

**Travail décent dans les Amériques
L'agenda de l'hémisphère
2006-2015**

Seizième Réunion régionale des Amériques
Brasília, mai 2006

Travail décent dans les Amériques L'agenda de l'hémisphère 2006-2015

Rapport du Directeur général

Ce rapport peut aussi être consulté sur le site Internet de l'OIT
(<http://www.ilo.org/public/french/standards/relm/rgmeet/americas.htm>)

ISBN 92-2-218509-9

Première édition 2006

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par e-mail: pubvente@ilo.org ou par notre site Web: www.ilo.org/publns

Photocomposé en Suisse
Imprimé en France

BRI
SAD

Table des matières

| | |
|--|------------|
| Avant-propos | VII |
| 1. Contexte général et tendances économiques et sociales dans les Amériques | 1 |
| 2. Promouvoir le travail décent dans la région: défis à relever | 7 |
| 2.1. Stimuler la croissance économique | 8 |
| 2.2. Assurer l'application effective des principes et droits fondamentaux au travail | 11 |
| 2.3. Favoriser la confiance dans la démocratie et le dialogue social | 13 |
| 2.4. Elargir et renforcer les systèmes de prévention et de protection sociale des travailleurs | 15 |
| 2.5. Favoriser l'intégration sociale et professionnelle pour réduire les inégalités | 17 |
| 3. Objectifs d'une stratégie de création de travail décent dans les Amériques | 21 |
| 3.1. Objectifs stratégiques | 21 |
| 3.2. Objectifs transversaux | 22 |
| 4. L'agenda de l'hémisphère pour la création de travail décent | 23 |
| 4.1. Politiques générales | 25 |
| 4.1.1. La croissance économique, moteur de l'emploi | 25 |
| 4.1.2. Respect effectif des principes et droits fondamentaux au travail | 31 |
| 4.1.3. Une protection sociale plus efficace et plus étendue | 43 |
| 4.1.4. Un dialogue social effectif | 46 |
| 4.2. Politiques spécifiques | 48 |
| 4.2.1. Normes internationales du travail | 49 |
| 4.2.2. Égalité entre les sexes | 51 |
| 4.2.3. Emploi pour les jeunes | 53 |
| 4.2.4. Micro et petites entreprises | 56 |
| 4.2.5. Économie informelle | 59 |
| 4.2.6. Secteur rural et développement local | 61 |
| 4.2.7. Formation professionnelle | 64 |

| | |
|--|-----------|
| 4.2.8. Services de l'emploi | 67 |
| 4.2.9. Salaires et rémunérations | 69 |
| 4.2.10. Sécurité et santé au travail | 71 |
| 4.2.11. Travailleurs migrants | 73 |
| 5. Les programmes par pays pour un travail décent | 77 |
| 5.1. Les politiques publiques et les programmes par pays pour un travail décent | 79 |
| 5.2. Aspects institutionnels des programmes par pays pour un travail décent | 79 |
| 5.2.1. Coordination des politiques et de leur mise en application | 80 |
| 5.2.2. Organisations des partenaires sociaux | 81 |
| 5.2.3. Inspection du travail | 81 |
| 5.2.4. Amélioration des connaissances sur les marchés du travail et les conditions de travail | 83 |
| 5.2.5. Des processus d'intégration institutionnalisés | 84 |
| Conclusion | 85 |
| Annexe. Récentes déclarations sur le travail décent dans les Amériques | 86 |

Avant-propos

1. A sa 93^e session (juin 2005), la Conférence internationale du Travail a adopté le programme et budget de l'OIT pour l'exercice biennal 2006-07. Ce programme reflète la volonté de faire du *travail décent* un objectif mondial qui traduise l'aspiration des hommes et des femmes du monde entier à un emploi productif allant de pair avec la liberté, l'égalité, la sécurité et la dignité. Pour l'OIT, cet objectif, que la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation a fait sien¹, doit être progressivement intégré dans les stratégies nationales de développement et, comme l'a décidé la Conférence, l'application de ces stratégies s'appuiera sur des programmes par pays de promotion du travail décent formulés et mis en œuvre par le Bureau et les mandants. La seizième Réunion régionale des Etats américains Membres de l'OIT qui est saisie du présent rapport se tient au début de la période couverte par le nouveau programme et budget et s'inscrit donc dans le cadre des politiques et stratégies qui y sont exposées.

2. Le BIT aspire à promouvoir le travail décent depuis 1999. Comme il ressort du programme et budget 2006-07, cette aspiration est associée à la poursuite des quatre objectifs stratégiques suivants: «1) promouvoir et mettre en œuvre les normes et les principes et droits fondamentaux au travail; 2) accroître les possibilités pour les femmes et pour les hommes d'obtenir un emploi et un revenu convenables; 3) accroître l'étendue et l'efficacité de la protection sociale pour tous; 4) renforcer le tripartisme et le dialogue social». Les activités à entreprendre pour réaliser ces objectifs stratégiques créent des synergies qui facilitent la concrétisation d'une série d'objectifs transversaux considérés de plus en plus comme prioritaires par la communauté internationale: promouvoir une mondialisation juste, vaincre la pauvreté, faire progresser l'égalité entre hommes et femmes, renforcer le rôle des normes internationales du travail dans le développement ainsi que l'influence des partenaires sociaux, du dialogue social et du tripartisme.

3. L'année dernière, à l'occasion du Sommet mondial des Nations Unies, les chefs d'Etat et de gouvernement de 150 pays ont déclaré:

Nous sommes résolument en faveur d'une mondialisation équitable et décidons de faire du plein emploi et de la possibilité pour chacun, y compris les femmes et les jeunes, de trouver un travail décent et productif les objectifs fondamentaux de nos politiques nationales et internationales en la matière et de nos stratégies nationales de développement, y compris celles qui visent à réduire la pauvreté, dans le cadre de nos efforts pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement. Les mesures prises dans ce domaine devront également englober l'élimination des pires formes de travail des enfants, telles qu'elles sont définies

¹ BIT: *Une mondialisation juste: Créer des opportunités pour tous*, rapport final de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation (Genève, 2004).

dans la convention n° 182 de l'Organisation internationale du Travail, et le travail forcé. Nous décidons également de veiller au respect absolu des principes et droits fondamentaux relatifs au travail.

Cette déclaration a conforté la position des Etats Membres de l'OIT.

4. Dans les Amériques, la conviction que la création de travail décent, au sens où l'entend le BIT, constitue le meilleur moyen de vaincre la pauvreté et de renforcer la démocratie s'est progressivement affermie, notamment à partir de 2003. Pour ce qui est de l'Amérique latine, cette conviction se reflète dans les conclusions de la Conférence régionale sur l'emploi du MERCOSUR (Buenos Aires, avril 2004), de la Conférence de la région andine sur l'emploi (Lima, nov. 2004) et du Forum tripartite sous-régional pour l'emploi (Tegucigalpa, Honduras, juin 2005), auquel ont participé des délégations de l'Amérique centrale, de Panama et de la République dominicaine. De même, les conclusions de la XIII^e et de la XIV^e Conférence interaméricaine des ministres du Travail et les déclarations prononcées par les chefs d'Etat et de gouvernement du continent lors des sommets ibéro-américains (Santa Cruz, San José de Costa Rica, Salamanca), du III^e Sommet Amérique latine et Caraïbes-Union européenne et des sommets des Amériques de Nuevo León et de Mar del Plata (à l'issue duquel a été adopté un plan d'action) témoignent de la volonté de faire du travail décent un objectif mondial. Il est reconnu dans ces documents (annexe 1) que la promotion du travail décent est une stratégie propre à favoriser une participation accrue des pauvres et des exclus aux fruits de la croissance, le renforcement de la démocratie et l'élimination de la pauvreté, de l'inégalité et de l'exclusion dans le cadre d'une mondialisation plus juste.

5. Je considère donc, en me fondant sur ces déclarations, qu'il est nécessaire d'intégrer explicitement l'objectif de la création de travail décent dans les stratégies de développement nationales. Pour le Bureau international du Travail, cette seizième Réunion régionale des Amériques offre l'occasion de réfléchir à la manière de nous rapprocher de cet objectif mondial, de sorte que nous puissions répondre par des mesures concrètes à l'aspiration des citoyennes et des citoyens à un travail décent pour tous.

6. Aussi, ayant écouté les avis des fonctionnaires gouvernementaux, des employeurs et des travailleurs des Etats américains Membres de l'OIT, puis mis en relation les objectifs stratégiques et transversaux, d'une part, et les caractéristiques de la région, d'autre part, je sou mets dans le présent rapport un agenda pour l'hémisphère qui permettra de promouvoir le travail décent pour tous grâce à l'application de certaines politiques, générales ou spécifiques. Il appartiendra à chaque pays de déterminer s'il peut ou non aller plus loin que les cibles proposées et de choisir la combinaison de mesures qui s'adapte le mieux aux caractéristiques, particularités et potentialités nationales.

7. Les programmes par pays pour un travail décent (PPTD) sont l'un des moyens que le BIT met à la disposition des pays pour les aider à intégrer l'objectif du travail décent dans leurs stratégies et politiques de développement. Chaque pays pourra, s'il le juge opportun, adopter et adapter à sa propre réalité les politiques générales ou spécifiques qui sont proposées tout au long du présent rapport car c'est aux pays que revient la décision de faire du travail décent un objectif national. La coopération de l'OIT s'organisera d'une manière cohérente dans le cadre de chaque PPTD autour d'une ou de plusieurs exigences prioritaires, de sorte que le pays progresse vers la réalisation des objectifs du travail décent. Dans la dernière partie du rapport, je vous livre quelques réflexions sur ces programmes.

8. Je suis certain que les PPTD peuvent aussi être l'occasion de focaliser et d'intensifier la coopération technique entre pays américains de même que la coopération internationale pour le développement, multi et bilatérale, à l'intérieur et à l'extérieur de l'hémisphère.

9. Le rapport qui suit rend compte des progrès réalisés par les mandants du continent, aussi bien d'un point de vue technique que d'un point de vue politique en ce qui concerne la dimension sociale du développement, sa pertinence et son rôle fondamental. Il vise à obtenir des résultats en se fondant sur un programme propre à éviter la dispersion des efforts, sachant que promouvoir le travail décent suppose

l'intégration des politiques économiques et sociales et la contribution effective du secteur public et du secteur privé, afin qu'à l'heure de la mondialisation l'être humain et son travail soient au cœur du développement.

1. Contexte général et tendances économiques et sociales dans les Amériques

10. L'Amérique latine et les Caraïbes comptent actuellement 563 millions d'habitants. Sur les 551 millions qui vivent en Amérique latine, au moins 213 millions sont pauvres (on ne dispose pas de chiffres sur la pauvreté dans les Caraïbes)¹. Cette situation sociale est un fidèle reflet de l'état du marché du travail, le travail étant la principale source de subsistance et de développement des familles. La population active en Amérique latine est de 239 millions, dont 23 millions en chômage déclaré et environ 103 millions qui travaillent dans le secteur informel, bien souvent sans droits ni protection sociale. On peut donc dire qu'aujourd'hui, en Amérique latine, le déficit d'emplois formels concerne 126 millions de travailleurs, soit 53 pour cent des actifs. Ce déficit est encore plus marqué dans le cas des femmes et des jeunes.

11. Le produit intérieur brut (PIB) régional par habitant s'élève à 3900 dollars et le produit par travailleur à 10 100 dollars par an, soit environ 840 dollars par mois. L'un des problèmes majeurs, notamment pour les marchés du travail de la région, est que cet indicateur de productivité n'a pas augmenté au cours des dernières décennies dans de nombreux pays, si bien que les chiffres moyens actuels sont quasiment les mêmes qu'au début des années quatre-vingt. Le produit par travailleur – ou productivité du travail – est un élément clé du progrès économique et social, comme indiqué dans un récent rapport du BIT, car c'est un mécanisme de relation important entre le monde de la production et le marché du travail². Le marasme qui caractérise ce marché depuis deux décennies explique également pourquoi les taux de pauvreté actuels dans la région sont quasiment analogues à ceux enregistrés au début des années quatre-vingt.

12. Des efforts de tous ordres ont par le passé été déployés pour augmenter le rythme de la croissance dans la région. A la suite de la «décennie perdue» (les années quatre-vingt), la région a opté pour une stratégie de réduction de la participation de l'Etat dans l'économie, associant libéralisation économique et réformes structurelles, en quête d'une intégration plus poussée et plus réussie dans l'ordre économique mondial. La priorité a été donnée aux politiques de maîtrise de l'inflation et de stabilité budgétaire, qui ont effectivement été couronnées de succès en

¹ Les estimations de la population proviennent du Centre latino-américain de démographie (CELADE), 2005: Boletín Demográfico n° 76: *América Latina. Proyecciones de población urbana-rural, 1970-2025*, Chili. Les estimations de la pauvreté sont extraites de *Panorama Social de América Latina*, 2005, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).

² BIT: *Rapport sur l'emploi dans le monde 2004-05. Emploi, productivité et réduction de la pauvreté* (Genève, 2005).

termes de gestion macroéconomique, notamment pour ce qui est de l'équilibre des comptes publics et du recul de l'inflation, mais les résultats globaux n'ont pas été ceux que l'on espérait. La croissance a été relativement modérée (environ 0,6 pour cent par an par habitant) et, même si les économies présentent aujourd'hui un degré d'ouverture plus important que dans les années quatre-vingt, le coefficient d'investissement en pourcentage du PIB n'a pas changé de manière significative et le ratio dette-PIB a nettement augmenté. Comme par le passé, même si elles affichent une croissance positive, les économies de la région demeurent dans une large mesure dépendantes du financement externe et des termes de l'échange. En outre, diverses études confirment qu'à la suite des réformes les économies de la région sont devenues plus vulnérables aux chocs extérieurs, ce qui s'est clairement vérifié avec la crise internationale de 1998.

13. La région se trouve actuellement dans une phase de redressement relativement importante. Selon la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), la production a augmenté de 5,9 pour cent en 2004 et d'environ 4,3 pour cent en 2005, et l'on attend des chiffres de l'ordre de 4 à 4,5 pour cent pour 2006. Cette forte croissance, essentiellement due à la hausse des exportations, ne semble cependant pas avoir d'impact sur la vie d'une grande partie de la population qui dit ne pas percevoir d'amélioration de ses conditions de vie. De fait, à en juger par le nombre croissant de personnes qui émigrent chaque année, soit à l'intérieur soit hors de la région, il semble que beaucoup d'entre elles ne trouvent pas de débouchés dans la région ni dans leur pays.

14. Dans le cas des Etats-Unis, la phase d'expansion du redressement économique a été impulsée par la consommation. Cela étant, à partir de 2004, on a pu observer un meilleur équilibre des sources de croissance, et l'investissement a augmenté. En 2006, malgré la hausse du prix du pétrole et les ouragans, l'économie de ce pays devrait poursuivre sa croissance (bien qu'avec un léger infléchissement par rapport à 2005) tirant, avec la Chine, la croissance mondiale. Cette croissance sera fondée sur l'investissement des entreprises, alimenté par l'augmentation de la productivité et les gros bénéfices des entreprises. La demande interne sera aussi à la hausse, grâce à l'augmentation des revenus, aux améliorations du marché du travail et des conditions de crédit. Cependant, cela ne signifie pas que l'économie soit exempte de problèmes, car le déficit budgétaire continue d'être très élevé et le déficit des comptes courants atteindra 6,1 pour cent du PIB, soit un des plus élevés au monde. A ce jour, celui-ci a été financé par un afflux continu de capitaux du monde entier, qui rend les Etats-Unis très dépendants de l'investissement étranger, tendance dont on ne sait pas si elle se poursuivra durablement.

15. L'économie canadienne, quant à elle, est également en croissance depuis 2003, en raison essentiellement des résultats à l'exportation et du fait que les autorités monétaires ont relancé le processus d'ajustement progressif à la hausse des taux d'intérêt, tout en maintenant une discipline budgétaire. Le taux de chômage annuel moyen a progressivement diminué, passant de 7,6 pour cent en 2003 à 6,9 pour cent en 2005.

16. La situation des pays des Caraïbes est particulièrement complexe. Il s'agit de petits pays dotés de marchés de taille limitée et d'économies à l'avant. Neuf de ces Etats répondent à la définition de micro-Etats, avec une population de moins de 300 000 habitants. Ils se heurtent à d'énormes problèmes de développement dans l'économie mondiale, liés à des facteurs qui sont hors de leur contrôle (rapport d'un groupe d'étude de la Banque mondiale et du Secrétariat du Commonwealth). Parmi ces facteurs on peut citer l'éloignement et l'isolement, l'ouverture, les catastrophes naturelles et le changement environnemental, des ressources limitées, la diversification de la production et des exportations, des capacités limitées, un accès limité aux marchés mondiaux des capitaux.

17. Les petits Etats ont une économie particulièrement vulnérable compte tenu de leur ouverture aux échanges commerciaux, de leur forte dépendance à l'égard des exportations et de la conjoncture défavorable qui frappe le commerce des produits primaires. Ces facteurs limitent fortement leur capacité de développement économique et social. Leur constante régression en matière d'accès au marché et de sécurité de l'emploi, conséquence de la politique du commerce international, rend la situation encore plus difficile, de même que le risque constant de cata-

strophes naturelles. Celles-ci absorbent une quantité disproportionnée des ressources publiques, déjà restreintes, et qu'il faut consacrer à la réparation des infrastructures. Ces conditions méritent des mesures particulières comme, notamment, la fourniture de ressources qui seraient destinées au développement de ces «petits Etats» et «petits Etats insulaires en développement» dans le cadre d'un système de commerce international plus équitable et plus juste, qui favoriserait la justice sociale et économique dans les Caraïbes.

18. Les tragiques événements du 11 septembre, et leurs conséquences sur l'économie des Caraïbes, continuent d'affecter lourdement l'industrie du tourisme dans la région. Ils sont également la cause de la réaffectation de ressources précieuses à la mise aux normes de sécurité des aéroports et territoires nationaux, exerçant ainsi une pression encore plus grande sur les économies concernées.

19. C'est pourquoi, dans un cadre d'ouverture des marchés de biens et de capitaux, les petites économies des Caraïbes doivent bénéficier, d'une part, d'un traitement spécial des grands pays et, d'autre part, d'une meilleure intégration entre elles-mêmes. C'est précisément ce que la Communauté des Caraïbes (CARICOM) s'emploie à promouvoir par l'établissement, à compter de janvier 2006, d'un marché commun, qui permettra la libre circulation des capitaux, des biens et des personnes, notamment de spécialistes de diverses professions.

20. Cependant, les pays des Caraïbes les moins avancés ont quelques difficultés à intégrer immédiatement ce marché commun, de sorte que l'on a établi à leur intention un calendrier d'intégration progressive, et en outre créé un fonds régional de développement (analogue aux fonds structurels européens), que financent les pays les plus développés de la CARICOM.

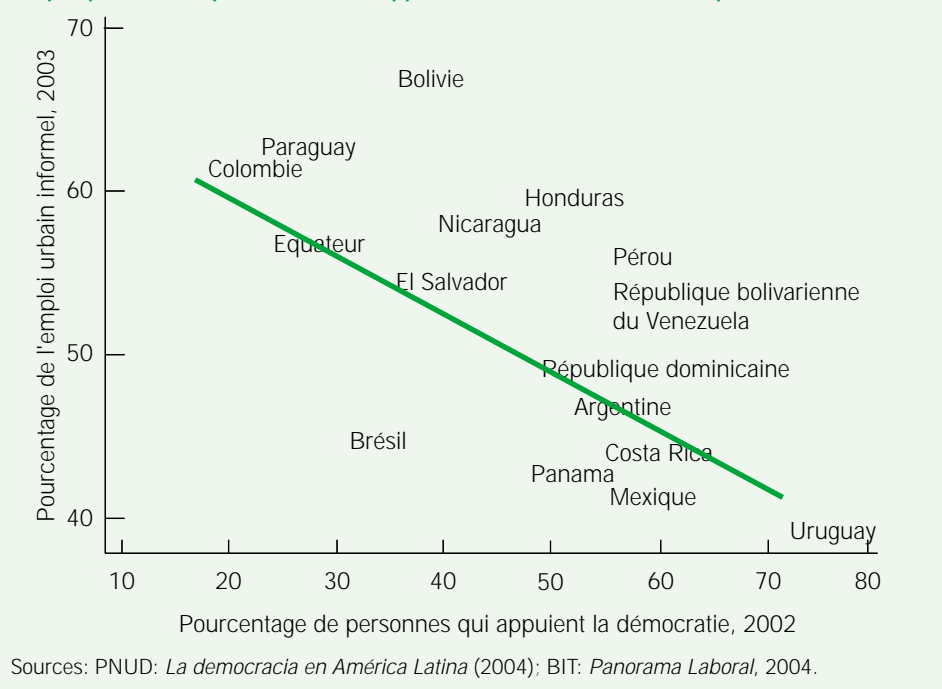
21. Sur le plan du travail et de la situation sociale, les résultats des réformes des années quatre-vingt-dix ont été assez décevants en Amérique latine et dans les Caraïbes. Le produit par travailleur n'a que très faiblement augmenté (0,21 pour cent par an de 1990 à 2005), alors que l'on a observé parallèlement une augmentation du chômage et de l'emploi informel. Dans certains pays (notamment l'Argentine, la Colombie et le Pérou), les réformes se sont traduites par une plus grande flexibilité en matière d'embauche et de licenciement et, dans de nombreux cas, les mécanismes solidaires de protection sociale ont été abandonnés, tant dans le domaine des pensions que dans celui de la santé, de la protection contre les accidents et les maladies professionnelles, sans que soit augmentée, en contrepartie, la couverture du système. Cela a entraîné un affaiblissement de certaines des institutions des relations professionnelles, en particulier de la négociation collective (en termes de couverture et de contenu) et des moyens traditionnels de règlement de conflits, qui sont alors devenus insuffisants et ont été remis en question pour cause d'inefficacité.

22. On a fait valoir pour justifier ces mesures que toutes ces institutions du travail constituaient des «rigidités» qu'il fallait supprimer si l'on voulait créer des emplois dans le secteur formel. Avec le recul d'une décennie, l'expérience de plusieurs pays montre cependant que, malgré ces réformes, l'emploi formel n'a pas augmenté alors que l'on constate une extension du secteur informel, l'aggravation du chômage, une précarisation des emplois associée à l'insécurité du revenu, le recul de la protection sociale et une rotation accrue de la main-d'œuvre, etc. Il a certes été avancé que ces mauvais résultats découlent du fait que les réformes n'ont pas été menées à terme, ayant été abandonnées en cours de route. Cela étant, rien ne prouve que, poussées plus loin, ces réformes auraient amélioré la situation. Au contraire, les faits récents donnent à penser que cela aurait pu encore aggraver la situation.

23. Par ailleurs, alors même que la région est parvenue à faire des progrès considérables en matière de démocratie ces dernières années, il existe, selon le Programme des Nations Unies pour le développement³, une profonde insatisfaction de la population de nombreux pays à l'égard des dirigeants élus démocratiquement, du fait essentiellement de la pauvreté, des fortes inégalités économiques ainsi que de l'inefficacité des systèmes juridiques et des services sociaux. Il s'ensuit qu'une

³ PNUD: *La democracia en América Latina: una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (Buenos Aires, 2004).

Graphique 1.1. Emploi informel et appui à la démocratie en Amérique latine



part inquiétante de la population d'Amérique latine – 54,7 pour cent – serait favorable à un «régime autoritaire», plutôt qu'à un régime démocratique, qui serait à même de satisfaire ses aspirations au bien-être.

24. Un des éléments déterminants de cette insatisfaction a trait au marché du travail. Une corrélation simple entre appui à la démocratie et situation de l'emploi montre l'importance des marchés du travail en tant qu'espaces nécessaires à l'équilibre de la démocratie. Le graphique 1.1. fait apparaître que les pays où le secteur informel est très développé – emplois généralement de qualité et productivité médiocres – comptent un faible pourcentage de personnes appuyant la démocratie. Ce n'est pas un hasard. Le marché du travail est l'espace où les personnes non seulement se procurent les revenus nécessaires à leur subsistance, mais aussi trouvent les moyens de se réaliser en tant que personnes et acteurs de la société. Si le marché du travail n'offre pas cette possibilité de se réaliser, cela génère de l'insatisfaction, qui touche tout d'abord le domaine du travail, mais qui, rapidement, s'étend à d'autres domaines de la vie de la société et qui conduit à la remettre en question.

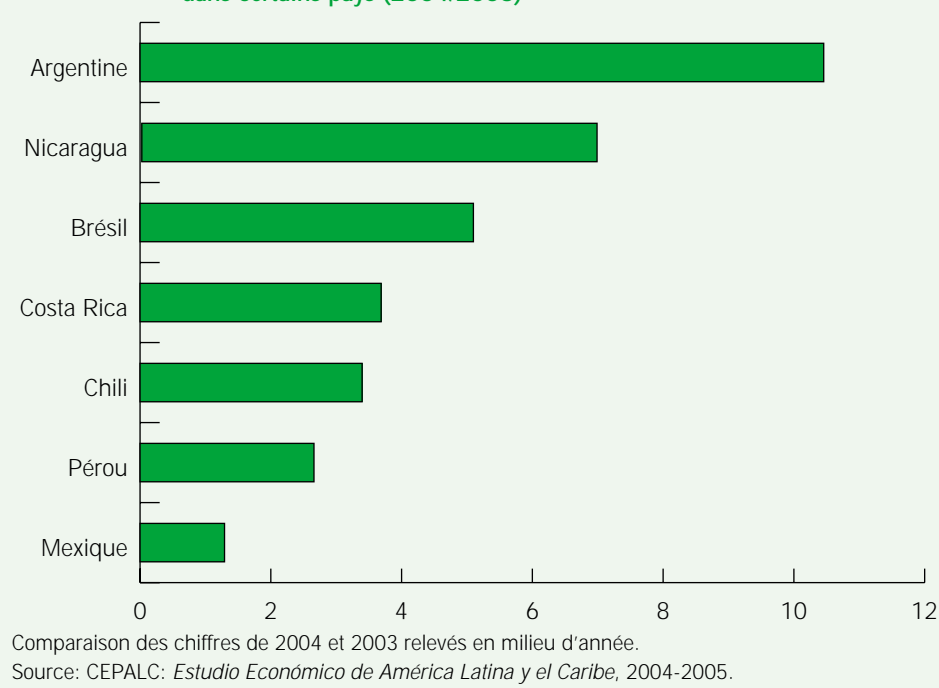
25. Après ce que l'on a observé dans les années quatre-vingt-dix, le nouveau millénaire a apporté des changements notables au niveau mondial qui ont des répercussions importantes sur les marchés du travail d'Amérique latine et des Caraïbes. La récente phase d'expansion de l'économie mondiale, ainsi que l'intégration dans cette économie de la Chine et de l'Inde et leur croissance vertigineuse ont entraîné une augmentation de la demande de biens produits par la région, qui s'accompagne d'une nette amélioration des termes de l'échange⁴. Depuis 2002, on enregistre un boom des exportations de la région relativement important, qui fait suite à l'augmentation de la demande et des cours des principaux produits d'exportation (soja, pétrole, cuivre, or, etc.)⁵. Le PIB est ainsi passé de -0,6 pour cent en 2002 à 1,9 pour cent en 2003 et 5,9 pour cent en 2004, et il devrait atteindre respectivement 4,3 et 4,4 pour cent en 2005 et 2006⁶.

⁴ CEPALC: *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 2004-2005 (Santiago du Chili, 2005).

⁵ *Ibid.* La croissance des exportations a été alimentée par les exportations de produits primaires dans les pays andins, le secteur manufacturier pesant d'un plus grand poids dans les pays du MERCOSUR. Elle a été plus modérée au Mexique et en Amérique centrale du fait de la hausse des exportations et de la vigueur du secteur manufacturier de la Chine.

⁶ *Ibid.*

Graphique 1.2. Amérique latine et Caraïbes: croissance de l'emploi formel dans certains pays (2004/2003)



26. La croissance économique récente a dynamisé le marché du travail, en particulier dans les secteurs liés à l'exportation, par ailleurs source d'emplois formels. De janvier 2003 à la fin de 2005, plus de 3,4 millions d'emplois ont été créés dans le secteur moderne au Brésil (soit environ 108 000 par mois). L'Argentine a enregistré une augmentation continue de l'emploi formel pendant plus de cinq mois (au rythme annuel de 6,5 pour cent depuis 2003) et le Pérou pendant plus de quarante mois. Selon les données de la CEPALC⁷, cette tendance est observée dans plusieurs pays.

27. Ce processus – plutôt encourageant – suscite néanmoins des interrogations quant à la durabilité de cette croissance et au type d'emplois qu'elle engendre. Pour ce qui est du premier point, certains facteurs pourraient mettre en danger le caractère durable de cette croissance, notamment l'évolution du prix du pétrole et des déficits des Etats-Unis, bien que cela doive être mis en perspective avec le développement de l'économie chinoise, qui devrait continuer de croître et, par voie de conséquence, permettre à la demande des principaux produits d'exportation de la région de se maintenir. Les fortes pressions à l'appréciation des monnaies sont un autre élément de préoccupation, car plusieurs économies de la région y sont confrontées, en raison des flux de devises provenant des principales exportations, des envois de fonds des émigrants, qui sont en augmentation, et des déséquilibres importants qui existent aux Etats-Unis. La surappréciation des monnaies pourrait réduire la rentabilité des secteurs de biens exportables non traditionnels ou de leurs concurrents à l'importation et ainsi affecter le rythme de création d'emplois.

28. En ce qui concerne le second point, on observe que le type d'emplois créés est assez particulier. Les nouveaux travailleurs ont un niveau d'instruction supérieur à la moyenne, travaillent plus longtemps mais ont une rémunération analogue. Les emplois sont de courte durée et certains facteurs d'hétérogénéité et de segmentation à l'intérieur du marché du travail se sont accentués, les meilleurs emplois n'étant accessibles qu'à un certain type de travailleurs. Au Brésil, par exemple, la plupart des personnes qui accèdent aux nouveaux emplois créés pendant cette période d'expansion ont toutes au moins onze années d'éducation⁸. A cette tendance, certainement préoccupante de par ses implications sur le plan de

⁷ *Ibid.*

⁸ IPEA (2005).

l'équité, vient s'en ajouter une autre, plus générale, liée au fait que l'entrée de la Chine, de l'Inde et des anciennes républiques soviétiques entraîne un doublement des effectifs mondiaux de main-d'œuvre, qui passent de 1 200 à 2 400 millions (en 2000), ce qui a de lourdes conséquences pour la relation capital-travail au niveau mondial et pour le rôle que les marchés du travail peuvent jouer dans la concurrence internationale⁹. Cette situation est rendue encore plus complexe par le fait que la Chine dispose d'une main-d'œuvre spécialisée (par exemple des ingénieurs) de très bon niveau et bien plus nombreuse, y compris par rapport aux États-Unis et, à plus forte raison, à l'Amérique latine¹⁰.

29. On peut donc dire que le type de croissance observé dans la région ces dernières années a permis d'obtenir des résultats encourageants pour ce qui est des exportations de certains produits et de certains segments du marché du travail, sans toutefois parvenir à modifier de façon significative les structures les plus importantes du marché du travail, ni à créer des débouchés pour tous. De fait, il est assez rare qu'une stratégie de croissance fondée sur les exportations puisse à elle seule régler le problème de l'emploi, du moins à moyen terme, car dans de nombreux cas les secteurs exportateurs ne concernent que de petites parts du marché du travail. Avant que ces secteurs ne parviennent à absorber le reste de l'offre de main-d'œuvre, il peut se passer beaucoup de temps, aspect qui, bien souvent, n'est pas pris en compte dans les analyses conventionnelles. Lorsque l'on parle du marché du travail, étant donné que l'on parle de personnes, le temps et les délais ont une grande importance. A titre d'exemple, il suffit d'observer qu'au rythme de croissance actuel (3,8 pour cent par an entre 2002 et 2005), compte tenu que le nombre d'actifs augmente, selon la CEPALC, de 2,5 pour cent par an, il faudra plus de cinquante ans pour que le produit par travailleur double dans la région.

30. Aussi ne peut-on espérer qu'à elle seule la croissance – du type que connaît la région depuis quelques années – génère des emplois pour ceux qui en ont le plus besoin et réduise la pauvreté extrême d'ici à 2015, comme cela est prévu dans les objectifs du Millénaire pour le développement. Il faut une croissance plus rapide et de meilleure qualité et, puisque c'est le marché du travail qui assure le lien entre la production et le bien-être, il faut aussi des politiques du travail expressément conçues pour réduire la pauvreté et promouvoir l'équité. Dans le présent rapport, je propose un agenda sur dix ans pour la région, qui vise à combattre la pauvreté et à promouvoir la démocratie.

⁹ R. Freeman: *Doubling the Global Work Force: The Challenge of Integrating China, India, and the Former Soviet Bloc into the World Economy*, Université de Harvard et Centre for Economic Performance du NBER, London School of Economics (2004).

¹⁰ *Ibid.* En outre, selon la Fondation nationale pour la science (NSF) des États-Unis, la Chine occupe la première place pour la formation d'ingénieurs: 220 000 ingénieurs sortent chaque année des écoles, contre près de 60 000 aux États-Unis, 24 000 au Mexique, 18 000 au Brésil, 11 000 en Colombie, 4 000 au Chili et 3 000 en Argentine (A. Oppenheimer: «¿Necesitamos presidentes ingenieros?», dans *El Nuevo Herald*, 14 août 2005).

2. Promouvoir le travail décent dans la région: défis à relever

31. On ne pourra réduire la pauvreté durablement sans s'attaquer aux déséquilibres marqués qui caractérisent le marché du travail, assez fragmenté en Amérique latine: près d'un tiers de l'emploi se trouve en milieu rural et plus de la moitié se compose d'indépendants, d'employés de maison, de travailleurs familiaux non rémunérés et de salariés de micro-entreprises de moins de cinq travailleurs (voir tableau 2.1.). C'est dans ces secteurs que se concentrent la pauvreté mais aussi la précarité et donc le déficit de travail décent dans la région.

32. Les gouvernements et les partenaires sociaux de la région doivent tenir compte de cette structure complexe et non pas, comme c'est généralement le cas, partir du principe que tous les marchés du travail fonctionnent de façon homogène, avec un salariat prédominant. Vu cette réalité et compte tenu du tableau dressé dans la section précédente, la région a cinq défis à affronter pour promouvoir le travail décent et lutter contre la pauvreté: 1) faire de la croissance économique le moteur

Tableau 2.1. Structure de l'emploi en Amérique latine (2003/2004)

| | Milieu urbain | | | Milieu rural | | | Total | | |
|---|---------------|--------|-------|--------------|--------|-------|--------|--------|-------|
| | Hommes | Femmes | Total | Hommes | Femmes | Total | Hommes | Femmes | Total |
| Salariés | 29 | 17 | 41 | 12 | 4 | 14 | 40 | 22 | 55 |
| Secteur public | 4 | 4 | 8 | 2 | 1 | 3 | 6 | 6 | 11 |
| Secteur privé | 24 | 13 | 33 | 10 | 3 | 11 | 34 | 16 | 44 |
| Micro-entreprises (jusqu'à 5 salariés) | 6 | 3 | 8 | 3 | 1 | 3 | 9 | 4 | 11 |
| Moyennes et grandes entreprises | 18 | 10 | 24 | 4 | 2 | 5 | 25 | 12 | 33 |
| Non-salariés | 16 | 9 | 23 | 7 | 3 | 8 | 23 | 13 | 31 |
| Patrons | 3 | 1 | 4 | 1 | 0 | 1 | 4 | 1 | 4 |
| Indépendants | 13 | 8 | 19 | 6 | 3 | 8 | 19 | 11 | 27 |
| Autres (personnel domestique, travailleurs familiaux non rémunérés, etc.) | 2 | 6 | 8 | 3 | 3 | 6 | 5 | 10 | 14 |

Estimation fondée sur les informations relatives à 11 pays: Brésil, Colombie, Costa Rica, Chili, République dominicaine, Equateur, El Salvador, Honduras, Mexique, Panama, Paraguay.

Source: OIT/SIAL (Système d'information et d'analyse sur le travail).

de l'emploi pour tous; 2) assurer le respect et l'application effective des droits au travail; 3) renforcer la démocratie; 4) créer de nouveaux mécanismes de protection adaptés à la réalité; 5) lutter ainsi contre l'exclusion sociale.

2.1. Stimuler la croissance économique

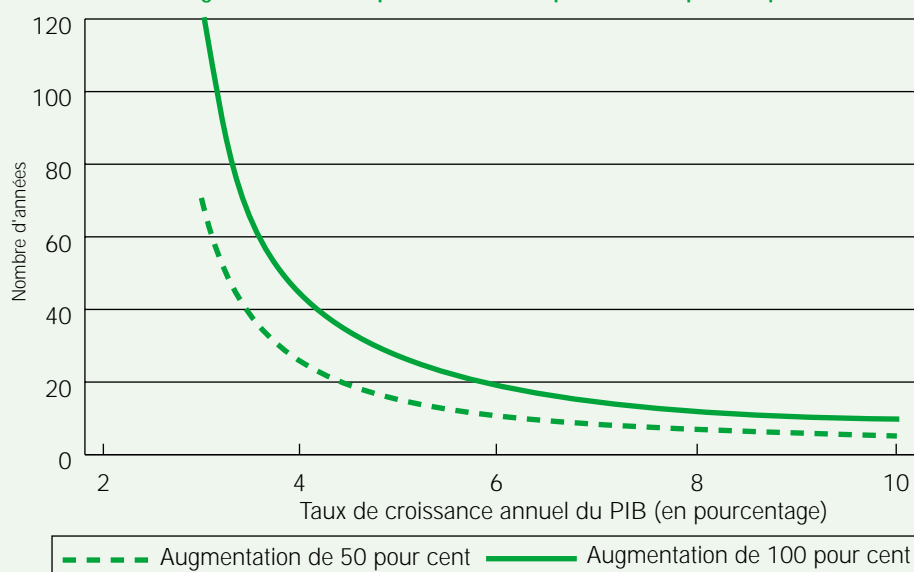
33. Beaucoup de pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont une croissance insuffisante ou impropre à promouvoir l'accès de tous à un emploi de qualité. De 1990 à 2003, le produit a augmenté de 3,1 pour cent par an, et l'emploi de 2,5 pour cent. L'emploi salarié a augmenté de 8 pour cent pour l'ensemble de la période, ce qui ne représente que 0,6 pour cent par an. De même, le pourcentage des travailleurs pourvus d'une protection sociale a diminué sur la période considérée, passant de 66,6 pour cent à 63,6 pour cent.

34. La croissance économique est certes décisive pour améliorer les résultats de l'emploi, mais, si son taux est faible, les retombées peuvent n'être perceptibles qu'à très long terme. Comme indiqué précédemment sur le marché du travail, les délais ont toute leur importance. Le BIT estime que le déficit d'emplois formels dans la région va augmenter, passant de 126 millions en 2005 à 158 millions en 2015, si la croissance se poursuit au rythme des cinq premières années du siècle. Pour que le déficit, déjà très considérable, de 2005 ne se creuse davantage, il faudrait une croissance soutenue d'au moins 5,5 pour cent par an.

