



Conseil d'administration

326^e session, Genève, 10-24 mars 2016

GB.326/INS/14(Rev.)

Section institutionnelle

INS

Date: 7 avril 2016

Original: anglais

QUATORZIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Rapport du Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation

Etude des incidences sur le marché du travail de l'afflux de réfugiés et de personnes déplacées de force: rapport oral de la présidente du groupe de travail

1. La Section de haut niveau du Conseil d'administration s'est réunie en tant que Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation le matin du lundi 21 mars 2016. J'ai présidé cette réunion, et mes collègues du bureau MM. Rønne et Cortebecq, respectivement Vice-président employeur et Vice-président travailleur du Conseil d'administration, se sont exprimés au nom de leurs groupes. Le Bureau avait préparé un document¹ à l'intention du groupe de travail, et ce document a été favorablement accueilli par les participants, qui ont estimé qu'il constituait une bonne base pour les discussions. La tenue de cette réunion sous la forme d'un groupe de travail a permis d'inviter des hôtes de marque à prendre part à une table ronde sur la question à l'étude, et les participants ont ainsi pu suivre des exposés présentés par M. Peter Sutherland, Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU pour les migrations internationales et le développement, S.E. William Lacy Swing, Directeur général de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), et M^{me} Carol Batchelor, Directrice de la Division de la protection internationale du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). La présence de ces invités a permis au Conseil d'administration d'avoir une large vision interinstitutions des questions en jeu. L'un des principaux résultats recherchés était d'avoir une compréhension claire de la manière dont l'OIT devrait tirer profit de son mandat et de son expertise pour aborder la question des incidences sur le marché du travail de l'afflux de réfugiés et de personnes déplacées de force et déterminer la manière dont sa contribution à des réponses adaptées aux besoins des réfugiés et des communautés d'accueil peut s'inscrire dans l'action à plus grande échelle du système multilatéral.

¹ Document GB.326/WP/SDG/1.

2. *Le Directeur général* a rappelé que l'attention du public était focalisée sur la Syrie, alors que la crise des réfugiés est une crise mondiale et qu'elle touche toutes les régions du monde. La communauté internationale doit engager une action collective face à cette crise, et les responsabilités en la matière ne sauraient être attribuées simplement au hasard de la géographie. Des politiques du marché du travail solides sont essentielles pour l'intégration, et la réponse doit donc impérativement inclure l'accès au travail décent, car le travail se trouve à l'intersection des aspects humanitaires du problème et de ses aspects liés au développement. Les enseignements tirés de l'expérience acquise sur le terrain joueront un rôle important dans le dialogue futur, tout comme la mise en place de partenariats solides dans les pays d'origine, de destination et de transit. Face aux différentes craintes exprimées, un engagement universel à l'égard des normes internationales du travail devrait constituer la base qui permettra de multiplier les voies d'accès au travail décent pour les réfugiés et l'ensemble des travailleurs. Le BIT se félicite du renforcement de la coopération sur ces questions avec les Etats Membres ainsi qu'avec d'autres institutions. A titre d'exemple, il collabore actuellement à la révision et au renforcement du protocole d'entente conclu entre l'OIT et le HCR. Il contribue aussi en ce moment aux préparatifs de la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations Unies du 19 septembre 2016 sur la gestion des déplacements massifs de réfugiés et de migrants. Cette réunion sera l'occasion de créer une «nouvelle donne» qui permettra au système multilatéral de trouver des réponses aux problèmes auxquels nous sommes confrontés.
3. *M. Sutherland* a insisté sur le fait que la situation actuelle des réfugiés et des migrants dans le monde est sans précédent. Jusqu'ici, les mesures prises ont été insuffisantes, et personne n'a véritablement pris le problème en main en Europe, hormis l'Allemagne, la Suède et la Commission européenne. La xénophobie gagne du terrain, et des pays sont en train d'élaborer des politiques centrées sur le retour des personnes déplacées vers leur pays d'origine ou sur la fermeture des frontières. On ne saurait attendre de pays tels que la Jordanie, la Turquie, le Liban, la Grèce ou l'Italie qu'ils endossent l'entière responsabilité de la gestion du problème sur la simple base de la proximité géographique. Des pays ont renoncé aux engagements pris après la seconde guerre mondiale en se persuadant que la sauvegarde de leur souveraineté était plus importante que la défense des valeurs humaines. Les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient faire entendre leur voix en s'organisant au niveau national. Limiter l'accès des réfugiés est une solution trop simpliste, qui implique aussi le renvoi des personnes qui ont fui des catastrophes naturelles ou climatiques. Le rôle des migrations dans la stimulation de la croissance économique doit être mieux reconnu. Si le monde est prêt à relever les défis qui nous attendent, la réunion plénière de haut niveau de septembre devrait définir un système qui nous apportera des garanties pour l'avenir.
4. *M. Swing* a également insisté sur le fait que nous sommes dans une période où se conjuguent une mobilité humaine et des crises simultanées sans précédent, qui nous ont conduits à la «grande tempête». La réponse mondiale a été insuffisante – les seules mesures correctives en cours ne portent que sur la Syrie. Il n'y a plus de leadership politique ni d'autorité morale internationale; le sentiment d'hostilité à l'égard des migrants prend de l'ampleur, et des amalgames pernicious sont faits entre migration et terrorisme. Il se trouve que la population de l'Europe diminue, ce qui rend les grands flux de migrants d'autant plus indispensables pour pourvoir les postes vacants. Il faut donc se concentrer sur la manière de concilier déficits démographiques, déficits de compétences et possibilités d'emplois. C'est là que les syndicats et les employeurs ont un rôle essentiel à jouer, afin que les migrations contribuent à la prospérité économique. L'emploi est un moyen d'intégration, et la société du futur sera nécessairement plus multiculturelle, plus multiethnique et plus multiconfessionnelle. Historiquement, les migrations se sont toujours révélées positives. L'intégration doit être ancrée dans les droits humains et la législation du travail, de même que dans l'égalité de traitement de tous les travailleurs; un système commun d'intégration et d'asile pour

