axé sur les besoins spécifiques de ces entreprises en Jordanie. Le gouvernement, le PNUD et l'USAID ont invité l'OIT à mettre en œuvre un programme complet d'appui à la formation en gestion de micro et petites entreprises en Jordanie. Le projet jordanien formulé et

mis en œuvre par l'OIT a analysé les besoins de formation et d'appui aux micro-entreprises et petites entreprises et élaboré, sur la base de ses conclusions, un programme complet de formation et d'appui en adaptant, remodelant et traduisant en arabe les modules de formation et d'appui intitulés «Démarrez votre entreprise» et «Gérez mieux votre affaire». En outre, le projet exécuté par l'OIT élabore actuellement un nouveau module de formation et d'appui intitulé «Agrandissez votre entreprise» à l'intention des micro et petits entrepreneurs désireux de réaliser leur exceptionnel potentiel de croissance et de contribuer ainsi à la création d'emplois de meilleure qualité.

qui peut compléter le module de formation «Démarez votre entreprise». Les éléments fondamentaux de cette composante couvrent les principes fondamentaux de la gestion d'entreprise, à savoir la commercialisation, le calcul des coûts, l'établissement des prix, les tâches élémentaires de tenue des livres comptables, les achats et les ventes. Les matériels sont d'une conception flexible et adaptable aux besoins de formation spécifique d'un groupe cible. Les manuels utilisent une méthode d'apprentissage spécialement conçue pour les propriétaires de petites entreprises dont le niveau d'instruction est relativement modeste. Les sujets sont présentés selon un système explicatif progressif, avec des illustrations de situations de la «vie réelle».

Compte tenu du grand nombre de travailleurs au chômage ou sous-employés et des débouchés limités dans le secteur structuré, les pays de l'Asie du Sud ont beaucoup insisté sur le travail indépendant en micro-entreprise et sur la création d'emplois dans les petites entreprises. Le travail indépendant en micro-entreprise, notamment dans le secteur informel, était un phénomène naturel en l'absence d'autres formes d'emploi. Néanmoins, divers programmes ont été lancés avec des résultats variables pour encourager la création d'emplois dans les micro et petites entreprises. Il reste cependant à déterminer dans quelle mesure les emplois créés étaient décents, productifs, rémunérateurs et durables.

Il est indéniable que ce sont les micro-entreprises et les petites entreprises qui ont créé le plus d'emplois en Asie du Sud. Pas moins de 80 pour cent de l'emploi non agricole en Inde est concentré dans les micro et petites entreprises; pour autant, les micro et petites entreprises n'ont contribué au PIB qu'à raison de 7 pour cent. Il existe des situations similaires dans d'autres pays de la sous-région. Ce qu'il reste à clarifier, c'est dans quelle mesure la faible productivité résulte des activités de subsistance menées sous pression concurrentielle et découle des choix politiques et du cadre réglementaire. La qualité de l'emploi demeure une préoccupation grave; le faible niveau des revenus et la médiocre qualité du milieu de travail sont aggravés par l'absence de protection sociale.

Les faibles revenus que tirent les travailleurs et leurs familles de leur activité en micro-entreprise dans le secteur informel les contraignent à passer trop d'heures au travail pour survivre. Cette activité ne leur laisse guère le temps et la capacité d'accéder à la technologie, au crédit et aux marchés, sauf s'ils sont organisés en coopérative. Cela vaut notamment pour les zones rurales, où la technologie, le crédit et le marché sont généralement très éloignés du centre d'activité. Dans la province centrale d'Uva à Sri Lanka, un programme de promotion de l'activité d'entreprise dans le secteur rural est actuellement mis en œuvre au moyen de la stratégie d'appui au mouvement

Encadré 2.18. Programme d'appui aux populations indigènes et tribales en Inde

INDISCO-India fait partie du programme interrégional d'appui aux populations indigènes et tribales par le développement d'organisations de type coopératif ou associatif mis en œuvre par l'OIT. Les populations indigènes et tribales, qui représentent plus de 8 pour cent de la population du pays, risquent de perdre leur savoir-faire et leur mode de subsistance sous l'effet de l'évolution économique rapide. A la suite d'une enquête d'évaluation des besoins réalisée en 1993, l'OIT a entrepris des projets pilotes dans les régions à domi-

nante tribale de Gujarat, Madhya Pradesh, Bihar et Orissa. Ces projets pilotes visent essentiellement à promouvoir des possibilités de travail indépendant par la gestion des ressources naturelles et par la génération de revenus agricoles et non agricoles, ainsi que la création d'emplois. Eu égard aux enseignements importants de la phase pilote, l'OIT s'efforce d'élaborer les modèles d'initiatives en faveur du travail indépendant parmi la population tribale en reliant les données d'expérience locales au cadre de politique générale.

coopératif de l'OIT. Si la promotion des coopératives à cette fin est un bon exemple de réponse à ce besoin, il existe d'autres réponses efficaces, par exemple par le biais de la promotion de l'I.Web en Inde (voir encadré 2.12).