35. Ces problèmes découlent de plusieurs sources. Parmi les principales, si l'on s'en tient à ses effets sur le marché du travail, figure le chiffre médiocre de la productivité du travail qui caractérise beaucoup des économies de la région, chiffre d'autant plus médiocre qu'il est resté quasiment inchangé depuis trente ans malgré les différentes réformes mises en œuvre. Le graphique 2.1. présente une simulation du nombre d'années nécessaires pour augmenter de 100 pour cent et 50 pour cent respectivement le produit par travailleur dans la région. On constate que le délai diffère beaucoup selon le taux de croissance.

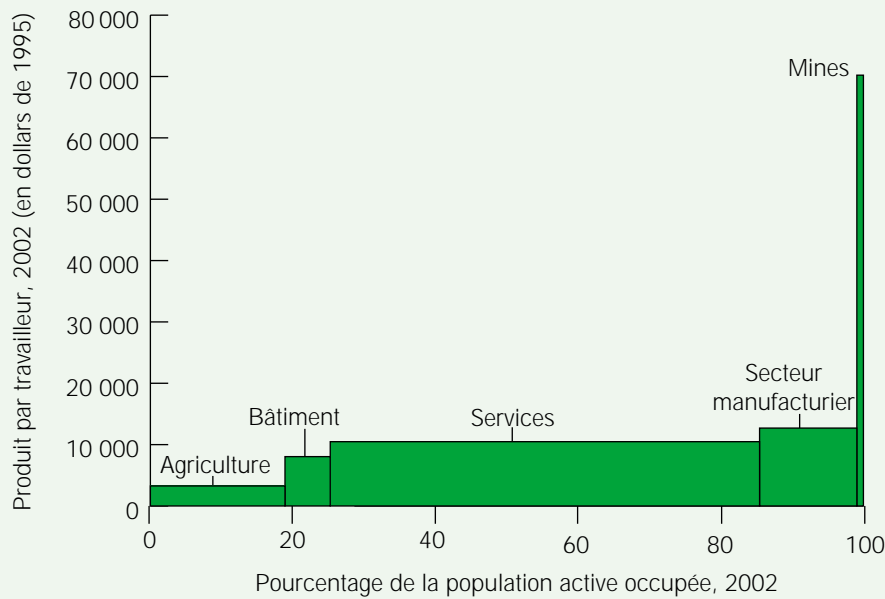
36. Le produit par travailleur, ou productivité du travail, est une composante essentielle de la demande de main-d'œuvre et l'élément déterminant des conditions de travail. Plusieurs études montrent que la faible productivité de plusieurs écono-

Graphique 2.1. Amérique latine et Caraïbes: nombre d'années nécessaires pour augmenter de 100 pour cent ou 50 pour cent le produit par travailleur



Source: CEPALC: *Anuario estadístico de América latina y el Caribe 2004* (Santiago du Chili, Nations Unies, 2005); FMI: *Perspectives de l'économie mondiale*.

Graphique 2.2. Amérique latine et Caraïbes: produit par travailleur dans les principaux secteurs



Source: CEPALC: *Anuario estadístico de América latina y el Caribe 2004* (Santiago du Chili, Nations Unies, 2005) et *Base de estadísticas e indicadores sociales* (base de données consultables sur le site Web de la CEPALC).

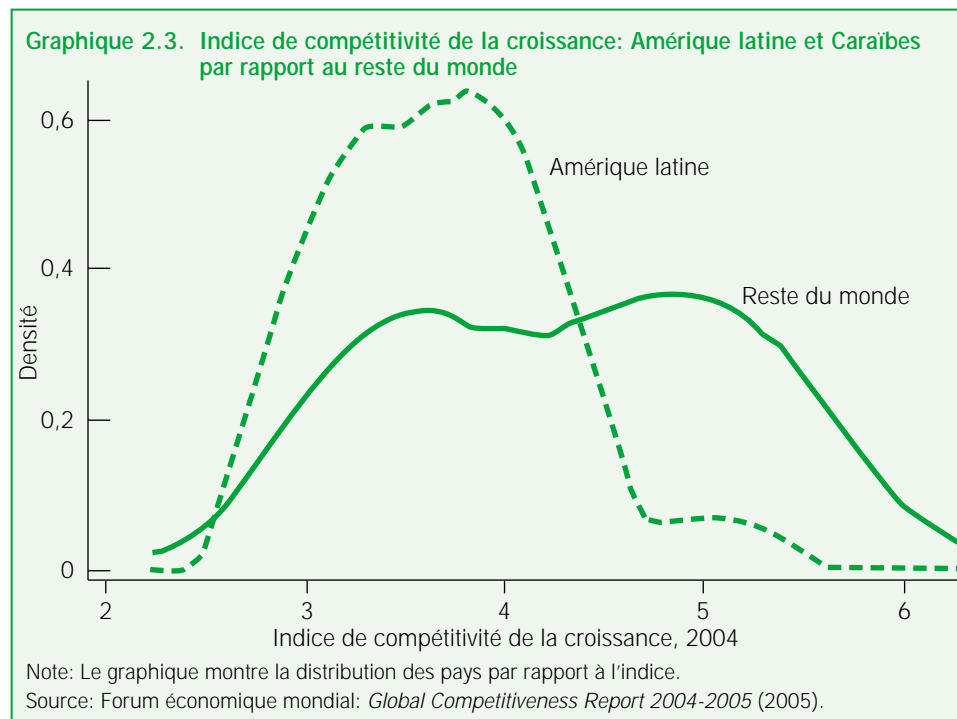
mies de la région découle non seulement de problèmes d'accumulation des facteurs mais aussi, voire surtout dans certains cas, d'une croissance insuffisante de la productivité totale des facteurs, ce qui traduit des restrictions importantes à l'échelon micro et mésoéconomique. Une autre difficulté considérable tient à l'hétérogénéité de la productivité dans la plupart des économies de la région¹ selon la taille de l'entreprise, le secteur, etc., comme il ressort du graphique 2.2². Dans presque tous les pays de la région, quelques secteurs d'activité présentent des niveaux de productivité très élevés alors que d'autres présentent des niveaux de productivité nettement inférieurs à la moyenne. Le problème est que les secteurs à forte productivité n'emploient qu'une toute petite proportion de la population active.

37. Le graphique 2.2. montre en outre que les secteurs non commerciaux totalisent plus de deux emplois sur trois en Amérique latine. Les secteurs tournés vers l'exportation ou qui entrent en concurrence avec les importations sont concentrés dans les branches les plus productives du secteur manufacturier et des mines, qui représentent une partie non majoritaire de l'emploi total pour la région. De ce fait, les stratégies de croissance fondées exclusivement sur les exportations ne résoudront pas, à court terme du moins, les problèmes considérables liés à l'hétérogénéité des niveaux de production, car elles ne concerneront qu'une partie minoritaire de l'emploi. Il est donc nécessaire d'élaborer des mesures complémentaires s'appuyant sur la croissance des secteurs les plus dynamiques pour promouvoir la productivité dans les secteurs en retrait.

38. Des mesures de cette nature seraient des plus rentables non seulement sur le plan social mais aussi sur le plan économique. Chacun sait que la productivité médiocre est à l'origine du manque de compétitivité de la région et, par conséquent, de son incapacité à s'inscrire dans les courants les plus dynamiques du commerce international et à exploiter pleinement son potentiel de croissance à long terme en parvenant à l'équilibre extérieur. Le graphique 2.3., qui se fonde sur des estimations du Forum économique mondial (FEM)³, montre que la majorité des pays

¹ On constate aussi d'énormes différences du produit par travailleur d'un pays à l'autre.

² La forme du graphique dépend évidemment du degré de désagrégation, mais, même avec une répartition sectorielle plus fine, la conclusion reste la même pour l'essentiel: il y a peu de branches ou sous-branches d'activité à forte productivité; en revanche beaucoup ont une productivité très faible (en particulier celles où se concentre l'emploi).



d'Amérique latine et des Caraïbes font moins bien que les autres en matière de compétitivité et que beaucoup d'entre eux ont même reculé sur ce plan ces dernières années. L'augmentation de la productivité renforce la compétitivité, ce qui tend à dynamiser la croissance économique.

39. Plusieurs chantiers urgents attendent les Etats Membres des Caraïbes, à savoir:

- l'intégration économique sous-régionale, avec la mise en place du marché unique (2006) et de l'économie unique (2008) de la CARICOM;
- la création de nouvelles relations avec les pays du continent dans le cadre du processus menant à la création de la zone de libre-échange des Amériques;
- le maintien et la promotion des relations avec l'Europe;
- la participation à la communauté mondiale au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Ces défis sont particulièrement difficiles à relever du fait de la concurrence mondiale, de la libéralisation du commerce, de la déréglementation et de la privatisation, facteurs qui exercent une pression extrême sur l'emploi et les relations professionnelles, dans le secteur tant public que privé.

40. Comme indiqué précédemment, toute croissance économique propre à promouvoir le travail décent dans les Caraïbes est subordonnée à la création effective et à la mise en route du marché commun de la CARICOM, ainsi qu'à l'augmentation des ressources du Fonds régional de développement, en vue de favoriser l'intégration des pays les moins avancés à ce marché commun dans un délai aussi réduit que possible.

³ Forum économique mondial: *Global Competitiveness Report 2004-2005* (2005).

2.2. Assurer l'application effective des principes et droits fondamentaux au travail

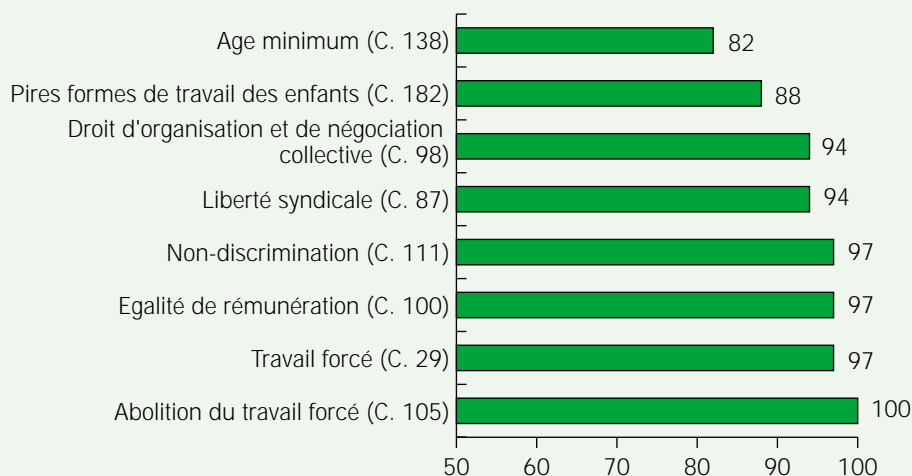
41. On relève dans beaucoup de pays des Amériques de graves lacunes pour ce qui touche au respect et à l'application des principes et droits fondamentaux au travail et de la législation du travail en général. Le problème concerne tant les droits fondamentaux que les autres droits individuels et collectifs.

42. En ce qui concerne les droits fondamentaux, 69 pour cent des pays de la région ont ratifié l'ensemble des huit conventions fondamentales. Ces pays ont certes fait l'objet d'un grand nombre d'observations et de demandes directes de la part de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT, mais il n'en reste pas moins que le niveau de ratification de chacune des conventions fondamentales est très élevé dans la région en comparaison avec le reste du monde.

43. Malgré ce taux de ratification élevé, des violations des droits fondamentaux au travail sont rapportées en grand nombre, même dans des pays ayant ratifié les conventions correspondantes. Le nombre de plaintes présentées au Comité de la liberté syndicale pour la région est passé de 164 dans la première moitié des années quatre-vingt-dix à 194 dans la première moitié de la décennie actuelle. Des informations officielles émanant des gouvernements témoignent d'une dégradation de la négociation collective, comme il ressort de la réduction notable, ces quinze dernières années, du nombre de travailleurs couverts.

44. Certains documents officiels et rapports des organes de contrôle de l'OIT font apparaître des cas intolérables de non-respect des normes du travail. Ainsi, 5,7 millions d'enfants de 5 à 14 ans sont astreints au travail, selon des estimations, 1,3 million de personnes sont assujetties au travail forcé. Par ailleurs, la persistance d'inégalités marquées entre hommes et femmes, tant pour le revenu que pour le type et les modalités de l'activité professionnelle, tend à montrer que la discrimination selon le sexe est toujours une réalité sur le marché du travail comme ailleurs. L'insertion professionnelle des hommes et des femmes et leur participation au marché du travail ne se font pas dans des conditions d'égalité des chances, de disponibilité d'actifs ou de pouvoir de négociation. De plus, le sexe, la race ou la couleur, l'origine ethnique, la classe sociale et l'âge influent sur le nombre et la diversité des possibilités d'emploi et de revenu ouvertes aux hommes et aux femmes, indépendamment de leurs aspirations, compétences et niveau de connaissance. Parallèlement, des disparités importantes subsistent quant à la quantité et la qualité

Graphique 2.4. Amérique latine et Caraïbes: ratification des conventions fondamentales (pourcentage du total des pays)



Source: ILOLEX (base de données sur les normes internationales du travail).

Tableau 2.2. Amérique latine et Caraïbes: données essentielles sur les droits fondamentaux au travail

| Principe | Situation en Amérique latine |
|---|---|
| Liberté syndicale et négociation collective | <p>La région totalise:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 5,7 pour cent de l'ensemble des plaintes alléguant de violations de la liberté syndicale (1951-2005); – 29 pour cent de l'ensemble des cas de licenciement allant à l'encontre de la liberté syndicale. <p>Le taux de syndicalisation dans la région est passé en moyenne de 21 pour cent pour la première moitié des années quatre-vingt-dix à 19 pour cent pour la seconde, avec une diminution particulièrement marquée pour certains pays. (Panorama Laboral de América latina y el Caribe, BIT)</p> |
| Travail forcé | <p>1,32 million de personnes sont assujetties au travail forcé (10 pour cent du total dans le monde), dont 75 pour cent par exploitation économique, 16 pour cent du fait de l'Etat et 9 pour cent sous la forme d'une exploitation sexuelle à des fins commerciales.</p> |
| Travail des enfants | <p>5,7 millions d'enfants sont astreints au travail (5,1 pour cent du total dans le monde).</p> |
| Non-discrimination | <p>Le taux de chômage des femmes est supérieur de 40 pour cent à celui des hommes. Les femmes sont surreprésentées dans le secteur informel (51 pour cent de l'emploi non agricole contre 44,5 pour cent des hommes). Les femmes perçoivent 66 pour cent du revenu mensuel moyen des hommes (et 78 pour cent de leur revenu horaire). Les peuples indigènes et la population d'ascendance africaine présentent les indicateurs socio-économiques et professionnels les plus défavorables. La discrimination au travail fondée sur l'origine ethnique ou raciale a des conséquences sur les inégalités de revenu. Ainsi, au Brésil, les femmes touchent un revenu de 21 pour cent inférieur à celui des hommes par heure travaillée. Le revenu des femmes noires est inférieur de 61 pour cent à celui des hommes blancs par heure travaillée. Les personnes handicapées ou atteintes du VIH/SIDA sont victimes de discrimination, d'un accès plus difficile à l'emploi et de licenciements abusifs.</p> |

Source: BIT: *Panorama Laboral 2002* (Lima, 2002); Vega (2005); Abramo et Valenzuela (2005).

des emplois proposés aux populations indigènes ou d'origine africaine⁴. Le niveau de formation inférieur de ces groupes explique certes pour partie leurs difficultés d'insertion sur le marché du travail mais plusieurs études montrent que la discrimination et la segmentation de ce marché jouent aussi un rôle important. D'autres groupes sont victimes de discrimination au travail, notamment les personnes handicapées, les travailleurs atteints du VIH/SIDA et les travailleurs âgés. La coexistence de formes anciennes et nouvelles de discrimination au travail montre que le phénomène évolue conformément aux mutations de la structure des marchés du travail et tend à être plus marqué en cas de récession ou de crise économique. Son caractère récurrent montre qu'il ne se réduit pas à des actes isolés de quelque employeur ou employé d'agence de placement mais qu'il s'agit d'une pratique institutionnalisée, enracinée dans les institutions et les politiques du marché du travail (voir tableau 2.2.).

⁴ Les peuples indigènes représentent entre 8 et 15 pour cent de la population totale pour l'ensemble de la région, et la population d'ascendance africaine 30 pour cent. Au Brésil par exemple, le taux de chômage des personnes d'ascendance africaine est de 30 pour cent supérieur à celui des Blancs et leur revenu moyen de 50 pour cent inférieur. Voir BIT: *Panorama Laboral 2003* (Lima, 2003).

45. Si l'application des droits fondamentaux au travail, qui constituent pourtant des normes minimales, est insuffisante, on ne peut s'étonner que celle de normes supérieures laisse aussi à désirer. Aujourd'hui comme par le passé, la question fait l'objet de discussions nourries, et ce débat a été le point de départ des réformes lancées dans certains pays au cours des dix dernières années.

46. Ce débat devrait porter aussi sur la question des travailleurs informels, qui comptent peu de salariés; ce sont le plus souvent des travailleurs indépendants, employés de maison ou travailleurs familiaux non rémunérés généralement exclus du champ d'application du Code du travail. Dans ce cas, comme pour d'autres aspects relatifs au marché du travail, il faudra sans doute beaucoup de temps pour garantir l'accès des masses de travailleurs non salariés à un emploi formel et de qualité. Les politiques relatives au marché du travail ne doivent pas moins viser l'ensemble des travailleurs et non pas seulement une catégorie d'entre eux.

47. Cela ne signifie pas, du reste, que la législation du travail des pays de la région soit optimale. De fait, le gros des travailleurs de l'économie informelle – indépendants, employés des micro et petites entreprises, personnel domestique, travailleurs non rémunérés – peuvent tomber sous le coup de la loi mais être confrontés aux pires difficultés à l'heure de faire respecter leurs droits. Ainsi, les employés de maison sont régis par un régime particulier qui leur octroie des droits d'un niveau inférieur à ceux des autres travailleurs. Quant aux indépendants, l'accès à certains régimes de protection privés – assurance maladie, retraite – leur coûte parfois plus cher qu'aux salariés, et les systèmes de sécurité au travail sont quasiment inexistantes. Certains pays doivent donc étendre les droits à une quantité considérable de travailleurs pour l'heure dépourvus de toute protection. Le problème est encore aggravé par l'essor des relations triangulaires, qui sont mal définies et non réglementées (l'externalisation notamment).

2.3. Favoriser la confiance dans la démocratie et le dialogue social

48. Ainsi qu'indiqué plus haut, vu les retombées peu convaincantes sur le plan social de la croissance économique observée à ce jour, la démocratie a perdu du terrain. D'où la nécessité de la promouvoir, essentiellement par le biais du dialogue social en général et au niveau du marché du travail en particulier. Il n'est pas possible de promouvoir la démocratie sans associer le dialogue social aux processus de participation citoyenne qui la consolident et la renforcent⁵. Les processus de participation doivent s'étendre à l'espace national et local, jusqu'au lieu de travail. Cette participation citoyenne doit dépasser le simple exercice du droit de vote pour l'élection des autorités gouvernementales et de leurs représentants dans les organes législatifs. Les sociétés démocratiques fonctionnent sur un mode participatif, fondé sur le dialogue et l'engagement de la société et de ses acteurs, qui doivent pouvoir faire entendre leur voix sur les décisions les concernant. Le déficit de représentation des femmes dans les instances du dialogue social doit être perçu comme un problème lié à l'exercice des droits civiques.

49. Cette façon de voir permet de définir la négociation collective comme une forme de dialogue social, tel que je l'ai présenté dans mon rapport à la 87^e session de la Conférence internationale du Travail (1999). Dans ce rapport, je me réfère au dialogue social «sous ses diverses formes et à ses différents niveaux, depuis les consultations et la coopération tripartites nationales jusqu'à la négociation collective au niveau de l'entreprise». J'indique en outre qu'avec le dialogue social «les partenaires sociaux renforcent également le processus démocratique et édifient des

⁵ La participation s'entend de l'ouverture au dialogue, de la transparence et de la possibilité de faire mieux entendre sa voix dans le secteur tant public que privé. Voir J. E. Stiglitz: «Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm», *Review of Development Economics*, 6 (2), 2002, pp. 163-182.

institutions du marché du travail solides et adaptables qui contribuent à l'instauration de la stabilité et de la paix sociales et économiques à long terme»⁶.

50. Dans cette vaste perspective de dialogue social et de pratique démocratique, le premier défi à relever est de progresser vers la redéfinition du rôle de l'Etat que réclame la société⁷. Le dilemme ne consiste pas à se demander comment l'Etat intervient sur le marché, mais comment il opère vis-à-vis de la société, dont il est l'expression directe.

51. Par ailleurs, nous devons nous demander comment l'Etat, à l'ère de la mondialisation, s'adapte au changement continu qui suppose que ses institutions, ses politiques et ses programmes deviennent plus flexibles. Résoudre ce dilemme implique, sans avoir à revenir à l'Etat antérieur, producteur et excessivement interventionniste, que l'on s'achemine vers un Etat normatif, promoteur, régulateur et générateur de nouveaux systèmes de solidarité. Un Etat qui agit pour compenser les déséquilibres, exerce ses fonctions de redistribution, respecte l'action volontaire de l'individu, garantissant ainsi la solidarité, la sécurité collective, la justice sociale et le bien commun, piliers de l'Etat démocratique moderne.

52. Cela implique que l'Etat s'adapte en permanence aux besoins des individus qu'il représente, condition sine qua non d'un Etat démocratique moderne dans une société globale qui cherche l'équité et la justice pour tous. Un Etat qui prétend résoudre ces dilemmes et se veut au service de tous les citoyens se doit de respecter l'existence d'une société pluraliste, autrement dit fondée sur le consensus issu du dialogue social. C'est à travers ce dialogue que se matérialisera la participation des organisations représentatives des secteurs sociaux directement ou indirectement concernés. En d'autres termes, c'est par le dialogue social qu'il sera répondu aux différents intérêts et que s'établira le consensus de base sur la manière d'édifier l'Etat auquel aspirent les citoyens.

53. C'est aussi par le dialogue social que devront être définies les politiques publiques nécessaires pour résoudre les graves problèmes sociaux susmentionnés. Si ceux qui participent au dialogue ont le sentiment d'avoir été informés dans la transparence et d'avoir joué un rôle fondamental dans la prise de décisions les concernant, ils seront plus enclins à accepter des changements, eussent-ils des répercussions négatives. La légitimité sociale de politiques reposant sur un consensus issu de la participation des acteurs concernés leur confèrera le caractère d'authentiques politiques d'Etat dépassant le cadre éphémère d'une législature. Dans ce cadre, le renforcement des organisations d'employeurs et de travailleurs et, au sein de celles-ci, la représentation équilibrée des hommes et des femmes sont les nécessaires garanties d'un dialogue social fructueux.

54. Le dialogue social permettra d'aborder des sujets tels que les stratégies de développement et de lutte contre la pauvreté; les mesures contre le chômage; la nouvelle institution du travail; le respect des principes et droits fondamentaux au travail; la promotion de l'égalité des chances entre les sexes et les races; la révision des normes susceptibles d'aggraver la précarité ou d'entraver les efforts visant à réduire le chômage et le travail informel; l'extension de la couverture de la protection sociale; la formalisation de l'économie informelle; la protection de ceux qui travaillent dans l'économie informelle; la problématique des travailleurs migrants.

⁶ *Un travail décent*, rapport du Directeur général à la Conférence internationale du Travail, 87^e session, Genève, BIT, 1999, p. 43. Par ailleurs, le premier rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, présenté à la Conférence internationale du Travail à sa 88^e session, souligne la nécessité de promouvoir la négociation collective, d'y incorporer, dans un rôle actif, les femmes syndicalistes et d'introduire une dimension sexospécifique dans les stratégies de négociation des syndicats: s'agissant d'instaurer l'égalité entre les sexes et de dynamiser les syndicats, «il faut que les femmes puissent exercer librement leur droit de se syndiquer et d'obtenir que leurs intérêts soient représentés comme ceux de leurs collègues hommes de façon à assurer l'égalité et à renforcer aussi la position des syndicats. Il faut de même qu'elles participent à la négociation collective, où les questions qui les concernent particulièrement devraient être plus franchement abordées afin que les accords traduisent les préoccupations et les aspirations des femmes comme des hommes» (*Votre voix au travail*, paragr. 33).

⁷ D. Martínez et M. L. Vega Ruiz: *La globalización gobernada. Estado, sociedad y mercado en el siglo XXI*, Colección Andaluza de Relaciones Laborales, vol. X (Conseil andalou des relations professionnelles, Tecnos, 2001), pp. 213 à 272.

2.4. Elargir et renforcer les systèmes de prévention et de protection sociale des travailleurs

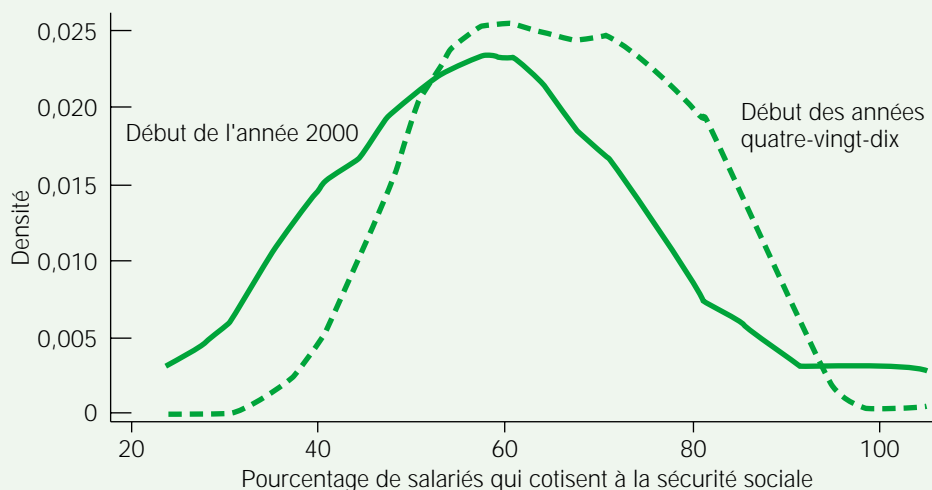
55. Ainsi qu'indiqué plus haut, les changements observés pendant les années quatre-vingt-dix sur le marché des biens et le marché du travail dans la région ont eu un impact profond sur les niveaux de protection sociale existants. La couverture de la population, pourtant déjà restreinte, s'est encore amenuisée dans les années quatre-vingt-dix dans la plupart des cas et on peut dire qu'aujourd'hui elle est moins étendue qu'avant les réformes (voir graphique 2.5.).

56. La tâche prioritaire, pour ce qui est des systèmes de protection sociale en Amérique latine et dans les Caraïbes est donc à la fois d'accroître le nombre de bénéficiaires et de risques couverts et d'améliorer la qualité de la protection⁸.

57. Cette situation résulte de multiples causes étroitement liées tenant aux caractéristiques du marché du travail (relations de travail de courte durée, atypiques, informelles et sur une base non salariée), ainsi qu'à celles des systèmes de protection de la région, lesquels souffrent pour la plupart d'un financement instable et procyclique, tributaire du cycle macroéconomique, voire régressif puisque, dans de nombreux cas, ces systèmes ne sont pas neutres pour ce qui est des incitations à la création d'emplois. Qui plus est, les institutions jouent un rôle limité dans la gestion de ces systèmes, dont les résultats reflètent une situation de grande inégalité et iniquité.

58. L'une des idées fortes de la protection sociale est la sécurité et la santé au travail (SST); elle n'a pas reçu l'attention voulue de la part des gouvernements et des partenaires sociaux. Selon les données disponibles, en 2001, on a compté en Amérique latine 30 millions d'accidents du travail, dont près de 40 000 mortels⁹.

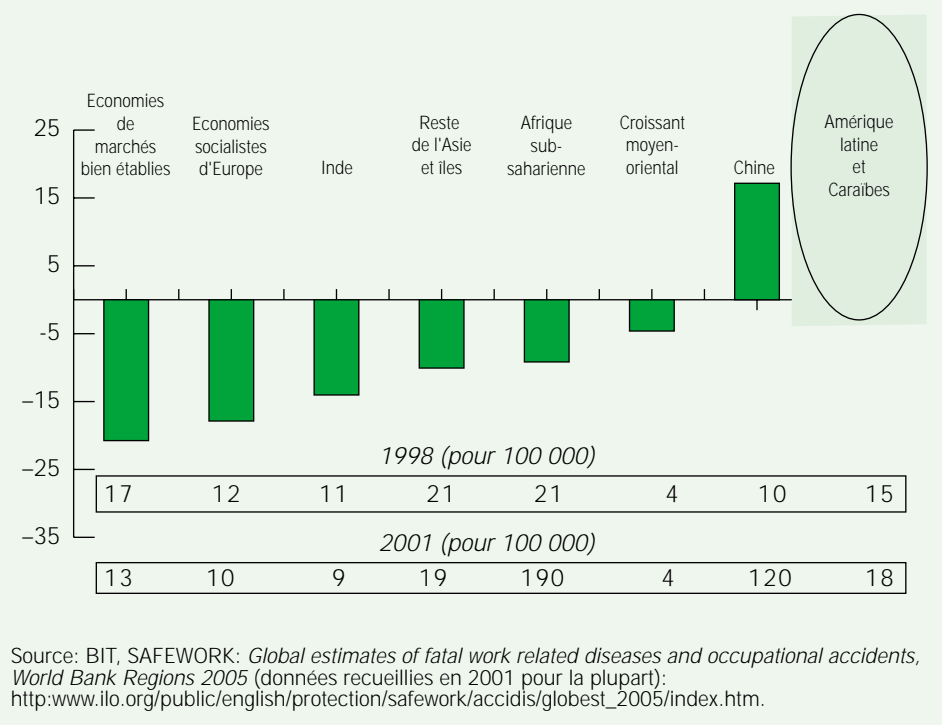
Graphique 2.5. Amérique latine: distribution des pays en fonction de l'affiliation à la sécurité sociale



Source: BIT: *Panorama Laboral 2004* (Lima, 2004).

⁸ Dans son acception traditionnelle, le concept de *sécurité sociale* s'entend de tout régime ou programme établi par la loi ou autre disposition obligatoire, qui garantit une protection sous forme de prestations, en nature ou en espèces, dans les cas suivants: accident du travail, maladie professionnelle, chômage, maternité, maladie commune, invalidité, vieillesse, retraite, survivants, décès, y compris prestations pour les enfants et autres personnes à charge, prestations de santé, prévention, réadaptation et soins de longue durée. L'expression recouvre la sécurité sociale, l'assistance sociale, les mutuelles, les fonds de prévoyance et autres régimes spéciaux. La notion de *protection sociale*, plus générale, se réfère à l'ensemble des interventions d'organismes publics et privés visant à soulager les ménages et les individus de la charge que représente un ensemble de risques et de besoins (Cichon et coll., 2004, cité dans Bertranou, 2005).

⁹ Si l'on tient compte du fait que 1 à 5 pour cent seulement des cas sont signalés vu le phénomène de sous-enregistrement et de sous-notification dans l'ensemble de la région, on peut estimer à environ 10 pour cent du PIB régional les pertes imputables au non-investissement dans la prévention. Voir le Programme focal sur la sécurité et la santé au travail et sur l'environnement (SAFEWORK): www.ilo.org/protection/safework.

Graphique 2.6. Evolution des accidents du travail mortels dans le monde, 1998-2001 (variation en pourcentage)


En outre, c'est dans cette région que l'on a enregistré la plus forte augmentation du nombre d'accidents mortels pendant la période 1998-2001 (voir graphique 2.6.). A l'exception de l'Amérique latine et de la Chine, le nombre d'accidents mortels dans le monde a marqué une tendance à la baisse ces dernières années. Les travailleurs les moins protégés sont ceux des petites et micro-entreprises de l'économie informelle et de certains secteurs comme l'agriculture, les mines, la pêche et l'industrie de la construction.

59. Dans la majorité des pays, les systèmes de sécurité et de santé au travail s'adressent exclusivement aux travailleurs salariés, et la couverture pour les risques du travail – 12 pour cent environ – est insuffisante. Cela tient aux restrictions de l'offre – il existe un nombre limité de professionnels de la SST¹⁰ – mais aussi à une conception inadéquate et au non-respect de la législation. Au Pérou, par exemple, l'assurance complémentaire pour les risques du travail couvre seulement 23 activités, qui représentent 12 pour cent de l'emploi; autrement dit 88 pour cent de la main-d'œuvre sont exclus de ce dispositif légal de la protection contre les accidents du travail, lequel, qui plus est, est loin d'être intégralement appliqué dans les branches d'activité couvertes.

60. Dans les années quatre-vingt-dix sont apparus des systèmes de sécurité spécifiques – comme les assurances contre les risques du travail en Argentine, en Colombie et au Chili – associant davantage des organismes d'assurance privés à la prévention des risques du travail, sous la supervision de l'Etat. Cette évolution des régimes de sécurité sociale commence aussi à s'observer dans certains pays d'Amérique centrale, même si, pour diverses raisons, ces systèmes demeurent inefficaces.

61. L'autre problème touchant au domaine de la sécurité et de la santé au travail réside dans le fait que les partenaires sociaux ne semblent pas avoir pris toute la mesure du problème, comme en témoigne le fait que, à l'exception du Brésil et

¹⁰ Selon une étude réalisée en 1999: un hygiéniste pour 250000 travailleurs, un médecin du travail pour 100000 travailleurs, un ingénieur en sécurité pour 14000 travailleurs, un inspecteur pour 200000 travailleurs. Qui plus est, rares sont les professionnels de la santé formés à diagnostiquer les maladies professionnelles.

du Costa Rica, aucun pays de la région n'a engagé de politique, ni au plan national ni au plan sectoriel, qui permette d'orienter les stratégies d'appui aux entreprises de telle manière que celles-ci honorent leurs obligations en matière de bonnes pratiques de SST. Les partenaires sociaux n'ont pas non plus introduit de pratiques efficaces. La plupart des employeurs de la région, même s'ils sont actifs sur cette question, n'estiment pas nécessaire d'impliquer activement les travailleurs. Dans la plupart des pays – sauf au Brésil –, les syndicats privilégient les revendications salariales et se préoccupent moins de la protection de la vie et de la santé. Par conséquent, les politiques visant à réduire le nombre d'accidents, comme celles qui cherchent à étendre la couverture des risques du travail, notamment par la création de comités paritaires d'entreprise, doivent en priorité viser à promouvoir le travail décent dans la région. En effet, la santé et la vie des travailleurs sont des valeurs sociales que l'Etat a l'obligation de garantir car il s'agit de droits universellement reconnus, fondement de tout développement social durable.

62. Est particulièrement importante à cet égard l'action menée à Trinité-et-Tobago par les travailleurs, les employeurs et le gouvernement en faveur de la promulgation par le parlement d'une nouvelle loi sur la sécurité et la santé au travail, dont l'objectif est d'aider à réduire le taux élevé d'accidents.

2.5. Favoriser l'intégration sociale et professionnelle pour réduire les inégalités

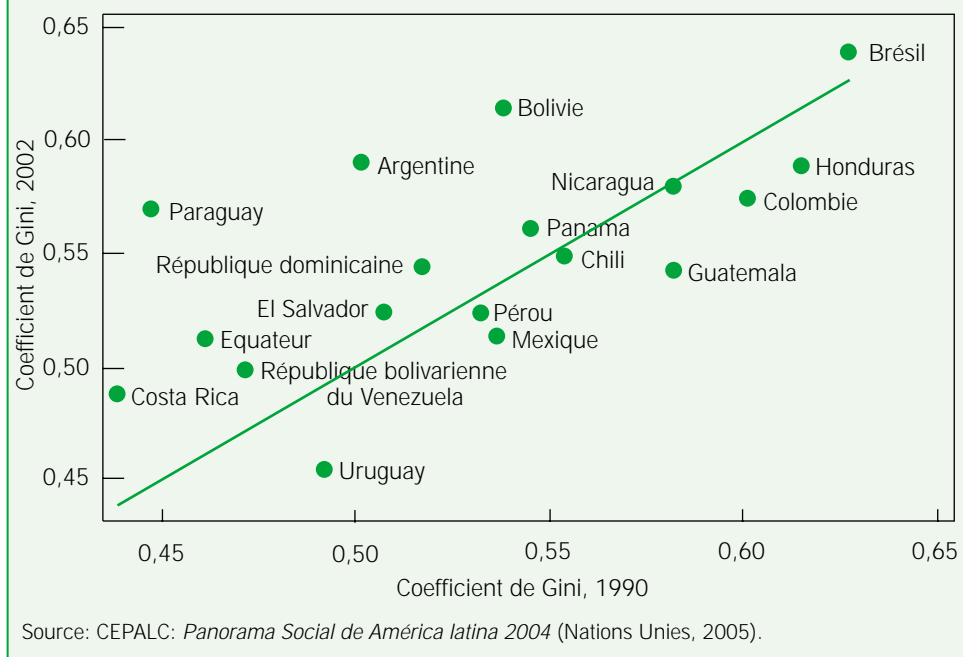
63. Un même niveau de croissance du produit et de la productivité peut avoir des effets différents sur les conditions de vie des personnes, selon le niveau d'inégalité qui prévaut dans la société. Ainsi que l'a souligné Grynspan (2004), du niveau d'inégalité initiale dépend en grande partie la possibilité que la croissance bénéficie aux plus pauvres. Ainsi, par exemple, si l'on compare «deux pays connaissant une croissance de 2 pour cent par habitant, avec 40 pour cent de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté, et un indice de Gini de 0,30 pour l'un, et de 0,60 pour l'autre; le premier parviendra à réduire la pauvreté de moitié en dix ans, le second en cinquante-sept ans»¹¹.

64. L'Amérique latine (ce n'est pas le cas des Caraïbes) est la région avec la plus forte concentration de revenus dans le monde, ce qui peut avoir des effets négatifs sur la répartition des fruits de la croissance, la gouvernabilité, voire la croissance elle-même. En outre, dernièrement, les inégalités se sont accentuées dans la plupart des pays et, dans ceux où elles ont diminué, elles ne l'ont fait que très modestement. Le graphique 2.7. montre l'évolution du coefficient de Gini dans un échantillon de pays de la région pour lesquels on dispose de données, évolution qui est représentée par rapport à une droite à 45 degrés (sur laquelle il n'y a eu aucun changement). Sur cet échantillon de 18 pays, les inégalités se sont accentuées dans dix d'entre eux et ont diminué dans huit. Dans trois de ces huit pays (Chili, Nicaragua, Pérou), la réduction a été quasiment nulle.