l'ensemble de l'Union européenne faciliterait l'intégration des réfugiés et des personnes déplacées dans le marché du travail.

5. *M^{me} Batchelor* a fait observer que les réfugiés, les personnes déplacées et les apatrides avaient les mêmes capacités et les mêmes besoins que les autres personnes, ainsi que les mêmes droits et les mêmes devoirs. L'emploi pourrait être un moyen de parvenir à une solution globale et durable, mais les réfugiés sont souvent exclus du marché du travail. Il faudrait déterminer les besoins du marché et les possibilités d'emploi pour les réfugiés et les communautés d'accueil et rechercher des solutions en adoptant une approche tripartite. La reconnaissance des compétences peut s'avérer problématique quand les gens se retrouvent sans papiers et que les institutions qui leur ont délivré leurs diplômes n'existent plus. Il conviendrait d'ailleurs que les réfugiés bénéficient des mesures de protection de la santé et de la sécurité au travail et qu'ils soient pris en compte dans le passage de l'économie informelle à l'économie formelle; de plus, les principes et droits fondamentaux au travail doivent s'appliquer. L'OIT devrait continuer de mener des études concernant les incidences sur le marché du travail de l'afflux de réfugiés et de personnes déplacées de force. Les emplois et les moyens de subsistance, la protection et les solutions ainsi que la paix et la stabilité sont étroitement liés. Des personnes dépendant de l'assistance pour vivre ne pourront pas rentrer chez elles pour reconstruire leur société. Pour y parvenir, elles doivent pouvoir accéder au marché du travail et mener une existence digne dans les pays d'accueil.
6. *Le porte-parole des employeurs* a pointé du doigt la confusion qui était faite entre réfugiés et migrants. Les flux de migrants ne demandant pas à bénéficier d'une protection ne sont pas un problème en soi, mais la distinction est importante car la communauté internationale dispose d'un régime de protection des réfugiés efficace en vertu de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Or de nombreux facteurs mettent à l'épreuve ce régime: les arrivées massives de réfugiés ayant besoin de protection; les conflits qui se répercutent sur les pays voisins dont la sécurité est menacée; les craintes pour la sécurité intérieure entraînant la fermeture des frontières et le rejet des demandes d'asile; et les pays d'accueil qui ne sont plus en mesure de faire face par manque de ressources. Les femmes, les enfants et les personnes âgées qui sont exposés à ces situations sont de plus en plus vulnérables. L'intervenant a déclaré que l'OIT avait un rôle à jouer en la matière, en facilitant le processus de paix, la réconciliation et le règlement des conflits, comme elle l'a fait en Colombie et en République démocratique du Congo. La publication intitulée *Jobs after War* propose une feuille de route claire pour la reconstruction d'une société à l'issue d'une crise, et l'OIT a beaucoup travaillé sur les situations d'après-conflit. Les employeurs sont d'avis qu'il faut traiter le problème à la source, en rétablissant et consolidant la paix et l'état de droit là où le conflit a eu lieu. Les employeurs sont favorables à ce qu'il soit fait mention, dans le document, de la nécessité de lier plus étroitement l'assistance humanitaire et l'aide au développement. Dans les pays où les réfugiés et les personnes déplacées de force sont nombreux, comme en Egypte, en Jordanie, au Liban et en Turquie, il faudrait trouver des moyens de les intégrer dans le marché du travail. L'OIT pourrait jouer un rôle important à cet égard en contribuant au recensement des compétences, en favorisant la création d'entreprises et en mettant en place des programmes d'apprentissage tout au long de la vie. Le groupe est favorable à la participation de l'OIT à des conférences telles que la Conférence des donateurs sur la Syrie, tenue à Londres le 4 février 2016, et à la révision du protocole d'entente avec le HCR ainsi qu'à la poursuite des travaux menés par l'OIT avec le PNUAD au niveau national.