De même, les populations indigènes et tribales, qui dépendent fortement des ressources naturelles et des compétences traditionnelles, souffrent de plus en plus de l'insuffisance des ressources et des moyens de survie à mesure que les activités modernes de développement empiètent sur leurs moyens d'existence traditionnels. L'OIT a mis en œuvre des programmes pour aider les travailleurs engagés dans des activités économiques marginales à se constituer en coopératives.

Les aspects importants pris en compte lors de l'élaboration des programmes de promotion de l'emploi sont le ciblage, l'efficacité, le renforcement des institutions, la répétition, la durabilité, le suivi et l'évaluation. L'expérience montre que de nombreux programmes ont oublié les plus pauvres. Il est possible d'améliorer le ciblage par divers moyens: critères de sélection bien définis, meilleure base d'information, mesures d'autociblage, procédures de sélection participatives. Pour le renforcement et le couplage des institutions, les activités de groupe et la constitution d'entreprises en coopérative sont encouragées, et des liens sont créés entre les organismes publics, les institutions non gouvernementales et les groupes cibles. Il va sans dire que la répétition des initiatives couronnées de succès accroît l'utilité des projets pilotes. Cependant, il n'est pas aisé d'établir

quels éléments ont déterminé le succès¹¹. Sont associés à la durabilité les éléments suivants: prise en compte de la problématique hommes-femmes, renforcement des capacités, autonomie, viabilité commerciale, programmes d'intégration, ressources locales, couplages avec des programmes ordinaires, approches participatives de l'administration des programmes et seuils critiques des fonds prêtables. Le suivi et l'évaluation devraient être une composante normale de tous programmes spéciaux de promotion de l'emploi. Cela suppose de meilleurs systèmes d'information tels que les enquêtes de référence, les indicateurs de performance, les mécanismes de rétro-information et l'évaluation participative.

Migrations aux fins de l'emploi: un défi particulier pour le programme en faveur d'un travail décent

L'Asie du Sud a continué de compter sur le Moyen-Orient pour l'émigration de la main-d'œuvre, à l'exception du Bangladesh qui a aussi exploité la demande malaisienne dans une certaine mesure. Etant donné les vastes frontières dans la région, les migrations et les filières de passeurs à travers les frontières sont courantes sur le sous-continent indien, l'Inde et le Pakistan étant à la fois pays d'origine et pays de destination. Sri Lanka est le seul pays d'Asie du Sud dont le gros des travailleurs migrants – principalement des travailleurs domestiques – est constitué de femmes. L'exode de main-d'œuvre qualifiée de l'Asie du Sud s'accroît avec la libéralisation des marchés du travail dans les pays développés, notamment pour les personnes ayant des compétences en informatique.

Les flux de migration temporaire en Asie du Sud-Est ont évolué, l'axe du Moyen-Orient se muant en flux intra-asiatique. Les Philippines et l'Indonésie représentent les principaux pays d'origine, alors que l'Asie orientale (Japon, Taiwan, Chine; Hong-kong, Chine; République de Corée), Singapour et la Malaisie sont les destinations principales. La Thaïlande est aussi devenue l'un des grands pays d'origine et de destination au cours des dix dernières années. Dans le Pacifique Sud, on ne manque pas d'éléments attestant un flux migratoire continu, essentiellement de jeunes travailleurs, des petites îles vers l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Facilitée par la communauté des facteurs culturels et linguistiques, la migration de travailleurs parlant

¹¹ Quelques enseignements des programmes de lutte contre la pauvreté sont résumés dans la publication suivante: M. Lipton, *Successes in Anti-Poverty* (Genève, BIT, 1998).

l'arabe au Moyen-Orient dépasse largement celle des travailleurs venant de pays extérieurs à la région.

Les principaux problèmes et les questions fondamentales de la région sont les suivants: forte incidence de la migration clandestine, filières transfrontalières de passeurs, ce trafic portant essentiellement sur des femmes et des enfants, gestion des flux migratoires et politiques de la migration, protection des droits fondamentaux des travailleurs migrants. Le plus grand nombre de migrants clandestins se rencontre en Malaisie (en provenance d'Indonésie) et en Thaïlande (en provenance du Myanmar), pour ne parler que des pays de cette sous-région.