65. En Amérique latine, les inégalités ont des causes diverses. Le marché du travail en est une source importante. Un défi majeur de la région est donc de réduire la pauvreté et l'exclusion sociale dans ce domaine en créant les conditions requises pour éveiller davantage la conscience citoyenne et développer la justice sociale. Le marché du travail joue un rôle important dans la reproduction des inégalités et de l'exclusion sociale, mais il peut aussi contribuer à l'édification de sociétés plus équitables. Il existe une étroite relation entre les diverses formes d'exclusion du marché du travail: chômage, sous-emploi, faible revenu, pauvreté et discrimination. En Amérique latine, la dynamique de la croissance économique et des politiques de développement n'a pas suffi à créer les conditions nécessaires pour intégrer une

¹¹ R. Grynspan: *La desigualdad en Latinoamérica*, étude présentée lors du forum «Inégalité en Amérique latine – les réformes nécessaires», Mexico, 14-16 mars 2005. Cette étude indique qu'en Amérique latine les 20 pour cent les plus riches de la population représentent 57,9 pour cent du total des revenus et que «2 pour cent de croissance du revenu moyen des ménages peuvent produire entre 1 et 7 pour cent de réduction de la pauvreté», selon le niveau d'inégalité existant.

Graphique 2.7. Evolution des inégalités en Amérique latine, 1990-2002



partie importante de la population dans l'économie formelle et l'emploi plus productif et de qualité. C'est la pauvreté qui pousse le plus grand nombre de personnes à accepter du travail dans l'économie informelle ou à en créer; les bas revenus, la précarité et l'absence de protection sociale qui caractérisent ce travail engendrent un cercle vicieux de la pauvreté dont il est difficile de sortir. Par ailleurs, non seulement les femmes actives dans l'économie informelle sont plus nombreuses que les hommes, mais elles sont concentrées – en particulier les indigènes et les Noires – dans les secteurs les plus mal payés, les plus précaires et les plus mal placés pour l'organisation de travailleurs et la représentation de leurs intérêts.

66. Les femmes se heurtent à des obstacles d'ordre structurel quand elles veulent accéder au marché du travail et s'y maintenir, et font l'objet de formes diverses de discrimination qui les empêchent d'y exploiter tout leur potentiel. Même si, au cours des dernières décennies, leur participation à la vie active a augmenté (passant de 43 pour cent en 1990 à 49 pour cent en 2002 en milieu urbain), elle reste inférieure à celle des hommes et présente de grandes variations en fonction de la strate de revenus à laquelle elles appartiennent¹². Pour de nombreuses femmes, l'entrée dans la vie active a facilité l'acquisition de droits sociaux et l'intégration sociale; elle leur a donné un sentiment de valeur personnelle et de dignité. Mais cela n'a pas eu d'équivalent sur le plan de l'émancipation sociale et économique, de sorte qu'il reste encore à établir l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale, à dépasser la répartition sexiste de l'emploi et à parvenir à une répartition équitable des responsabilités domestiques¹³.

67. Dans le cas spécifique des différences salariales, diverses études montrent que les femmes perçoivent des revenus assez nettement inférieurs à ceux des hommes, même si les écarts semblent s'être réduits au cours des dernières décennies. Selon une étude du BIT (2004), en 1990, le revenu mensuel des femmes représentait 59 pour cent de celui des hommes, et leur salaire horaire 68 pour cent; en 2000, ces chiffres sont passés à 66 et 78 pour cent, respectivement. Il ressort de cette

¹² L. Abramo et M. E. Valenzuela: «Emploi des femmes en Amérique latine: un bilan», *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT), vol. 144 (2005), n° 4.

¹³ Les inégalités entre les sexes tirent leur origine d'une division du travail caractérisée par l'attribution presque exclusive des tâches domestiques et des soins à la famille aux femmes, un espace d'activité considéré comme sans valeur économique. La valorisation différenciée des types de travail (rémunéré, non rémunéré, productif, reproductif) se répercute sur ceux qui les exercent, donnant lieu à des relations d'inégalité entre hommes et femmes, qui trouvent leur expression dans les différentes sphères de la société.

étude que l'éducation ne garantit pas l'égalité de rémunération puisque les femmes doivent faire quatre années de scolarité supplémentaires pour parvenir aux mêmes niveaux de rémunération que les hommes. A cet égard, l'objet des politiques d'égalité entre les sexes doit être de reconnaître que ce déséquilibre existe entre les hommes et les femmes sur le marché du travail, et que toute mesure qui se veut «neutre» et ne poursuit pas expressément l'objectif d'égalité aura tendance à reproduire les inégalités.

68. Les pratiques discriminatoires à l'égard de la femme, des populations indigènes et de la population d'ascendance africaine génèrent des processus simultanés de séparation et de hiérarchisation, où «l'autre» est considéré à la fois comme différent et inférieur. Ces pratiques persistent malgré les dispositions légales qui établissent l'égalité devant la loi. Les inégalités et la discrimination fondées sur le sexe, la race et l'appartenance ethnique interagissent entre elles et se conjuguent avec d'autres déterminants sociaux pour générer des structures d'exclusion sociale qui ont une forte incidence sur les schémas d'insertion sociale et sur la pauvreté. En Amérique latine et dans les Caraïbes, bien qu'elle représente environ 40 pour cent du total, la population indigène ou d'ascendance africaine¹⁴ présente les indicateurs économiques et sociaux les plus défavorables et le plus fort taux de très pauvres¹⁵. Au Honduras, l'analphabétisme des indigènes atteint 87 pour cent de la population et, au Brésil, la population d'ascendance africaine est concentrée dans les emplois informels et précaires¹⁶. Au Pérou, les métis gagnent 70 pour cent de moins que les Blancs, et les indigènes environ 40 pour cent de moins que les métis, et la discrimination s'exerce clairement sur le marché du travail¹⁷. En outre, des indices attestent du niveau extrême de pauvreté et d'exclusion des groupes indigènes¹⁸.

69. Les jeunes représentent un effectif croissant de la main-d'œuvre. La création d'emplois étant insuffisante dans la région, ils finissent par occuper les segments les plus précaires de l'emploi. Leur taux de chômage est largement supérieur à celui des travailleurs adultes et le niveau d'exclusion des jeunes femmes est plus élevé que celui des hommes. Diverses politiques ont été proposées pour favoriser l'insertion des jeunes dans le monde du travail, mais la plupart visaient essentiellement à réduire les coûts afférents à l'embauche des jeunes (par le biais des contrats de formation ou d'apprentissage).

70. Dans ce contexte, le combat contre l'exclusion doit être mené sur deux fronts. Il s'agit, d'une part, de combattre toutes les formes de discrimination qui entravent l'accès au marché du travail et aux ressources productives dans des conditions d'égalité des chances. D'autre part, vu les disparités existantes, les politiques neutres tendent à reproduire les inégalités et il est donc impératif de privilégier les politiques du marché du travail et les mesures de discrimination positive en faveur de certains groupes de population.

¹⁴ Selon les chiffres de la CEPALC, il existe en Amérique latine entre 33 et 35 millions d'indigènes appartenant à 400 groupes ethniques. La population noire et métisse afro-latine et afro-caribéenne de la région représente 150 millions de personnes.

¹⁵ G. Psacharopoulos et H. Patrinos: «Los pueblos indígenas y la pobreza en América latina: un análisis empírico», *Estudios sociodemográficos de pueblos indígenas*, n° 90 (Santiago du Chili, CELADE, 1999). R. Plant: *Pobreza y desarrollo indígena* (Washington, DC, BID, 1998).

¹⁶ Selon des données élaborées par le BIT (enquête PNAD/IBGE), en 2001, au Brésil, 59,9 pour cent de la population d'ascendance africaine avait une occupation informelle ou précaire (salariés, employés de maison, travailleurs à leur compte, à l'exception des professionnels, des techniciens et des personnels non rémunérés), alors que pour les Blancs cette proportion était de 49,8 pour cent. Pour les femmes noires, cette proportion était de 66 pour cent (BIT, *Panorama Laboral 2003*, Lima, 2003). Voir aussi M. Hopenhayn et A. Bello: *Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe*, Series Políticas sociales n° 47 (Santiago du Chili, CEPALC, 2001).

¹⁷ H. Ñopo, J. Saavedra et M. Torero: *Ethnicity and Earnings in Urban Peru*. IZA Discussion Papers n° 980 (2004).

¹⁸ D'après une étude de la Banque mondiale (2005), en Equateur, la pauvreté touche environ 87 pour cent de la population indigène, atteignant 96 pour cent dans les zones rurales. Au Mexique, en 2002, dans les municipalités à dominante indigène, le taux d'extrême pauvreté était 4,5 fois plus élevé que dans les autres municipalités. Au Pérou, 43 pour cent des ménages sont indigènes. Par ailleurs, dans les cinq pays couverts par l'étude, le fait d'être indigène accroît de 13 à 30 pour cent, selon le pays, la probabilité d'être pauvre.

3. Objectifs d'une stratégie de création de travail décent dans les Amériques

71. Comme on l'a dit dans l'introduction au présent rapport, le programme et budget pour 2006-07 s'articule selon quatre objectifs stratégiques et cinq objectifs transversaux, axés sur la création de travail décent. Tous ont une validité universelle, de sorte que, y compris dans le cas des Amériques, ils revêtent des nuances propres à chaque pays et s'adaptent aux spécificités et particularités de la région. Notre réussite face aux énormes défis auxquels nous avons fait référence dans la section précédente se mesurera par rapport à la réalisation de ces objectifs.

3.1. Objectifs stratégiques

72. Dans le cas de l'Amérique latine et des Caraïbes, l'application des normes concernant les droits du travail et, plus particulièrement, les principes et droits fondamentaux au travail (*objectif stratégique n° 1*) est le pivot de toute politique de création de travail décent. Comme le BIT l'a signalé à de nombreuses reprises, la région a progressé de manière significative dans la ratification des conventions pertinentes, mais cela ne signifie pas toujours que la législation nationale soit conforme à ces conventions ni, quand elle l'est, qu'elle soit appliquée de manière effective.

73. Multiplier les possibilités d'emploi pour les hommes et pour les femmes est un objectif (*objectif stratégique n° 2*) qui, dans la région, revêt la majeure priorité. Les efforts déployés et les résultats obtenus en la matière ces quinze dernières années, même s'ils sont loin d'être négligeables, restent insuffisants, comme le montre l'augmentation du taux de chômage, à laquelle s'ajoute la dégradation de la qualité de l'emploi: sur dix emplois créés au cours de cette période, sept relèvent du secteur informel.

74. La situation sur le plan de la protection sociale (*objectif stratégique n° 3*) est tout à fait comparable à celle de l'emploi. Dans la majorité des pays considérés, il n'existe pas de système de protection du revenu en cas de chômage. Les systèmes de sécurité sociale, pour ce qui concerne aussi bien la santé que les pensions, souffrent de problèmes de gestion et en particulier d'une couverture médiocre, à l'exception de certains pays comme le Canada, le Costa Rica, Cuba (dont le système de prévoyance est unique en son genre), les États-Unis et l'Uruguay. Améliorer la qualité des systèmes de protection sociale et élargir leur couverture représente donc le troisième objectif stratégique pour la région des Amériques.

75. La promotion du dialogue social et le renforcement des organisations d'employeurs et de travailleurs qui y participent (*objectif stratégique n° 4*) constituent un impératif pour l'OIT dans cette région et dans le monde. Ces dernières années, il a été possible de rétablir dans beaucoup de pays – parmi lesquels l'Argentine, le Pérou et le Honduras – une culture du dialogue, généralement tripartite, qui avait été fortement mise à mal dans les années quatre-vingt-dix. Il convient de persévérer dans cette voie, en s'efforçant non seulement de lever tous les obstacles à la libre constitution d'organisations d'employeurs et de travailleurs, et à leur fonctionnement, mais aussi de développer les institutions nécessaires au dialogue social.

3.2. Objectifs transversaux

76. S'agissant des objectifs transversaux, tous revêtent une importance particulière dans la région, spécialement touchée par la pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale. Aussi faut-il lutter avec détermination contre la pauvreté et l'exclusion et pour l'égalité, notamment entre hommes et femmes, si l'on veut instaurer une mondialisation juste et consolider les institutions démocratiques.

77. Il ne sera cependant pas possible de s'acheminer vers une mondialisation juste si, tout en progressant dans le domaine de l'égalité et des droits, on ne parvient pas, à titre d'objectif global, à placer l'emploi de qualité au cœur de la politique économique à ses différents niveaux, ni à pousser plus avant l'intégration des politiques économique, sociale et du travail, conformément à notre engagement.

4. *L'agenda de l'hémisphère pour la création de travail décent*

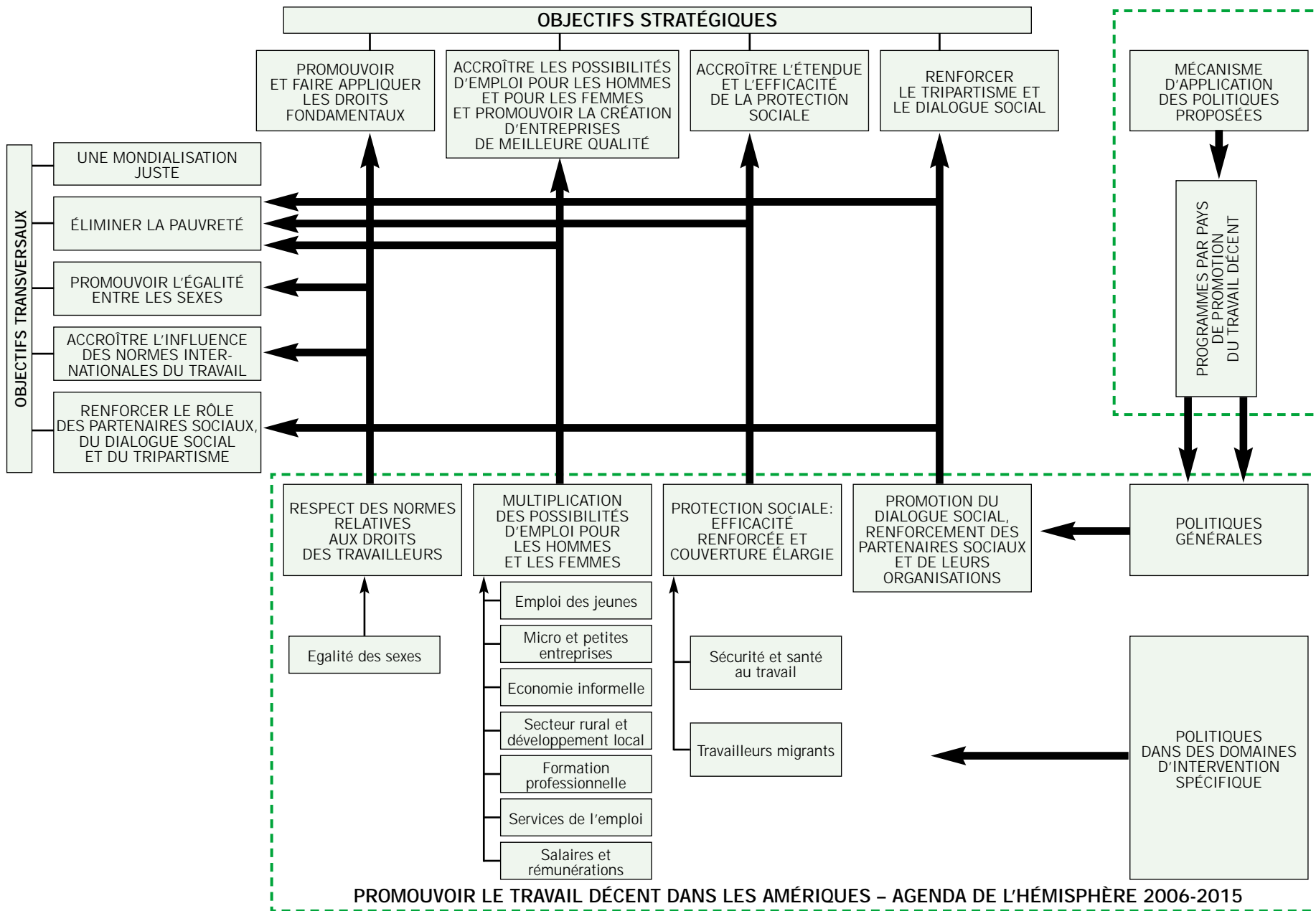
78. Les énormes défis évoqués dans la section précédente et la réalisation des objectifs stratégiques et transversaux susmentionnés imposent l'élaboration d'un agenda visant à promouvoir le travail décent dans la région, sur la base d'une stratégie coordonnée menée sur plusieurs fronts: économie, normes, institutions, marchés du travail.

79. Comme il ressort du graphique 4.1., l'agenda proposé comprend trois éléments fondamentaux: *a)* des politiques générales dans quatre domaines (normes du travail, possibilités d'emploi et de revenu, protection sociale, tripartisme et dialogue social), dont la mise en œuvre, conformément aux spécificités de chaque pays, devrait permettre de progresser de manière significative dans le sens des objectifs stratégiques et transversaux qui sous-tendent la stratégie de création de travail décent de l'OIT; *b)* des politiques dans des domaines d'intervention spécifiques qui contribuent à renforcer les politiques générales proposées; *c)* des mécanismes d'exécution de ces politiques.

80. Comme on le constate dans le graphique 4.1.¹, chaque domaine de politique générale correspond à un objectif stratégique de l'OIT et chaque domaine d'intervention spécifique correspond à l'un des domaines généraux de politique. S'agissant des mécanismes institutionnels, la proposition est axée sur deux aspects: en premier lieu, la nécessaire modernisation, le développement et le renforcement de l'administration du travail, et aussi des institutions d'intégration liées au monde du travail; en second lieu, les stratégies nationales de création de travail décent et, dans ce cadre, le rôle des programmes par pays pour un travail décent (PPTD), mis en œuvre par le BIT, les gouvernements et les partenaires sociaux.

¹ Les propositions qui seront présentées au cours de la seizième Réunion régionale des Amériques sont indiquées dans des cadres en tireté dans le graphique.

Graphique 4.1. Agenda de l'hémisphère pour la création de travail décent



4.1. Politiques générales

81. La réalisation des objectifs de création de travail décent dans la région, objectifs qui ont été abordés dans le chapitre précédent, nécessite l'adoption de politiques dans quatre domaines: *a)* croissance économique soutenue, de nature à générer des emplois de qualité; *b)* application effective des droits des travailleurs, en particulier des droits fondamentaux au travail; *c)* augmentation de l'efficacité et élargissement de la couverture des systèmes de protection sociale; *d)* promotion du tripartisme et du dialogue social comme moyen de légitimation sociale des politiques. Tout effort qui s'exercerait dans d'autres directions n'aurait que des effets marginaux sur la quantité de travail décent qu'il faut créer dans la région.

4.1.1. La croissance économique, moteur de l'emploi

Objectif

La multiplication des possibilités d'emploi doit être un objectif central de la politique économique (objectif stratégique n° 2).

Cible

Parvenir à une croissance économique d'au moins 5 pour cent par an au cours des dix prochaines années et ce, de manière soutenue et sans fluctuation, en tant que condition nécessaire pour réduire significativement le déficit actuel de travail décent.

Justification

82. Il est nécessaire de modifier le type de croissance de bon nombre d'économies de la région dans lesquelles le produit croît très peu, de manière non soutenue et repose sur des secteurs peu créateurs d'emplois. Comme on l'a dit précédemment, un taux de croissance tel que celui qui a été observé ces dernières années est insuffisant pour affronter la dimension du problème: un déficit d'emploi formel de l'ordre de 126 millions et qui augmente de plus de 3 millions chaque année.

83. Il faut, par conséquent, des mesures économiques intégrées, tant au niveau macroéconomique qu'aux niveaux méso et microéconomiques, afin que la croissance génère davantage d'emplois. Quand la politique économique se concentre seulement sur la stabilité macroéconomique à court terme, basée sur le contrôle de l'inflation et du déficit de la balance des comptes, la création d'emplois et les rémunérations tendent à être traitées comme des «variables d'ajustement». Pour cette raison, à l'heure d'amorcer un programme de croissance et d'emploi dans le contexte d'économies ouvertes, les pays devraient prendre l'engagement de créer du travail décent pour tous et de favoriser une croissance soutenable à long terme, plutôt que de s'attacher essentiellement à combattre l'inflation.

Politiques

84. Accélérer la croissance assortie d'un emploi de qualité suppose des taux de croissance élevés, et donc une augmentation soutenue des investissements, publics et privés, et une insertion plus dynamique dans l'économie internationale. S'agissant des investissements nécessaires, on estime que chaque point de pourcentage d'augmentation du PIB en Amérique latine et dans les Caraïbes requiert près de 2,2 pour cent de croissance moyenne de la formation brute de capital fixe (investissements publics et privés en capital productif). Autrement dit, le taux de croissance du PIB nécessaire pour que le déficit de travail décent dans la région ne s'aggrave pas – 5,5 pour cent – exigerait une augmentation annuelle d'environ

12 pour cent² des investissements orientés sur la production. Dans une telle optique, des changements notables s'imposent, si l'on considère que la croissance annuelle moyenne de la formation brute de capital en Amérique latine et dans les Caraïbes n'a été que de 2,2 pour cent entre 1990 et 2003.

85. Stimuler l'investissement privé exige une situation économique stable mais aussi des mesures spécifiques telles que des incitations fiscales à l'investissement – par exemple la dépréciation accélérée des actifs acquis et des crédits d'impôt pour une certaine proportion des investissements dans les actifs productifs. Les gouvernements peuvent également mettre en place des mesures propres à inciter les investisseurs étrangers à travailler avec les entreprises du pays, favoriser la modernisation de la chaîne de production et investir dans le développement des ressources humaines. Pour financer la constitution de capital sans déclencher des pressions inflationnistes ou des déséquilibres extérieurs, il est fondamental d'assurer des taux d'épargne interne adéquats. La progression de l'épargne interne est indispensable pour autoriser une croissance des investissements et parvenir à une expansion soutenue du PIB et, au bout du compte de l'emploi de qualité. Le réinvestissement des bénéfices des entreprises et l'encouragement de l'épargne familiale à travers des mécanismes à caractère obligatoire (prévoyance, éducation, logement, santé, etc.) constituent des formes pertinentes d'augmentation de l'épargne privée, ce qui, combiné à celle de l'épargne publique, accroît les possibilités de financement interne des investissements productifs. Il convient de souligner, enfin, le rôle fondamental du développement du système financier par le renforcement des canaux et des instruments institutionnels de capital de risque pour la promotion des investissements productifs et la transformation des secteurs les plus retardataires. Le marché du crédit est aujourd'hui orienté vers les grandes entreprises, tandis que les petites et moyennes entreprises (qui occupent un pourcentage considérable de la force de travail) se trouvent relativement marginalisées. Les envois de fonds des travailleurs migrants, qui représentent une source importante de financement dans la région, *pourraient s'intégrer plus adéquatement dans le système financier des pays destinataires* et stimuler ainsi l'investissement interne et le développement du marché intérieur.

86. Dans une large mesure, le taux d'investissement relativement faible dans la région a un rapport avec la croissance minime et volatile du PIB sur la période 1990-2003, si l'on veut bien considérer que cette faiblesse et cette volatilité de la croissance économique ont une incidence sur les décisions d'investissement, puisqu'elles favorisent des stratégies microéconomiques défensives qui ont des effets négatifs sur le développement productif et l'évolution de la productivité. Le mode d'accumulation a lui aussi une influence. Il est donc impératif de passer d'un modèle s'appuyant sur des avantages comparatifs, des ressources naturelles et une main-d'œuvre peu coûteuse à un modèle caractérisé par des avantages comparatifs axés sur l'innovation et les capacités, apportant une plus grande valeur ajoutée à des produits faisant une utilisation intensive des ressources naturelles tout en étant compatible avec la protection de l'environnement.

87. Le BIT a discuté récemment des politiques à mettre en œuvre à cet effet, en mettant l'accent sur une combinaison judicieuse de celles-ci aux niveaux macroéconomique aussi bien que méso et microéconomiques³. Cette approche met l'accent sur les politiques de promotion des exportations, étant donné que presque toutes les expériences récentes de développement au niveau international se sont

² Certes, il s'agit d'une estimation basée sur le comportement de ces deux variables à partir du milieu des années quatre-vingt-dix, en prenant en considération les différents pays d'Amérique latine et des Caraïbes. Cette estimation ne tient pas compte d'autres facteurs importants, comme le type d'investissement et ses effets sur la productivité, le secteur d'activité économique, etc. La relation est donc une relation statistique. Malgré tout, elle permet d'illustrer l'idée qu'un effort de croissance élevée et soutenue du PIB requiert une croissance d'une valeur au moins égale et d'un caractère non moins soutenu des investissements productifs.

³ La proposition avancée ici s'appuie sur les études menées par le bureau régional de l'OIT pour l'Amérique latine et les Caraïbes, à l'occasion de la Conférence du MERCOSUR pour l'emploi (Buenos Aires, avril 2004) et de la Conférence régionale andine en faveur de l'emploi (Lima, nov. 2004), études intitulées respectivement *Generando trabajo decente en el MERCOSUR. Empleo y estrategia de crecimiento: el enfoque de la OIT* et *Crecimiento, competitividad y empleo en los países andinos*, ainsi que sur les études qui ont été menées par le Forum tripartite sous-régional pour l'emploi auquel ont participé des délégations de pays d'Amérique centrale et de République dominicaine (Tegucigalpa, Honduras, juin 2005).

accompagnées d'une stimulation de la compétitivité internationale des pays, ainsi que les politiques de nature à développer la productivité globale des facteurs.

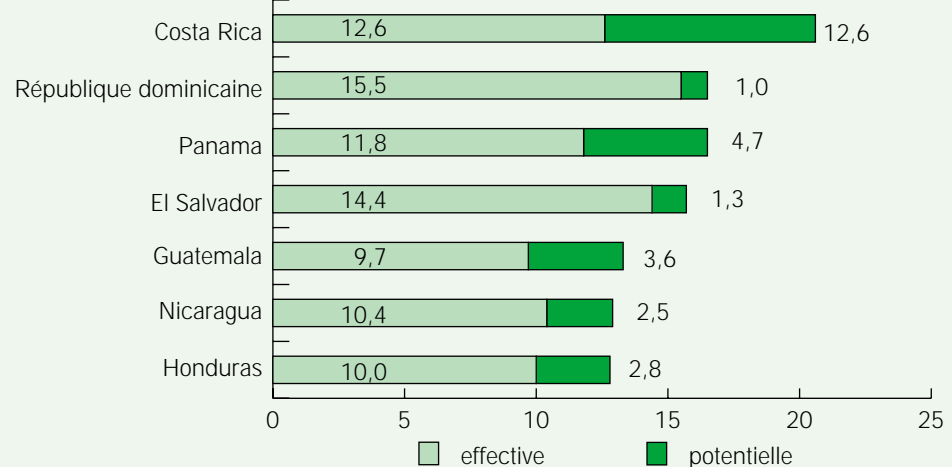
88. Au cours de la dernière décennie, la forte progression des exportations – et, par la suite, des importations – a été facilitée sans aucun doute par la multiplicité des accords commerciaux, tant multilatéraux que bilatéraux. Le commerce peut favoriser l'augmentation de la production, donc de l'investissement, avec des retombées potentielles positives sur l'emploi. Cependant, tout en reconnaissant ces effets positifs potentiels, les accords et traités commerciaux ont été et sont toujours l'objet d'un vif débat, notamment en raison de leur incidence sur l'emploi (dont les délocalisations d'entreprises) de même que sur les relations socioprofessionnelles et les conditions de travail. Le BIT suit ce débat avec attention. Cela donne l'occasion de constater parfois la forte charge idéologique qu'il recèle mais permet aussi d'affirmer que, même si l'on admet le principe général des effets positifs du commerce au niveau mondial, les accords commerciaux doivent être examinés individuellement et dans le détail dès lors que ces effets sont fonction: *a)* de la structure de production de chaque pays signataire; *b)* du degré d'asymétrie qui existe entre les pays signataires, en matière notamment de productivité, de services au commerce, de politique fiscale et budgétaire s'appliquant au commerce extérieur; *c)* du contenu spécifique de l'accord. En somme, pour le BIT, un accord commercial peut être positif ou, au contraire, préjudiciable pour l'une des parties, selon que, dans le cadre de ses négociations, on a tenu compte ou non des particularités de sa structure de production et des asymétries existantes. C'est pour cela que la reconnaissance, par le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, lors du dernier Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement qui s'est tenu à Mar del Plata, de l'existence de telles asymétries et de la nécessité de les prendre en considération constitue un pas important vers un commerce et une mondialisation justes.

89. L'expérience récente montre clairement qu'une croissance rapide basée uniquement sur les exportations peut se révéler insuffisante pour générer du travail décent pour tous. La raison principale en est qu'il existe dans la plupart des pays de la région une forte hétérogénéité de la production, puisque des secteurs hautement productifs – de nature primaire ou semi-primaire pour la plupart – coexistent à côté de secteurs éminemment retardataires, qui n'exportent pas et qui n'ont pas non plus à affronter la concurrence des importations. Le problème majeur est que ces secteurs retardataires concentrent la plus grande partie de l'emploi, parfois plus de la moitié. Toute stratégie basée sur le développement d'un secteur et tablant sur sa capacité de tirer le reste de l'économie doit considérer deux choses: *a)* quelle quantité d'emplois ces secteurs sont-ils capables d'absorber? *b)* combien de temps faudra-t-il à ces secteurs à faible intensité d'emploi pour tirer vers le haut le reste de l'économie?

90. En conséquence, dans le contexte actuel, où les exportations progressent principalement sous l'effet de stimulations extérieures (la croissance de l'économie chinoise en est l'une des principales), il est nécessaire de définir les priorités et d'appliquer des mesures propres à améliorer la productivité et la capacité d'insertion économique des secteurs les moins développés. Pour cela, il est nécessaire de faire une plus large place, dans la politique macroéconomique, à la politique fiscale, laquelle doit continuer d'exercer son rôle sans pour autant instaurer des rigidités qui handicaperaient la croissance. Cela suppose d'assurer une répartition plus équitable des charges fiscales, de manière à élargir la base des ressources disponibles pour le développement. Dans certains pays, en particulier, il conviendrait d'examiner si la croissance basée sur les ressources naturelles ou semi-naturelles procure les recettes qu'elle devrait procurer dans le cadre de la législation nationale. Le fait que la question ne soit pas vraiment à l'ordre du jour dans la région ressort à l'évidence du graphique 4.2 dans le cas de l'Amérique centrale, où l'on constate clairement l'existence d'un vaste espace ouvert à l'augmentation des recettes fiscales. Il convient de rappeler que l'une des priorités à cet égard serait d'augmenter la base contributive en évitant toute surcharge des personnes d'ores et déjà assujetties.

91. Non moins importante que l'augmentation des recettes fiscales est leur utilisation avisée de manière à préserver l'équilibre des comptes tout en recourant au concept d'«équilibre temporaire» pour éviter les rigidités inutiles qui parfois s'opposent à la mise en œuvre de projets dont les résultats sont excellents dans un

Graphique 4.2. Amérique centrale: pression fiscale effective et potentielle dans quelques pays



Note: Les chiffres figurant à droite correspondent à la différence entre la charge contributive effective et la charge contributive potentielle.

Source: M. Agosin, R. Machado et P. Nazal (ouvrage publié sous la direction de): *Pequeñas economías, grandes desafíos – Políticas económicas para el desarrollo en Centroamérica* (BID, 2004, cité par L. Garnier): «Las políticas económicas en los países centroamericanos, incluyendo Panamá y República Dominicana, y su efecto sobre el empleo», dans l'ouvrage publié sous la direction de G. González et M. del Cid: *Políticas para fomento del empleo y trabajo decente. Un proceso con los actores sociales en Centroamérica y República Dominicana* (San José, Costa Rica, BIT, 2005).

délai rapproché. En règle générale, une politique fiscale orientée sur la promotion de l'emploi de qualité devrait être axée sur le développement de secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, comme l'agriculture et les services. On trouve un exemple intéressant de politique de ce genre dans les concessions minières au Chili, où l'utilisation de ces ressources est destinée essentiellement à l'innovation. Il importe donc à la fois de recouvrer plus et de dépenser mieux, surtout dans les activités susceptibles d'avoir un impact élevé en termes de productivité.

92. Par ailleurs, suivant cette proposition, la politique monétaire devrait être orientée de telle sorte qu'elle préserve la stabilité des prix, en veillant simultanément à ce que les taux d'intérêt n'étranglent pas la croissance. Il importe d'user avec prudence des instruments qui agissent sur les flux de capitaux, de sorte que la politique monétaire devienne plus efficace et soit plus libre d'influer sur les taux d'intérêt. De son côté, la politique des changes devrait viser à maintenir des taux de change qui concordent avec les taux d'inflation et, dans toute la mesure possible, éviter les secousses et les pertes de compétitivité induites par des variations brutales des taux de change sur la scène internationale. Dans le contexte d'économies dollarisées comme il y en a beaucoup en Amérique latine et dans les Caraïbes, la politique des changes doit être orientée vers le maintien d'une faible volatilité des taux le temps que l'économie se détache du dollar, de manière à éviter les effets de déséquilibre et les poussées inflationnistes et, d'une manière générale, pour éviter les écarts par rapport à la tendance fondamentale des taux⁴.

93. En même temps que ces mesures au niveau macroéconomique, il faut des mesures aux niveaux méso et microéconomiques qui aient expressément pour objectif de stimuler l'investissement productif et d'élever la productivité totale des facteurs. Ce dernier élément, de même que la relation entre capital et travail sont les déterminants finals du produit par travailleur. Ce dernier est l'indicateur à améliorer d'urgence dans la région et, d'une manière générale, dans les secteurs productifs où se concentre la plus grande partie de l'emploi.

⁴ Cette tendance fondamentale est déterminée par les termes de l'échange, le différentiel de productivité entre le secteur de la production de biens matériels et celui de la production de biens non matériels, le degré d'ouverture commerciale, la situation fiscale et les investissements étrangers, directs ou sous forme de capitaux à long terme.

94. L'objectif des politiques *méséconomiques* est d'améliorer le climat de l'investissement et de faire progresser la demande globale, en particulier dans les secteurs de production de biens matériels ou commercialisables. Ces politiques englobent celles qui visent les réseaux de production, la promotion des exportations, le renforcement de l'intégration et des relations commerciales, la création d'incitations publiques à l'investissement, l'établissement d'un cadre de sécurité juridique, de sécurité du système financier et de sécurité du marché des capitaux, le développement de l'infrastructure productive et du secteur des services, de l'économie sociale et du marché interne.

95. Sont également importantes à ce niveau les politiques visant à assurer un climat favorable à la création d'entreprises nombreuses et de qualité et garantissant à ces entreprises la sécurité juridique (notamment le droit de propriété et les droits qui s'attachent à la direction et à la gestion de l'entreprise), l'égalité devant la loi et la neutralité de l'administration.

96. Les politiques *microéconomiques* ont une incidence sur la rentabilité et la productivité des entreprises, et notamment sur les aspects suivants: accès aux innovations technologiques et leur diffusion; amélioration de l'accès à l'enseignement de base et à la formation professionnelle et de leur qualité; promotion des institutions du travail et développement du système de négociation collective; soutien de l'insertion des micro et petites entreprises dans les réseaux de production; diffusion de stratégies d'amélioration de la productivité et de la qualité de l'emploi dans les petites et moyennes entreprises.

97. Parmi ces politiques méso et microéconomiques, deux se détachent nettement par leur rôle dans la stimulation de la productivité du travail: les investissements dans l'innovation et les investissements dans les infrastructures. En matière d'innovation technologique, les écarts sont considérables, à tel point que, selon des calculs effectués par la Banque mondiale⁵, plus de la moitié de la croissance des pays riches tient à ce que ces pays ont généré des technologies toujours plus productives. Alors que les pays industrialisés investissent de 2 à 3 pour cent de leur PIB dans la recherche et le développement, l'Amérique latine et les Caraïbes n'y consacrent en moyenne que 0,5 pour cent de leur PIB. Le total des investissements consacrés par l'ensemble de la région à la recherche et au développement représente à peu près 1,6 pour cent du total mondial. La région consacre moins de 2 pour cent de son PIB annuel à l'infrastructure, alors qu'il lui faudrait y consacrer de 4 à 6 pour cent (pendant vingt ans) pour rattraper des pays qui, comme la République de Corée et la Chine, étaient naguère au même niveau qu'eux. C'est pour cette raison qu'en Amérique latine et dans les Caraïbes 55 pour cent des entreprises se plaignent du fait que les infrastructures économiques sont un problème, alors qu'en Asie de l'Est elles ne sont que 18 pour cent à s'en plaindre. Dans l'un et l'autre cas, le rôle de l'Etat est déterminant: en matière d'innovation, parce qu'il existe des problèmes de droits de propriété intellectuelle qui doivent être intégrés et, en matière d'infrastructures, parce que l'on a observé qu'il existe une corrélation entre infrastructures publiques et infrastructures privées. Il y a cependant un aspect central, qui concerne les possibilités de financer les énormes écarts qui existent entre les pays de la région et les pays les plus développés. Cela renforce la nécessité de concentrer les efforts sur une fiscalité plus juste et qui soit aussi plus favorable au développement, de même que sur la promotion des concessions octroyées au secteur privé et à certaines formes d'association entre le public et le privé, et le développement d'un cadre de régulation stable.

98. En substance, les politiques méso et microéconomiques que l'on propose ici pour stimuler la croissance d'un emploi de qualité sont les suivantes:

Politiques *méséconomiques*:

- Développement de pôles et de réseaux de production
- Promotion des exportations et du tourisme, et renforcement de l'intégration et des accords commerciaux
- Cadre juridique, incitations fiscales à l'investissement et infrastructures productives

⁵ Banque mondiale (2005).

- Développement du système financier et du marché des capitaux
- Développement du secteur des services
- Développement du secteur rural et agroforestier

Politiques microéconomiques:

- Politiques destinées à favoriser l'adoption des innovations
- Amélioration de la qualité de l'enseignement de base et de la formation professionnelle
- Institutions du marché du travail et développement du modèle de négociation
- Articulation, productivité et développement des micro et petites entreprises
- Modernisation des stratégies des entreprises

99. On n'insistera jamais assez sur le fait que l'Amérique latine et les Caraïbes doivent parvenir à une croissance soutenue et éviter, dans la mesure du possible, des périodes de croissance par intermittence caractérisées par quelques années de croissance suivies d'une longue période de marasme. Une croissance qui procède par sursauts ne fait qu'accentuer l'exclusion et les inégalités sur le marché du travail, du fait que les catégories les plus directement touchées sont celles qui ne peuvent pas parvenir à faire reconnaître et respecter leurs droits. Quand l'économie est en expansion, les premiers à en bénéficier sont les cercles dans lesquels se trouve concentré le capital humain et social du plus haut niveau. Dans la conjoncture inverse, c'est-à-dire en période de marasme, les premiers à perdre leur emploi ou leur commerce sont ceux qui se trouvent à l'autre bout de l'échelle. La plupart des personnes et des familles préfèrent être assurées d'un apport de revenus sûr et ne pas subir des changements radicaux dans leur niveau et leur schéma de consommation. Ainsi, considérant la forte fluctuation des revenus qui affecte les groupes de population à faible employabilité dans le cadre de l'emploi salarié, ces groupes se voient contraints ou incités à se lancer dans une activité commerciale ou autre sans aucune préparation et, bien souvent, sans appui technique ni financier (économie informelle). Quelques-uns réussissent, mais ce n'est pas le cas de la plupart. La forte variabilité du taux de croissance explique donc sans doute l'ampleur de l'économie informelle dans la région (on reviendra sur cette question dans la partie 4.2.5). Il convient de distinguer, parmi les politiques qui ont été suggérées dans diverses études pour parer aux fluctuations de l'économie, la consolidation de l'épargne dans les périodes d'expansion et l'utilisation de fonds de stabilisation⁶ venant renforcer les dépenses publiques dans les périodes de contraction de l'économie, ce qui revient à se doter d'une plus grande capacité de promouvoir des politiques publiques anticycliques.