7. *Le porte-parole des travailleurs* s'est félicité de l'analyse et du soutien des autres organisations internationales et espère que la discussion contribuera à la cohérence des politiques au niveau mondial. Il est d'avis que la crise n'est pas circonscrite à l'Europe; de fait, la plupart des personnes déplacées sont dans des pays en développement, et les travailleurs sont favorables à une réponse multilatérale et globale à la crise. L'OIT devrait avoir un rôle de chef de file pour tout ce qui concerne les répercussions sur le marché du

travail et la promotion du travail décent. Elle pourrait donner des conseils sur les questions de protection sociale, notamment dans le cadre des programmes d'installation incluant un soutien à l'emploi et une formation qualifiante financés par la communauté internationale. La discrimination, la xénophobie et la stigmatisation doivent être combattues avec fermeté, et les syndicats s'y emploient activement. La Confédération européenne des syndicats (CES) et Business Europe ont publié une déclaration conjointe par laquelle ils s'engagent à collaborer avec les gouvernements et les autres parties prenantes à la conception et l'élaboration de politiques favorisant l'insertion. Le droit au travail doit être reconnu et appliqué comme le prévoit la convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Le traitement des demandes d'asile et de statut de réfugié, qui devrait bénéficier de ressources adéquates et d'une application à plus grande échelle, ainsi que le financement approprié de l'intégration et de l'installation devraient relever du secteur public. Les pays d'accueil où le taux de chômage est déjà élevé devraient promouvoir le travail décent et la création d'emplois plutôt que de mettre en place des politiques d'austérité. Les recherches ont montré que, en quelques années, les coûts liés à de telles mesures étaient amortis, alors que les avantages économiques continuaient de croître. La population européenne vieillit, et les réfugiés pourraient pallier les pénuries de compétences actuelles et futures. Les principales conventions de l'OIT sur le travail et les migrations doivent servir de cadre législatif à la protection des réfugiés et des personnes déplacées sur le lieu de travail. Les gouvernements et les partenaires sociaux devraient veiller à ce que la couverture sociale, la reconnaissance des qualifications, l'accès à l'emploi organisé et à un traitement équitable, y compris en matière de salaire, soient garantis. Le dialogue social est essentiel pour atténuer les tensions entre les nouveaux arrivés et la main-d'œuvre établie; il peut aussi faciliter le recensement des compétences et des qualifications et contribuer à les faire reconnaître et utiliser là où elles sont requises. La participation tripartite est indispensable pour l'élaboration de réponses adaptées. M. Cortebeek a dit espérer que la discussion du groupe de travail alimenterait les débats de la réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations Unies qui se tiendra le 19 septembre et a suggéré que l'OIT convoque d'urgence une réunion tripartite de haut niveau afin de donner des orientations sur les actions requises à court et à long terme pour l'intégration des réfugiés dans les marchés du travail et pour la protection des droits de tous les travailleurs.

