Conférence internationale du Travail

99e session, 2010

Rapport III (Partie 1B)

Etude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi à la lumière de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Bureau international du Travail Genève

Etude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL GENÈVE

ISBN 978-92-2-221881-3 (imprimé)
ISBN 978-92-2-221882-0 (pdf Web)
ISSN 0251-3218

Première édition 2010

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.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

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.

ILC99-III(1B) -[2010-01-0011-01]-Fr.doc
Imprimé par le Bureau international du Travail, Genève, Suisse

Sommaire

Paragraphes

Introduction

Partie A. Instruments sur l'emploi **1-510**

Chapitre I. La convention (nº 122) sur la politique de l'emploi, 1964 1-95

Chapitre II. La convention (nº 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975 96-185

Chapitre III. La convention (nº 88) sur le service de l'emploi, 1948, et la convention (nº 181) sur les agences d'emploi privées, 1997 186-383

Chapitre IV. La recommandation (nº 189) sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998 384-436

Chapitre V. La recommandation (nº 193) sur la promotion des coopératives, 2002 437-510

Partie B. Aperçu global des politiques de l'emploi **511-699**

Chapitre I – Introduction 511-529

Chapitre II – Vue d'ensemble de la situation de l'emploi dans le monde 530-546

Chapitre III – Politiques de l'emploi 547-668

Chapitre IV – Remarques finales sur les politiques de l'emploi 669-699

Partie C. Pertinence continue des instruments sur l'emploi **700-782**

Chapitre I – L'état des ratifications 703-740

Chapitre II – Statut des instruments 741-754

Chapitre III – Suggestions des Membres pour l'action normative 755-769

Chapitre IV – Besoins identifiés et assistance technique demandée 770-777

Chapitre V – Objectifs stratégiques de l'OIT et promotion de l'emploi 778-782

Chapitre VI. Remarques finales: l'importance des instruments relatifs à l'emploi 783-807

Table des matières

Page

Introduction xi

Partie A. Instruments sur l'emploi **1**

Chapitre I. La convention (nº 122) sur la politique de l'emploi, 1964 1

1. Introduction 1
   a) Réaliser le droit au travail 2
   b) Plein emploi et développement 4
   c) Plein emploi et travail décent 5
2. Contenu des obligations découlant de la convention 6
   a) Formuler et appliquer un objectif essentiel 6
   b) Les objectifs de la politique de l'emploi 8
   c) Liens avec les autres objectifs économiques et sociaux 14
   d) Méthodes utilisées pour donner effet à la politique de l'emploi 17
   e) Consultations avec les représentants des milieux intéressés par les mesures prises dans le domaine de l'emploi 19

Synthèse: Convention nº 122 25

Chapitre II. La convention (nº 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975 27

1. Introduction 27
2. Le droit à l'éducation et à la formation 29
3. Contenu des obligations découlant de la convention 30
   a) Rapport entre mise en valeur des ressources humaines et emploi 30
   b) Rapport avec d'autres objectifs économiques, sociaux et culturels 33
   c) Promotion de l'égalité 35
   d) Le rôle des services publics de l'emploi et d'autres prestataires de formation 35
   e) Systèmes d'éducation et de formation ouverts, souples et complémentaires 36
4. Mesures d'application 39
   a) Politiques et programmes 39
   b) Dispositions constitutionnelles et action législative 40
   c) Accords tripartites 41

d) Information sur le marché du travail, conseils et orientation professionnelle 42
e) Formation professionnelle tout au long de la vie 43
f) Consultations en matière de mise en valeur des ressources humaines 45

Synthèse: Convention nº 142 52

Chapitre III. La convention (nº 88) sur le service de l'emploi, 1948, et la convention (nº 181) sur les agences d'emploi privées, 1997 53

1. Introduction 53
a) La convention (nº 88) sur le service de l'emploi, 1948 54
b) La convention (nº 96) sur les bureaux de placement payants (révisée), 1949 56
c) Vers l'adoption de la convention nº 181 56
d) L'adoption de la convention nº 181 57
e) Les évolutions récentes 58

2. Sujets couverts par l'étude d'ensemble en rapport avec les conventions nºs 88 et 181 59
a) L'instauration d'un service public de l'emploi 59
b) Consultation des partenaires sociaux 59
c) Coopération entre services publics et agences privées 62
d) Réglementation des agences d'emploi privées 66
e) Les recours 69
f) Contrôle et sanctions pénales 70