100. Ces politiques nationales devraient être complétées par des politiques plus agressives d'intégration régionale – Communauté andine, MERCOSUR, Système d'intégration de l'Amérique centrale, CARICOM – en vue d'élargir les marchés en évitant de creuser les dissymétries (voire en les réduisant), cet élargissement étant, comme on l'a signalé plus haut, particulièrement important dans le cas des pays des Caraïbes.

⁶ CEPALC: *Objetivos del Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina* (Santiago du Chili, 2005).

4.1.2. *Respect effectif des principes et droits fondamentaux au travail*

Objectif

Obtenir le respect effectif des principes et droits fondamentaux au travail (objectif stratégique n° 1).

Cible

Les droits fondamentaux au travail constituent un ensemble minimal universellement accepté de droits du travail qui trouvent leur expression dans la législation nationale et dans la culture du travail des différents pays de la région.

Justification

101. Les principes et droits fondamentaux au travail doivent être appliqués de manière effective dans le cadre de toute proposition tendant à promouvoir le travail décent; pour cette raison, il s'agit de faire en sorte que ces droits fondamentaux constituent un ensemble minimal et universellement accepté de droits du travail. Les initiatives tendant à une application effective des droits fondamentaux peuvent se répartir en deux grandes catégories; la première comprend les initiatives en faveur de la ratification des conventions pertinentes de l'OIT, dans les cas où elles n'ont pas encore été ratifiées; la deuxième comprend les mesures visant à définir et mettre en œuvre des mécanismes – nationaux ou régionaux – propres à assurer l'application effective des principes et droits fondamentaux au travail consacrés par ces conventions.

102. Les initiatives en faveur de la ratification doivent être orientées dans deux directions. D'un côté, il s'agit d'analyser et de cartographier la réalité des difficultés auxquelles se heurte la ratification des conventions, sur le plan légal comme sur le plan pratique, et de cerner les avantages (politiques, économiques, etc.) qui peuvent être retirés de la ratification. D'un autre côté, cela consiste à prendre des mesures de sensibilisation visant à faire connaître de l'ensemble de la population les principes et droits fondamentaux au travail et à les faire appliquer.

103. Mais un taux élevé de ratification ne saurait suffire. Il est indispensable que ces principes et droits s'appliquent de manière effective. Ainsi, pour tout principe, il est proposé d'agir à deux niveaux: celui des normes/institutions, qui suppose d'avoir une législation en adéquation avec les normes internationales, des procédures justes et effectives couplées à cette législation et, simultanément, des institutions solides pour les appliquer; celui de la promotion, qui suppose de mener des actions d'éducation (par exemple faire figurer la question des droits fondamentaux au travail dans les programmes de l'enseignement secondaire et de la formation professionnelle) et de sensibilisation à l'utilité et au caractère souhaitable de ces droits. Fort heureusement, aujourd'hui, les connaissances, l'expérience et le consensus semblent suffisants pour permettre de penser que certains de ces droits fondamentaux peuvent être intégralement respectés dans la région, et dans des délais raisonnables.

Politiques

104. En substance, les mesures envisagées pour favoriser une application effective des principes et droits fondamentaux au travail sont les suivantes (voir tableau 4.1.).

Tableau 4.1. Application effective des principes et droits fondamentaux au travail

| Mesures | Description |
|---|---|
| 1. Parvenir à la ratification complète des conventions relatives aux droits fondamentaux au travail | <ul style="list-style-type: none"> • Elaborer une cartographie interne de la situation des droits fondamentaux. • Ratification et commentaires en instance de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et d'autres organes de contrôle. En cas de non-ratification, et conformément à l'article 19 de la Constitution de l'OIT, analyse de ce qui serait nécessaire en vue d'une meilleure application. • Sensibiliser la population à l'existence des principes et à la nécessité de les appliquer. |
| 2. Exécuter une stratégie d'application effective des normes portant sur les droits fondamentaux au travail | <ul style="list-style-type: none"> • Pour les pays qui ont déjà ratifié l'ensemble des conventions ou la majorité d'entre elles, aligner les normes nationales sur les normes internationales. • Développer et mettre en œuvre un programme d'application effective comportant un volet juridique et un volet pratique incluant: <ul style="list-style-type: none"> i) des campagnes destinées à faire prendre conscience de l'utilité/du caractère désirable des droits fondamentaux; ii) l'inclusion de la question dans les programmes nationaux d'enseignement (secondaire) et de formation professionnelle; iii) une formation destinée aux représentants et agents de la puissance publique chargés de l'application des principes, aux syndicats et organisations d'employeurs concernés; iv) la réalisation d'études permettant d'établir la corrélation entre droits fondamentaux et pauvreté (par référence, en particulier, aux objectifs du Millénaire pour le développement). |
| a) Liberté syndicale | <ul style="list-style-type: none"> • Reconnaissance de son existence et consécration dans les constitutions et les législations nationales. • Amélioration de l'enregistrement des syndicats. • Stratégies de progression de la syndicalisation chez les femmes et dans les secteurs les moins couverts: agricole/rural, économie informelle, travailleurs migrants, employés de maison (commencer par un secteur spécifique). • Concevoir une formule propre à assurer l'application effective et la couverture intégrale du principe, sur la base du libre choix de tous les travailleurs salariés. • Intervenir dans le domaine de l'administration publique. |
| b) Travail forcé | <ul style="list-style-type: none"> • Favoriser une prise de conscience du problème chez les gouvernements et les partenaires sociaux. • Recueillir des informations (au moyen d'études et de diagnostics) pour les besoins de l'élaboration de politiques publiques. • Revoir les législations pour que le travail forcé soit reconnu comme une «infraction grave». Alourdir les sanctions prévues et les rendre précises et effectives. • Intervenir ponctuellement pour prévenir le recrutement, soustraire les victimes et assurer leur réinsertion. • Doter des pouvoirs nécessaires les principaux acteurs de la répression des coupables (inspection du travail, magistrats, etc.). • Sensibiliser les consommateurs à la provenance des produits susceptibles d'avoir été élaborés en recourant au travail forcé. • Associer les employeurs et les travailleurs à l'identification des secteurs où existe le travail forcé. • Mettre en place des mécanismes de suivi. |
| c) Non-discrimination et égalité | <ul style="list-style-type: none"> • Réviser le cadre normatif en vue de rendre ce cadre cohérent avec le principe de non-discrimination au travail. • Renforcer les mécanismes et procédures en vue d'améliorer leur capacité de faire appliquer la législation touchant à la non-discrimination et à l'égalité. • Mettre en œuvre des politiques antidiscriminatoires et volontaristes visant à agir aussi bien sur la demande que sur l'offre de travail, de même que sur les mécanismes d'intermédiation dans les relations professionnelles. • Inscription transversale du principe de non-discrimination et d'égalité dans toutes les politiques de l'emploi. • Elaboration d'un système d'indicateurs permettant d'observer l'évolution des inégalités. • Inclure dans les conventions collectives des clauses de non-discrimination et de promotion de l'égalité de chances. |
| d) Travail des enfants | <ul style="list-style-type: none"> • Constituer une autorité nationale qui sera chargée d'harmoniser les efforts déployés par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux dans le cadre d'un plan national et qui sera habilitée à les mettre en œuvre et à en assurer le suivi grâce, notamment, à un système d'indicateurs précis. |

Tableau 4.1. (suite)

| Mesures | Description |
|---------|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Rendre les lois nationales conformes aux obligations qui découlent des conventions n^{os} 138 et 182 et faciliter la formation des représentants et agents de la puissance publique responsables de l'application de la législation nationale dans ce domaine. • Elaborer dans chaque pays une liste concertée des travaux dangereux et désigner les lieux où s'exercent les formes de travail constituant les pires formes de travail des enfants afin que le problème soit abordé de toute urgence, soustraire les enfants au travail et veiller à leur réadaptation. • Incorporer l'éradication du travail des enfants dans les politiques et programmes sociaux et économiques et, entre autres mesures, favoriser le développement de programmes de transferts conditionnés, en vue d'améliorer l'accès des enfants à l'éducation et/ou à la formation professionnelle, leur maintien dans cette voie et leur insertion. |

4.1.2.1. Travail des enfants

Objectif

Élimination progressive du travail des enfants.

Cibles

1. Éliminer les pires formes de travail des enfants dans un délai de dix ans (2015).
2. Éliminer totalement le travail des enfants dans un délai de quinze ans (2020).

Justification

105. Dans le cas du travail des enfants, les études et l'expérience accumulée par le programme IPEC de l'OIT ont permis d'établir une cible prévoyant l'élimination du travail des enfants dans la région à l'horizon 2020, grâce à l'application de mesures concrètes dont le coût approximatif, étalé sur vingt ans, a été chiffré à 106 millions de dollars, ce qui représente un coût relativement modeste par comparaison avec les énormes avantages qui en résulteraient⁷.

106. On estime qu'il y a à l'heure actuelle en Amérique latine⁸ près de 5,7 millions d'enfants de 5 à 14 ans qui exercent une activité économique (ce qui représente 5,1 pour cent du total de la population latino-américaine de 5 à 14 ans) (voir tableau 4.2.).

107. Mais il s'agit d'un investissement rentable, puisque les bénéfices de l'éradication du travail des enfants s'élèveront à plus de 341 milliards de dollars si l'on considère les gains de productivité et de capacité de revenu qu'apportera l'élévation du niveau d'instruction de ces enfants (339,035 milliards de dollars) et aussi les retombées économiques de l'amélioration de la situation sanitaire grâce à l'éradication des pires formes de travail des enfants (2,114 milliards de dollars). Et ces bénéfices se feront ressentir dans d'autres domaines, puisqu'il y aura non seulement une incidence directe sur la pauvreté des populations concernées mais encore, ce qui est plus difficile à quantifier, indubitablement une incidence positive sur la réalité sociale des pays de la région: une cohésion accrue de la société, de plus grandes opportunités d'épanouissement individuel, des retombées positives sur le plan des déplacements de population ou de la criminalité. Ainsi, lorsque l'on

⁷ OIT-IPEC: *Construir futuro, invertir en la infancia. Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil en Iberoamérica* (San José, Costa Rica, BIT, 2005).

⁸ Y compris le Belize. On ne dispose pas cependant de données concernant d'autres pays des Caraïbes.

Tableau 4.2. Eliminer le travail des enfants en Amérique latine: coût estimatif

| Action | Coût (en millions de dollars des Etats-Unis) | Détail |
|--|--|---|
| Amélioration de l'offre éducative (couverture et qualité) | 56 502 | <ul style="list-style-type: none"> • Y compris le développement des infrastructures, l'engagement et la formation du personnel enseignant, la fourniture de matériel éducatif, notamment. • Conformément aux objectifs du Millénaire pour le développement, généralisation de l'enseignement primaire dans un délai de quinze ans et de l'enseignement secondaire dans un délai de vingt ans. |
| Interventions autres que scolaires | 14 904 | <ul style="list-style-type: none"> • Interventions directes visant à soustraire 5 539 000 enfants des deux sexes aux pires formes de travail et à assurer leur réadaptation. • A réaliser dans un délai de dix ans. |
| Programme de transferts (destinés à couvrir le coût d'opportunité) | 28 468 | <ul style="list-style-type: none"> • Il s'agit de la compensation du manque à gagner des foyers dont les enfants cesseront de travailler. • Un transfert compensatoire direct pourrait coûter 23,5 milliards de dollars. |
| Exécution des transferts | 5 852 | <ul style="list-style-type: none"> • Administration des programmes de transferts. |
| Total | 105 727 | |

Note: Estimation basée sur les enfants et adolescents astreints au travail de 5 à 17 ans, dont une grande partie ont entre 15 et 17 ans et sont engagés dans les pires formes de travail des enfants.

Source: OIT-IPEC: *Construir futuro, invertir en la infancia. Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil en Iberoamérica* (San José, Costa Rica, BIT, 2005).

rapporte les coûts aux bénéfices, on se rend compte que le taux de rendement du programme envisagé (bénéfice économique net) s'élève à 6,5 pour cent.

Politiques

108. Compte tenu des effectifs d'enfants à soustraire au travail, du niveau des engagements régionaux et nationaux obtenus, des progrès réalisés dans les différents domaines d'action politique, institutionnelle et législative et des outils disponibles, la région dans son ensemble serait à même de consolider durablement sa lutte contre le travail des enfants et de parvenir à l'éliminer dans des délais déterminés raisonnables.

109. Il faut considérer que, s'ils restent nécessaires et positifs, les projets et programmes s'adressant à des catégories spécifiques d'enfants au travail sont trop limités pour aboutir à l'élimination progressive et effective du travail des enfants et, en particulier, à celle, urgente, de ses pires formes. Pour parvenir à atteindre cet objectif, il faut le poursuivre de manière prioritaire et soutenue, en l'intégrant dans les stratégies nationales de développement. A cet effet, il conviendrait de centrer les initiatives nationales et internationales sur un certain nombre de domaines d'ordre politique et pratique.

110. En substance, les politiques proposées sont les suivantes:

- Consolider une autorité nationale, chargée de coordonner les efforts des pouvoirs publics et des partenaires sociaux dans un plan national, qui soit mandatée pour appliquer ce plan et le suivre, au moyen notamment d'un système précis d'indicateurs, et qui dispose des capacités requises à cette fin.
- Coordonner l'action des ministères de l'économie et des questions sociales ainsi que les activités de ces derniers et celles des ministères du travail, de l'éducation et de la santé.
- Aligner la législation nationale sur les obligations qui découlent des conventions n^{os} 138 et 182, et favoriser la formation des autorités et agents responsables de l'application de la législation nationale en la matière.

- Etablir des listes concertées des travaux dangereux et déterminer les lieux où s'exercent les pires formes de travail des enfants, afin que le problème soit traité d'urgence en soustrayant les enfants à ces situations et en assurant leur réinsertion.
- Faire figurer l'éradication du travail des enfants dans les politiques et programmes sociaux et économiques de développement, notamment ceux qui s'adressent à l'enfance et à l'adolescence et qui visent à réduire la pauvreté.
- Accorder une attention particulière au secteur rural et promouvoir le développement productif en faveur des chômeurs et des personnes sous-employées, notamment par le biais de politiques actives de marché du travail.
- Améliorer l'offre d'enseignement et de formation professionnelle.
- Promouvoir des politiques d'appui à l'intégration dans le secteur formel des secteurs où l'on trouve une proportion élevée d'enfants astreints au travail.
- Favoriser, entre autres mesures, le développement de programmes de transferts conditionnés, en vue d'améliorer l'accès des enfants à l'éducation et/ou à la formation professionnelle, leur maintien dans cette voie et leur réinsertion.
- Consolider et généraliser l'évaluation périodique de la situation du travail des enfants, en vue de faciliter la prise des décisions et l'observation de leurs effets.

111. On ajoutera qu'il ne s'agit pas d'un exercice théorique. Dans certains pays de la région, comme au Brésil, des actions spécifiques du type de celles qui sont exposées ici ont permis de réduire de 36,4 pour cent le taux d'activité des enfants et des adolescents (de 10 à 17 ans) entre 1992 et 2004. D'autres pays ont enregistré des progrès considérables sur ce plan aussi et sur celui de la sensibilisation de la population. Ainsi, après avoir ratifié la convention n° 182, plusieurs pays – Antigua-et-Barbuda, Grenade, Jamaïque, Guyana, Trinité-et-Tobago, El Salvador, République dominicaine – ont progressé dans l'élaboration des «listes de travaux dangereux» et s'emploient à définir des politiques dans ce domaine. En 2000, le Brésil a arrêté une liste de 82 activités dangereuses et interdites; cette liste est en cours de révision, conformément à la convention n° 182 et à la recommandation n° 190 de l'OIT.

112. De même, le mouvement syndical et les employeurs se sont joints à cet effort d'éradication du travail des enfants. L'Organisation régionale interaméricaine des travailleurs (ORIT) a créé un groupe continental contre le travail des enfants, auquel participent des organisations syndicales de 19 pays. L'Association nationale des employeurs de Colombie (ANDI) quant à elle appuie depuis plusieurs années un programme de lutte contre le travail des enfants.

4.1.2.2. Travail forcé

Objectif

Élimination progressive du travail forcé.

Cible

Dans un délai de dix ans, faire reculer de 20 à 35 pour cent le nombre de personnes en situation de travail forcé.

Justification

113. Selon les estimations du BIT, il y a aujourd'hui dans le monde 12,3 millions d'hommes et de femmes victimes du travail forcé. En Amérique

latine, il y en aurait approximativement 1 320 000, soit 10,7 pour cent du total mondial. Si ce chiffre est considérable, il ne correspond pas cependant à un problème insurmontable, dès lors que la volonté de le résoudre existe.

Politiques

114. Dans les pays où existent des indices de pratique du travail forcé, il faut sensibiliser les gouvernements et les partenaires sociaux en établissant des diagnostics nationaux (associant les acteurs tripartites) qui visent à déterminer l'ampleur du problème et ses caractéristiques, notamment le profil des travailleurs concernés, les conditions auxquelles ils sont soumis et dans lesquelles ils sont recrutés, la nature et la situation géographique des entreprises impliquées et leur place dans la chaîne de production. Il faut aussi des mesures sur le plan juridique pour alourdir les sanctions, les rendre plus spécifiques et plus efficaces de manière à lutter systématiquement contre l'impunité. De même, il faut prévoir des programmes spéciaux ciblés sur le secteur rural – où se concentre le travail forcé – et mobiliser travailleurs et employeurs en lançant une campagne nationale et régionale pour l'éradication totale du travail forcé. Le concours des employeurs est déterminant car rien n'est plus préjudiciable à ceux qui sont honnêtes que la concurrence de ceux qui recourent au travail forcé. L'inspection du travail doit par ailleurs intervenir plus activement et pouvoir compter sur le concours de la police puisqu'il s'agit d'activités manifestement illégales. Enfin, il faut doter les parties prenantes des moyens nécessaires pour mettre un terme à l'impunité et informer les travailleurs par le biais de campagnes sur les risques de recrutement pour le travail forcé.

115. Pour atteindre la cible envisagée, il convient d'engager des actions en priorité dans les pays cités dans le rapport du BIT intitulé *Une alliance mondiale contre le travail forcé*, dont la Conférence internationale du Travail a été saisie à sa 93^e session, en juin 2005. Ces pays, à savoir la Bolivie, le Guatemala, le Paraguay et le Pérou, se caractérisent par une forte proportion de populations indigènes. Avec le concours du BIT, ils ont recueilli des données et élaboré des rapports préliminaires. Il est non moins impératif d'assurer la continuité des efforts menés au Brésil et d'y conforter les résultats obtenus. L'expérience acquise ces dernières années, surtout grâce aux succès enregistrés comme au Brésil, démontre que, moyennant une volonté indéfectible, le dialogue et la participation des travailleurs, des employeurs, des autorités locales et des pouvoirs publics en général, il est possible de mettre définitivement un terme à ces pratiques.

116. Pour l'essentiel, les politiques proposées sont les suivantes:

- Provoquer une prise de conscience des gouvernements et des partenaires sociaux;
- réviser la législation afin que le travail forcé soit considéré comme un «délict grave». Alourdir les sanctions, les rendre plus spécifiques et plus efficaces (contre l'impunité);
- mener des actions ponctuelles pour soustraire les personnes au travail forcé et assurer leur réadaptation;
- sensibiliser les consommateurs en menant des campagnes d'information sur la provenance des produits élaborés en recourant au travail forcé;
- associer les employeurs et les travailleurs à l'identification des secteurs recourant au travail forcé;
- mettre en place des mécanismes de suivi.

117. Comme on l'a signalé, l'exemple de ce type de politiques est celui du Brésil, où ont été menées diverses actions, non sans une certaine opposition, pour déterminer les zones, secteurs et entreprises recourant au travail forcé, et soustraire les victimes avec la participation non seulement d'inspecteurs du travail mais aussi de policiers et de magistrats. Un changement s'est opéré, en ce sens que le travail forcé, délict pénal, est désormais considéré en outre comme une grave atteinte aux droits de l'homme, du fait non seulement qu'il implique la soumission à une situation de travail particulièrement dégradante mais encore qu'il s'assortit d'une pri-

vation de liberté⁹. Ce tournant décisif a donné l'occasion à bien d'autres acteurs, en dehors de l'inspection du travail, de contribuer activement à l'éradication du travail forcé (ministère de la Justice, secrétariat spécial aux droits de l'homme). Autre avancée importante, les condamnations pour préjudice moral prononcées par les instances compétentes du travail, condamnations aux termes desquelles les employeurs coupables doivent verser des indemnités élevées aux victimes. Une campagne nationale lancée en octobre 2003 a permis de recueillir plus de 11 millions de dollars de dons. De son côté, l'Etat brésilien a créé une Commission nationale pour l'éradication du travail en esclavage (CONATRAE) et s'est doté d'un plan national d'éradication de cette forme de travail. Le ministère du Travail a dressé une liste des entreprises qui utilisaient une main-d'œuvre esclave. Il leur est interdit de percevoir toute aide publique. Depuis 2003, les travailleurs qui ont été soustraits à l'esclavage ont automatiquement droit à une assurance chômage pour une période de trois mois et, depuis décembre 2005, ils ont également droit aux prestations de la «bourse des allocations familiales». Autre aspect important, le secteur privé a été associé à cette démarche, puisqu'il est lui aussi victime du travail forcé – à travers la concurrence déloyale qu'il représente. En mai 2005, en coordination avec le BIT et l'Institut Ethos de responsabilité sociale, a été signé un pacte national contre le travail forcé, aux termes duquel un grand nombre d'entreprises publiques et privées se sont engagées à ne pas acquérir de produits fabriqués par une main-d'œuvre esclave et à contribuer à l'élimination de toutes les formes de travail forcé ou autrement dégradant dans la chaîne de production. En décembre 2005, la Fédération brésilienne des banques (FEBRABAN) a décidé de recommander à tous ses affiliés de suspendre les crédits aux entreprises figurant sur la liste. D'après les chiffres dont on dispose, il y a encore au Brésil 25 000 à 40 000 personnes en situation de travail assimilable à l'esclavage. Du côté des entreprises, ce sont des raisons économiques qui expliquent la persistance de ce phénomène et, du côté des travailleurs, la nécessité de survivre. Pour ces raisons, le défi majeur consiste à renforcer la prévention, à soustraire les victimes à cette situation et à poursuivre les coupables, et parallèlement à garantir que les politiques sociales élémentaires (santé, éducation) touchent les populations les plus vulnérables et que celles-ci bénéficient des mêmes chances en matière de travail et de revenus.

118. Un autre exemple de progrès sur cette voie est la création, au Pérou, de la Commission interministérielle pour l'éradication du travail forcé, qui doit, dans un délai déterminé, élaborer une politique et un plan d'action et les présenter au gouvernement pour les faire approuver avant leur mise en œuvre.

4.1.2.3. Liberté syndicale et négociation collective

Objectif

Améliorer l'application des droits fondamentaux en garantissant mieux les différents éléments de la liberté syndicale, en particulier la non-discrimination syndicale, en optimisant la couverture de la négociation collective et en développant son contenu.

Cible

Doter la législation de meilleurs éléments de protection syndicale, en particulier de procédures et voies de recours administratives ou judiciaires qui soient efficaces et rapides dans le cas d'atteinte à ces droits; améliorer la qualité des conventions et des accords collectifs, en ce qui concerne tant leur portée (progression d'au moins 10 pour cent du nombre de travailleurs couverts au niveau national) que leur contenu (insertion par exemple de clauses sur la productivité) et le règlement autonome des conflits.

⁹ Au Brésil, le travail forcé constitue un délit pénal depuis plus de cinquante ans.

Justification

119. L'objectif des politiques proposées est de faire en sorte que ces droits jouent le rôle fondamental d'outils à la disposition des partenaires sociaux pour fixer les salaires et autres conditions d'emploi, stimuler la productivité au niveau des entreprises et éviter l'apparition de conflits. Le point de départ sera le respect scrupuleux des différents éléments constitutifs de la liberté syndicale (tels qu'ils sont énoncés dans les conventions n^{os} 87 et 98), afin que les partenaires sociaux puissent pleinement se prévaloir de leurs droits, sans être autrement limités que par leur volonté réciproque. Un accroissement de 20 pour cent (par rapport au niveau actuel dans chaque pays et **sur la base du libre accord des parties**) des clauses relatives à la productivité dans les conventions collectives et de 10 pour cent des clauses en faveur du règlement autonome des conflits serait un signe tangible de la réalisation de cet objectif.

120. Il convient de considérer que les relations professionnelles sont un élément fondamental du progrès économique et social auquel elles contribuent si elles répondent à une série de critères et s'inscrivent dans un cadre où:

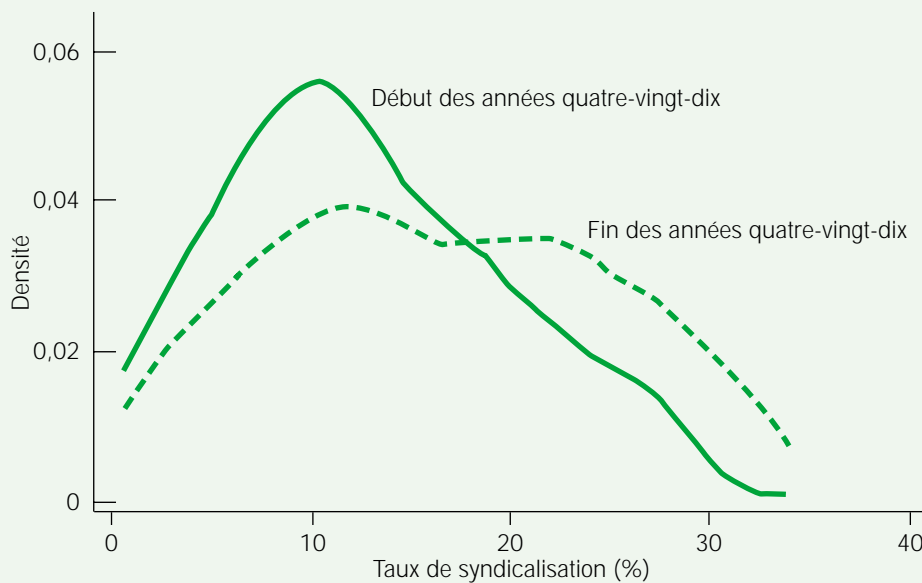
- elles respectent les principes et les droits de la liberté syndicale et de la négociation collective;
- elles facilitent l'adaptation effective des travailleurs et des employeurs au milieu de travail, ainsi que des attitudes de coopération et d'aide mutuelle;
- elles disposent de bases efficaces pour résoudre les conflits;
- elles favorisent le dialogue ouvert débouchant sur des accords, l'établissement de mécanismes d'information et de consultation entre les entreprises et les représentants des travailleurs;
- elles favorisent le développement économique et l'adoption concertée de mesures visant à accroître le rendement économique à quelque niveau que ce soit;
- elles envisagent une politique adéquate de formation interne qui vise à développer les capacités professionnelles des travailleurs.

121. Du point de vue des relations socioprofessionnelles et conformément à ces principes, il ne suffit pas de garantir la liberté d'adhérer à un syndicat, le développement de la liberté syndicale et de la négociation collective, ainsi que le droit d'user librement des procédures de règlement des conflits pour affirmer que l'on avance sur la voie de l'application effective des droits. Il conviendra de veiller à ce que, sauf exceptions raisonnables¹⁰, la législation concernant les relations collectives du travail s'applique à tous les travailleurs, sans exclure certaines catégories, comme ce peut être le cas des travailleurs agricoles et ruraux. Il conviendrait également de rechercher des solutions effectives aux problèmes juridiques et pratiques de la négociation collective dans le secteur public. De plus, les normes et règles administratives ne doivent pas être restrictives ou empêcher l'évolution du droit, par exemple en matière de personnalité juridique et d'enregistrement des organisations. Il arrive en effet que, en cas d'absence d'enregistrement physique, des conditions excessives, des délais particulièrement longs ou encore des formalités particulièrement coûteuses soient imposés. De même, l'absence, dans la législation, de garanties suffisantes relatives au contrôle de l'autorité judiciaire ou administrative est un élément susceptible de compromettre l'exercice de la liberté syndicale.

122. Les fonctions socialement assignées à la convention collective en tant qu'instrument de conformation du système des relations professionnelles sont parfaitement connues. Elles ont évolué de façon singulière dans les pays dotés de systèmes de relations professionnelles perfectionnés comme en Europe. Dans la région, au contraire, on a assisté ces dernières années à un affaiblissement de la négociation collective en tant que mécanisme de régulation des conditions de travail et ce, à tous les niveaux (voir graphique 4.3.).

¹⁰ Tel est le cas des forces armées et de la police, en raison des spécificités de ces catégories.

Graphique 4.3. Chute de la syndicalisation en Amérique latine



Source: *Panorama Laboral 2002* (Lima, BIT, 2002).

123. Malgré ce déclin, il existe dans la région des pays où la négociation collective s'est développée pleinement et joue un rôle fondamental de trois points de vue. En premier lieu, lorsque les clauses d'une convention collective sont considérées comme des normes, la négociation collective exerce, avec la législation du travail, une fonction importante de détermination des conditions de travail, devenant le principal mécanisme de fixation des salaires minima, des augmentations de salaires et autres éléments des conditions de travail. En deuxième lieu, la négociation implique une démocratisation du processus de décisions, qui sont prises en concertation avec toutes les parties concernées et non unilatéralement par l'employeur ou par les autorités publiques. Enfin, la négociation collective a souvent été un mécanisme efficace de règlement des conflits entre travailleurs et employeurs (y compris l'Etat) et d'harmonisation des relations professionnelles, contribuant ainsi à la stabilité du système et à la paix sociale.

124. Le gouvernement peut et doit jouer un rôle déterminant dans la définition du cadre dans lequel s'inscrit la négociation collective. Par exemple, il peut instaurer des procédures de reconnaissance des syndicats, l'obligation de négocier de bonne foi, des mécanismes administratifs de soutien des négociations, l'interdiction de certaines pratiques obstructives, ou encore prendre des dispositions devant permettre aux partenaires de disposer de suffisamment d'informations pour négocier de manière efficace.

125. Dans ce contexte, la négociation constitue un instrument adéquat pour établir la définition et les critères d'une structure salariale adaptée aux réalités du secteur et des entreprises considérés, en tenant compte notamment des incitations à la production, de la qualité ou des résultats de l'entreprise. Pour le mode de calcul du salaire, le système qui a connu le plus de succès ces dernières années prévoit une formule mixte dans laquelle on inclut une partie fixe du salaire (salaire de base plus compléments) et une partie variable liée à l'évolution de la productivité.

Politiques

126. Il ressort de ce qui précède que des mesures concrètes sont nécessaires pour donner effet aux principes de la liberté syndicale et de la négociation collective. Cela implique, en premier lieu, une réforme éventuelle de la législation suivant les paramètres internationaux qui découlent des principes et droits au travail établis par l'OIT. Ce cadre légal doit s'étendre à tous les travailleurs et prévoir des mesures favorisant la promotion de ces principes et droits dans les secteurs habituellement oubliés (économie informelle, secteur rural, employés de maison). La

sensibilisation à ces droits et leur promotion sont déterminantes pour instaurer une culture des relations professionnelles.

127. Il conviendra également d'inciter les partenaires à négocier sur des bases volontaires, en leur fournissant au besoin des informations et une formation adéquates.

128. Les mesures suivantes devront aussi être appliquées:

- a) instaurer un système fonctionnel et accessible d'enregistrement des syndicats et des accords de négociation collective;
- b) prévoir des stratégies spécifiques à tous les niveaux pour couvrir les secteurs jusque-là exclus;
- c) concevoir une politique/un programme de diffusion des droits et de leurs composantes;
- d) développer un système effectif d'appui axé sur les mécanismes d'application de ces droits (procédures administratives);
- e) établir, dans les secteurs choisis par les parties prenantes, des programmes pilotes permettant de négocier les salaires en s'appuyant sur des critères de productivité, et instaurer des commissions internes pour résoudre les conflits collectifs.

129. Un exemple d'amélioration possible dans le domaine des relations professionnelles est offert par les conseils de conciliation et de décision, mis en place au Panama en 1975 pour régler les conflits individuels, les réclamations en cas de licenciement ou toute autre réclamation portant sur des prestations, à concurrence d'un montant de 1 500 bolívares, ou d'un autre montant dans le cas spécifique des travailleurs domestiques. Ces conseils comprennent un représentant des travailleurs, un représentant des employeurs et un représentant du gouvernement (un fonctionnaire du ministère du Travail) qui préside. Ils ont été créés pour résorber les délais d'attente dans des juridictions du travail. Travailleurs et employeurs avaient manifesté leur intérêt pour un système plus rapide que les procédures ordinaires dans le cas des réclamations pour licenciement injustifié, qui sont la matière principale de ces juridictions. Les décisions rendues par ces conseils ont le statut de décisions juridictionnelles. A l'heure actuelle, il existe 19 conseils de cette nature, répartis sur l'ensemble du territoire national.

4.1.2.4. Non-discrimination et égalité au travail

Objectif

Éliminer progressivement les mécanismes de discrimination existant sur le marché du travail.

Cible

Faire reculer de 50 pour cent (par rapport aux niveaux actuels) les indices de ségrégation et les écarts de rémunération en fonction du sexe ou de l'origine ethnique ou raciale dans un délai de dix ans.

Justification

130. L'élimination de la discrimination au travail est une étape déterminante pour parvenir à une croissance plus efficace et plus équitable, en même temps qu'un préalable à l'approfondissement de la démocratie. La discrimination au travail se manifeste par un traitement différencié basé sur des caractéristiques personnelles – sexe, couleur, race, classe sociale – qui n'ont rien à voir avec les tâches à accom-

plir, mais servent à justifier des désavantages sur les plans des conditions de travail, de l'avancement, de la formation professionnelle, de la rémunération ou du licenciement. La discrimination peut revêtir des manifestations diverses, suivant des procédés qui excluent ouvertement les membres de groupes sociaux spécifiques ou des mécanismes plus subtils, indirects, et en apparence impartiaux, mais qui jouent en défaveur d'un grand nombre de membres d'une catégorie déterminée. Les préjugés ou stéréotypes concernant les rôles, aspirations et capacités respectives des hommes et des femmes et la minoration de la valeur des tâches accomplies généralement par des femmes sont la base de la discrimination entre hommes et femmes, discrimination qui empêche la société de tirer pleinement parti de ses ressources. Pour cette raison, outre les conventions n^{os} 100 et 111, la convention (n^o 156) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981, et la convention (n^o 183) sur la protection de la maternité, 2000, sont cruciales pour parvenir à l'égalité des sexes.

131. L'Amérique latine et les Caraïbes forment une région qui se caractérise non seulement par sa diversité sur le plan ethnique et racial mais aussi par une répartition inégale des opportunités et de la richesse. La population indigène, comme celle d'ascendance africaine, est, dans la plupart des pays de la région, la plus pauvre, celle qui a le moins accès à l'éducation et celle qui se trouve plus fortement concentrée dans les emplois précaires et mal rémunérés, avec pour conséquence une situation de marginalisation, d'exclusion sociale et de discrimination. A l'intérieur de cette catégorie, les femmes se trouvent confrontées à des conditions encore plus défavorables que les hommes¹¹. Selon Bello et Rangel (2002), la population indigène représenterait aujourd'hui de 8 à 15 pour cent de la population totale de la région, mais il convient d'ajouter les effectifs importants qui ont migré vers les villes, ne parlent plus leur langue et ont en partie perdu leurs us et coutumes¹². A cela s'ajoute que près d'un tiers de la population d'Amérique latine et des Caraïbes est d'ascendance africaine, si bien que la couleur de la peau y est souvent un argument d'exclusion et de racisme qui se perpétue par le biais de mécanismes culturels et de préjugés aboutissant à priver cette population considérée comme inférieure d'accès à l'éducation et aux meilleurs emplois, et à créer un cercle vicieux de pauvreté et de subordination¹³.

Politiques

132. Dans ce contexte, il est un fait que les droits des peuples indigènes liés à leurs terres ancestrales et à l'exercice de leur citoyenneté ainsi que leurs droits fondamentaux au travail ont été insuffisamment reconnus et respectés. Il est donc nécessaire d'éliminer les mécanismes de discrimination qui persistent et se manifestent notamment sur le marché du travail. Trois aspects doivent être privilégiés: approfondir la connaissance du problème de la discrimination ethnique et raciale sur le marché du travail (gravité, étendue); faire avancer l'application effective des conventions pertinentes de l'OIT; réduire les obstacles à l'intégration sur le marché du travail et dans des conditions d'égalité des peuples indigènes ou d'ascendance africaine. Certaines mesures s'imposent par leur pertinence: créer des institutions nationales en faveur de l'égalité ethnique ou raciale ou renforcer celles qui existent; garantir à ces groupes un accès équitable à un enseignement officiel tenant compte de la diversité ethnique et raciale, aux nouvelles technologies de la communication et aux marchés financiers; accroître leur participation à la vie politique, notamment par la représentation politique, pour la défense de leurs droits et intérêts fonciers.

¹¹ Le concept de groupe ethnique se réfère à une population qui partage la même langue, le même territoire ou un bagage culturel qui exprime une certaine vision du monde. En Amérique latine, ce statut est reconnu aux groupes descendant des peuples qui vivaient dans la région avant l'arrivée des Européens au XV^e siècle.

¹² Voir A. Bello et M. Rangel: «La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe», *Revista de la CEPAL* (Santiago du Chili, CEPALC), n^o 76, avril 2002. Cette moyenne régionale ne doit pas masquer une grande diversité, qui fait que, dans des pays comme la Bolivie, le Guatemala et le Pérou, on estime que plus de la moitié de la population est indigène. Toujours selon les mêmes sources «la catégorie 'indien' est le reflet extrême d'une situation de domination culturelle à laquelle un groupe humain a pu être soumis. Cette catégorie conjugue à la fois des aspects biologiques (raciaux en même temps que racistes) et des aspects culturels. Etre indien signifie subir une condition de subordination et de négation face à un autre groupe humain, qui s'autoconstruit et s'érige en groupe supérieur.»

¹³ Dans divers pays, comme le Brésil, la Colombie et la République bolivarienne du Venezuela, la population d'ascendance africaine représente la moitié ou plus des habitants.

133. En substance, l'élimination progressive de la discrimination au travail requiert, pour le moins, les mesures résumées dans le tableau 4.3. ci après.