***«Puis-je vous aider, s'il vous plaît,
à construire votre pays?» Les avantages de la migration
pour les pays d'accueil***

Les avantages de la migration ne sauraient se concevoir comme un flux à sens unique qui favoriserait uniquement le pays d'origine. Cependant, les pays d'accueil mentionnent rarement les contributions positives que les travailleurs migrants apportent à leur économie et à leur société. «Ce que la plupart des gens oublie, c'est que les travailleurs migrants ont apporté, de manière générale, une contribution positive aux pays d'accueil, aussi bien en soutenant leur développement socio-économique qu'en tant que main-d'œuvre pour des tâches que se refusait à accomplir la population locale¹².» Tous les travailleurs migrants, quel que soit leur statut, contribuent à la prospérité économique de la société d'accueil. Les entreprises et les employeurs des pays d'accueil réalisent des bénéfices énormes en exploitant les travailleurs migrants, notamment les travailleurs clandestins.

L'exode des cerveaux représente une perte considérable de l'investissement dans les ressources humaines. Il en découle, pour le pays d'accueil, une manne aussi exceptionnelle qu'imprévisible. A l'heure actuelle, cette migration est en pleine croissance du fait que de nombreux pays développés libéralisent l'entrée des travailleurs qualifiés, notamment des personnes ayant des compétences en informatique. Les pays d'accueil gagnent aussi en encourageant la participation des femmes à la main-d'œuvre, rendue possible par

¹² BIT: *Protecting the least protected: Rights of migrant workers and the role of trade unions (guidelines for trade unions)*, Bureau des activités pour les travailleurs, projet interdépartemental pour les travailleurs migrants 1994-95 (Genève, 1996).

l'embauche d'employées de maison étrangères. Certains pays d'accueil engrangent des revenus considérables en prélevant des taxes aux entreprises employant des travailleurs étrangers et qui peuvent faire supporter ce poids fiscal, partiellement ou intégralement, par les travailleurs eux-mêmes. La Malaisie et Singapour figurent parmi les pays levant de tels impôts.

**«S'il vous plaît, rentrez chez vous»:
les problèmes sociaux et politiques des migrations**

En Asie, les travailleurs migrants sont considérés comme des travailleurs strictement temporaires sans droit de résidence, même s'ils travaillent depuis plusieurs années dans les pays d'accueil. Des pays comme Singapour font certaines concessions ou exceptions pour les travailleurs hautement qualifiés. En revanche, les pays de l'Asie du Nord poursuivent encore une politique de non-admission à l'emploi des travailleurs non qualifiés, et ce malgré une pénurie flagrante de travailleurs de cette catégorie.

Pendant la crise économique asiatique, de nombreux travailleurs migrants ont constaté qu'ils n'étaient pas les bienvenus dans les pays d'accueil. Les principaux pays d'accueil de la région asiatique ont annoncé des programmes d'expulsions massives de travailleurs clandestins et le non-renouvellement des contrats de travailleurs migrants. Cependant, les rapatriements réels ont été moins nombreux que prévu en raison de la réticence des chômeurs locaux à accepter les emplois faiblement rémunérés laissés vacants par les étrangers. Les pays qui n'ont pas de politique d'admission légale des travailleurs non qualifiés ferment généralement les yeux sur la présence de travailleurs clandestins à l'intérieur de leurs frontières et ordonnent des descentes de police en période de récession. La plupart des problèmes liés aux migrations en Asie découlent des migrations clandestines et des filières de passeurs qui exposent les travailleurs migrants aux pires formes d'abus et d'exploitation. Même les travailleurs admis en toute régularité ne jouissent pas de l'égalité de traitement avec les ressortissants nationaux de la plupart des pays, ni des mêmes droits qu'eux en matière de sécurité sociale.

La protection des travailleurs migrants est compromise par le fait que ni les principaux pays d'origine ni les pays d'accueil de la région n'ont ratifié les conventions de l'OIT sur les travailleurs migrants. Seules la Nouvelle-Zélande et la Malaisie ont ratifié la convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, la Malaisie ne l'ayant signée que pour l'Etat de Sabah.

Encadré 2.19. Une étude du système kafeel au Koweït

L'existence d'un excédent de main-d'œuvre étrangère au Koweït est de plus en plus préoccupante. A la demande du gouvernement koweïtien, l'OIT a lancé une étude et une enquête visant à trouver des alternatives viables au systè-

me de recrutement actuel (kafeel, ou système de parrainage), établi comme le principal mécanisme pour faire venir des travailleurs étrangers et pour encadrer leur activité professionnelle et gérer leur séjour.