8. De nombreux gouvernements de pays d'origine, de destination et de transit, ainsi que plusieurs organisations internationales, ont pris la parole pour participer au débat. Tous ont approuvé sans réserve le rôle joué par l'OIT pour tout ce qui concerne les incidences sur le marché du travail de l'afflux de réfugiés et de personnes déplacées de force et l'intégration de ces personnes, tout en priant instamment l'Organisation de s'en tenir strictement à son mandat. L'OIT devrait contribuer à la lutte contre la traite des êtres humains et les formes de travail inacceptables, notamment le travail des enfants, qui constituent des fléaux auxquels sont exposés les réfugiés et les personnes déplacées. Ces gouvernements se sont félicités de la présence de représentants d'autres organisations internationales directement concernées et se sont déclarés favorables à une coordination multilatérale étroite qui permette de résoudre les problèmes, en mettant à profit les compétences et le mandat qui leur sont propres, et ont salué en particulier le renforcement de la coopération entre l'OIT, l'OIM et le HCR. Ils ont appelé l'attention sur la nécessité de renforcer le lien entre action humanitaire et coopération pour le développement, en mettant en avant la place centrale qu'occupe à cet égard l'intégration dans le marché du travail. Beaucoup d'intervenants ont fortement insisté sur le rôle crucial de la participation tripartite dans la conception des mesures envisagées. L'OIT devrait jouer un rôle de premier plan en favorisant la prise en compte de l'Agenda du travail décent dans des mesures relatives au marché du travail qui puissent aider aussi bien les réfugiés que les travailleurs nationaux. Elle pourrait mettre à profit ses compétences pour fournir des orientations dans des domaines comme l'enseignement, la formation professionnelle, l'amélioration et la validation des compétences, la mise en adéquation des qualifications et des emplois, la mobilité de la main-d'œuvre, les travaux de recherche et les données sur le travail et les prévisions relatives

au marché du travail, promouvoir la protection des principes et droits fondamentaux au travail, favoriser l'échange des meilleures pratiques et fournir aux responsables des PNUAD des orientations complémentaires concernant l'intégration dans le marché du travail. De nombreux gouvernements se sont prononcés en faveur d'une participation plus active des groupements économiques régionaux et d'une coopération accrue entre ces derniers, en insistant sur le rôle crucial des processus d'intégration économique régionaux dans l'élaboration de plans d'action concrets en vue de lutter contre les effets des crises qui nous occupent sur le marché du travail et de promouvoir des solutions fondées sur le travail décent. Certains gouvernements ont déjà mis en place des programmes pilotes dont on pourrait tirer les enseignements. L'Organisation devrait également, en partenariat avec d'autres, utiliser ses compétences pour contribuer à la mise en place de marchés du travail susceptibles de s'adapter aux problèmes posés par la crise des réfugiés. Certains ont aussi estimé que l'OIT devrait trouver des financements auprès de la communauté internationale pour aider les pays à faire face aux incidences de l'afflux de réfugiés sur le marché du travail, en donnant la priorité aux pays dont les ressources déjà limitées sont mises à rude épreuve par l'obligation dans laquelle ils se trouvent d'accueillir de nombreux réfugiés sur leur sol. Plusieurs pays de destination ont mis en avant les graves difficultés qu'ils rencontrent sur le plan intérieur, en raison du manque de ressources financières, pour continuer à fournir des services appropriés. Certains gouvernements de pays d'accueil ont reconnu que leurs pays avaient atteint leurs limites et que, même s'ils avaient l'intention de continuer à faire de leur mieux, ils ne le feraient pas au détriment des travailleurs nationaux. Ils ont souligné que les activités et les projets du BIT devaient en priorité s'efforcer de créer des possibilités d'emplois pour les ressortissants des pays d'accueil. De nombreux gouvernements ont appelé l'OIT à les aider à concevoir des programmes, et notamment à faire en sorte que les modalités en matière de mobilité de la main-d'œuvre appliquées en vue de la réinstallation des réfugiés soient conformes aux normes de l'OIT. Certains gouvernements ont fait part des mesures qu'ils ont prises récemment pour favoriser la mobilité de la main-d'œuvre et faciliter l'insertion des migrants sur le marché du travail en leur accordant un accès immédiat à ce marché ou en accélérant la procédure d'examen des demandes d'asile avant de leur assurer cet accès. Plusieurs gouvernements ont indiqué qu'il fallait faire la distinction entre migrants et réfugiés et ont évoqué des possibilités comme le retour volontaire des réfugiés contre la garantie d'une réintégration durable dans leur pays d'origine, et notamment une aide à la réinsertion sur le marché du travail.