134. Le Brésil a lancé une véritable politique de lutte contre la discrimination entre hommes et femmes mais aussi entre individus d'origine ethnique ou raciale différente en créant, en 2004, la Commission tripartite de l'égalité des chances et de traitement au travail entre personnes de sexe ou de race différents. Cette commission, inspirée du réseau de commissions tripartites pour l'égalité des chances devant l'emploi dans les pays du MERCOSUR, a ceci de novateur qu'elle aborde à la fois la dimension sexuelle et la dimension raciale de la discrimination. Elle a un caractère consultatif et ses objectifs sont de promouvoir des politiques publiques d'égalité des chances et de traitement et la lutte contre toutes les formes de discrimination. Son mandat se définit ainsi:

- discuter et présenter des propositions de politique d'égalité de chances et de traitement et de lutte contre toutes les formes de discrimination au travail – qu'elles soient fondées sur le sexe ou sur la race;
- favoriser l'intégration des questions de discrimination sexuelle ou raciale dans la planification, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de l'action du ministère du Travail et de l'Emploi;
- soutenir les initiatives du parlement dans ce domaine;
- favoriser les initiatives des institutions, y compris celles de la société civile;
- promouvoir et diffuser la législation concernant ces questions.

Les membres de la commission sont pour le gouvernement: le ministère du Travail (qui en assure la présidence); le ministère de la Planification, du Budget et

Tableau 4.3. Mesures requises pour éliminer la discrimination au travail

| Objectifs | Politiques |
|--|--|
| Approfondir la connaissance du problème de la discrimination sur le marché du travail (gravité, étendue) | <ul style="list-style-type: none"> • Etablir des statistiques et analyses permettant de visualiser ces diverses manifestations de la discrimination sur le marché du travail, en observer l'évolution et mettre les instruments nécessaires à la portée des groupes concernés. • Elaborer les instruments d'intervention à utiliser dans le cadre des recensements nationaux et des enquêtes sur les foyers et les entreprises ou établissements, de manière à disposer d'informations fiables sur la taille de la population indigène ou d'ascendance africaine dans les Amériques et sur sa situation économique et sociale. • Formuler des indicateurs d'égalité entre hommes et femmes et entre individus d'origine ethnique ou raciale différente qui permettent de mesurer l'influence de ces divers éléments, les progrès accomplis ou les régressions enregistrées. |
| Progresser dans le sens de l'application effective des conventions n ^{os} 100 et 111 de l'OIT | <ul style="list-style-type: none"> • Revoir la conception des relations professionnelles de manière à recenser les pratiques discriminatoires et y remédier. • Mener, en direction des acteurs clés, des campagnes de promotion de l'égalité entre hommes et femmes et entre individus d'origine ethnique ou raciale différente. • Mettre en place des mécanismes de lutte contre la discrimination et/ou renforcer ceux qui existent, y compris au sein de l'inspection du travail. • Constituer un observatoire régional, qui serait chargé de suivre les progrès ou les reculs enregistrés dans la lutte contre la discrimination entre hommes et femmes et entre individus d'origine ethnique ou raciale différente, et de faire avancer le débat sur la politique menée dans ce domaine. |
| Réduire les obstacles à l'insertion sur le marché du travail et dans des conditions d'égalité des femmes, des peuples indigènes ou d'ascendance africaine et autres groupes victimes de discrimination | <ul style="list-style-type: none"> • Intégrer systématiquement dans les institutions et dans les politiques du marché du travail la question de l'égalité entre hommes et femmes et entre individus d'origine ethnique ou raciale différente. • Promouvoir des programmes d'emploi centrés sur les régions ou zones à forte concentration de population indigène ou d'ascendance africaine. • Concevoir et soutenir une politique active de l'emploi tenant compte de la réalité économique, sociale et culturelle des groupes en question, assurer que ces groupes bénéficient à conditions égales des politiques actives du marché du travail. • Favoriser une politique du travail et de l'accès aux moyens de production qui soit antidiscriminatoire et volontariste. • Favoriser l'incorporation dans les conventions collectives de clauses antidiscriminatoires et susceptibles de favoriser l'égalité des chances. |

de l'Administration; le Secrétariat spécial à la politique de promotion de l'égalité entre les races; le Secrétariat spécial à la politique en faveur des femmes et le Secrétariat spécial aux droits de l'homme. Pour les travailleurs: les représentants des six grandes centrales syndicales (CUT, Força Sindical, CGT, CGTB, SDS, CAT) et l'INSPIR (Institut syndical interaméricain pour l'égalité raciale). Pour les employeurs: des représentants des cinq confédérations d'employeurs (industrie, agriculture, commerce, transports, finances).

4.1.3. Une protection sociale plus efficace et plus étendue

Objectif

Développer et renforcer les différents régimes de protection sociale des travailleurs (objectif stratégique n° 3).

Cible

Dans un délai de dix ans, élargir de 20 pour cent la couverture sociale.

Justification

135. Comme on l'a déjà dit, le principal inconvénient des systèmes de protection sociale en Amérique latine est le caractère limité de leur couverture, laquelle s'est même encore amoindrie dans plusieurs pays ces quinze dernières années. Le problème concerne à la fois le nombre de travailleurs (et d'ayants droit) couverts, l'éventail des risques couverts et la qualité des prestations. Devant ce constat, il s'agit à la fois d'étendre et de consolider les mécanismes de protection sociale, à partir d'une vision moderne s'appuyant sur trois piliers: *a)* promotion des chances; *b)* accès aux biens et aux services; *c)* prévention et protection traditionnelles.

136. La taille réduite de cette couverture tient, d'une part, à la structure des marchés du travail de la région, très souvent à caractère informel et dont le comportement atypique limite les possibilités de développer des systèmes de protection traditionnels, comme ce peut être le cas pour les systèmes contributifs tels que la sécurité sociale. Cela débouche sur d'importantes inégalités qu'il conviendrait d'éviter, notamment le «paradoxe de la protection sociale», en vertu duquel ce sont les travailleurs les mieux placés sur le marché du travail qui bénéficient de la meilleure protection. Elle tient aussi, d'autre part, aux caractéristiques des systèmes de protection eux-mêmes, essentiellement subordonnés au cycle économique, souvent basés sur des mécanismes de financement régressifs et habituellement caractérisés par une gestion institutionnelle limitée (recouvrement médiocre, non-versement des cotisations, qualité déficiente des services, etc.).

137. Il faudrait donc, pour améliorer la protection sociale dans la région, des initiatives novatrices et néanmoins prudentes sur le plan fiscal et financier, puisque l'on a constaté que les paramètres qui définissent généralement les systèmes de protection ne sont pas neutres quant aux répercussions sur la création d'emplois¹⁴. Ainsi, si les gouvernements et les partenaires sociaux peuvent se fixer un objectif global viable, ce serait d'élargir de 20 pour cent la couverture sociale par rapport à la population totale de la région, sur la période 2006-2015.

138. Au minimum, les cibles doivent présenter un certain degré de spécificité quant au groupe de population visé, au type de risques à couvrir et aux instruments de protection à utiliser. En se référant à un schéma basé sur le cycle de vie et sur les risques qui apparaissent à chaque étape de ce cycle, on peut déterminer

¹⁴ Même s'il n'a pas été complètement mis en lumière, le rapport entre emploi et cotisations (incidence sur l'emploi) est indéniable, vu les retombées sur des éléments cruciaux tels que l'efficacité et l'équité.

des cibles plus précises, qu'il conviendra nécessairement de définir concrètement dans chaque pays, en particulier:

- dans le domaine de la santé, il s'agirait de parvenir à un pourcentage déterminé de population couverte par la garantie d'un ensemble de prestations minimales couvrant un certain nombre de risques et de maladies. Dans certains pays, le fait simplement d'adopter un mécanisme de ce type et de le mettre en pratique constituera déjà un objectif souhaitable;
- dans le domaine des pensions de vieillesse, il s'agirait d'augmenter d'un certain pourcentage la population d'âge avancé ayant accès à ces prestations. Les pensions ne reposant pas sur des cotisations peuvent jouer un rôle important pour atteindre cette cible, notamment dans les pays où de tels programmes existent déjà tandis que, dans les autres, il s'agirait d'adopter un programme de cette nature;
- en matière de protection contre le chômage, il s'agirait de faire en sorte qu'un pourcentage déterminé de chômeurs ait accès aux prestations. Compte tenu des différences de structure de l'emploi (formel/informel), il conviendrait d'associer instruments contributifs et non contributifs.

Politiques

139. Comment atteindre la cible envisagée? Les stratégies auxquelles gouvernements et partenaires sociaux devraient s'intéresser sont au nombre de trois. En premier lieu, dans chaque pays, il serait nécessaire de définir très clairement les priorités. Une première manière de définir les priorités dans ce domaine serait de se baser sur le type de population visé, sachant qu'il existe dans de nombreux pays des catégories importantes très exposées aux risques et dépourvues de toute protection; ainsi, l'idée serait d'introduire des systèmes de protection pour ces catégories, en particulier pour les travailleurs de l'économie informelle et du secteur rural et leurs familles, généralement livrés à eux-mêmes. Une deuxième manière de procéder pourrait être de définir les priorités selon le type de risques à couvrir. Ainsi, compte tenu de l'évolution et de la maturité des différents systèmes, les pays à revenu moyen ou élevé pourraient axer la protection sur le chômage, et les pays à faible revenu sur la santé en général et la santé au travail en particulier.

140. Deuxièmement, il faut concevoir des mécanismes de protection qui présentent un bon rapport coût/efficacité et tiennent compte du caractère hétérogène du marché du travail dans la région. Une stratégie viable consisterait à proposer des programmes d'assistance ne reposant pas sur des cotisations pour les secteurs les plus informels du marché du travail tandis que les mécanismes contributifs paraissent les mieux adaptés aux secteurs plus modernes. Il existe également une catégorie qui opère un va-et-vient entre informalité et formalité; pour elle sont proposés des systèmes mixtes prévoyant des incitations et des subventions pour assurer la transition à l'économie formelle et limiter les distorsions économiques sur le marché du travail.

141. Troisièmement, il faut renforcer les institutions des systèmes existants, afin d'optimiser l'administration de la protection sociale. L'idée serait d'appuyer des politiques visant à améliorer le recouvrement des cotisations de sécurité sociale en menant des réformes administratives et en informant mieux les assurés. Dans le même temps, il s'agirait de parer à toute intervention discrétionnaire du politique dans les programmes et, de cette manière, d'éviter l'utilisation des ressources pour des politiques arbitraires ayant des objectifs qui ne concourent pas directement à la protection sociale.

142. Aucune de ces mesures ne pourra voir le jour sans la participation des partenaires sociaux à travers le dialogue social. Il faudra donc de surcroît promouvoir le dialogue social afin que le processus de réforme de la sécurité sociale puisse suivre son cours. De même, il sera important de rendre le processus transparent, ce qui imposera de prévoir des mesures facilitant l'accès des partenaires sociaux à l'information statistique et aux informations qualitatives concernant les différents programmes et régimes de protection sociale ainsi que des moyens de diffusion de l'information et de formation des partenaires, dans la perspective d'une élévation

Tableau 4.4. Mesures en vue d'une protection sociale plus efficace et plus étendue

| Politiques | Actions |
|--|---|
| Définir les priorités: population et risques à couvrir | <ul style="list-style-type: none"> • Elaborer des mesures d'extension de la couverture sociale aux catégories dépourvues de protection et les plus vulnérables. • Promouvoir l'intégration des politiques du travail et des politiques de protection sociale. • Donner la priorité au soutien technique d'un ensemble déterminé de mesures de protection tenant compte de la réalité démographique et sociale: <ul style="list-style-type: none"> – dans les pays à revenu moyen-élevé: mettre l'accent sur la protection contre le chômage par le biais de prestations sociales (assurances et prestations conditionnelles et non conditionnelles), programmes d'emploi direct, services d'emploi, formation professionnelle, etc; – dans les pays à faible revenu: mettre l'accent sur la protection de la santé; – dans tous les pays: donner la priorité aux transferts en faveur des ménages ayant de jeunes enfants et des adolescents, afin d'éradiquer le travail des enfants et d'offrir d'autres perspectives aux parents. |
| Déterminer quels sont les instruments de protection sociale présentant le meilleur rapport coût/efficacité et prenant en compte l'hétérogénéité du marché du travail et la structure démographique | <ul style="list-style-type: none"> • Encourager la conception et l'administration d'une protection sociale qui tienne compte de l'existence de trois catégories de travailleurs: <ul style="list-style-type: none"> – catégorie totalement en marge du secteur formel: l'instrument le plus efficace réside dans les programmes d'assistance ne reposant pas sur les cotisations; – pour la catégorie entièrement intégrée au secteur formel: renforcement de la sécurité sociale; – pour la catégorie intermédiaire: régimes mixtes associant des mesures d'incitation et des subventions à l'intégration dans le secteur formel ainsi que des cotisations, limitant autant que possible les distorsions économiques sur le marché du travail. |
| Renforcement des institutions en vue d'optimiser l'administration de la protection sociale | <ul style="list-style-type: none"> • Appliquer des mesures visant à améliorer le recouvrement des cotisations de sécurité sociale grâce à des réformes administratives et à la diffusion d'informations plus pertinentes aux assurés, ainsi que la qualité des services. • Avec l'appui des partenaires sociaux, limiter l'intervention discrétionnaire du politique dans les programmes et, de cette manière, éviter l'affectation de ressources à des politiques arbitraires dont les objectifs ne concourent pas directement à la protection sociale. |

du niveau technique des propositions et des débats portant sur la réforme à des politiques publiques.

143. En substance, les mesures proposées sont les suivantes (voir tableau 4.4.).

144. Un exemple de nouvelles modalités de protection visant à élargir la couverture sociale est offert par les «pensions rurales», assurance vieillesse au Brésil. Un processus de décentralisation a été amorcé en 1995 dans ce pays, avec l'introduction de nouveaux systèmes de financement des pensions par la voie fiscale et l'intervention de fournisseurs privés de services de santé. La loi n° 8742 sur l'assistance sociale a introduit le principe de participation tripartite à la conception et au financement du programme d'assistance sociale: en outre, les budgets sociaux (cotisations prélevées sur les salaires et autres prélèvements) ont été unifiés et indexés sur le PIB en 2000. Les pensions de vieillesse sont un moyen de lutte contre la pauvreté, elles ont eu un impact qualitatif et quantitatif. En août 2001, pas moins de 6 638 711 personnes en ont bénéficié en milieu rural, soit 88 pour cent des personnes âgées dont le revenu est inférieur au salaire mensuel minimum multiplié par deux; ces pensions représentent au moins 50 pour cent du revenu monétaire des ménages ruraux pauvres.

4.1.4. Un dialogue social effectif

Objectif

Promouvoir l'institutionnalisation du dialogue social sur des bases volontaires (objectif stratégique n° 4).

Cible

Encourager tous les pays de la région à mettre en œuvre des actions visant à renforcer le dialogue social et, dans un délai maximal de dix ans, à se doter d'espaces institutionnalisés de dialogue social sur une base volontaire.

Justification

145. La mise en place d'institutions solides pour le marché du travail constitue l'un des enjeux les plus importants auxquels la région sera confrontée dans les prochaines années. Les marchés du travail sont imparfaits et essentiellement asymétriques; c'est pourquoi l'existence d'institutions assurant leur équilibre contribuera à l'obtention de résultats positifs pour tous. Par exemple, si le marché du travail est plus symétrique et équitable, les bénéfices de la croissance peuvent avoir des retombées pour tous et réduire l'exclusion. Le dialogue social est précisément l'une des institutions les plus importantes du marché du travail; il est en même temps associé au concept plus large de participation, c'est-à-dire au processus de participation citoyenne qui consolide et renforce la démocratie. A cet égard, la résolution de l'OIT sur les consultations tripartites est un excellent guide qui peut aider les gouvernements et les acteurs sociaux à promouvoir le dialogue social dans leurs pays respectifs.

146. Dans le cadre élargi, l'un des principaux défis du dialogue social a trait à la redéfinition du rôle de l'Etat; le modèle d'accumulation basé sur un repli de l'Etat a favorisé la croissance, mais a créé en même temps des inégalités et provoqué l'insatisfaction de la population. Dès lors, il importe de susciter le dialogue social non seulement à propos du secteur public, mais également au sein du secteur public.

147. Un autre enjeu tient au fait qu'à travers le dialogue social il conviendrait aussi d'élaborer des politiques publiques destinées à faire face aux graves problèmes sociaux auxquels la région est confrontée. Il s'agit en particulier de consolider les organisations d'employeurs et de travailleurs (voir section 5.2.2 ci-après) et de faire entendre la voix de tous ceux qui, aujourd'hui, ne sont pas consultés, notamment les travailleurs de l'économie informelle, les travailleurs ruraux, les peuples indigènes et les migrants. En ce sens, il est important de mettre en place un cadre légal adéquat, mais il convient en outre de promouvoir des organisations représentatives, démocratiques et adaptées à la réalité de ce secteur. De même, il est nécessaire que l'Etat reconnaisse le rôle de ces organisations dans l'élaboration de politiques ou l'exécution de programmes à l'échelle nationale et locale et encourage les contacts entre ces organisations et les organisations d'employeurs et de travailleurs établies, ainsi que la négociation collective et d'autres formes de dialogue social¹⁵.

148. Relever ces défis est une tâche qui n'est pas aisée. La méfiance est fréquente et tous ne sont pas convaincus du rôle constructif que peut jouer le dialogue en tant que mécanisme renforçant la participation citoyenne et, partant, la démocratie.

¹⁵ BIT: *Travail décent et économie informelle*, Conférence internationale du Travail, 90^e session, Genève, 2002, rapport VI, p. 84.

Politiques

149. Outre sa fonction « macrosociale » visée aux paragraphes précédents, consistant à contribuer à l'élaboration des politiques publiques, le dialogue social, au niveau microsocial, prend la forme de la négociation collective, qui est de fait un processus de participation et, en tant que tel, renforce la démocratie. L'examen des formes qu'adopte la négociation collective fait apparaître la diversité des dispositifs que les organisations d'employeurs et de travailleurs ont trouvés pour surmonter leurs différences et susciter la coopération. Un système varié et flexible capable de s'adapter aux changements de commun accord a été mis en place. A cet égard, des conventions collectives peuvent exister à divers niveaux: au niveau de l'économie nationale, d'un secteur ou d'une industrie, d'une entreprise ou de groupes d'entreprises, d'une entité ou d'un lieu de travail; leur portée géographique peut varier et divers thèmes peuvent être abordés aux différents niveaux de négociation. Dans ce cas, chaque réalité et la volonté des acteurs eux-mêmes, exprimée sans préjugés politiques ni idéologiques, devront déterminer le niveau optimal pour la négociation, étant entendu que les différents niveaux ne s'excluent pas l'un l'autre, et qu'au contraire il peut exister des formules combinant la négociation centralisée et la négociation décentralisée. Il importe surtout que les acteurs sociaux se mettent d'accord sur le niveau de la négociation et les modalités d'harmonisation nécessaires pour parvenir à un accord favorable aux deux parties.

150. Un autre thème important concerne les nouveaux contenus de la négociation collective. Celle-ci ne peut plus se limiter aux conditions de travail en général ou aux questions salariales en particulier, sous peine, dans le contexte socio-économique actuel, de perdre sa valeur en tant que mécanisme de dialogue social et de participation citoyenne. De nouveaux thèmes, touchant comme on l'a vu à la productivité du travail, et d'autres intéressant les travailleurs tels que la formation, la santé, la sécurité et même la flexibilité négociée des réglementations du travail peuvent être abordés de façon durable grâce à la négociation. Cependant, pour y parvenir, employeurs et travailleurs doivent collaborer. Dès lors, l'enjeu consiste à créer un cadre adéquat pour la négociation et amener les acteurs sociaux à prendre des engagements tenant compte de la nécessité de promouvoir de façon systématique et permanente l'accroissement de la productivité, ainsi que d'améliorer les conditions de travail et les revenus des travailleurs.

151. Cela suppose, sans nul doute, que les syndicats jouent un nouveau rôle proactif dans le processus d'accroissement de la productivité de la région, sans pour autant abandonner le champ de la protection, sachant que, dans le monde d'aujourd'hui, au jeu de la concertation autour de la productivité chacune des parties a tout à gagner et rien à perdre. C'est pourquoi il est nécessaire que la loi définisse le cadre général de la négociation collective, ce qui apportera une certitude juridique aux parties et contribuera à la promouvoir en laissant une place importante à l'autonomie collective. Dans les pays où ces normes n'existent pas, il conviendrait qu'elles soient le résultat du consensus atteint par le dialogue entre les gouvernements et les acteurs sociaux, et que les gouvernements conservent leur capacité de négociation et de consultation en ce qui concerne les mécanismes d'application des normes. Il est indispensable que les gouvernements aient la capacité de faire respecter les lois. Si ces lois sont le fruit du consensus, les difficultés qui surviendront seront moindres.

152. Cependant, la négociation collective ne pourra être féconde que si elle repose sur des acteurs sociaux solides, responsables et formés, qui soient capables d'accepter la réalité et les changements et d'agir sur eux pour leur propre bien et celui de la société dont ils font partie, et qui, en même temps, reconnaissent effectivement les droits, ainsi que la valeur de la participation et du consensus, et qui soient conscients que, pour affronter le présent dans la conjoncture actuelle, il faut que la confrontation cède la place à la coopération.

153. Enfin, il y a lieu de renforcer l'Etat lui-même dans ce processus. Habituellement, le dialogue social est abordé par le ministère du Travail qui, souvent, n'est pas habilité à engager l'Etat vis-à-vis des acteurs sociaux, ce qui nuit à la crédibilité du processus. S'amorce alors un autre type de négociation au sein de l'Etat, dans lequel le ministère du Travail tente de convaincre principalement le ministère de l'Economie ou le parlement de respecter les engagements pris. Lorsqu'il n'y par-

vient pas, les acteurs sociaux ont tendance à s'adresser au parlement pour régler directement le problème. C'est pourquoi il est important que le dialogue soit assumé par un Etat renforcé qui doit être représenté au moins par le ministère du Travail et le ministère de l'Economie. C'est la première condition à remplir pour placer l'emploi à l'ordre du jour économique, au même rang que les autres politiques économiques.

154. Une expérience particulièrement intéressante de dialogue social est en cours au Mexique. En février 2001, le président de ce pays a créé le conseil pour le dialogue avec les secteurs productifs, auquel participent des représentants d'agences du secteur public, d'organisations syndicales et patronales, d'institutions universitaires et du secteur agricole. Vu l'importance et le succès de la formule, les autorités et les organismes publics ont institué des conseils pour le dialogue, tirant parti des nouvelles technologies et du réseau de services techniques implantés dans tout le pays. Ces conseils prennent connaissance du programme national et des politiques de développement et y participent; ils élaborent aussi leurs propres programmes en tenant compte des besoins de développement de chacune de leurs entités. Encouragés par le succès de cette initiative, les secteurs représentés au Conseil pour le dialogue avec les secteurs productifs ont signé le 30 août 2004 un accord sur «la compétitivité pour l'emploi et la justice sociale». Le conseil s'est ainsi vu consacré en tant qu'instance assurant le trait d'union entre les acteurs sociaux pour la recherche de consensus sur la compétitivité, la formation professionnelle, la stabilité de l'emploi et la justice sociale aux niveaux national, régional et à celui de l'Etat. L'objectif est d'optimiser les ressources pour créer des avantages comparatifs et de revaloriser la dignité de la personne et du travail, condition indispensable pour établir des relations de travail harmonieuses et durables.

155. D'autres expériences ont été fructueuses (mais non exemptes de toute difficulté), comme celle du Conseil national du travail, au Pérou, et celle du Programme pour la promotion de la coopération entre employeurs et travailleurs (PRO-MALCO), menée à Antigua-et-Barbuda, aux Bahamas, à la Barbade, au Belize, à la Grenade, à Sainte-Lucie, au Suriname et à Trinité-et-Tobago. Le modèle de consensus national adopté par le gouvernement et les partenaires sociaux de la Barbade fonctionne très bien dans le domaine économique ou social: divers accords ou protocoles nationaux ont été élaborés depuis 1993. Ces protocoles constituent une base solide pour la croissance et le développement économique du pays. Les Etats des Caraïbes aspirent à suivre cette voie afin d'assurer leur développement social, économique et humain dans des conditions d'équilibre tout en défendant les principes et les droits fondamentaux des travailleurs.

4.2. Politiques spécifiques

156. Les politiques à mener dans des domaines spécifiques ont une double finalité: d'une part, la croissance économique non seulement doit créer du travail décent et des emplois de qualité, mais aussi avoir des retombées pour l'ensemble de la population et, d'autre part, les objectifs transversaux susmentionnés doivent être atteints. A cet effet, trois axes ont été définis pour les politiques dans certains domaines d'intervention.

- Politiques de lutte contre l'exclusion, parmi lesquelles les politiques d'égalité entre hommes et femmes sont essentielles et transversales. De même, certaines catégories comme les jeunes et les migrants doivent faire l'objet d'une attention particulière.
- Politiques pour promouvoir les emplois de qualité, ce qui comprend:
 - la promotion de secteurs habituellement délaissés, dans lesquels se concentrent la majeure partie des emplois de qualité médiocre et la pauvreté, comme le secteur des micro et des petites entreprises, ou le secteur rural;
 - des efforts visant à intégrer l'économie informelle dans l'économie formelle;

- l'amélioration des instruments d'intervention sur le marché du travail, la priorité étant donnée aux politiques de formation professionnelle et aux services pour l'emploi;
- une politique salariale prudente et conforme à une situation de faible inflation.
- Politiques pour améliorer la protection sociale des travailleurs, essentiellement dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail (la sécurité sociale a déjà été présentée en tant que politique générale; section 4.1.3).

4.2.1. Normes internationales du travail

Objectif

Avoir une législation et des pratiques en matière de travail qui soient conformes aux normes internationales du travail ratifiées par les pays, qui garantissent les droits des travailleurs et des employeurs et qui soient pleinement appliquées.

Cibles

1. Progresser dans la ratification des conventions de l'OIT, non seulement celles qui ont trait aux droits fondamentaux au travail mais aussi toutes celles que les gouvernements et les partenaires sociaux considèrent comme essentielles pour améliorer les conditions de travail et garantir la sécurité et la santé des travailleurs, et adapter la législation nationale et les pratiques en matière de travail au contenu des conventions.
2. Faire en sorte que tous les pays aient une législation et des pratiques en matière de travail équilibrées et qui, dans le cadre des normes internationales du travail, respectent les droits des travailleurs et des employeurs.

Justification

157. La région a fait des progrès considérables dans la ratification des conventions de l'OIT relatives aux droits fondamentaux au travail. De même, des progrès notables ont été constatés dans l'adaptation de la législation du travail au contenu des conventions. Cependant, comme il est signalé au chapitre 3 du présent rapport, l'application effective de ces normes reste l'une des grandes faiblesses de la région dans le domaine du travail.

158. Bien que les progrès dans la ratification des conventions relatives aux droits fondamentaux au travail, et dans l'adaptation des législations, aient été importants, il y a encore des possibilités de progrès et des difficultés dans la région. L'OIT a élaboré d'autres normes internationales importantes, notamment dans les domaines de l'emploi, des conditions de travail, des politiques de salaire et de rémunération, de la sécurité et de la santé au travail, ainsi que de la protection sociale. Ces normes sont sans aucun doute extrêmement utiles pour inspirer l'activité législative nationale et pour élaborer des stratégies et des politiques nationales destinées à créer du travail décent. C'est dans ces domaines, et dans celui de l'application effective des normes sur les droits fondamentaux au travail, qu'il reste beaucoup à faire dans la quasi-totalité des pays de la région.

159. Dans certains des paragraphes suivants du présent chapitre sont présentées des politiques concrètes se rapportant aux conventions de l'OIT qui ont un lien avec le domaine d'intervention spécifique qui est traité dans chaque paragraphe. Toutefois, dans la présente section, l'intention a été d'énoncer des recommanda-

tions générales d'action qui visent à promouvoir de façon adéquate les normes internationales du travail et leur application effective (en particulier les huit conventions fondamentales et les quatre conventions prioritaires), y compris l'adaptation de la législation nationale à ces conventions.

160. Les normes internationales du travail contenues dans les conventions de l'OIT consacrent les principes et les droits des travailleurs, mais aussi ceux des employeurs. Ainsi, le droit des travailleurs de s'organiser en syndicats n'est pas moins important que le droit des employeurs de constituer des organisations patronales. De même, tant les travailleurs que les employeurs ont le droit de négocier collectivement. Le droit des travailleurs de choisir librement un emploi n'est pas indépendant du droit des employeurs d'embaucher librement. Le droit à un salaire juste comporte le droit à un revenu juste, par exemple. C'est pourquoi l'OIT a défendu et continue de défendre l'idée que l'unique flexibilité du travail réellement efficace est celle qui est librement convenue entre travailleurs et employeurs dans le respect des droits des deux parties.

Politiques

161. Les pays de la région devraient examiner les causes pour lesquelles différentes conventions de l'OIT, en particulier les conventions prioritaires et d'autres considérées par les partenaires sociaux comme nécessaires pour le progrès national et la garantie des droits du travail, n'ont pas été ratifiées ou, si elles l'ont été, les raisons pour lesquelles les organes de contrôle de l'OIT ont formulé des commentaires à propos de leur application. S'ils le jugent opportun, les pays pourraient demander la coopération technique du BIT pour éliminer les obstacles susceptibles d'entraver la ratification des conventions ou l'application des conventions ratifiées.

162. De même, les pays de la région pourraient se demander, avec l'aide du Bureau le cas échéant, si la législation et la pratique nationales sont réellement adaptées au contenu des conventions de l'OIT déjà ratifiées ou sur le point d'être ratifiées. A cet effet, les observations et recommandations des organes de contrôle de l'OIT constituent une référence incontournable.

163. Il est urgent de promouvoir le dialogue social, bipartite ou tripartite, pour pouvoir se rapprocher d'une flexibilité du travail convenue et qui respecte pleinement les droits tant des travailleurs que des employeurs.

164. Bien qu'il soit compréhensible que les différences de niveaux de productivité entre les micro-entreprises du secteur informel et les petites, moyennes et grandes entreprises du secteur formel puissent justifier un traitement juridique différencié, cette situation ne devrait pas avoir pour conséquence que, dans le domaine du travail, des droits ne soient pas respectés et même que des catégories de travailleurs soient plus ou moins protégées que d'autres.

165. Certains progrès ont été constatés ces cinq dernières années, pour ce qui est de mieux faire respecter la législation du travail et de l'adapter aux normes internationales du travail. Un exemple en est la modification de la loi relative aux relations collectives du travail au Pérou, à la suite de l'accord tripartite conclu en 2000 dans le Conseil national du travail, ou la récente réforme du Code du travail du Guatemala en 2003. De même, certaines tentatives et projets de révision tripartite de la législation générale, comme au Mexique (loi fédérale sur le travail) ou en Uruguay (réforme des lois relatives à la liberté syndicale), suivent le même mode de consultation. En ce qui concerne la flexibilité du travail qui résulte d'un accord entre travailleurs, employeurs et gouvernements, des modèles négociés montrent qu'il est possible de conclure ces accords, lesquels contribuent considérablement à la croissance et à la création d'emplois de qualité. C'est le cas des pactes relatifs à la flexibilité des horaires de travail signés avec l'ABC pauliste au Brésil (banque d'heures de travail) ou, de façon indirecte, des discussions et consultations tripartites qui ont eu lieu en Argentine avant la promulgation en février 2004 de la loi relative à l'organisation du travail.

166. Il ressort de l'examen de la législation du travail aux Caraïbes qu'il existe des textes législatifs solides dans les codes des Etats Membres. Ces codes semblent être adaptés pour régir les relations du travail si le gouvernement et les partenaires sociaux y ont recours de façon positive et opportune. La législation aux

Caraïbes couvre, entre autres sujets, la protection des syndicats, la protection de l'emploi, les droits fondamentaux, les institutions du travail et les diverses méthodes et mécanismes de règlement des conflits. Les mécanismes fondés sur un consensus, en outre des processus de conciliation et de médiation, doivent encore être encouragés et largement institutionnalisés, ou être intégrés dans la loi.

4.2.2. Egalité entre les sexes

Objectif

Mettre en œuvre des politiques publiques qui soient destinées à réduire les inégalités entre hommes et femmes dans le monde du travail et qui prévoient des stratégies duales, des mesures transversales et des stratégies spécifiques pour les femmes.

Cible

Dans un délai de dix ans, augmenter de 10 pour cent le taux d'activité des femmes et, en proportion, le taux d'emploi, et réduire de moitié les inégalités actuelles entre hommes et femmes en ce qui concerne le travail dans le secteur informel et les revenus du travail.

Justification

167. Ces dernières décennies, la fonction de la femme sur le marché du travail dans la région a beaucoup évolué; en outre, la législation a été modifiée afin de garantir l'égalité entre hommes et femmes. En dépit de cela, les inégalités persistent. Elles ont diminué pour certains indicateurs et ont persisté pour d'autres, si bien qu'actuellement une proportion élevée de femmes, en particulier celles dont le niveau d'instruction est moins élevé, est concentrée dans des emplois mal rémunérés et privés de protection. Par ailleurs, les progrès indéniables qui ont été réalisés ne se répartissent pas de façon homogène entre toutes les femmes.

168. C'est pourquoi une intervention publique sera nécessaire pour corriger ces inégalités. Les propositions de politique passent par la reconnaissance du fait qu'il existe une asymétrie entre la situation des hommes et celle des femmes sur le marché du travail, et du fait que toute mesure «neutre», autrement dit qui n'aura pas pour objectif explicite de réaliser l'égalité, tendra à entretenir, et peut-être à renforcer, ces inégalités. Dès lors, la stratégie doit être duale, intégrer les questions d'égalité et comporter des mesures visant spécifiquement les femmes, dont des mesures d'action positive. La politique d'égalité des chances en général et l'approche duale en particulier sont essentielles pour accroître le taux d'emploi, améliorer la qualité des emplois et promouvoir un marché du travail qui tienne compte des droits des travailleuses.

Politiques

169. Dans ce domaine, il faudrait disposer des ressources nécessaires pour élaborer et mettre en œuvre un ensemble cohérent de politiques visant à promouvoir l'égalité et à réduire la discrimination sur le marché du travail fondée sur le sexe:

- appliquer effectivement le principe de non-discrimination;
- promouvoir l'accès des femmes aux politiques actives – la proportion des femmes qui y accèdent ne doit pas être inférieure à leur proportion dans la population active;
- encourager la participation et l'accès au travail des femmes, en éliminant les obstacles à leur insertion et à leur maintien dans la population et l'emploi. Cela doit comprendre des mesures spécifiques pour promouvoir les droits des travailleuses dans la négociation collective;

- améliorer la qualité des postes de travail des femmes qui sont occupées dans l'économie informelle, grâce à la formation et à l'accès aux ressources productives. Une attention particulière doit être accordée aux catégories professionnelles dans lesquelles les femmes sont majoritaires et font l'objet de discriminations, comme les travailleuses du secteur domestique. Pour cela, il faut réviser la législation, améliorer l'exercice des droits et la couverture de la sécurité sociale, et promouvoir son organisation;
- réduire les écarts existants de rémunérations, en corrigeant les facteurs de discrimination et en réduisant la ségrégation professionnelle. Appliquer le principe de l'«égalité de rémunération pour un travail de valeur égale» en adoptant des méthodologies pour l'élaboration et l'exécution de politiques fondées sur ce principe et assorties de mécanismes qui permettent de suivre l'évolution des écarts;
- promouvoir une représentation équilibrée d'hommes et de femmes dans les organisations sociales et les instances de dialogue, ce qui comprend des programmes visant à former des femmes pour qu'elles soient des chefs de file et des négociatrices. Il est également nécessaire d'inscrire les demandes en matière d'égalité à l'ordre du jour des organisations de travailleurs et d'employeurs, et dans les négociations et les conventions collectives.

170. L'adoption de ces politiques exige au moins les initiatives spécifiques et concrètes qui sont exposées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 4.5. Mesures en faveur de l'égalité entre les sexes

| Politiques | Actions |
|---|--|
| Application effective du principe de non-discrimination | <ul style="list-style-type: none"> • Elaboration de programmes nationaux (y compris de politiques d'action positive) pour traiter le problème de l'inégalité et de la discrimination à l'égard des femmes dans l'emploi. • Création de cadres juridiques et renforcement des capacités des personnes qui luttent contre le harcèlement sexuel. • Inclusion dans la négociation collective de mesures destinées à éviter la discrimination des femmes. |
| Promouvoir le taux d'activité des femmes (60 pour cent d'ici à 2010) et l'emploi des femmes (élimination des entraves à l'insertion et au maintien des femmes dans la population et l'emploi) | <ul style="list-style-type: none"> • Accès des femmes aux politiques actives (formation, médiation, programmes spéciaux pour l'emploi, etc.) dans une proportion qui ne soit pas inférieure à leur proportion dans la population active. • Mesures visant à promouvoir les droits des travailleuses dans la négociation collective. • Mesures spécifiques en faveur des femmes dans les programmes d'emploi pour les jeunes. |
| Améliorer la qualité des postes de travail des femmes qui sont occupées dans l'économie informelle | <ul style="list-style-type: none"> • Politiques de formation des femmes peu scolarisées afin qu'elles puissent accéder à de nouveaux créneaux sur le marché du travail et à des professions non traditionnelles. • Programmes favorisant l'accès des femmes aux ressources productives (information, technologie, crédits). • Amélioration des conditions de travail et élimination de la discrimination à l'égard des travailleuses du secteur domestique (y compris révision de la législation, amélioration de l'exercice des droits et de la couverture de la sécurité sociale, promotion de son organisation). |
| Réduire les écarts existants de rémunérations, en corrigeant les facteurs de discrimination | <ul style="list-style-type: none"> • Suivi de l'évolution des écarts. • Programmes pour lutter contre la ségrégation professionnelle. • Méthodologies destinées à mettre en œuvre des politiques conformes au principe de l'«égalité de rémunération pour un travail de valeur égale». • Clauses dans les accords de négociation collective visant à garantir la transparence de l'engagement et de la promotion des femmes. |
| Parvenir à un équilibre entre hommes et femmes dans les organisations sociales et des instances de dialogue, et mieux prendre en compte les demandes en matière d'égalité | <ul style="list-style-type: none"> • Programmes favorisant la représentation équilibrée des travailleuses (y compris la formation de femmes chefs de file et de négociatrices, et fixation de quotas). • Inscription des demandes en matière d'égalité à l'ordre du jour des organisations de travailleurs et d'employeurs, et dans les conventions et négociations collectives. |

4.2.3. Emploi pour les jeunes

Objectifs

Promouvoir la formation et l'insertion des jeunes dans le monde du travail.

Cible

Réduire de moitié, dans un délai de dix ans, la proportion des jeunes de plus de 15 ans qui n'étudient pas et ne travaillent pas.

Justification

171. Les jeunes qui ont aujourd'hui entre 15 et 24 ans sont nés entre 1980 et 1990, ce qui signifie qu'ils sont les enfants de la décennie perdue de l'Amérique latine. Ils sont nombreux; en effet, 19 pour cent de la population d'Amérique latine et des Caraïbes, soit quelque 102 millions d'habitants, se concentrent dans seulement deux cohortes de cinq ans. D'après les estimations, cette proportion se réduira jusqu'en 2015 mais, même dans ce cas, le nombre total de jeunes dépassera 105 millions d'individus.