***Est-il possible de mieux organiser les migrations?
L'OIT et l'OIM***

La gestion des flux migratoires et l'adoption de politiques de migration crédibles est un défi majeur pour les pays d'Asie. Il est clair que tout ne peut être régulé par le seul jeu du marché. Alors que l'industrie privée du recrutement a beaucoup contribué à l'expansion des migrations dans la région, c'est aussi à elle que l'on doit de nombreuses pratiques douteuses, qu'il s'agisse du prélèvement de taxes excessives aux travailleurs, de la substitution de contrats ou de pratiques franchement frauduleuses. Les conventions bilatérales du travail entre les pays sont éminemment souhaitables pour prévenir de tels abus; cependant, rares sont les pays d'accueil qui sont prêts à utiliser de tels instruments. L'OIT aide les pays à élaborer des politiques afin d'assurer des migrations plus ordonnées aux niveaux national et régional, compatibles avec les normes internationales relatives aux travailleurs migrants. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a parrainé plusieurs initiatives récentes telles que la Déclaration de Bangkok sur les migrations clandestines, le processus de Manille et les consultations Asie-Pacifique, qui servent de cadres à un processus de consultation sur les questions brûlantes de la migration. Le mouvement syndical de la région est aussi très attentif à ce que soit assurée la protection des travailleurs migrants, conformément aux engagements pris au Colloque Asie-Pacifique sur le rôle des organisations syndicales à l'égard des travailleurs migrants, organisé par l'OIT à Kuala Lumpur, en décembre 1999.

Regarder vers l'avenir

Les besoins de formation dans une économie mondialisée

Il convient d'élaborer de nouvelles stratégies et méthodes de formation professionnelle pour relever les défis de la mondialisation rapide et de l'économie de l'information. Elles doivent répondre à la

nécessité de développer des compétences de base, d'acquérir de nouvelles compétences, d'assurer une plus grande flexibilité, d'encourager la formation permanente, de créer des institutions efficaces et de renforcer les systèmes de formation interactive. Des liens doivent être établis entre l'éducation et la formation ainsi que des canaux de communication entre employeurs et travailleurs. Cela supposera une plus grande participation du secteur privé.

***Construire sur la base des enseignements
et des pratiques exemplaires en mettant l'accent
sur la durabilité***

Les problèmes liés à la restructuration et à la transition ont poussé de nombreux travailleurs vers le secteur informel et vers les petites entreprises. Si les possibilités d'emploi et de revenu existent, il reste à faire en sorte que l'emploi soit décent et que le travail soit rémunérateur et viable. L'OIT, avec tous ses mandants traditionnels et d'autres partenaires, devrait continuer à dégager des enseignements et à repérer les meilleures pratiques.

***Se montrer à la hauteur des perspectives et des enjeux
de la nouvelle économie***

L'OIT et ses mandants doivent travailler ensemble avec les nouveaux partenaires pour mobiliser les potentialités de la nouvelle économie et réduire la menace d'une ségrégation par le numérique. Pour construire sur les questions et priorités telles que celles établies dans le Rapport sur l'emploi dans le monde 2001, les pays devraient rechercher les moyens d'utiliser les techniques de l'information et de la communication pour insérer les femmes et les hommes dans un travail décent.

***Utiliser des approches multidisciplinaires
et des stratégies intégrées***

L'examen par pays de la politique de l'emploi s'est révélé une méthode efficace pour fixer les priorités politiques pour la promotion de l'emploi et pour le marché du travail de la région. Les stratégies intégrées et les approches multidisciplinaires allant dans le sens des quatre objectifs stratégiques de l'OIT offrent une méthodologie efficace de promotion du travail décent. Les analyses globales devraient être poursuivies par le biais des consultations tripartites, des cadres d'action, des examens par pays de la politique de l'emploi et du programme pilote en faveur d'un travail décent.

Répondre à la demande d'information sur le marché du travail

Les rapports émanant des pays de la région ainsi que les réponses à la crise asiatique montrent qu'il existe une forte demande d'information sur le marché du travail permettant de mieux pourvoir aux besoins des services publics de l'emploi et facilitant l'identification, la formulation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques de l'emploi et de la main-d'œuvre. Les gouvernements, les employeurs et les travailleurs ont fait des systèmes d'information sur le marché du travail une priorité de haut rang.

Un engagement politique

Le présent chapitre a tenté d'identifier les facteurs susceptibles de renforcer la capacité nationale et régionale de s'attaquer de manière efficace et durable à ces redoutables problèmes que représentent le chômage et le sous-emploi. C'est un fait admis, naturellement, que la réalisation de l'objectif du plein emploi requiert non seulement des connaissances, un engagement et un dévouement sans faille, mais des investissements considérables. Il n'est possible de mobiliser de tels moyens qu'en prenant l'engagement politique national clair, constructif et ferme d'en finir avec ce gaspillage tragique de potentiel humain (et économique) que représentent le chômage et le sous-emploi. Cependant, c'est un investissement qui porte largement ses fruits. Les pays les plus prospères sont ceux qui sont dotés des meilleurs services de formation et de l'emploi, qui poursuivent les meilleures politiques du marché du travail et qui garantissent la meilleure protection sociale. Ils n'ont pas ces programmes parce qu'ils sont les plus riches. Ils ont créé leurs richesses grâce à ces programmes.