9. *M. Sutherland* a dit qu'il importait que les organisations multilatérales soient parties prenantes du processus de changement et de développement, tout en reconnaissant que les employeurs et les syndicats devaient impérativement faire entendre leur voix pour promouvoir le changement au niveau national. Il existe à l'heure actuelle une pléiade de dirigeants qui pourraient faire évoluer la situation s'ils s'en donnaient les moyens. Mais les changements de gouvernements qui se produiront dans l'année à venir pourraient changer la donne. La réunion plénière de haut niveau convoquée par l'Assemblée générale des Nations Unies constitue par conséquent une occasion qui pourrait bien ne pas se représenter avant longtemps. Les gouvernements doivent prendre des engagements fermes, notamment en matière de ratification et de mise en œuvre des normes de l'OIT pertinentes, et arrêter des objectifs réalistes lors de cette réunion. De plus, ils doivent impérativement augmenter leur capacité d'accueil des réfugiés.
10. *M. Swing* a insisté sur le fait qu'il fallait changer radicalement l'image très négative des migrants, car la démographie de nombreux pays de destination rend leur présence indispensable. Il faut également gérer la diversité en exploitant plus efficacement les moyens d'intégration. Enfin, les politiques doivent être mieux conçues et ne pas être axées principalement sur la sécurité et la réinstallation, un point particulièrement important vu l'accroissement du nombre de pays où cette réinstallation peut avoir lieu.