172. Quelque 57 millions de jeunes travaillent ou le souhaitent; parmi eux, environ 9,5 millions sont sans emploi, ce qui représente 42 pour cent du chômage total dans la région. Néanmoins, le chômage ouvert – qui double le taux moyen de chômage – ne reflète pas l'ampleur réelle du problème d'emploi auquel les jeunes sont confrontés (voir tableau 4.6.). Dans une perspective plus large, on peut affirmer que 21 pour cent des jeunes, soit 22 millions d'individus, «n'étudient pas et ne travaillent pas»; parmi eux, deux jeunes sur trois sont des femmes, dont beaucoup sont devenues mères à un âge précoce¹⁶. Ces jeunes se trouvent manifestement dans une situation de risque social en raison de leur inactivité totale, et parce qu'ils sont en âge de prendre des décisions (vie professionnelle, avoir des enfants) qui auront des conséquences pour le reste de leur vie.

173. Les jeunes qui ont un emploi sont confrontés eux aussi à des problèmes spécifiques. Etant donné qu'ils ont peu de formation et d'expérience professionnelle, ils finissent généralement par accepter les emplois les plus précaires. Au Pérou, par exemple, 10 pour cent seulement du total des affiliés au système de sécurité sociale sont des jeunes de 15 à 24 ans (alors que leur proportion dans l'emploi est supérieure à 40 pour cent) et deux sur trois travaillent sans contrat de travail. La situation est analogue dans d'autres pays de la région.

Tableau 4.6. Situation de l'emploi des jeunes en Amérique latine et dans les Caraïbes

| | 1993 | 2003 |
|---|------|-------|
| Jeunes (en millions) | 92,1 | 104,2 |
| Jeunes faisant partie de la population active | 52,8 | 57,0 |
| Emploi des jeunes | 46,2 | 47,5 |
| Chômage des jeunes | 6,6 | 9,5 |
| Inactivité | 39,3 | 47,2 |
| Indicateurs (en pourcentage) | | |
| Taux d'activité | 57,3 | 54,7 |
| Coefficient emploi-population | 50,2 | 45,6 |
| Taux de chômage des jeunes | 12,4 | 16,6 |

Source: BIT: *Tendances mondiales de l'emploi des jeunes* (Genève, 2004).

¹⁶ Sur ces 22 millions de jeunes, 25 pour cent cherchent un emploi, mais pas activement.

174. Toutefois, la situation est assez paradoxale. De nombreux jeunes ont suivi une scolarité plus longue que leurs parents car celle-ci a été prolongée de plusieurs années dans la région au cours des dernières décennies. En outre, les jeunes ont davantage accès à la modernité grâce aux technologies de l'information. En théorie, ils sont plus intéressants, du point de vue de la demande sur le marché du travail. Mais, s'ils obtiennent un emploi, ils sont mal rémunérés, travaillent dans des conditions précaires et sont privés de protection.

175. Plusieurs mécanismes destinés à créer des emplois pour les jeunes ont été mis en place dans la région. Les régimes particuliers d'embauche qui existent dans certains pays, régimes qui vont habituellement de pair avec une formation, sont parmi les plus connus. Ces «contrats spéciaux» permettent aux entreprises de diminuer la rémunération du travail des jeunes en échange d'une formation. En théorie, cela devrait être très intéressant pour les jeunes, étant donné qu'il s'agit d'un investissement qui leur permet d'accéder à une formation et d'acquérir de l'expérience, d'où plus de bénéfices tout au long de leur vie¹⁷. Cela étant, d'aucuns s'inquiètent du fait que, dans certains cas, ces contrats ne sont pas réellement utilisés pour former des jeunes mais seulement pour réduire les coûts¹⁸. Dans d'autres cas, des programmes ciblant les jeunes ayant peu de ressources ont été élaborés et mis en œuvre.

Politiques

176. Pour atteindre les objectifs proposés, deux grandes catégories de politiques sont nécessaires. La première est celle des politiques destinées à lutter contre la sortie des jeunes du système éducatif (scolaire et postsecondaire) et sur lesquelles on ne s'étendra pas ici: ces politiques sont proposées et exposées en détail dans les sections relatives à l'élimination du travail des enfants et au développement de la formation professionnelle.

177. Les politiques de la deuxième catégorie visent à accroître les possibilités d'emploi des jeunes. Les mesures recommandées sont les suivantes:

- Mesures visant à faciliter le lien entre les jeunes et la demande de main-d'œuvre. On a observé que, parmi les jeunes, en raison d'emplois de courte durée, les taux de rotation sont relativement élevés¹⁹. C'est pourquoi les politiques traditionnelles de «premier emploi» sont insuffisantes. Lorsqu'on cherche fréquemment un emploi, le coût des justificatifs demandés aux jeunes peut devenir un problème et, par conséquent, les politiques de réduction des coûts (grâce à l'utilisation des technologies modernes de l'information) de ces justificatifs peuvent être utiles. Dans le même esprit, il faut consolider les politiques de réglementation des entreprises intermédiaires du secteur privé qui se concentrent habituellement sur l'emploi des jeunes.
- Mesures d'incitation en faveur de l'emploi dans le secteur formel. Dans ce cas, il convient d'examiner l'efficacité des contrats de formation existants, et de veiller à ce qu'ils débouchent sur des qualifications. Les programmes qui démocratisent le marché du travail sont également importants.
- Mesures visant à promouvoir l'esprit d'entreprise chez les jeunes. On y parviendra essentiellement en modifiant les programmes éducatifs de base car, dans la majorité des cas, l'enseignement en Amérique latine (il n'en va pas de même dans les Caraïbes) prépare presque inexorablement à un emploi salarié, même lorsque l'offre d'emplois salariés est assez faible. Par ailleurs, l'esprit d'entreprise requiert beaucoup de persévérance, et très peu des chefs d'entreprise qui réussissent y sont parvenus avec leur première entreprise. Dès

¹⁷ Cette question est examinée actuellement dans quelques pays, en particulier dans ceux où les changements qu'a subis le monde de la production et du travail, ainsi que certaines réformes visant à accroître la flexibilité du marché du travail, ont eu pour effet que les perspectives d'une carrière ascendante dans le cycle de vie s'estompent chez les jeunes. Cela dit, les personnes qu'ils seront plus tard, c'est-à-dire les adultes, se trouvent parfois dans une situation qui n'est guère différente.

¹⁸ Au Pérou, par exemple, 7 pour cent seulement des jeunes qui suivent une formation professionnelle déclarent qu'ils acquièrent des qualifications (Chacaltana, 2005: *Políticas de empleo para jóvenes en Perú*, CEPAL-CEDEP, Lima, sous presse).

¹⁹ J. Weller: *La problemática inserción laboral de los y las jóvenes* (Santiago du Chili, CEPAL, 2003).

lors, les Etats, et en particulier les politiques de soutien aux entreprises créées par des jeunes, devraient récompenser la persévérance, c'est-à-dire récompenser, par exemple en leur donnant accès au crédit, les jeunes qui après un échec se lancent à nouveau dans un projet professionnel.

- Promouvoir l'accréditation de la formation et de l'expérience acquises. La question de la formation est abordée dans la section correspondante. En ce qui concerne l'expérience professionnelle, très peu de pays de la région prévoient des mécanismes d'accréditation de l'expérience acquise par les jeunes pendant leurs premières années sur le marché du travail²⁰.

178. Enfin, pour transformer en opportunités l'exclusion à laquelle sont exposés les jeunes sur le marché du travail, il est nécessaire d'agir dans les domaines des technologies de l'information et de la communication. Au cours des prochaines décennies, l'utilisation de ces technologies augmentera fortement dans la région, de telle sorte qu'elles deviendront une compétence professionnelle essentielle ces prochaines années. Les jeunes qui sont exclus de cette évolution seront aussi exclus des marchés du travail à l'avenir.

179. Bien que les types des politiques proposées pour créer des emplois pour les jeunes soient très divers, il est certain que les plus efficaces sont généralement celles qui visent à élever le niveau des qualifications et des compétences professionnelles des jeunes, en améliorant de cette manière leurs chances d'obtenir un emploi de qualité. C'est pourquoi les instituts de formation et les ministères du travail s'efforcent d'améliorer leurs pratiques en faveur des jeunes et d'innover. Ces cinq dernières années, les programmes de formation et de qualification professionnelle des jeunes défavorisés se sont améliorés qualitativement et quantitativement:

- Le ministère argentin du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale élabore une stratégie qui vise à faire concorder l'offre d'enseignement technique et de formation des provinces et les possibilités de qualification que donnent les programmes destinés aux jeunes sans emploi. On s'efforce de coordonner les capacités éducatives des régions.
- Le Brésil a lancé le programme d'intégration sociale «Projovent» avec des ressources du budget national, dont le but est de faciliter l'accès à des niveaux d'enseignement et de qualifications professionnelles plus élevés, ainsi que l'accès à l'informatique. Ce programme complète tout un éventail de possibilités de formation qu'offre le ministère du Travail et de l'Emploi – dans le cadre de programmes tels que le Plan national de qualification – et le Consortium social de la jeunesse.
- Au Chili, les programmes de formation des jeunes financés par le ministère du Travail, au moyen du Service national de la formation professionnelle et de l'emploi (SENCE), comprennent des programmes de vulgarisation informatique dans le cadre du développement des compétences en vue de l'employabilité. De cette façon, on développe une compétence fondamentale pour améliorer l'employabilité dans la société de la connaissance.
- En Colombie, le fonds «Emprender», administré par le Service national de l'apprentissage (SENA), a été créé pour financer les initiatives de création d'entreprises des jeunes qui participent aux programmes de formation professionnelle, dans le cadre de leur apprentissage ou lorsqu'ils sont associés à de jeunes universitaires. Les ressources de ce fonds qui sont destinées aux projets de création d'entreprises sélectionnés ne sont pas remboursables.
- Au Guatemala, l'Institut technique de formation professionnelle et de productivité (INTECAP) et, en Colombie, le SENA ont adapté leurs horaires pour dispenser des cours, même tard le soir et le matin, aux travailleurs qui ne peuvent pas assister aux cours pendant la journée.
- En Uruguay, le ministère du Travail, avec le soutien de CINTERFOR/OIT, élabore un programme de formation destiné aux femmes chefs de famille, lesquelles sont plus exposées au chômage. Ce programme, qui promet l'égalité des chances, a recours à l'offre publique et privée de formation.

²⁰ Les Etats pourraient promouvoir des mécanismes publics, privés ou mixtes, d'accréditation de l'expérience professionnelle acquise, selon les conditions du marché du travail.

180. Ces politiques, ou d'autres, destinées à créer des emplois pour les jeunes devraient aussi découler d'une ample consultation des jeunes eux-mêmes, comme la Conférence internationale du Travail l'a recommandé à sa session de juin 2005.

4.2.4. Micro et petites entreprises

Objectif

Améliorer la qualité de l'emploi dans les micro et petites entreprises.

Cible

Augmenter considérablement, dans un délai de dix ans, le pourcentage des travailleurs des micro et petites entreprises qui sont couverts par les politiques et les services de promotion de la productivité, et qui ont accès aux marchés et à des niveaux minimaux de protection dans tous les pays de la région.

Justification

181. Cette section du rapport analyse la situation des micro et petites entreprises et les propositions dans ce domaine. Cela ne veut pas dire que l'on méconnaît le rôle économique et social important des moyennes et grandes entreprises. Pour se développer, ces dernières ont besoin d'un environnement économique, social et juridique favorable qui sera garanti si l'on applique les politiques proposées à la section 4.1 du rapport. Ce sont plutôt les micro et petites entreprises (MPE) qui, en raison de leur faible productivité dans la majorité des cas, ont besoin de politiques spécifiques de promotion et de développement.

182. Aux Amériques, le rôle productif et social des micro-entreprises est important. Dans certains cas, elles partagent de nombreuses caractéristiques avec les petites entreprises (c'est pourquoi elles constituent un secteur appelé ici le secteur des MPE). Dans ce domaine, les politiques doivent suivre deux directions: d'une part, accroître la productivité et l'accès aux ressources productives et compétitives et, d'autre part, se préoccuper de la situation sociale et professionnelle des travailleurs de ces unités de production²¹. Pour faire face à ces défis²², il faut une politique qui crée les conditions nécessaires pour que les MPE, en milieu urbain ou rural, soient vraiment compétitives, dans des conditions d'équité. Cela implique concrètement d'accroître significativement le pourcentage de travailleurs des MPE qui sont couverts par les politiques et les services d'entreprise de promotion de la productivité et ont accès à des niveaux minimaux de protection et aux marchés, dans toute la région. Du point de vue pratique, cet objectif devrait se traduire par la mise en place d'entités chargées de promouvoir le secteur des MPE (comme c'est le cas du Service brésilien d'aide aux MPE (SEBRAE), du Service de coopération technique (SERCOTEC) au Chili ou du Centre de promotion des MPE (PROMPYME) au Pérou), étant entendu que ces entités n'ont de bons résultats que lorsqu'elles disposent de budgets importants et qu'elles sont bien gérées.

²¹ D'après les estimations du BIT, 75 pour cent des travailleurs sont occupés dans le secteur informel, lequel représente 40 pour cent du PIB. Sur ces 75 pour cent, 55 pour cent seraient dans cette situation en raison de leur faible productivité et 20 pour cent à la suite de la flexibilisation de l'emploi dans le secteur formel et dans le secteur public.

²² Ces propositions contiennent des *conditions* de viabilité valables pour la majorité des pays de la région: a) amélioration de la coordination de l'action des entités d'aide aux MPE; b) spécialisation fonctionnelle des entités de réglementation et des entités d'exécution; c) participation des travailleurs bénéficiaires et de leurs syndicats; d) décentralisation des fonctions d'exécution et mise en place d'une couverture nationale.

Politiques

183. Il est proposé d'agir dans trois domaines prioritaires. Premièrement, il faut lancer et privilégier des mesures axées sur les problèmes de la faible protection sociale et de sa représentation inappropriée, ce qui passe par des changements destinés à régulariser les MPE, par de nouveaux systèmes de protection sociale pour les travailleurs des MPE et par le renforcement des capacités de négociation et d'organisation des associations de travailleurs et d'employeurs. En effet, si l'on constate l'existence, dans plusieurs pays, de politiques de promotion de la compétitivité qui recouvrent les MPE, les politiques qui portent sur les droits et la protection sociale des travailleurs des MPE n'ont pas progressé au même rythme.

184. Deuxièmement, il faut des politiques qui améliorent l'accès des MPE aux marchés et aux services. Si les MPE disposaient de services adaptés en matière de financement, de formation professionnelle, de commercialisation, de qualité, d'information, etc., elles pourraient accroître leur présence sur le marché et leur participation au marché, augmenter leur productivité et créer et conserver des emplois de qualité. Il est donc particulièrement important d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques qui incitent les MPE à s'intégrer dans les regroupements d'entreprises. A cet effet, il pourrait être très efficace de prévoir des mesures d'incitation pour les entreprises qui constituent le noyau de ces regroupements, afin que ces entreprises favorisent l'intégration des MPE.

185. Troisièmement, ces mesures n'auront pas l'impact escompté si le cadre réglementaire et d'action n'est pas propice au développement des MPE. D'une part, comme une étude du BIT²³ l'a mis en évidence, la promotion des MPE est assez paradoxale car, alors que des programmes d'aide sont mis en œuvre et exécutés, le cadre réglementaire est en général défavorable aux petites entreprises à divers niveaux, qu'il s'agisse des systèmes d'enregistrement des entreprises ou des réglementations en matière de commerce, de financement et d'exportation, dispositions qui entravent gravement les capacités de ce type d'entreprises, sans compter les problèmes qu'ont les entreprises, quelle que soit leur taille, de la région, dans ce que la Banque mondiale²⁴ appelle le cadre commercial.

186. Par ailleurs, le cadre des politiques d'aide aux MPE nécessite, sauf dans les rares pays qui font exception à la règle, des institutions viables, des programmes qui tirent parti des meilleures pratiques dans les divers domaines de promotion et des liens entre les politiques appliquées dans le secteur, d'une part, et la politique de développement économique du pays, d'autre part.

187. Fondamentalement, les politiques et actions proposées pour les MPE sont les suivantes (voir tableau 4.7.).

188. Il faut garder à l'esprit qu'il convient d'élaborer ces politiques à l'échelle locale mais, à l'évidence, elles doivent être coordonnées aux niveaux national et sectoriel. A cet effet, il faut des politiques de développement et d'appui aux systèmes de production locaux comprenant, par exemple, des mesures pour renforcer les capacités des acteurs publics et privés – formation et assistance technique aux municipalités, promotion des regroupements d'entreprises au moyen de réseaux de production et intégration de l'économie sociale dans le développement local, promotion des regroupements d'entreprises.

189. Enfin, il a été démontré que les mesures les plus rentables sont celles qui se concentrent sur les MPE dont la croissance relative est plus élevée; il sera plus rentable de se concentrer particulièrement sur ces entreprises que d'essayer de couvrir toute les entreprises²⁵. Cela étant, il faut tenir compte du fait que toutes les MPE doivent être considérées comme des sujets de droits au travail, sans exception.

190. Un programme relativement fructueux, et qui contient une grande partie des propositions présentées ici, est le Programme régional pour l'emploi durable

²³ G. Reinecke et S. White: *Policies for small enterprises: creating the right environment for good jobs* (Genève, BIT, 2004).

²⁴ Banque mondiale: *Doing Business: Benchmarking business regulations* (2005). Accessible sur le site <http://rru.worldbank.org/DoingBusiness/>.

²⁵ M. Robles et coll.: *Estrategias y racionalidad de la pequeña empresa* (Lima, OIT/GRADE, 2001).

Tableau 4.7. Politiques et mesures en faveur des micros et petites entreprises

| Politiques | Actions |
|--|--|
| Promotion de la régularisation des MPE | <ul style="list-style-type: none"> • Déterminer les normes d'enregistrement qui devront être supprimées, simplifiées ou modifiées. Programme de simplification administrative des enregistrements, des permis et des licences, qui tiennent compte de la réglementation locale. • Conciliation des normes nationales et des normes locales. • Amélioration de l'enregistrement des actifs, des équipements et des biens fonciers. |
| Extension de la couverture de la protection sociale aux MPE | <ul style="list-style-type: none"> • Réformes structurelles de la sécurité sociale pour l'étendre aux MPE, et liens éventuels avec les microassurances et le secteur privé. • Informations et programmes sur les régimes et les prestations de sécurité sociale pour les travailleurs des MPE. • Participation des représentants des MPE au contrôle des entités de sécurité sociale. • Diffusion d'éléments et de techniques de sécurité et de santé au travail. |
| Accroissement de la représentativité et de la participation des travailleurs des MPE | <ul style="list-style-type: none"> • Promouvoir des modifications dans la législation et les règlements syndicaux pour faciliter l'adhésion des travailleurs des MPE aux organisations de travailleurs. • Faciliter les liens des MPE avec les centrales syndicales et les organisations d'employeurs. • Promouvoir la capacité d'association, et l'élaboration de réseaux et d'associations des MPE et de leurs travailleurs. |
| Développement par les MPE des services financiers et accès à ces services | <ul style="list-style-type: none"> • Mesure pour faire intervenir le secteur bancaire privé dans les microfinancements, en luttant contre la discrimination à l'égard des petites entreprises et micro-entreprises au motif des risques prétendument plus élevés qu'elles comportent. • Amélioration du cadre réglementaire financier (contrats, intermédiaires, enregistrement des actifs). • Améliorations technologiques pour accroître l'accès aux services financiers (y compris informations, nouveaux produits, service à la clientèle, systèmes d'information, bases régionales de données, centrales de risque, etc.). • Flexibilisation des conditions pour obtenir des garanties. • Formation à l'usage des crédits. |
| Services de développement des entreprises pour les MPE | <ul style="list-style-type: none"> • Aide pour améliorer l'offre de services de développement des entreprises, y compris les services des prestataires. • Développement massif des compétences en matière de gestion des entreprises, en s'appuyant sur les associations, les municipalités, les universités, etc. • Amélioration de la qualité. • Subventions pour promouvoir la demande de services de développement des entreprises pour garantir la viabilité de ces services. |
| Accès aux marchés intérieur et extérieur | <ul style="list-style-type: none"> • Favoriser l'accès des MPE aux marchés publics et aux achats publics: <ul style="list-style-type: none"> – création d'entités chargées de la coordination des marchés publics et des achats publics; – communication d'informations. • Fourniture de services aux MPE exportatrices – davantage d'informations et élimination des difficultés liées à la taille de ces entreprises. |
| Développement de la réglementation destinée à promouvoir les MPE | <ul style="list-style-type: none"> • Elaboration et application de lois et de mesures visant à promouvoir les MPE. • Elaboration et suivi des politiques. |
| Promotion d'une culture de la productivité dans les MPE | <ul style="list-style-type: none"> • Culture de la productivité totale. • Développement de la culture et de l'esprit d'entreprise par: <ul style="list-style-type: none"> – un fonds pour la promotion de l'esprit d'entreprise; – des projets pilotes; – des concours nationaux d'innovation; – des campagnes d'information et des récompenses; – une réforme du programme d'enseignement secondaire et technique; – une formation en matière d'entreprise aux professeurs et aux autres catégories du personnel des établissements scolaires. |

qui est mis en œuvre en Bolivie, au Pérou, au Honduras et au Nicaragua. Le programme a eu des répercussions pour les autorités locales. Il a permis de sensibiliser les municipalités, les institutions et les ministères nationaux à l'importance économique des MPE pour le développement local et d'élaborer des études et de fournir une assistance technique aux municipalités en ce qui concerne les regroupements d'entreprises et les chaînes productives. Il a débouché sur des processus de simplification administrative et de planification économique, et sur des programmes de formation tournés vers des publics différents, sur divers sujets – qualité du travail dans les MPE (Amérique centrale), gestion de l'entreprise, technologies pour les activités à forte intensité de main-d'œuvre, etc. Ce programme est adapté aux conditions locales et est conçu dans la perspective de l'égalité entre hommes et femmes. Il a aussi permis de créer un réseau de prestataires de services pour le développement de l'entreprise aux MPE, lesquelles ont été formées aux méthodes du BIT. Il s'est ensuite orienté vers la création d'emplois en plus grand nombre et de meilleure qualité dans les MPE, en développant l'esprit d'initiative et la capacité d'entreprendre des jeunes, en améliorant l'employabilité des groupes vulnérables et peu instruits (en particulier les femmes et les jeunes d'origine indigène) et en perfectionnant les compétences et l'habileté des hommes et des femmes chefs de MPE.

191. Aux Caraïbes, le développement des MPE a été facilité au moyen de méthodologies du BIT telles que le programme I-WEB (Améliorez votre lieu de travail et votre entreprise), en particulier dans les pays de l'Organisation des Etats des Caraïbes orientales (OECO). Le programme SIYC (Gérez mieux votre coopérative) a été adapté afin de développer le coopérativisme, en collaboration avec la CCCU (Confédération des Caraïbes des coopératives d'épargne et de crédit). La collaboration avec la CDB (Banque de développement des Caraïbes), le Programme focal de promotion de l'emploi pour le développement des petites entreprises (IFP/SEED) et le Centre international de formation de l'OIT ont favorisé le développement des MPE dans 15 pays des Caraïbes.

4.2.5. Economie informelle

Objectif

Intégration progressive de l'économie informelle.

Cible

Éliminer, dans un délai maximal de dix ans, les principales causes légales et administratives qui encouragent l'existence de l'économie informelle.

Justification

192. La question de l'économie informelle fait l'objet de nombreux débats dans la région depuis plus de trente ans, débats si intenses que, même actuellement, il subsiste des différences quant à la définition à donner à «économie informelle». D'un côté, il y a ceux qui voient dans ce secteur des unités de production ayant un accès réduit aux ressources productives et donc à faible rendement et bas revenu. De l'autre, il y a ceux qui le définissent sur la base de sa caractéristique fondamentale qui consiste à agir en marge de la légalité, sans enregistrements administratifs ni légaux, et sans payer d'impôts, cela étant associé fondamentalement au coût élevé des opérations commerciales si l'on se conforme à la réglementation officielle²⁶. Dans la pratique, ces deux types d'économie informelle coexistent et

²⁶ Voir V. Tokman: *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda* (Santiago du Chili, Fondo de Cultura Económica, 2004) et A. Portes et L. Benton: «Desarrollo industrial y absorción laboral: una reinterpretación», *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, vol. 5, n° 13, janvier-avril 1987. Portes et Benton mettent en relation le secteur informel de l'économie avec la distribution internationale du travail.

ont de très grandes interférences. Cependant, les unités à faible rendement n'ont pas toutes des problèmes de légalité, et les entreprises qui se retrouvent en dehors du champ de la réglementation n'ont pas toutes un faible rendement. Elles ont les unes comme les autres pour caractéristique que la qualité du travail y est assez précaire. Dans ce sens, une innovation intéressante concernant la main-d'œuvre est la nouvelle définition de l'économie informelle donnée par le BIT²⁷, qui inclut les travailleurs à leur propre compte ayant des activités de subsistance, les travailleurs à domicile et ceux des usines exploitantes où ils sont présentés comme des travailleurs salariés, ainsi que les travailleurs indépendants des micro-entreprises²⁸.

193. Ces définitions de l'économie informelle ne sont pas incompatibles. En réalité, chacune d'elles se réfère à des réalités différentes. Il est vrai qu'il y a des travailleurs à leur propre compte qui exercent leur travail avec un capital très faible, et c'est pourquoi ils ont un très faible niveau de productivité et de revenus. On peut dire la même chose des micro-entreprises familiales. Tout cet ensemble d'entreprises sont informelles non seulement à cause des coûts de transaction élevés mais aussi parce qu'elles n'ont pas accès au capital ni aux services aux entreprises et qu'elles doivent «s'inventer» un emploi dans lequel le facteur prédominant est le travail. Entre ce type d'unités de production et le secteur formel, il existe des zones grises: des micro-entreprises à productivité moyenne, dont beaucoup font rapidement faillite et où les conditions de travail sont mauvaises.

194. La définition de cet ensemble d'unités – appelées «secteur informel urbain» par l'Agenda global pour l'emploi de l'OIT, connu aussi sous l'acronyme de PREALC en Amérique latine et aux Caraïbes – ressemble un peu au concept d'activité entrepreneuriale totale (TEA, selon ses initiales en anglais), retenu par la London Business School. Un rapport récent de cette institution²⁹ révèle que, dans 34 pays où ont été pratiquées des enquêtes, 9,3 pour cent de la population active (PEA) ont monté leur propre affaire dans les quarante-deux derniers mois. Curieusement, le taux de création d'entreprises se situe entre 1,5 pour cent (Japon) et 8,8 pour cent (Canada) dans les pays développés, alors qu'il s'élève à 27 pour cent (Equateur), 32 pour cent (Ouganda) et 40 pour cent (Pérou) dans les pays en développement. L'explication proposée par le rapport est que ces taux élevés sont dus au chômage, au sous-emploi et à une trop faible demande de main-d'œuvre de la part des entreprises bien établies, d'où l'obligation, pour survivre, de monter sa propre affaire, à ses risques et périls. Si on ajoute à cette définition que les nouveaux entrepreneurs rencontrent des obstacles pour accéder aux ressources productives (le crédit en particulier) et que les emplois créés sont peu productifs et peu payés, on constate que la London Business School utilise pratiquement la même définition que celle que l'OIT a retenue à la fin des années soixante et au début des années soixante-dix.

195. Une réalité différente est celle des micro et petites entreprises qui restent dans le secteur informel parce qu'elles ne peuvent faire face aux coûts élevés qu'implique la constitution d'une entreprise, aux lourds impôts (nationaux et locaux) qu'elles devraient payer et aux charges sociales.

196. Enfin, tout à fait différent est le cas des entreprises qui, alors qu'elles pourraient assumer ces coûts, ne le font pas parce qu'elles préfèrent agir en marge de la légalité, de manière à obtenir des taux de rentabilité supérieurs à ceux de leurs concurrents légaux, même au risque d'être découvertes et sanctionnées. En conséquence, les politiques à appliquer seront différentes selon le type d'économie informelle dont il s'agit.

Politiques

197. En ce qui concerne les unités de production qui se créent et se maintiennent dans le secteur informel à cause des obstacles qui les empêchent d'accéder aux ressources productives, les politiques à appliquer ne diffèrent pas de celles établies pour les micro-entreprises, si on y ajoute que, lorsqu'il s'agit d'entreprises familiales de subsistance, dont les membres font généralement partie de la popula-

²⁷ Cette modification a été approuvée à la 90^e session de la Conférence internationale du Travail en juin 2002.

²⁸ Tokman (2004).

²⁹ London Business School et Babson College: Global Entrepreneurships Monitor (GEM) (2004).

tion vivant dans une extrême pauvreté, la politique de base qui leur profite le plus est en général la politique sociale de transfert de revenus aux catégories les plus vulnérables, plutôt que les politiques de services productifs (bien qu'elles ne doivent pas être écartées). Il ne faut pas oublier, en outre, que c'est dans ces entreprises familiales que se présente le plus souvent le problème du travail des enfants.

198. En ce qui concerne les unités informelles qui ont accès aux ressources productives – même si elles ne sont pas abondantes –, mais qui ne peuvent financer les coûts de transaction imposés par les réglementations légales et administratives, il est évident qu'une analyse de l'impact desdites réglementations s'impose. Il est clair que des réglementations très restrictives – en particulier celles qui se rapportent au fonctionnement des échanges – peuvent avoir des effets sur l'ampleur de l'économie informelle. Il ne faut pas considérer les unités informelles comme des fraudeurs (ce qui conduirait à une déréglementation ou à des poursuites), mais prendre en compte que la principale raison pour laquelle elles ne remplissent pas leurs obligations est qu'elles ne peuvent pas les assumer financièrement, vu leur bas niveau de productivité. Le défi consiste à trouver des stratégies permettant de créer les conditions nécessaires pour qu'elles puissent faire face aux coûts que représente le respect de leurs obligations administratives et fiscales.

199. Enfin, pour ce qui est des entreprises qui, ayant les moyens d'être en règle, décident de rester en marge car cela les avantage par rapport à leurs concurrents qui respectent la loi, il est évident que la politique à appliquer consiste, outre un effort d'éducation et de prévention, à les identifier et à les sanctionner.

200. Il y a dans la région des exemples de ce type de politiques, adaptées à la cause et à la nature de l'activité informelle. En ce qui concerne les politiques visant les micro-entreprises, le Programme régional pour la création d'emplois durables auquel il a été fait référence plus haut en est un bon exemple. D'autre part, pour ce qui est des politiques visant à faire baisser les coûts de transaction (simplification du système fiscal et des formalités administratives, etc.), les exemples de réussite sont nombreux (Chili, Mexique, Panama, Pérou, etc.). Le problème, quand problème il y a, ne tient pas à la conception et à l'application de ces politiques mais à leur durabilité: dans bien des cas, un changement d'administration provoque une révision des procédures administratives qui entraîne un retour en arrière brutal. Enfin, pour ce qui touche aux politiques de prévention et de sanction visant les pratiques des entrepreneurs qui ne respectent pas la législation du travail (par exemple travail «au noir» dans certaines entreprises formelles) ou la législation fiscale ou encore la législation sur l'enregistrement des entreprises, les meilleurs exemples montrant que l'Etat peut et doit appliquer ce type de politique sont, en Amérique latine, ceux du Chili, de la Colombie, du Pérou, entre autres, et, en dehors de la région, ceux de pays comme l'Espagne, l'Italie ou le Portugal.

4.2.6. Secteur rural et développement local

Objectif

Améliorer les conditions de travail et de productivité des activités économiques en milieu rural, y compris celles des populations indigènes.

Cibles

1. Doubler, dans un délai maximal de dix ans, la productivité et les revenus des paysans pauvres, et améliorer de manière substantielle leurs conditions de travail.
2. Faire en sorte que les gouvernements de la région mettent en marche, dans un délai maximal de dix ans, des plans locaux de développement des villages.
3. Progresser de manière significative sur la voie de la ratification et de l'application effective de la convention n° 169 de l'OIT, en particulier pour ce qui concerne la consultation des populations indigènes.

Justification

201. Le secteur rural regroupe, en moyenne, le tiers de la population active de la région Amérique latine et Caraïbes. En l'absence d'accords de l'OMC sur le commerce des produits agricoles, c'est l'un des secteurs les plus touchés par la mondialisation et les initiatives récentes de libre-échange. C'est dans le secteur rural que se concentre une grande partie de la population pauvre, du travail des enfants et du travail forcé et que s'observent les plus grandes inégalités entre hommes et femmes³⁰.

202. Presque toutes les propositions formulées dans la région à propos du fonctionnement des marchés de travail postulent que ceux-ci correspondent à des économies urbaines, ce qui est une erreur. Dans la campagne, les marchés du travail fonctionnent de manière différente. Le salariat est moins répandu que dans les zones urbaines, le travail familial est très courant, les marchés du travail sont parfois des marchés *spot* (c'est-à-dire qu'ils sont formés dans des buts et à des moments spécifiques), l'emploi dépend grandement de l'agriculture et de l'élevage, et la situation et les conditions de l'actif «terre» (ou propriété agricole) sont en général la principale préoccupation, avant même l'emploi. La question de la distance aux centres de consommation, donc de l'intégration territoriale, est elle aussi un aspect clé car, par définition, les zones rurales sont formées de villages.

203. En milieu rural, l'activité dominante est l'agriculture et l'élevage, qui assure 60 pour cent des revenus³¹. On y trouve quelques secteurs modernes, prospères et générateurs d'emplois et de salaires raisonnables, qui exercent des effets multiplicateurs dans l'économie rurale. Cependant, dans la grande majorité des cas, il s'agit d'une agriculture traditionnelle, peu productive, peu liée à l'agro-industrie, dépendante de technologies à fort coefficient de main-d'œuvre non qualifiée. Cela explique en partie le faible niveau des salaires et les revenus limités des producteurs qui dépendent principalement de ce genre d'exploitations.

204. La situation des populations indigènes, dont la majeure partie se trouve dans les zones rurales, mérite une attention particulière. L'invasion de leurs terres et les énormes obstacles auxquels elles font face pour accéder aux ressources productives font partie, avec la négation de leurs droits ancestraux, des problèmes auxquels elles se heurtent.

Politiques

205. On voit se développer des entreprises agricoles modernes, dans leur grande majorité agro-exportatrices, qui génèrent un travail salarié de relativement bonne qualité, mais une part importante de l'emploi en milieu rural est encore associée à la très petite unité agricole de type familial. Le sous-emploi est l'une des caractéristiques dominantes de cette petite agriculture. La faible productivité de la main-d'œuvre est généralement associée à un bas niveau d'instruction, mais le manque d'investissements, d'outils et d'équipements empêche aussi les travailleurs d'être plus productifs. Pour y remédier, il faut adopter des politiques visant à revaloriser le monde rural. Il faut notamment:

- diversifier l'agriculture et l'utilisation de la terre, en s'attachant à promouvoir des activités et des technologies à plus fort coefficient de connaissance et de capital;
- développer l'innovation technologique et la gestion, éléments de base pour augmenter la productivité et la qualité des produits;
- créer plus de valeur ajoutée dans les exploitations et en milieu rural en général, par une meilleure intégration aux marchés, en particulier les plus dynamiques;

³⁰ Selon le BIT, à l'échelon mondial, moins de 10 pour cent des travailleurs agricoles salariés sont organisés en syndicats ou en organisations de travailleurs ruraux. Environ 70 pour cent des enfants qui travaillent sont affectés à des tâches agricoles.

³¹ Reardon, Berdegue et Escobar: «Rural nonfarm employment and incomes in Latin America: Overview and policy implications», *World Development*, vol. 29, n° 3 (Elsevier Science, Publishers, 2001), pp. 395-409.

- promouvoir les activités productives non agricoles en milieu rural, comme les agro-industries, l'artisanat et les micro-entreprises de services ainsi que l'agro et l'écotourisme;
- consulter les populations indigènes sur les projets qu'on voudrait mettre à exécution sur leurs terres, et concevoir et mettre en place des politiques propres à faciliter l'accès de ces populations aux ressources productives.

206. Pour atteindre ces objectifs, il faut élaborer et appliquer des politiques spécifiques dans quatre grands domaines: *a)* création d'un environnement favorable aux investissements productifs; *b)* développement des compétences personnelles dans les entreprises et les organisations; *c)* mise en œuvre de politiques spécifiques pour l'agriculture et l'élevage; *d)* application, en consultation avec les populations indigènes, de politiques de développement des zones indigènes, dans l'esprit de la convention n° 169 de l'OIT. La première catégorie inclut les politiques d'infrastructure et de services ruraux et les politiques visant à attirer les investissements, vu que le financement de l'agriculture est précisément l'un des problèmes les plus graves.

207. En ce qui concerne les politiques axées sur le développement des capacités, il est indispensable d'avoir une politique de développement des ressources humaines, vu que les compétences requises de ceux qui exercent des activités rurales traditionnelles (culture, élevage, aquaculture, production fruitière, foresterie, artisanat) sont particulières. Cependant, les actions visant à développer en milieu rural les capacités en matière de gestion et de commerce sont importantes aussi car, en général, la population la mieux instruite a migré vers la ville et peu nombreux sont ceux qui envisagent de se consacrer à la gestion d'entreprises agricoles, agro-industrielles ou de services au monde agricole ou de monter une affaire dans le domaine rural, où la rentabilité est généralement basse ou instable.

208. Dans le cas spécifique des politiques de développement rural visant l'agriculture, il est proposé de favoriser les filières de production et l'associativité, car l'un des principaux problèmes de l'économie rurale est l'absence de filières et d'agro-industries rurales de qualité. Une politique de promotion de l'innovation technologique et de la diversification est également indispensable; il s'agit de substituer à l'optique traditionnelle de la politique de recherche et de transfert de technologie qui a guidé l'action des institutions publiques du secteur une optique de «promotion de l'innovation technologique et de gestion» en tenant compte en outre de l'existence de filières d'innovation tout le long des filières de production. A cela s'ajoutent les politiques transversales d'amélioration de la gestion de l'eau (en cherchant de manière explicite comment utiliser la terre de manière plus continue tout au long de l'année pour résoudre le problème des saisons qui ponctuent actuellement les travaux agricoles, afin de contribuer à la création d'emplois continus dans l'agriculture) et d'accès à la terre et à l'équipement par des fonds spéciaux visant à encourager l'acquisition de matériel et d'outils pour augmenter la productivité des personnes, en particulier des paysans. Il doit s'agir d'un fonds concurrentiel à financement préférentiel, qui peut être utilisé sous forme de bons d'acquisition d'outils et de machines. Ce qu'il ne faut pas faire c'est créer des programmes par lesquels l'Etat distribue de l'argent ou des outils et encore moins des bâtiments et des machines. Il faut aussi lancer dans chaque pays des programmes de soutien financier pour la construction de petits ouvrages d'infrastructure dans les exploitations et les villages (puits, abreuvoirs, installations pour le stockage des aliments, etc.).

209. D'autre part, il ne faut pas perdre de vue qu'au moins 30 pour cent des revenus ruraux proviennent d'activités non agricoles, chiffre qui, de plus, semble être en augmentation³². C'est pour cette raison que des politiques visant à diversifier les activités via le développement des capacités de production rurale extra-agricole doivent aussi être prises en considération.

210. A cause des caractéristiques particulières de l'emploi dans les zones rurales, l'espace naturel pour la mise en place de politiques dans ce secteur est l'espace local. Dans cette perspective, la cible prioritaire pour l'amélioration des conditions de travail en milieu rural et une réduction effective de la pauvreté doit

³² BIT: *Rapport sur l'emploi dans le monde 2004-05. Emploi, productivité et réduction de la pauvreté* (Genève, 2005).

être que, dans un délai de dix ans, les gouvernements entreprennent la mise en œuvre de plans de développement local³³. Ces plans devraient comprendre, entre autres, des actions visant à promouvoir les investissements dans l'infrastructure, en particulier celle qui exige une main-d'œuvre abondante, et à trouver une combinaison de politiques appropriées parmi celles mentionnées plus haut.

211. En ce qui concerne les populations indigènes, il faut notamment créer ou renforcer des institutions nationales visant à promouvoir leur intégration sociale, veiller à ce qu'elles puissent accéder à une éducation formelle qui tienne compte de leur culture et vivre cette culture de manière équitable, et leur permettre d'accéder aux ressources productives, en particulier au crédit et aux nouvelles technologies de communication, et de développer leur participation et leur représentation politique en vue de garantir leurs droits territoriaux et de possession de terres.

212. Vu les particularités du monde rural et des populations indigènes, il est difficile de trouver dans les pays de la région un «modèle» unique de développement rural uniformément applicable. Cependant, pour ce qui touche aux programmes de développement local, qui constituent l'une des principales stratégies de développement du secteur rural, il est souhaitable d'examiner l'expérience du programme PRODERE, mis en œuvre en El Salvador, au Guatemala, au Honduras et au Nicaragua dans la première moitié des années quatre-vingt-dix, vu que, probablement, c'est l'expérience la plus aboutie de développement local dans la région au cours de ces vingt dernières années.

4.2.7. Formation professionnelle

Objectif

Améliorer la compétitivité des ressources humaines et élargir le champ de la formation professionnelle au profit des catégories vulnérables.

Cible

Accroître, dans un délai de dix ans, le pourcentage des investissements des pays dans la formation d'au moins un demi-point (pourcentage du PIB) et doubler le rendement actuel des investissements dans la formation.

Justification

213. La rapide transformation du monde du travail place la formation et le développement des ressources humaines au centre de l'articulation entre l'économie et le social. Les stratégies de croissance «inclusives» – comme celles qui sont proposées dans ce rapport – sont précisément celles qui font du développement des ressources humaines le moyen de favoriser l'accès de tous à de meilleurs emplois et à de meilleurs revenus, et d'accroître la productivité et la compétitivité.

214. Actuellement, les politiques publiques de formation pour le travail sont au centre de l'agenda politique des gouvernements (tout particulièrement des ministères du travail) et des partenaires sociaux. Il faut à la fois établir des cadres réglementaires visant les ressources et les capacités existantes (seule manière d'assurer une offre assez large, diverse et flexible pour répondre au défi d'une formation permanente), qu'ils soient de caractère public, privé, mixte ou social, et renforcer les

³³ La croissance économique s'est caractérisée par un modèle de développement économique basé sur la croissance urbano-industrielle conduite par les grandes entreprises, les zones rurales ne jouant que le rôle de variable d'ajustement. Il faut promouvoir de nouveaux chemins de croissance et des changements qui permettront aux structures locales de mieux valoriser leurs ressources et, ainsi, de contribuer à la création d'entreprises, à l'emploi et au bien-être de la communauté.

mécanismes de dialogue social autour de la conception, de la gestion et du financement des politiques publiques.

215. La formation n'est plus considérée comme une activité isolée et se suffisant à elle-même, mais comme ayant simultanément une dimension professionnelle, technologique et éducative. Sa dimension professionnelle est attestée par le fait qu'elle constitue un sujet d'intérêt et de négociation de la part des partenaires sociaux et qu'elle est de plus en plus intégrée dans le droit du travail et dans la négociation collective. En même temps, elle garde un lien étroit et fonctionnel avec toutes les questions qui font partie des systèmes de relations de travail (productivité, compétitivité, emploi, salaires, sécurité et hygiène du travail, conditions et milieu de travail, égalité des chances, carrière professionnelle, etc.). La formation est aussi une composante centrale et stratégique des processus d'innovation, de développement et de transfert de technologie. Beaucoup d'établissements de formation professionnelle, ainsi que d'autres instances qui ont émergé plus récemment et qui agissent dans ce domaine, ne se limitent pas à développer une offre purement formative (qui implique déjà d'une certaine manière un transfert de technologie) mais elles cherchent à développer un large éventail de services technologiques aux entreprises, aux secteurs économiques et aux communautés, ce qui contribue à accroître la pertinence, la qualité et l'actualité de leur offre de formation. Enfin, la formation a peu à peu renforcé une composante éducative qu'elle a toujours comportée, tant à travers l'offre des institutions spécialisées que par la recherche d'une meilleure articulation et d'une plus grande coopération avec d'autres entités, organismes et modalités d'enseignement qui travaillent dans la perspective de l'éducation tout au long de la vie.

216. L'investissement actuel de la région dans la formation professionnelle est faible si on le compare à l'apport consenti dans d'autres régions (effort qui est réalisé par la société dans son ensemble, c'est-à-dire les travailleurs, les employeurs et l'Etat) et par ailleurs les faibles ressources consacrées à la formation professionnelle ne donnent pas toujours les résultats escomptés, à savoir une amélioration de l'emploi et/ou des conditions de travail. Cela tient à plusieurs facteurs. Les systèmes locaux de formation et de qualification souffrent de plusieurs problèmes, notamment de la difficulté de certaines catégories de la population d'y accéder – ce qui entraîne l'exclusion –, d'un manque de transparence en ce qui concerne les besoins de l'offre et de la demande et même de problèmes associés aux incitations à la formation, propres à la nature même du capital humain. La cible est donc double. Il faut à la fois que les investissements de tous les pays de la région dans la fonction s'accroissent d'au moins un demi-point (en pourcentage du PIB) jusqu'à 2015, et que le rendement de ces investissements double en moyenne.

Politiques

217. Pour atteindre ces cibles, il faut agir autour de deux grands axes. Premièrement, un développement institutionnel bien clair est un préalable indispensable. Dans le cas de l'Amérique latine et des Caraïbes, pendant les années quatre-vingt-dix, on a observé un certain dynamisme en ce qui concerne la participation des ministères du travail à l'élaboration, la gestion et la mise en marche de nouveaux mécanismes de financement des politiques de formation (souvent dans le cadre de politiques actives), ainsi que de fréquents questionnements des modèles institutionnels classiques de formation (fondamentalement celui des institutions nationales ou sectorielles). La région a désormais atteint une nouvelle étape: la présence des institutions est de nouveau valorisée dans le cadre d'un processus qui s'appuie sur les efforts de modernisation et de restructuration qu'une grande partie de ces institutions ont consentis entre la fin de la décennie passée et le début de celle-ci. De plus, la participation des ministères du travail à la définition des politiques publiques de l'emploi et de la formation est devenue fondamentale dans les stratégies nationales de développement.

218. Il faut maintenant pouvoir compter sur des politiques publiques de l'emploi et de la formation liées à des schémas institutionnels stables, assurant l'investissement et permettant d'atteindre une masse critique sur des questions comme les stratégies de ciblage, le recensement des demandes de qualification, l'innovation pédagogique ou la formation de formateurs, entre autres. Par conséquent, étant

donné en outre que l'offre de services de formation ne peut plus répondre aux besoins d'un marché du travail qui n'existe plus, mais aux besoins de l'actuel et du futur, les actions suivantes sont proposées:

- élaborer et mettre en œuvre des programmes de formation professionnelle qui, liés aux politiques de l'emploi, visent les besoins des populations vulnérables au chômage (jeunes, femmes, adultes peu qualifiés) et répondent aux besoins de développement local et sectoriel et aux besoins des entreprises;
- favoriser l'établissement d'instances pour le dialogue social sur la formation professionnelle – dialogue entre les organisations d'employeurs, les organisations de travailleurs et les ministères du travail et de l'éducation – en utilisant des instruments tels que la recommandation n° 195 de l'OIT, et promouvoir leur participation à la gestion de réponses institutionnalisées ainsi qu'à l'élaboration et à la gestion de nouveaux programmes de formation;
- sur la base de l'expérience et des compétences des institutions nationales de formation ainsi que des institutions privées, promouvoir l'élargissement de l'offre ainsi que l'innovation, qu'il s'agisse de la gestion (qualité, milieu) ou des activités de formation (compétences, formation modulaire, formation par projets, technologies de l'information et de la communication) en améliorant leur portée, leur qualité et leur pertinence³⁴;
- appuyer ceux qui formulent des politiques de l'emploi (assistance technique, séminaires, formation, matériels et manuels didactiques) afin de renforcer leur capacité d'élaborer des politiques solides et durables;
- élaborer et structurer des cadres nationaux de qualifications qui favorisent le lien entre l'éducation et la formation professionnelle et encouragent la culture de l'éducation tout au long de la vie. Ces cadres doivent aborder des questions telles que le développement des compétences, la reconnaissance des apprentissages préalables et l'assurance de la qualité de la formation.

219. L'autre axe consiste à développer une optique selon laquelle la formation professionnelle et la qualification font partie d'un système dans lequel interviennent les acteurs sociaux – employeurs et travailleurs –, les gouvernements et la société en général. Dans ce contexte, les politiques publiques jouent un rôle clé dans la création de conditions favorisant l'investissement et la participation des entreprises et des travailleurs à la formation. Deux groupes de politiques prioritaires doivent être envisagés:

- des politiques qui favorisent le développement de systèmes d'information des employeurs et des travailleurs afin d'augmenter la transparence du marché et la «lisibilité» des qualifications de façon à ce que les maigres ressources consacrées à la formation professionnelle donnent effectivement les résultats escomptés. Des mesures comme la définition de processus d'évaluation et de délivrance de certificats professionnels, la reconnaissance des apprentissages antérieurs ou la création d'un registre national de qualité pour les entités publiques et privées de formation professionnelle et de qualification seraient extrêmement utiles et n'entraîneraient pas de coûts pour la société;
- des politiques favorisant l'accroissement et la diversification des investissements dans la formation. Il faut notamment encourager les différents acteurs à engager de l'argent frais tant dans la formation initiale que dans la mise à jour de plus en plus nécessaire des connaissances. Un aspect central est que les investissements dans la formation ne bénéficient seulement qu'à ceux qui les font (entreprises, travailleurs, Etat), raison pour laquelle, dans certains cas, on a imaginé des mécanismes de type contributif ou déductif pour répartir les coûts, afin d'améliorer les incitations à ces investissements. Les mécanismes de financement bipartite sont également très utiles pour stimuler ces investissements.

³⁴ Les institutions nationales spécialisées existent dans presque tous les pays de la région et ont mis en place des processus de modernisation et de transformation en profondeur, ce qui est un outil supplémentaire de mieux en mieux utilisé pour le développement des ressources humaines.

220. Il est bon d'insister une fois de plus sur la nécessité de passer des programmes de formation professionnelle à court terme et à couverture limitée à la définition et à l'exécution de politiques publiques à plus long terme. Les programmes sont utiles pour accumuler de l'expérience institutionnelle, mais il faut une articulation institutionnelle claire et solide pour régler les grands problèmes du marché de la qualification et de la formation. Il faudra associer aux incitations nécessaires pour promouvoir l'investissement dans la formation le développement de nouveaux moyens et stratégies d'accès, et l'augmentation de la couverture, de la pertinence et de la qualité de la formation professionnelle.

221. Ces approches de la formation professionnelle et de la qualification répondent à la recommandation n° 195 de l'OIT (2004), recommandation dont le contenu a été adopté par de nombreux pays, ce qui favorise une conception de l'apprentissage tout au long de la vie par la reconnaissance des savoirs acquis au travail, chose sur laquelle les travailleurs et les employeurs sont d'accord et sur laquelle ils dialoguent très facilement. En outre, les ministères du travail trouvent là un bon terrain pour leurs politiques de l'emploi et de la formation.

- En Argentine, le ministère du Travail a mis sur pied un service spécialisé pour mettre en place des processus tendant à l'amélioration de la qualité et à la reconnaissance et à la certification des compétences acquises grâce à l'expérience professionnelle.
- Au Brésil, une commission interministérielle a été chargée d'élaborer une proposition pour la création du système national de délivrance de certificats de compétences; la commission est présidée par les ministères du Travail et de l'Emploi et travaille en concertation avec les interlocuteurs sociaux. Le but est de favoriser la reconnaissance des apprentissages acquis suite à l'expérience.
- Toujours au Brésil, le SENAI développe et applique un processus de reconnaissance des compétences acquises par l'expérience professionnelle et, à cet effet, met en œuvre le programme intitulé «Système SENAI de délivrance de certificats». Le ministère du Travail et de l'Emploi soutient le développement de plusieurs applications pilotes sur cette question.
- Aux Caraïbes a été créé le CANTA (Association des organismes nationaux de formation des Caraïbes) qui promeut l'esprit d'entreprise, identifie des lacunes dans la formation et formule des recommandations.
- Au Chili, les ministères de l'Éducation et du Travail coopèrent à un projet sur l'éducation et l'apprentissage permanent dans le cadre duquel sont menées des actions d'éducation et de qualification, y compris la reconnaissance des apprentissages antérieurs.
- En Colombie, le SENA (Service national d'apprentissage) promeut un processus pour la reconnaissance des compétences par l'expérience et pour l'amélioration de la qualité des formations privées.
- Au Costa Rica, en coordination avec le gouvernement, l'INA (Institut national d'apprentissage) a lancé le programme «Université pour le travail» qui cherche à lier la formation professionnelle à l'éducation formelle par la reconnaissance mutuelle et la mobilité des élèves.

4.2.8. Services de l'emploi

Objectif

Accroître et améliorer la capacité et la qualité des services de l'emploi.

Cible

Doubler, dans un délai de dix ans, le placement de travailleurs par les services de l'emploi, tant publics que privés.

Justification

222. L'un des problèmes observés sur les marchés du travail de la région a un rapport avec la manière dont les travailleurs et travailleuses cherchent un emploi. Dans de nombreux pays, la majorité des contacts entre l'offre et la demande se font par des relations personnelles. Un marché du travail qui fonctionne par des mécanismes personnels peut être efficace mais difficilement égalitaire, car il donnera des chances – en particulier pour les bons emplois – seulement à certains (ceux qui ont ces relations), tandis qu'une grande frange des travailleurs en sera exclue. Ce problème est plus grave encore pour les femmes pauvres qui, en général, ont beaucoup moins accès que les hommes à ces réseaux personnels.

223. Les services de l'emploi sont l'un des mécanismes institutionnalisés de contact entre entreprises et travailleurs sur le marché du travail. Ils peuvent être publics (services des ministères du travail ou des collectivités locales) ou privés (agences de placement ou de gestion de la main-d'œuvre). L'importance de ces mécanismes augmente quand les marchés du travail se font plus changeants, que les emplois durent peu et que les personnes sont constamment à la recherche d'un emploi.

224. Les services publics de l'emploi de la région ont généralement une action limitée, quantitativement et qualitativement, ce qui tient naturellement aux maigres ressources que les Etats allouent généralement aux ministères du travail. Ces services ne traitent guère que 1 pour cent de la population active et 10 pour cent des chômeurs dans la plupart des pays. La majorité d'entre eux ne s'occupent que de placement, à l'exclusion d'autres fonctions (par exemple donner des informations sur le marché du travail, apporter une aide directe pour la recherche d'un emploi (soutien à l'action autonome, forums de l'emploi, techniques de recherche, etc.), favoriser un plus grand contact et une interaction avec d'autres programmes de qualification et d'emploi public, appuyer la gestion de programmes d'ajustement au marché du travail et de protection face au chômage)³⁵.

225. En ce qui concerne les services privés de l'emploi, ils ont dans certains cas plus d'extension que les services publics mais, traditionnellement, ils se focalisent sur certains emplois et présentent une grande hétérogénéité en termes de qualité, de solvabilité et de transparence, ce qui est précisément ce que l'on attend de ces entités. On voit coexister des entités renommées «chasseurs de têtes» et des agences locales, voire de quartier. Il y a aussi des entités qui servent d'intermédiaires dans les pays où la loi le permet et qui offrent directement de la main-d'œuvre aux entreprises. Le problème est que, dans certains pays, de nombreuses agences de placement opèrent sans aucun type de réglementation ou de contrôle. Dans bien des cas, certaines agences privées demandent des prix excessifs aux candidats qui engagent même parfois leur premier salaire s'ils sont placés. Dans d'autres cas, certaines agences font des «promesses d'emploi» que, souvent, elles ne tiennent pas. Dans des pays où les emplois sont rares, les «promesses d'emploi» peuvent devenir commercialisables (à des fins clairement lucratives), particulièrement quand il y a peu de contrôle sur les activités de ces agences.

226. Le défi consiste, pour les gouvernements et les partenaires sociaux, à s'assurer que les services de l'emploi font effectivement leur travail, à savoir démocratiser les opportunités qui s'offrent sur le marché du travail afin que chacun puisse y accéder. Il est difficile de penser que le service public de l'emploi peut réaliser seul ce travail. Il doit y avoir nécessairement une participation des services privés³⁶.

Politiques

227. Il est clair qu'un effort de ce type ne saurait relever du seul service public de l'emploi; ce dernier a besoin du concours d'autres entités. C'est pour cette

³⁵ P. Thuy, E. Hansen et D. Price: *The public employment service in a changing labour market* (Genève, BIT, 2001).

³⁶ Pour atteindre cet objectif, il est fondamental que les gestionnaires de ces services de l'emploi aient conscience des risques de reproduire différents types de discrimination qui existent sur le marché de l'emploi (sexe, race, ethnie, origine sociale, âge, handicap); cela arrive par exemple lorsque des facteurs comme l'âge, le sexe, l'«apparence», etc., sans aucune relation avec les qualifications requises pour le poste, sont pris en compte. Il faut aussi qu'ils soient conscients de leur capacité de contribuer à la réduction des inégalités, en contribuant au placement des victimes de ces discriminations.

raison que les pays de la région pourraient promouvoir la coopération plutôt que la concurrence entre services publics et privés, l'Etat jouant un rôle de promotion de réglementation. Une manière parmi d'autres de mettre en pratique ce double rôle est de promouvoir l'information publique sur la solvabilité et la crédibilité des agences privées qui opèrent sur le marché du travail, ce qui sera bénéfique pour les organismes de formations, qui connaîtront le niveau de qualité à respecter, pour les travailleurs, qui éviteront ainsi de n'obtenir que des «promesses d'emploi», et pour les entrepreneurs, qui sauront quelles sont les entités les plus fiables.

228. En second lieu, les services privés n'opèrent que sur les marchés du travail rentables ou à forte concentration de la demande de travailleurs, de sorte que les défis pour le service public sont particulièrement grands. L'un d'eux concerne sa décentralisation et son fonctionnement effectif dans des lieux où il y a des travailleurs mais pas une demande suffisante de main-d'œuvre. Dans ce cas, il faut élargir le champ d'action de ces services. D'autre part, il faut que le service public commence à assumer d'autres rôles, notamment qu'il diffuse des informations sur le marché du travail, ce qui sera utile aux travailleurs et aussi aux chefs d'entreprise qui sont toujours à la recherche d'informations sur les demandeurs d'emploi, sur les bons fournisseurs de qualification professionnelle pour leurs entreprises, et même sur la fiabilité des entreprises qui opèrent sur ce marché. Enfin, il faut assurer une meilleure liaison entre les services publics de l'emploi et les autres services des ministères du travail en vue de promouvoir une politique de l'emploi mieux intégrée.

229. Un exemple de la manière dont les services pour l'emploi peuvent assurer des fonctions autres que celles d'un simple service de placement est le Réseau de centres d'information sur le travail (CIL) du Pérou. Ce réseau coordonne les centres de placement et d'information professionnelle du pays; il met en relation l'offre et la demande, donne des conseils pour la recherche d'un emploi et l'orientation professionnelle, développe des mécanismes d'information pour les travailleurs et les employeurs et coordonne ses actions avec celles de la Direction de la promotion de l'emploi et la Sous-direction de la main-d'œuvre et de l'orientation professionnelle. Grâce à ces centres, en 2002, 18 396 travailleurs ont trouvé un emploi sur un total de 87 366 demandeurs et de 25 094 places offertes par les entreprises.

4.2.9. Salaires et rémunérations

Objectif

Relancer le salaire minimum comme instrument de politique salariale et lier progressivement les augmentations des rémunérations aux changements survenus dans la productivité, en plus de l'augmentation du coût de la vie.

Cibles

1. Utiliser efficacement des systèmes de consultation des parties sur le salaire minimum conformément à la convention (n° 131) sur la fixation des salaires minima, 1970.
2. Promouvoir, dans le cadre de la négociation collective, des clauses de productivité et d'ajustement salarial lié à la productivité et aux variations du coût de la vie.

Justification

230. Les marchés du travail sont le mécanisme de contact par excellence entre les grands agrégats macroéconomiques et la microéconomie. C'est pourquoi, si on veut réellement résoudre le problème de la pauvreté ou de l'inégalité, il ne

suffit pas d'avoir des politiques de transfert des revenus; il faut aussi une politique des salaires et rémunérations.

231. La question des salaires est hautement sujette à controverse mais importante. Si les marchés du travail en Amérique latine et aux Caraïbes fonctionnaient comme le disent les livres d'économie – dans des conditions de concurrence parfaite –, la question ne se poserait pas. Le problème central est que les marchés du travail sont très asymétriques et produisent donc des résultats qui peuvent être efficaces pour certains mais pas obligatoirement justes. Les salaires cessent en conséquence de refléter seulement la situation de l'offre et de la demande et sont déterminés par des facteurs tels qu'un rapport de forces très inégal. Dans ce cas, même dans des conditions de croissance de l'économie et de la productivité du travail, les salaires et les rémunérations en général n'augmentent pas nécessairement dans la même proportion ni dans les mêmes délais.

232. Lorsque les économies de la région étaient relativement fermées, c'est-à-dire avant les années quatre-vingt-dix, la politique salariale a été utilisée fondamentalement pour compenser les pertes de pouvoir d'achat par différents mécanismes d'indexation parfois complexes. Les politiques de salaire minimum étaient assez actives et il existait des mécanismes de compensation liés aux bénéfices. La contrepartie était que plusieurs des prix centraux de l'économie (taux d'intérêt ou tarifs des services publics, par exemple) étaient contrôlés au lieu d'être fixés par le marché. Dans les années quatre-vingt-dix déjà, l'ouverture et la nécessité d'appliquer des politiques de réduction de l'inflation ont fait perdre de son importance à la politique salariale. Fondamentalement, le salaire minimum a perdu de sa pertinence et l'incidence de la négociation collective a diminué. De fait, la pression pour une meilleure compétitivité, découlant des processus d'ouverture, a amené à des propositions de lier les salaires à la productivité. Cela n'a pu être réalisé du fait que le processus d'appréciation des monnaies a empêché qu'il y ait une relation effective entre les salaires et la productivité. Dans les circonstances actuelles de croissance économique dans la région, où la «prospérité macroéconomique est accompagnée d'un mal-être microéconomique évident»³⁷, il est nécessaire de mettre la politique salariale de nouveau sur la table de discussion, parce qu'il est clair que les politiques de transfert sont trop limitées pour remplacer ce que le marché du travail peut faire de lui-même.

233. Dans les circonstances actuelles, la politique salariale de la majorité des pays se réduit à l'application du salaire minimum, en général de façon assez discrétionnaire et irrégulière. Le salaire minimum doit redevenir un instrument de politique salariale et doit être évalué régulièrement. Le point central est que, dans le passé, il a été utilisé à des fins aussi diverses que, par exemple, la lutte contre l'inflation, la maîtrise budgétaire et même la politique sociale (ou de redistribution des revenus) parce qu'il était lié à certaines prestations sociales. Le salaire minimum doit jouer un rôle très simple et concret: être la base de l'échelle des salaires du secteur privé.

Politiques

234. Des actions complémentaires concrètes à mener dans cette direction seraient: *a)* de revoir les cas où les salaires minima sont liés à des prestations sociales, parce que, en tant que politique sociale, cela n'a pas fonctionné dans le passé, et *b)* revoir aussi les cas où il existe des mécanismes plus complexes, basés sur les salaires minima par profession qui sont généralement très rigides.

235. Une composante complémentaire de la politique salariale, adaptée aux temps actuels, est le lien entre salaires et productivité. Il y a lieu de citer à cet égard les propositions d'introduire des éléments variables dans les rémunérations. Un mécanisme utilisé en vue d'établir ce lien est la composante des rémunérations liée aux bénéfices des entreprises. Ces mécanismes existent sur le papier dans plusieurs pays de la région mais, là où ils sont appliqués, ils deviennent un élément non pas variable mais constant des salaires. Il faudrait certainement revoir ces schémas. Il est aussi suggéré d'examiner le cas du Brésil où l'obligation de négocier va de pair avec une liberté absolue pour ce qui concerne les résultats de cette négociation.

³⁷ La phrase est de Schuldt: *Bonanza macroeconómica y malestar macroeconómico* (Lima, Centre de recherches de l'Université du Pacifique, 2004).

236. Un autre mécanisme servant à lier les rémunérations à la productivité est la négociation collective. Comme nous l'avons déjà signalé à propos du dialogue social, le BIT propose depuis quelque temps d'inclure ce lien dans les nouveaux contenus de la négociation collective, de telle sorte que l'ajustement des rémunérations se compose d'une partie fixe proportionnelle au salaire – pour compenser l'augmentation du coût de la vie – et d'une autre variable qui dépendrait de l'augmentation de la productivité.

237. L'exemple d'une bonne politique de gestion du salaire minimum est peut-être celui du Chili pendant les années quatre-vingt-dix et actuellement: l'ajustement – parfois annoncé à l'avance pour les deux années suivantes – est proportionnel à l'augmentation du PIB, de telle sorte que la population la plus pauvre sent que, de cette manière, la croissance lui bénéficie également. Quant à la négociation d'une formule pour la participation des travailleurs aux résultats des entreprises, le cas le plus connu, et probablement le plus réussi, est celui du Brésil. Là, le pourcentage de participation n'est pas établi par la loi mais est le produit de la négociation. De plus, on ne négocie pas la participation aux bénéfices (ce qui impliquerait de transférer des informations aux travailleurs) mais aux résultats, par exemple la réduction des déchets, les économies d'énergie, etc. Enfin, le lien entre rémunération et productivité a été introduit dans certaines conventions collectives dans différents pays mais, malheureusement, ce n'est pas encore une pratique très répandue dans la région.

4.2.10. Sécurité et santé au travail

Objectif

Faire en sorte que la sécurité et la santé au travail deviennent une priorité pour les acteurs sociaux dans la région.

Cible

Dans un délai de dix ans, réduire de 20 pour cent l'incidence des accidents du travail et des maladies professionnelles et doubler la couverture de la protection de la sécurité et de la santé au travail en l'étendant à des catégories et secteurs mal protégés.

Justification

238. Il faut que la sécurité et la santé au travail (SST) deviennent une priorité pour les gouvernements, les employeurs et les travailleurs. Dans ce domaine il y a deux cibles. En premier lieu, il faut réduire le taux d'accidents du travail et de maladies professionnelles de 20 pour cent dans la région, en focalisant les efforts sur les secteurs stratégiques (les plus importants pour l'économie mais aussi les plus dangereux ou qui occupent les populations les plus vulnérables). En second lieu, il faut chercher à étendre la protection à des secteurs traditionnellement non couverts. Actuellement, cette couverture est de 12 pour cent au niveau régional, et on pourrait la porter à 25 pour cent d'ici à 2015 en adoptant différentes mesures allant de la réforme de certaines législations (qui excluent des secteurs spécifiques des systèmes de protection) jusqu'à des programmes spécifiques.

Politiques

239. Dans le cas de la cible concernant la réduction des accidents et des maladies, il y a deux priorités. En premier lieu, il faut établir des programmes nationaux de *travail sûr/travail décent* en donnant la priorité aux secteurs les plus dangereux et aux catégories de travailleurs les plus vulnérables dans chaque pays. En second lieu, il faut mettre en marche des systèmes nationaux d'information sur la sécurité

et la santé au travail, incluant l'enregistrement et la déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles, dans le but d'améliorer la prévention au niveau de l'entreprise, ainsi que la couverture des risques professionnels prévus dans les systèmes de sécurité sociale.

240. La politique de sécurité et de santé au travail doit définir les priorités, l'orientation et les actions à entreprendre et ainsi garantir des milieux de travail sains et sûrs et des conditions de travail adéquates. Cette politique nationale, revue à partir des avancées technologiques les plus récentes, devrait identifier les principaux problèmes, élaborer des méthodes efficaces pour les aborder, formuler et établir des priorités d'action sur la base des problèmes identifiés au niveau national et par secteur, et évaluer les résultats obtenus³⁸.

241. Cependant, la seule définition de la politique n'est pas suffisante. Il faut adopter des méthodes spécifiques en vue de l'application et de la mise en œuvre effective de cette politique. Ces mesures seront notamment les suivantes:

- étroite coordination des mesures d'application de la politique par le ministère du Travail et les entités concernées au travers de commissions interinstitutionnelles, de conseils nationaux de sécurité et de santé au travail ainsi que d'autres mécanismes nationaux de coordination interinstitutionnelle et intersectorielle;
- élaboration d'un plan d'action stratégique national de sécurité et de santé au travail pour chaque pays, plan d'action comprenant un mécanisme national d'évaluation des risques dans des secteurs et pour des catégories prioritaires, en particulier les jeunes travailleurs, les handicapés, les travailleurs ruraux, les migrants, les travailleurs à leur compte et les travailleurs de l'économie informelle;
- l'établissement d'un système d'information statistique unifié au niveau national pour l'enregistrement et la déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles, et l'établissement de statistiques et d'indicateurs en la matière, dans le but d'avoir un panorama de la réalité du pays par région et par secteur économique, que ce soit en termes de dangerosité – pour l'établissement de priorités – ou en termes d'efficacité des mesures préventives et de contrôle visant à la réduction des risques au travail.

242. En ce qui concerne l'extension de la couverture des systèmes de protection contre les accidents du travail, les mesures à prendre vont de la révision de la législation en vue d'éviter toute exclusion à l'élaboration et à la mise en œuvre de mécanismes combinant composantes contributives et composantes de solidarité, afin de parvenir à une couverture plus large. En général, le coût de la protection contre les accidents du travail est nettement inférieur à celui de la protection de la santé.

243. Tout ce processus doit reposer sur le dialogue social et la consultation entre les parties, ce qui est crucial non seulement pour la formulation de la politique nationale mais aussi pour sa mise en pratique et sa révision. La mise en place de mesures au niveau de l'entreprise requiert aussi une action tripartite. La protection sociale contre les accidents du travail doit être considérée comme la base des mécanismes de protection sociale des travailleurs.

244. Tous les pays (gouvernements, employeurs, travailleurs) cherchent à améliorer les conditions de sécurité et de santé au travail et à éviter les accidents et les maladies. Cependant, les ressources techniques et financières sont faibles ce qui, conjugué au caractère informel de certaines entreprises, rend plus difficiles les progrès vers cet objectif. Les pays n'en continuent pas moins leur effort en essayant de tirer le meilleur parti possible des ressources disponibles, ce qui encourage la

³⁸ Il existe des conditions structurelles dans les pays de la région qui doivent être abordées de manière intégrée pour que ladite politique soit mise en œuvre de manière efficace. Citons les répercussions sur le marché du travail, les droits des travailleurs, les structures nationales responsables de la question et leur organisation institutionnelle, les industries à haut risque, les conditions de travail dans les petites entreprises, le rapport entre sécurité et santé au travail et productivité face au commerce international, la promotion de bonnes pratiques et des normes de travail, la complexité de l'économie informelle, les implications de l'égalité hommes/femmes et les nouveaux défis qu'implique la mondialisation.

création de systèmes nationaux de sécurité et de santé au travail, comme en Argentine, au Mexique, au Pérou et dans les pays d'Amérique centrale.

4.2.11. Travailleurs migrants

Objectif

Améliorer le niveau de protection des travailleurs migrants par la gestion des migrations.

Cibles

1. Disposer, avant 2010, d'un système d'information statistique sur les travailleurs migrants, qui servira de base pour la formulation des politiques.
2. Progresser dans l'utilisation du cadre général que l'OIT doit formuler à la demande de la Conférence internationale du Travail et parvenir à la ratification des conventions n^{os} 97 et 143 promues elles aussi par la Conférence, dans le but de favoriser une gestion ordonnée des flux migratoires.
3. Parvenir, avant 2010, à ce que tous les pays d'origine et de destination des migrants aient une stratégie et un plan d'action pour une gestion ordonnée des migrations.

Justification

245. Malgré la récente croissance économique, l'émigration continue à augmenter dans la région, ce qui indique que, dans de nombreux pays, les opportunités ne se créent pas au même rythme que dans d'autres régions du monde et/ou que les bénéfices de la croissance économique ne sont pas distribués de manière équitable entre les secteurs socio-économiques. Il existe aussi des raisons autres qu'économiques – les conflits armés, la faim, la discrimination raciale, la persécution politique dans le pays d'origine, la diminution du coût du transport et des communications, et une interaction de plus en plus intense entre les sociétés.

246. On estime que plus de 20 millions d'habitants de la région Amérique latine et Caraïbes vivent hors de leur pays d'origine³⁹, tendance qui est allée en s'accroissant notablement ces dernières années⁴⁰. Un indicateur indirect de cette tendance est que les envois de fonds des immigrés continuent à augmenter, à tel point qu'en 2004 ils ont atteint 45 milliards de dollars à l'échelon régional⁴¹ et 236 milliards de dollars à l'échelon mondial. Du point de vue professionnel, la majeure partie des migrants occupent des emplois non qualifiés (dans le cas des hommes) ou travaillent comme domestiques (dans le cas des femmes).

247. L'émigration a des effets directs mais divers sur les marchés du travail de la région. D'un côté, l'émigration réduit la pression démographique sur les marchés du travail ce qui, dans les pays ayant une offre de main-d'œuvre excédentaire, contribue à réduire le chômage. D'autre part, l'émigration augmente les envois de

³⁹ L'émigration vers l'extérieur de la région vise surtout les Etats-Unis: au moins trois émigrants sur quatre provenant de la région se trouvent dans ce pays, bien que, ces derniers temps, de nouveaux flux ont émergé qui se dirigent vers l'Europe, et en particulier vers l'Espagne qui est la deuxième destination de l'émigration régionale, dépassant le Canada. On observe aussi une augmentation en Australie, en Israël, en Italie, au Japon et au Royaume-Uni. Il existe également une migration intrarégionale, et ce sont l'Argentine, le Costa Rica et la République bolivarienne du Venezuela qui concentrent le plus grand nombre d'immigrés en provenance de pays de la région.

⁴⁰ Dans certains pays, tels que le Pérou, cette tendance a pris des caractéristiques dramatiques: selon des sources officielles, le solde migratoire négatif pour la période 2000-2005 atteint plus de 1 million de personnes, soit presque 5 pour cent de la population.

⁴¹ BID: *Se buscan buenos empleos: los mercados laborales en América Latina* (2004).

fonds, ce qui aide à répondre aux besoins de certaines couches de la population. Enfin, si ceux qui quittent leur pays sont plus qualifiés ou plus instruits que la moyenne, l'émigration risque de nuire à la croissance du pays et donc limiter la création d'emplois décents à long terme⁴².

248. Les problèmes les plus graves concernent les conditions de travail des migrants dans les pays de destination. Malgré les expériences positives de certains groupes de travailleurs migrants qui ont connu la réussite hors de la région, beaucoup d'immigrés travaillent pour de bas salaires, sans protection sociale, sans liberté syndicale, et sont victimes de la discrimination et de l'exclusion sociale.

249. C'est le sort de ces immigrés qui inquiète les gouvernements et les acteurs sociaux de la région. Cependant, on sait peu de choses d'eux et l'action qui doit être entreprise a ses limites car elle doit être coordonnée avec les autorités des pays de destination.