11. *M^{me} Batchelor* a de nouveau souligné les difficultés auxquelles les réfugiés seront confrontés lorsqu'ils rentreront dans leur pays en reconstruction, une fois la paix revenue, s'ils n'ont pas été bien intégrés dans les pays d'accueil pendant leur exil. L'OIT devrait utiliser son savoir-faire pour établir les faits concernant les incidences de l'afflux de réfugiés sur le marché du travail. Ce faisant, elle devrait consulter directement les réfugiés afin de comprendre pleinement les raisons qui les ont poussés à prendre la décision radicale de quitter leur domicile, s'exposant ainsi à un avenir incertain, mais aussi leurs espoirs et leurs aspirations. Nous manquons de respect à l'égard des réfugiés quand, en matière d'assistance, nous ne parlons que de l'aide que nous leur apportons. Les réfugiés devraient être considérés comme un atout pour nos activités économiques.
12. *Le Directeur général*, en résumant la discussion, a souligné le caractère tout à fait exceptionnel de cette crise et l'échec collectif de la réponse apportée, tant sur le plan du respect des valeurs que sur le plan opérationnel. Néanmoins, chacun convient que l'accès au travail décent devait être au centre de l'action à mener. Ce défi va de pair avec une double responsabilité pour les mandants tripartites: il leur incombe à la fois d'élaborer des politiques par la voie du dialogue et de la négociation afin de rendre possible l'accès aux marchés du travail et de mener des actions de sensibilisation. Ces deux volets sont indispensables pour lutter contre ce que l'on peut qualifier au mieux de réflexe de défense et au pire de xénophobie. Un autre point essentiel soulevé est que les pays n'ont pas conscience des avantages historiquement prouvés qu'offrent les migrations et que les préjugés et les idées fausses doivent être mis à l'épreuve de la réalité. Toutefois, il est réconfortant de constater que les partenaires sociaux assument leurs responsabilités. Les intervenants ont appuyé de manière résolue et unanime l'idée selon laquelle l'OIT devait remplir le rôle qui est le sien dans le cadre de cette réponse collective, et ce en coopération avec ses partenaires multilatéraux. Certains intervenants ont jugé nécessaire d'établir une distinction entre migrants, réfugiés et personnes déplacées, tandis que d'autres ont estimé qu'une répartition par catégories trop rigides ne résisterait peut-être pas à l'épreuve de la réalité.
13. L'objectif de l'amélioration de l'accès aux marchés du travail a bénéficié d'un très large soutien. Cependant, certains gouvernements ont fait état du marasme de leurs marchés du travail et ont fait savoir qu'ils se refusaient à défavoriser la main-d'œuvre nationale. Ils ont ajouté que les facilités d'accès aux marchés du travail pour les réfugiés dépendraient de l'aide internationale destinée à financer les projets en faveur de l'emploi des réfugiés et devraient être conformes aux législations nationales du travail. Les mesures visant à garantir le respect du principe d'égalité de traitement pourraient constituer une solution à cet égard. En effet, le respect des principes et droits fondamentaux au travail est essentiel pour empêcher les réfugiés de tomber dans l'informalité et d'être victimes de pratiques abusives telles que la traite des êtres humains et le travail des enfants. L'action menée doit être guidée par un cadre normatif solide. A l'occasion de la 105^e session (juin 2016) de la Conférence internationale du Travail, la Commission de l'application des normes examinera les conventions n^{os} 97 et 143, ce qui permettra certainement de faire progresser la réflexion sur ces questions. Certains intervenants ont souligné la nécessité de traiter les problèmes à la racine: le programme phare de l'OIT «Des emplois au service de la paix et de la résilience» peut apporter une contribution essentielle à cet égard.
14. Il a été demandé à l'OIT de poursuivre ses activités de coopération technique dans les pays de destination. Des progrès ont été accomplis, mais il reste beaucoup à faire, et le soutien des mandants sera nécessaire pour continuer de progresser. Les pays où l'OIT mène des activités de coopération ont indiqué que l'on ne peut attendre d'eux qu'ils assument à eux seuls le fardeau de l'intégration sur le marché du travail et de la réinstallation. Il ne fait aucun doute qu'il s'agit d'une responsabilité collective qui doit être partagée par tous – gouvernements et organisations d'employeurs et de travailleurs.

- 15.** Le système multilatéral devrait tirer parti des opportunités qui se présenteront, dont les activités qui auront lieu à New York les 19 et 20 septembre seront le point culminant; l'OIT devrait contribuer au succès de ces activités en participant notamment à l'élaboration des produits attendus. L'Organisation y travaillait déjà, mais pourrait faire encore davantage. Le groupe des travailleurs a proposé qu'une réunion tripartite de haut niveau soit convoquée pour faire avancer les idées examinées par le groupe de travail. Le Directeur général a indiqué que, si le Conseil d'administration décidait de donner suite à cette proposition, une telle réunion serait l'occasion pour les participants d'approfondir leur réflexion et permettrait de définir plus précisément la contribution de l'OIT aux activités qui auront lieu en septembre et auparavant.
- 16.** A la lumière de la discussion menée par le groupe de travail, les modalités de la tenue de la réunion technique tripartite sur l'accès des réfugiés et autres personnes déplacées de force au marché du travail sont présentées dans un addendum au présent document ².

² Document GB.326/INS/14(Add.(Rev.)).