Politiques

250. Que peut-on faire depuis l'Amérique latine et les Caraïbes à ce sujet? Les gouvernements et les partenaires sociaux pourraient mettre en place des politiques dans les domaines suivants:

- améliorer la connaissance, la mesure et l'analyse des migrations car, malgré le progrès fait dans la collecte d'informations sur les envois de fonds, il n'y a pas de bonnes informations statistiques actualisées sur les flux et le stock de travailleurs migrants, ni de caractéristiques démographiques, économiques et sociales. Ainsi, une action concrète serait de mettre en place d'ici à 2015 un système d'information statistique sur les travailleurs migrants dans les Amériques, ce qui permettrait de réaliser des études propres à améliorer la formulation des politiques de gestion des migrations et d'accroître les bénéfiques qui en sont tirés, dans les pays d'origine comme dans les pays d'accueil;
- renforcer et appliquer les normes. Il faudrait qu'en 2010 tous les pays de la région aient ratifié les conventions n^{os} 97 et 143 qui demandent aux Etats de coopérer et d'adopter des mesures pour faciliter et contrôler les flux migratoires. Ces conventions posent aussi le principe de l'égalité de traitement entre les travailleurs migrants en situation régulière et les nationaux, et établissent des normes minimales de protection pour tous les travailleurs migrants. Elles prévoient la participation des partenaires sociaux à la formulation des politiques nationales. Pour l'application effective de ces normes, des alliances stratégiques sont nécessaires. On pourrait par exemple créer un groupe de travail sur cette question, avec la participation de la société civile, qui s'attacherait à promouvoir la ratification des conventions n^{os} 97 et 143, de la Convention internationale pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leurs familles et de la Convention de Vienne sur les relations consulaires;
- l'OIT formule actuellement, à la demande de ses mandants, un cadre général non contraignant qui devrait contribuer à une gestion ordonnée des flux migratoires, compte tenu de leurs effets sur les pays d'origine et les pays d'accueil, ainsi que des droits et des obligations des migrants. Les gouvernements de la région, ainsi que les organisations de travailleurs et d'employeurs, devraient soutenir la diffusion de ces règles, une fois qu'elles auront été présentées à la Conférence internationale du Travail en 2007 et, dans la mesure du possible, les intégrer dans leurs politiques migratoires;
- promouvoir le dialogue social. En 2008, il faudrait avoir un réseau régional dédié à la promotion du travail décent pour les travailleurs migrants, formé par des groupes de travail tripartites dans les pays d'accueil de la région et d'autres parties du monde. Ce réseau comprendrait des représentants des travailleurs migrants en règle. Cette initiative devrait susciter l'intérêt à la fois

⁴² Au début des années quatre-vingt-dix, 300000 professionnels et techniciens de la région Amérique latine et Caraïbes, soit près de 3 pour cent des disponibilités de la région, résidaient dans d'autres pays que leur pays d'origine; plus des deux tiers se concentraient aux Etats-Unis. Voir M. Villa et J. Martínez: *Tendencias y patrones de la migración internacional en América Latina y el Caribe*, document présenté au Colloque sur les migrations internationales dans les Amériques, organisé par la CEPAL et l'OIM à San José (Costa Rica) du 4 au 6 sept. 2000.

parce que les employeurs se heurtent à de nombreux obstacles politiques et pratiques lorsqu'il s'agit d'employer des travailleurs étrangers et parce que les migrations ont des retombées sur les organisations de travailleurs (les travailleurs migrants peuvent difficilement exercer leur droit d'association). Les organisations de travailleurs des pays d'origine, par leurs contacts avec leurs homologues des pays de destination, peuvent aider les travailleurs migrants à obtenir des informations sur les possibilités d'emploi et les droits et devoirs des travailleurs dans le pays d'accueil. Il est suggéré de créer un groupe de travail régional de dialogue social sur les travailleurs migrants pour arriver à un consensus sur les politiques de travail décent, de migration et de développement, avec des recommandations bien définies sur les lignes d'action;

- il est fondamental de promouvoir des politiques propres à maximiser la contribution des migrations au développement. Il faut notamment favoriser l'investissement productif des envois de fonds des immigrés pour lutter contre la pauvreté, l'inégalité et l'exclusion sociale des groupes vulnérables. Il faudrait envisager les mécanismes (par exemple envois de fonds collectifs) permettant d'allouer des ressources au développement de projets et de programmes créateurs d'emplois. Il faudrait aussi promouvoir, par exemple, le transfert de capital et de technologie par les professionnels ou entrepreneurs immigrés et les initiatives des transnationales. Les coûts des transferts de fonds ont baissé, mais il faut continuer à chercher des solutions technologiques et structurelles pour les réduire encore plus, vu qu'ils sont supérieurs au coût marginal des envois;
- il faut faire en sorte que la question des migrations soit prise en compte dans les processus d'intégration. La cible visée pour 2007 consiste à élaborer un plan d'action favorisant l'inclusion de la question des migrations de main-d'œuvre dans les processus d'intégration des Amériques. Cette question a été incluse à différents degrés dans les processus d'intégration de la région⁴³. Certes il y a eu des progrès, et des déclarations ont été adoptées, mais il reste à concrétiser ces recommandations; ce qui, nécessairement, requiert le concours des pays d'accueil. Il est proposé de négocier des accords bilatéraux ou multilatéraux entre les pays d'accueil et les pays d'origine, accords qui aborderaient les différents aspects des migrations. Il est aussi proposé d'harmoniser les dispositions relatives aux migrations, les lois et codes du travail dans les processus d'intégration et d'améliorer l'échange d'informations sur les postes vacants et les qualifications requises pour les travailleurs étrangers.

251. Un autre grand défi est d'élaborer des politiques de travail décent et de développement en coordination avec les pays d'accueil. A ce sujet, il existe de bons exemples d'engagements de respecter les droits des travailleurs migrants et d'améliorer leurs conditions de travail. Dans la déclaration ministérielle conjointe Mexique/États-Unis sur les droits des travailleurs migrants (avril 2002), les ministres du Travail des deux pays s'engagent à promouvoir au maximum dans le domaine de leur compétence le respect de la législation du travail pour protéger tous les travailleurs⁴⁴. Le gouvernement fédéral du Canada, en avril 2005, a annoncé une initiative en faveur des travailleurs diplômés au niveau international, montrant ainsi son engagement d'améliorer l'intégration des immigrés sur le marché du travail canadien⁴⁵. Il est proposé que les gouvernements des principaux pays de la région

⁴³ Il existe certains instruments qui traitent de cette question. En Amérique centrale: la Déclaration de Tegucigalpa de juin 2005; dans les Caraïbes, les accords de la XI^e Réunion du Conseil pour le développement humain et social de la CARICOM de 2004; dans la sous-région andine, la décision 545 ou instrument andin des migrations de main-d'œuvre de juin 2003; la Déclaration sociale et du travail du MERCOSUR de décembre 1998. Ce sont des instruments utiles pour les migrations intrarégionales mais ils ne prévoient que des mécanismes de déclaration pour les migrations extrarégionales, alors que celles-ci sont les plus importantes.

⁴⁴ L'application de cette législation inclut des protections fondamentales visant à garantir le paiement du salaire minimum et des lieux de travail sans danger pour tous les travailleurs, immigrés ou non. De plus, en juillet 2004, le ministre du Travail des États-Unis et le ministre des Relations extérieures du Mexique ont signé un accord en vue d'améliorer les conditions de travail des travailleurs mexicains. Dans le cadre de cet accord, la Division des salaires et horaires et le Bureau de l'administration de la sécurité et santé au travail du ministère du Travail des États-Unis ont signé deux chartes avec le ministère des Relations extérieures du Mexique.

⁴⁵ Cette initiative est centrée sur l'amélioration de l'intégration des professionnels du secteur de la santé diplômés au niveau international, l'établissement du programme de reconnaissance des diplômes étrangers, le développement d'une initiative de formation linguistique pour les immigrants, l'élaboration d'un site Web donnant des informations aux personnes souhaitant émigrer au Canada et un plan d'action contre le racisme.

exportateurs de main-d'œuvre mettent en place d'ici à 2010 une stratégie et un plan d'action axés sur la promotion du travail décent pour les migrants, en coordination avec les principaux pays de destination. Ces plans d'action devraient prévoir des poursuites contre ceux qui participent à des activités illégales, la protection et l'aide aux victimes, la coordination des enquêtes nationales et internationales, ainsi que des activités visant les causes du problème dans les pays d'origine et les voies d'accès à la migration régulière et au travail décent dans ces pays, compte tenu des questions d'égalité entre les sexes et entre les races/ethnies. Il faut aussi mettre en œuvre des politiques favorisant l'intégration sociale, par exemple par des actions visant à promouvoir l'accès des travailleurs migrants et de leurs familles aux services de santé, par la lutte contre la discrimination et la xénophobie, etc.

252. Dans les pays de la région, les politiques permettant de gérer les flux migratoires et d'aider les nationaux travaillant à l'étranger en sont encore au stade embryonnaire, sauf dans les cas déjà cités du Canada, des États-Unis et du Mexique, pays qui possèdent déjà une certaine tradition dans le domaine de l'étude des processus migratoires et de l'accueil des travailleurs migrants

5. Les programmes par pays pour un travail décent

Objectif

Promouvoir le travail décent en tant qu'objectif de la stratégie de développement des pays de la région, contribuer à l'élaboration d'un plan national de création de travail décent et exécuter un programme spécifique d'action de l'OIT dans chaque pays en vue d'appuyer la mise en œuvre pratique de ce plan national.

Cible

Conception et exécution, à compter de 2006, de stratégies nationales visant à promouvoir le travail décent dans tous les pays de la région, de même que de programmes par pays pour un travail décent à l'appui de ces stratégies.

Justification

253. Le plan national de création de travail décent devrait non seulement viser à répondre aux besoins considérés comme prioritaires par les acteurs clés de chaque pays mais également à assurer la viabilité de la mise en œuvre des réponses à ces besoins, compte tenu de l'analyse des points faibles, des points forts, des opportunités et des risques, réalisée dans chaque contexte national. Le BIT s'est déjà engagé à mettre ses connaissances, ses instruments et son potentiel de mobilisation au service de ses mandats tripartites, par l'intermédiaire des programmes par pays pour un travail décent (PPTD) qui appuient l'élaboration des plans nationaux de création de travail décent.

Politiques

254. Les PPTD constituent un cadre cohérent pour organiser la coopération qu'offrira l'OIT dans chaque pays. Les PPTD sont mis en œuvre par le BIT, en consultation avec les gouvernements et les partenaires sociaux. Ils doivent être fondés sur une ou plusieurs des priorités des plans nationaux de création de travail décent, constituer un cadre cohérent de politiques et de moyens se renforçant mutuellement, viser des résultats pratiques et mesurables, et détailler les actions concrètes par l'intermédiaire desquelles le BIT contribuera à atteindre les objectifs fixés dans le plan national¹.

¹ BIT: *Programmes par pays pour un travail décent*, circulaire n° 599, série 1, 2004.

Dans la mesure où l'emploi et le travail décent pour tous sont reconnus comme un moyen déterminant pour lutter contre la pauvreté et atteindre les objectifs plus larges du développement, les PPTD constituent le canal intégrateur de l'apport de l'OIT aux efforts et cadres généraux du développement national. Aussi doivent-ils s'inscrire dans les plans nationaux de développement et les cadres de programmation nationaux et internationaux pour la réduction de la pauvreté et la promotion du développement (notamment: Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, rapports sur les objectifs de développement pour le Millénaire, programmes de lutte contre la pauvreté) et établir des synergies avec ces plans et cadres.

Les PPTD sont, de ce fait, le moyen idoine et privilégié pour le BIT de s'associer à la coopération internationale pour le développement de chaque pays et de participer pleinement aux initiatives qui sont prises dans le cadre du processus de réformes des Nations Unies en vue de donner une cohérence opérationnelle à l'aide au développement.

Les PPTD constituent le cadre au sein duquel seront mises en œuvre d'une manière complémentaire et convergente diverses initiatives de l'OIT financées tant par le budget ordinaire que, dans certains cas, par des ressources extrabudgétaires destinées à la coopération technique. Les PPTD constituent à cet égard le moyen privilégié de recueillir et de canaliser des ressources extrabudgétaires provenant de sources diverses: pays, donateurs extérieurs, organisations et institutions internationales. Ces ressources viendront s'ajouter aux ressources initiales du budget ordinaire. La mobilisation des ressources extrabudgétaires à l'appui des PPTD se fera au niveau tant local que central.

255. Les PPTD doivent contribuer à la définition d'une stratégie de promotion du travail décent conforme aux particularités du pays, avec le concours des acteurs clés (gouvernements, organisations de travailleurs et d'employeurs). Les politiques et les mesures proposées dans le présent rapport constituent une structure de référence pour décider de l'incorporation du travail décent dans les stratégies de développement national, et, une fois celles-ci acceptées au niveau national, servent de base à l'élaboration des PPTD. Le processus de formulation et de mise en œuvre de ces derniers passe par six étapes importantes:

- Réalisation d'une analyse globale de la situation du travail décent et de son déficit dans le pays, en identifiant les aspects les plus pertinents sur les plans sociaux et du travail, dans le contexte de leurs propres plans et stratégies nationaux et de ceux de la coopération internationale.
- Etablissement de priorités reflétant un large accord entre les mandants et les autres acteurs clés.
- Détermination des objectifs et stratégies des PPTD, par l'analyse et l'évaluation des capacités et des faiblesses des pays ainsi que des opportunités (parmi lesquelles les possibilités de coopération internationale) et des menaces du milieu.
- Elaboration d'un plan de ressources nationales et de coopération pour la mise en œuvre des objectifs et des priorités identifiés.
- Exécution du programme et élaboration d'un plan de gestion de celui-ci.
- Conception et mise en œuvre d'un système de suivi des PPTD en vue de contrôler les résultats obtenus et de faire rapport à ce sujet.

256. La formulation des PPTD relève de la responsabilité de l'OIT, en consultation avec les gouvernements et les partenaires sociaux. Leur contenu dépendra donc des particularités de chaque pays et des priorités qu'il se sera fixées. Chacun devra préciser les mesures spécifiques de l'OIT par l'intermédiaire desquelles on s'efforcera d'appuyer une ou plusieurs des politiques publiques inscrites dans le plan national pour la création de travail décent et les mesures de renforcement des institutions qui interviennent dans l'élaboration ou l'exécution de ces politiques.

5.1. Les politiques publiques et les programmes par pays pour un travail décent

257. Les politiques décrites dans ce rapport présentent une combinaison d'éléments que chaque pays doit analyser et évaluer afin de déterminer ses priorités et d'établir les objectifs et stratégies spécifiques des programmes. Comme cela a été indiqué précédemment, la sélection de ces propositions, en même temps que d'autres, définies par chaque pays, devrait donner lieu à un plan national en faveur du travail décent faisant partie de la stratégie nationale de développement.

258. Les politiques examinées dans l'Agenda de l'hémisphère constituent un répertoire de référence pour la définition des plans nationaux en faveur du travail décent. Avec la participation active des employeurs et des travailleurs, le BIT aidera les pays de la région à concevoir ce plan, à sélectionner les politiques prioritaires qui le composent et à identifier les domaines spécifiques où il sera fait appel à son assistance technique, pour une ou plusieurs des politiques sélectionnées dans le cadre des programmes nationaux de promotion du travail décent.

5.2. Aspects institutionnels des programmes par pays pour un travail décent

Objectifs

Développer les capacités institutionnelles requises pour appliquer les politiques prévues dans les programmes par pays de promotion du travail décent.

Cibles

Au cours des dix prochaines années:

- 1) Améliorer la capacité de gestion des politiques du travail.
- 2) Consolider et développer les organisations des partenaires sociaux et renforcer le dialogue social.
- 3) Instituer une inspection du travail solide et augmenter le nombre des constats d'infraction de 50 pour cent par rapport à la situation actuelle.
- 4) Améliorer la connaissance du fonctionnement du marché du travail et des conditions de travail grâce à des systèmes intégrés et modernes de statistiques du travail.

Justification

259. Sur le plan institutionnel, il ne fait pas de doute que les programmes par pays pour un travail décent doivent viser à consolider et à moderniser l'administration du travail. La nécessité de renforcer les services de l'emploi publics et privés a déjà été examinée dans la section 4.2.8. Les sections ci-après proposent des mesures dans quatre autres domaines de l'administration du travail: la coordination des politiques et de leur mise en œuvre; l'inspection du travail; la recherche, l'information et l'amélioration des connaissances sur la structure et le fonctionnement du marché du travail et sur les conditions de travail; la participation des institutions nées de l'intégration sous-régionale ou régionale.

260. D'un autre côté, nous l'avons répété tout au long du présent rapport, un dialogue social digne de ce nom – aux niveaux national, sectoriel, local ou de l'entreprise – suppose des acteurs sociaux qui soient forts, organisés et bien formés, capables d'analyser la réalité, de susciter des changements et d'agir en conséquence dans leur intérêt et dans celui de la société dont ils font partie, tout en respectant les droits, en adhérant aux notions de participation et de consensus et en comprenant que, pour affronter la situation actuelle, il faut que le conflit cède progressivement la place à la coopération, dans le cadre de la législation du travail et des droits qui y sont consacrés.

Politiques

5.2.1. *Coordination des politiques et de leur mise en application*

261. En ce qui concerne l'appui institutionnel nécessaire pour concevoir et exécuter les mesures prévues dans les programmes de promotion du travail décent, il est important que les ministères du travail évaluent les moyens politiques et techniques dont ils disposent pour ce faire et acquièrent davantage de ressources et de compétences techniques. Il arrive parfois que, en raison de la faiblesse des institutions, d'importants programmes ou mesures ne donnent pas les résultats escomptés ou soient détournés de leur but. En pareil cas, il faut stabiliser et pérenniser les institutions publiques performantes en leur permettant de conserver leurs cadres techniques par le biais, par exemple, d'une réforme du service public.

262. De plus, l'efficacité des politiques publiques à long terme dépend non seulement du contenu de celles-ci mais également de leur durée et, pour cela, il faut que les institutions publiques et leur personnel, aussi bien technique qu'administratif, soient stables. Pourtant, dans bien des pays de la région, ce personnel est fréquemment renouvelé. C'est principalement cela qui empêche alors les institutions publiques d'appliquer efficacement un programme de croissance économique fondé sur le travail décent. L'institutionnalisation de la carrière publique est donc absolument nécessaire pour qu'un tel programme puisse être effectivement mis en place et porter ses fruits.

263. L'autre aspect important tient à la portée des mesures qui sont prises. Généralement, il ne s'agit que de programmes ou d'expériences de faible envergure. Pour l'Etat, la tâche consiste alors à inscrire son action dans une vision à long terme et à transformer ces expériences en une véritable politique nationale, de nature à détourner ou lever les obstacles qui s'opposent à une large répartition des bénéfices des mesures appliquées.

264. Pour promouvoir un tel programme, le meilleur atout des Etats réside dans la capacité politique et dans la compétence technique dont ils disposent pour concevoir et mettre en œuvre l'action des pouvoirs publics dans les différents domaines indiqués dans le présent rapport. Cela suppose que le débat du début des années quatre-vingt-dix opposant le marché et l'Etat soit considéré comme tranché. L'expérience de ces quinze dernières années a montré que les deux étaient nécessaires. Il faut que le marché se développe et s'améliore mais il faut aussi que l'Etat se développe et s'améliore, ce qui ne signifie pas nécessairement que l'Etat doive s'agrandir en multipliant les institutions et les effectifs de fonctionnaires. Il faut que les pouvoirs publics prennent des mesures pour faciliter le bon fonctionnement du marché car, si le marché n'est pas dynamique et si la politique publique ne l'aide pas à le devenir, le financement de l'Etat devient trop lourd pour la société.

265. De plus, il convient d'insister sur la responsabilité qu'a l'Etat de coordonner et d'harmoniser les différentes politiques, ainsi que sur le pouvoir dont il dispose pour ce faire. Des politiques bien conçues et correctement appliquées perdraient une grande partie de leur efficacité si elles ne s'inscrivaient pas dans une perspective à long terme et si elles n'étaient pas liées entre elles. L'expérience nous a appris qu'il ne suffit pas d'ajouter de bonnes mesures publiques pour obtenir, dans la durée, une bonne politique de croissance économique respectant le principe du travail décent.

266. La cohérence des politiques publiques et leur adaptation à cet objectif de croissance et de travail décent supposent au moins que les mesures suivantes soient prises au niveau de l'Etat: d'une part, intégrer les ministres du travail et de l'éducation dans les cabinets des ministères à vocation économique et, d'autre part, créer des instances de concertation sociale, tripartites ou plus larges, sur ces politiques, afin de ne pas se contenter de mesures gouvernementales à court terme, et de mettre en place une politique nationale orientée vers l'avenir. De même, il convient d'associer plus étroitement que ce n'est le cas aujourd'hui les milieux universitaires à l'élaboration des politiques publiques. La région a déjà réalisé certains progrès aussi bien sur le plan de l'amélioration des moyens politiques et techniques des ministères du travail que sur celui de l'harmonisation des politiques. C'est pourquoi il faut stimuler la coopération horizontale entre pays, afin que ceux qui ont obtenu les meilleurs résultats dans ces domaines puissent mettre leur expérience au service des autres.

5.2.2. Organisations des partenaires sociaux

267. Le renforcement des organisations de travailleurs et d'employeurs dépendra des partenaires sociaux eux-mêmes, mais aussi de la volonté de dialogue des deux parties.

268. Il est important qu'employeurs et travailleurs intensifient leurs campagnes de recrutement et leurs efforts de décentralisation.

269. Mais cela ne sera pas suffisant et il faudra que l'Etat supprime, là où ils existent, les obstacles administratifs et juridiques à la constitution d'organisations syndicales ou patronales. A ce propos, il convient de rappeler une fois encore que l'indépendance et l'autonomie des syndicats et associations font partie des principes fondamentaux de l'OIT, que tout Etat Membre est tenu de respecter scrupuleusement.

270. Tout aussi importantes sont les mesures que prennent les organisations d'employeurs pour éliminer les pratiques antisyndicales, quelle qu'en soit la nature, qui pourraient exister dans les entreprises, que ces pratiques visent à empêcher la constitution de syndicats ou à entraver la négociation collective. Quant aux organisations de travailleurs, elles devront redoubler d'efforts pour développer leurs compétences techniques afin que le dialogue social soit le plus fructueux possible.

271. Le renforcement des organisations des partenaires sociaux dépend dans une large mesure des fonds dont elles disposent pour financer leurs activités et en particulier les équipes techniques qui leur permettent de conseiller et d'appuyer leurs membres. Bien entendu, leur budget doit être principalement constitué des cotisations des travailleurs et des institutions qui leur sont affiliées, ainsi que des revenus générés par leurs activités. Néanmoins, la faiblesse de ces organisations, et en particulier des syndicats, donne à penser que cela ne suffit pas. C'est pourquoi des programmes comme la contribution salariale à l'éducation ouvrière à Panama et d'autres dispositifs similaires devraient être évalués et, le cas échéant, adaptés et mis en place dans les différents pays de la région.

5.2.3. Inspection du travail

272. L'administration du travail est, et doit être, un tout intégré, un système harmonieux. Il ne s'agit pas dans le présent rapport de passer en revue l'ensemble de l'administration du travail, mais plutôt de s'attarder sur deux de ses composantes les plus importantes: l'inspection du travail et les statistiques et études relatives au travail.

273. L'une des principales institutions de l'administration du travail est l'inspection du travail, qui se charge d'assurer l'application effective des normes, des droits et des lois. Malheureusement rares sont les gouvernements d'Amérique latine qui en ont fait une priorité. D'après les statistiques, on ne compte qu'un

inspecteur pour 200 000 travailleurs dans la région, ce qui est préoccupant². Cependant, la défaillance de l'administration ne concerne pas que l'inspection. En général, la probabilité que des infractions au droit du travail soient détectées est assez faible, et le pouvoir de la direction du travail d'imposer des sanctions est restreint par des procédures dont l'issue est souvent imprévisible et qu'il y a donc lieu de moderniser³.

274. Pour cela, il convient de mettre en œuvre un système coordonné de règlement des conflits qui soit transparent et équitable pour les deux parties de la relation de travail. Un dispositif simple peut être conçu en trois phases. Dans la première phase, il faut appliquer des politiques qui renforcent le rôle de prévention du système: faire connaître la législation et conseiller les parties. Il s'agit de s'assurer que tous les protagonistes connaissent les normes du travail et les sanctions qu'ils encourrent s'ils ne les respectent pas, ainsi que les procédures d'inspection. Pour que ce système fonctionne, cette phase de diffusion de la réglementation doit être individualisée sur la base de registres d'entreprise constamment tenus à jour.

275. La deuxième phase s'inscrit dans l'hypothèse d'un conflit dans la relation de travail, qui peut être réglé de deux façons⁴. La première est la conciliation qui peut être obligatoire mais qui ne modifie pas les droits: elle n'est qu'un mécanisme de négociation sur les moyens ou les modalités à appliquer pour faire respecter ces droits. Elle peut déboucher sur une solution satisfaisante pour les deux parties ou ne pas aboutir, auquel cas une action en justice est engagée. La seconde possibilité est que le conflit demeure à l'état latent jusqu'à ce qu'une inspection du travail ait lieu d'office ou à la demande d'une partie, auquel cas deux issues sont possibles: soit l'infraction existe bel et bien et le système d'inspection doit pouvoir décider d'une sanction, soit il n'y a pas infraction et cela signifie que l'entreprise respecte tous les droits. En cas d'infraction, deux cas peuvent se présenter: dans le premier, l'entreprise paie réellement une amende ou le système offre d'autres modalités de règlement comme celles dont bénéficient, par exemple, les petites entreprises chiliennes qui «paient» les amendes pour infraction au droit du travail en assistant à des cours d'information sur les droits au travail; dans le second, l'entreprise fait appel de la sanction, pour diverses raisons, et une action en justice est de ce fait déclenchée⁵.

276. Dans la troisième phase, l'action dépendra des résultats de l'action en justice, qui sont en général difficiles à prévoir. Compte tenu de l'importance de l'aspect judiciaire dans la réussite d'une inspection, il convient de prendre des dispositions pour assurer l'indépendance, la prévisibilité et la rapidité des procédures de règlement des conflits du travail devant les tribunaux.

277. L'autre point fondamental est la procédure même de l'inspection, qui doit être renforcée. A cet égard, trois types de mesures peuvent être proposés: tout d'abord, des mesures qui visent à intégrer les services d'inspection publique en un système unique dans des pays où les ressources manquent, il est inadmissible que les divers types d'inspection – impôts, sécurité et santé au travail, autres normes du travail, etc. – ne se coordonnent pas afin de renforcer leurs résultats⁶; ensuite, des mesures qui permettent aux systèmes d'inspection de tenir compte des efforts déployés par les partenaires sociaux – les travailleurs ont intérêt à ce que leurs droits soient respectés, et les chefs d'entreprise qui respectent ces droits ont intérêt à ce

² Il conviendrait, en toute rigueur, de parler du «nombre d'inspecteurs pour x entreprises» mais compte tenu de l'insuffisance des statistiques dans la région, notamment sur les entreprises, un bon substitut est le «nombre d'inspecteurs pour x travailleurs».

³ Au Pérou, la probabilité de détection d'une infraction est de 4 pour cent pour le ministère du Travail alors qu'elle est de 67 pour cent pour l'administration fiscale et qu'elle se situe à un niveau similaire pour les municipalités locales. Chacaltana (2003), Lima.

⁴ La distinction qui est faite entre ces deux façons est théorique puisque, dans la pratique, une interaction peut se produire entre les deux.

⁵ Il y a lieu de s'interroger sur le cas dans lequel aucune infraction n'est constatée. Habituellement, l'inspection ne déclenche d'action qu'en cas d'infraction mais on peut se demander s'il ne conviendrait pas d'accorder une forme d'accréditation aux entreprises qui respectent le droit du travail. Au Pérou, cette question a été récemment examinée à partir d'un système de bonnes pratiques dans les relations professionnelles mais l'application n'a pas été possible pour diverses raisons.

⁶ En Argentine et au Pérou, des mesures allant dans ce sens se sont traduites par la signature d'accords entre les ministères du travail et les autorités fiscales. Les résultats sont assez intéressants.

que les entreprises pratiquant une concurrence déloyale soient sanctionnées; enfin, des mesures visant à améliorer les méthodes d'inspection (bases de données, définitions très précises, etc.) qui ne sont en général pas normalisées – l'inspection aussi doit être transparente, prévisible, ainsi que sûre d'elle-même.

278. Le Chili illustre une expérience assez réussie selon les critères généraux décrits dans les paragraphes précédents. Depuis la fin de 2003, ce pays applique un programme qui permet de remplacer une amende infligée à la suite d'une infraction au droit du travail par des activités de formation, une fois que les effets de l'infraction ont été corrigés. Le programme s'adresse à des micro-entrepreneurs (employant au maximum neuf personnes), qui généralement ignorent la législation du travail. Dans le cadre de ce programme, c'est obligatoirement le représentant légal de l'entreprise qui doit répondre à l'assignation du ministère. La démarche est simple. L'entrepreneur qui reçoit une amende peut déposer une demande de remplacement, qui sera acceptée ou rejetée par la direction du travail en fonction de ses antécédents (l'une des conditions est qu'il n'ait pas déjà, dans le courant de l'année, déposé une demande de remplacement concernant une autre amende). Le cours proposé, qui porte essentiellement sur la législation du travail et les outils de gestion de l'entreprise, a une durée de six heures à raison de deux sessions ou de quatre heures en une session (suivant le cas). Si l'entrepreneur fait une demande mais n'assiste pas au cours, il devra payer l'amende initiale multipliée par deux. Les résultats obtenus sont intéressants puisqu'en 2004 1 368 micro-entrepreneurs (dont 464 femmes) ont été formés dans le cadre de 126 ateliers. Le programme, qui a été mis en œuvre dans toutes les régions, a permis de former plus d'une centaine d'entrepreneurs par mois de fonctionnement. Ce chiffre est encourageant, vu la difficulté pour coordonner tous les aspects de ce service. Il est prévu de perfectionner le programme d'après l'expérience acquise tant par les utilisateurs que par les formateurs.

5.2.4. Amélioration des connaissances sur les marchés du travail et les conditions de travail

279. Il faut donc une administration du travail renforcée, mais aussi, autre élément fondamental pour la mise en place de l'Agenda de l'hémisphère pour la promotion du travail décent, une base d'information complète sur tous les déterminants du volume du marché du travail et de la rémunération des travailleurs ainsi que sur les conditions de travail dans les pays concernés. Depuis dix ans, la région a enregistré sur ce point des progrès notables grâce à plusieurs programmes qui ont amélioré de façon significative la qualité des enquêtes auprès des ménages. On dispose désormais d'informations plus précises sur l'insertion professionnelle des travailleurs, leur rémunération, leurs conditions de travail, la protection à laquelle ils ont accès, voire les modalités de leur engagement dans certains cas.

280. Ce travail statistique importe au plus haut point mais ne peut suffire cependant à dresser un tableau complet de la réalité du monde du travail. Les données issues des enquêtes auprès des ménages laissent apparaître les effets des problèmes relatifs au travail mais pas forcément leur causes. Elles permettent tout au plus de mettre au jour des causes qui relèvent des travailleurs eux-mêmes – niveau de formation insuffisant, caractéristiques liées à la personne, à l'environnement familial ou à la collectivité. Ce ne sont pas là cependant des causes essentielles comme le sont la structure de l'économie et la faible productivité. Il serait impossible ainsi d'établir la productivité en tenant compte uniquement des caractéristiques des travailleurs. Les moyens de production que ceux-ci utilisent, voire les tendances macroéconomiques, importent tout autant sinon davantage. Pour prendre la mesure de ces variables, il faut un système intégré de statistique du travail reposant sur les informations issues des enquêtes auprès des ménages et des entreprises tout comme sur les fichiers administratifs.

281. Il conviendrait dans cette perspective de viser en premier lieu à mettre à la disposition de toutes les administrations nationales une série d'indicateurs, dont des indicateurs du travail décent permettant d'assurer le suivi des politiques (couverture, efficacité, impact). Devraient s'y ajouter des indicateurs de la productivité

du travail, ce qui suppose l'élaboration d'enquêtes auprès des entreprises par l'intermédiaire d'un programme similaire à celui déjà mis en œuvre pour les enquêtes auprès des ménages (programme MECOVI), ainsi que des indicateurs relatifs à certaines catégories particulières telles que les migrants, les minorités ethniques et raciales et le secteur rural.

282. En parallèle à ce travail statistique, un processus d'analyse et de suivi des politiques s'impose. Le débat sur la politique de l'emploi dans la région se fonde en grande partie sur les informations issues des enquêtes auprès des ménages, de même que les projets de réforme du travail. Il est essentiel cependant que les coûts de mise en œuvre des politiques proposées restent inférieurs aux bénéfices attendus, et des études prospectives coûts-avantages doivent donc être entreprises. Des systèmes d'analyse structurés (publications, analyses, etc.) et axés sur des modèles d'équilibre général – du type envisagé par l'Argentine actuellement avec l'instauration au ministère du Travail d'une unité spécialisée dans l'analyse macroéconomique – seraient utiles au plus haut point pour préciser et examiner tous les aspects des mesures généralement envisagées. Il est indispensable que les stratégies proposées ne se fondent pas uniquement, comme c'est souvent le cas, sur des analyses classiques portant uniquement sur un équilibre partiel.

5.2.5. Des processus d'intégration institutionnalisés

283. A l'heure de la mondialisation, une bonne partie des politiques appliquées au niveau national sont d'un effet naturellement limité. L'intégration régionale en général et l'harmonisation des politiques en particulier revêtent donc pour certains aspects un caractère impératif. L'intérêt va croissant dans la région pour les processus d'intégration, qui visent aussi pour certains, au-delà de la seule sphère commerciale, voire économique, des objectifs politiques et sociaux. La question n'est pas simple et alimente le débat: cette intégration, qui doit contribuer à la création de richesse et de possibilités plus nombreuses en matière d'investissement et de commerce, doit-elle concerner aussi et expressément une composante sociale et, dans l'affirmative, de quelle nature? Une des formules envisageables consisterait à prévoir la participation des institutions créées dans le cadre des différents processus d'intégration à la mise en œuvre de l'Agenda de l'hémisphère ici proposé.

284. En matière d'intégration, l'attention des pays de la région s'est portée notamment sur le projet de système de coopération en matière d'administration du travail. Dans ce cadre, et à la demande de la Conférence interaméricaine des ministres du travail, le BIT, conjointement avec l'Organisation des Etats américains, a élaboré une proposition relative à la création d'un Réseau interaméricain d'administration du travail (RIAL) qui devrait se concrétiser très rapidement et bénéficier de l'appui de tous les pays de la région.

Conclusion

285. Je tiens pour conclure à répéter aux mandants de l'OIT dans les Amériques ma plus ferme conviction que le moment est venu d'inscrire la promotion du travail décent parmi les objectifs de développement national. Il faut pour cela que chacun applique des stratégies nationales adaptées, et l'Agenda de l'hémisphère proposé dans le présent document de même que les objectifs et politiques concrètement recommandés ici constituent, pour autant qu'ils soient adaptés aux particularités nationales, un cadre adéquat pour l'élaboration de ces stratégies. Le Bureau international du Travail aide les Etats Membres de l'OIT à exécuter des programmes de promotion du travail décent à l'appui de ces stratégies. Beaucoup reste à faire, mais nous sommes sur la bonne voie.

286. Mes remerciements vont à toutes les délégations qui ont participé à cette seizième Réunion régionale des Amériques. Je tiens à remercier aussi, en mon nom et au nom de l'OIT, le Président de la République fédérative du Brésil, qui a proposé que son pays accueille la réunion, de même que son ministre du Travail et les autorités qui nous ont prêté leur appui pour l'organisation de cette rencontre. Merci à tous.

Récents déclarations sur le travail décent dans les Amériques

| Année | Activité | Lieu | Janv. | Fév. | Mars | Avril | Mai | Juin | Juillet | Août | Sept. | Oct. | Nov. | Déc. |
|-------|--|-----------------------------------|-------|------|------|-------|-------|-------|---------|------|-------|-------|-------|------|
| 2003 | XIII ^e Conférence interaméricaine des ministres du Travail (CIMT) ¹ | Salvador de Bahia – Brésil | | | | | | | | | 24-26 | | | |
| | XIII ^e Sommet ibéro-américain des chefs d'Etat et de gouvernement ² | Santa Cruz de la Sierra – Bolivie | | | | | | | | | | | 14-15 | |
| 2004 | Déclaration de Nuevo León – Sommet extraordinaire des Amériques ³ | Monterrey – Mexique | 13 | | | | | | | | | | | |
| | Déclaration de Guadalajara – III ^e Sommet – Amérique latine et Caraïbes – Union européenne ⁴ | Guadalajara – Mexique | | | | | 28-29 | | | | | | | |
| | Conférence régionale sur l'emploi – MERCOSUR ⁵ | Buenos Aires – Argentine | | | | 15-16 | | | | | | | | |
| | XIV ^e Sommet ibéro-américain ⁶ | San José – Costa Rica | | | | | | | | | | | 19-20 | |
| | Conférence régionale sur l'emploi – ANDINA ⁷ | Lima – Pérou | | | | | | | | | | | 22-23 | |
| 2005 | Forum tripartite sous-régional pour l'emploi – Amérique centrale, Panama et République dominicaine ⁸ | Tegucigalpa – Honduras | | | | | | 28-30 | | | | | | |
| | XIV ^e CIMT ⁹ | Mexico DF – Mexique | | | | | | | | | 26-27 | | | |
| | XV ^e Sommet ibéro-américain ¹⁰ | Salamanca – Espagne | | | | | | | | | | 14-15 | | |
| | IV ^e Sommet des Amériques ¹¹ | Mar del Plata – Argentine | | | | | | | | | | | 4-5 | |

¹ http://www.oas.org/documents/ConferenciaTrabajoBrazil/DeclaracionSalvador_spa.pdf; http://www.oas.org/documents/ConferenciaTrabajoBrazil/PlanAccionSalvador_spa.pdf

² «Nous savons avec certitude que l'on ne résout pas le problème de la pauvreté par des plans d'assistance. Même si ces derniers constituent des palliatifs obligés jusqu'à la solution effective du problème, il convient d'éviter de déboucher sur une société divisée entre ceux qui possèdent un emploi et ceux qui sont assistés. C'est pourquoi nous proposons de mettre l'accent sur toutes les mesures nécessaires pour réduire le taux de chômage élevé qui pénalise nos sociétés, en créant les conditions propices au développement des entreprises et aux investissements productifs et en déployant des programmes de renforcement des capacités et de création d'emplois qui permettent d'intégrer les inactifs dans les activités productives. De même, nous réaffirmons notre conviction selon laquelle le travail décent, tel qu'il est conçu par l'OIT, représente l'instrument le plus efficace pour améliorer les conditions de vie de nos populations et augmenter leur part des fruits du progrès matériel et humain.»
<http://www.cumbresiberoamericanas.com>

Annexe (suite)

³ «Nous reconnaissons que la lutte contre la pauvreté, la faim et les inégalités sociales est un immense défi à relever pour un grand nombre de pays de l'hémisphère au XXI^e siècle. Nous sommes convaincus que des politiques économiques et sociales coordonnées et intégrées sont nécessaires pour surmonter l'inégalité des chances et la marginalisation, et que ces politiques sont les fondements d'une société plus juste. Nous soulignons que le travail, l'emploi et les revenus sont des éléments essentiels pour une politique sociale sans exclus (...). Nous sommes attachés aux principes du travail décent établis par l'Organisation internationale du Travail et nous assurerons l'application de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail, avec la conviction que le respect des droits et de la dignité des travailleurs est un élément essentiel pour réduire la pauvreté et assurer le développement social et économiquement durable de nos populations [...]» http://www.ftaa-alca.org/Summits/Monterrey/NLeon_s.asp

⁴ «Nous sommes attachés aux principes du travail décent proclamés par l'Organisation internationale du Travail et sommes convaincus que le respect des droits et de la dignité des travailleurs représente un élément vital pour parvenir à la réduction de la pauvreté et au développement social et économique durable de nos populations.» http://europa.eu.int/comm/world/lac-guada/declar/01_decl_polit_final_es.pdf

⁵ <http://www.trabajo.gov.ar/crem/contexto.htm>

⁶ «Nous réaffirmons qu'un investissement efficace dans l'éducation permettra de trouver les moyens de lutter avec succès contre le chômage qui freine la croissance et le développement de nos pays et qui menace d'exclusion sociale de vastes secteurs de la population. La formation continue et toutes les initiatives qui améliorent les qualifications techniques et professionnelles sont des instruments essentiels pour obtenir un emploi décent.» <http://www.oei.es/xivcumbredec.htm>

⁷ <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/act23-11-04.htm>

⁸ http://portal.oit.or.cr/dmdocuments/foro/declaracio_tripartita.pdf

⁹ http://www.oas.org/udse/espanol/cpo_trab_14minist.asp

¹⁰ «Nous réaffirmons notre engagement à établir des conditions propices à la création d'emplois en plus grand nombre et de meilleure qualité. De ce fait, nous accordons au travail décent, en tant que droit humain, une place centrale dans le programme d'activités ibéro-américain pour sa contribution importante au développement économique et social et en tant que moyen de susciter une répartition plus équitable des fruits de la croissance économique, en favorisant l'intégration sociale, le respect des droits des travailleurs et l'élévation du niveau de vie de nos populations.» <http://www.cumbre-iberoamericana.org/cumbrelberoamericana/ES/Prensa/comunicadosPrensa/15-10-2005-60.htm>

¹¹ <http://www.summit-americas.org/NextSummit-esp.htm>