3. Vision d'ensemble des conventions nºs 88 et 181 71

a) Convention nº 88 71
— Structure et organisation 71
— Garantir un recrutement efficace 72
— Groupes cibles 75
— Personnel du service de l'emploi: qualifications et statut 77
— Démarche en direction des employeurs et des demandeurs d'emploi 78

b) Convention nº 181 78
— Définitions 78
— Protection des travailleurs des agences d'emploi 81
— Traitement et protection des données personnelles 84
— Champ d'application 85
— Interdictions et exclusions 85
Usage des clauses d'interdiction et d'exclusion par les Etats ayant ratifié la convention 86
Interdiction générale de mettre des honoraires ou frais à la charge des travailleurs 87
Dérogations 87
Pratique suivie par les Etats ayant ratifié la convention en matière d'honoraires et de frais 88

— Protection des droits fondamentaux 91
Liberté syndicale et négociation collective 91
Interdiction de la discrimination 91
Mesures contre l'utilisation du travail des enfants 93
Travail forcé 93
Médiation et migration pour l'emploi 94

Synthèse: Conventions n^{os} 88 et 181 99

Chapitre IV. La recommandation (n^{o} 189) sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998 101

1. Promotion des PME et création d'emplois 101
2. Domaines couverts par la recommandation n^{o} 189 qui sont examinés par la présente étude d'ensemble 102
   a) Mise en place d'un environnement propice à la création et à la croissance des PME 105
   b) Infrastructure de services 108
   c) Développement d'une culture d'entreprise 109

Synthèse: Recommandation n^{o} 189 112

Chapitre V. La recommandation (n^{o} 193) sur la promotion des coopératives, 2002 113

1. Introduction 113
2. Liens avec d'autres normes internationales favorisant l'identité coopérative 115
   a) Instruments internationaux 115
   b) Instruments régionaux 117
   c) Instruments de l'OIT 117
3. Champ d'application de la recommandation 119
   a) Mise en place d'un cadre national propice à la création et à la promotion des coopératives 119
   b) Développement des compétences pour les coopératives 125
4. Rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs et des organisations coopératives 126

Synthèse: Recommandation n^{o} 193 127

Partie B. Aperçu global des politiques de l'emploi 129

Chapitre I – Introduction 129

Chapitre II – Vue d'ensemble de la situation de l'emploi dans le monde 133

Chapitre III – Politiques de l'emploi 142

1. Les pays industrialisés 142
2. Les économies en transition 152
3. Les pays en développement 153

Chapitre IV – Remarques finales sur les politiques de l'emploi 170

Partie C. Pertinence continue des instruments sur l'emploi **177**

Chapitre I – L'état des ratifications 177

a) Convention n° 88 178
b) Convention n° 122 179
c) Convention n° 142 180
d) Convention n° 181 181

Chapitre II – Statut des instruments 184

a) Convention n° 88 184
b) Convention n° 122 185
c) Convention n° 142 185
d) Convention n° 181 186
e) Recommandations nos 189 et 193 186

Chapitre III – Suggestions des Membres pour l'action normative 186

Chapitre IV – Besoins identifiés et assistance technique demandée 189

Chapitre V – Objectifs stratégiques de l'OIT et promotion de l'emploi 190

Chapitre VI. Remarques finales: l'importance des instruments relatifs à l'emploi 193

Annexes

A. Questionnaire au titre de l'article 19 sur l'emploi 199

B. Perspectives de ratification 205

C. Liste des ratifications – Convention (nº 88) sur le service de l'emploi, 1948 211

D. Liste des ratifications – Convention (nº 122) sur la politique de l'emploi, 1964 215

E. Liste des ratifications – Convention (nº 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975 219

F. Liste des ratifications – Convention (nº 181) sur les agences d'emploi privées, 1997 223

Introduction

La présente étude d'ensemble relative aux instruments de l'emploi a été préparée en prenant en considération que la promotion de l'emploi est le premier des quatre objectifs stratégiques mis en valeur dans la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (Déclaration sur la justice sociale) [1]. Traiter de la question de l'emploi se révèle donc urgent et d'une importance capitale, surtout dans le contexte de la crise économique mondiale actuelle. De plus, sachant que la Déclaration sur la justice sociale a appelé l'OIT à concevoir une approche plus cohérente fondée sur la collaboration et la coordination pour réaliser les objectifs stratégiques, le Conseil d'administration a décidé de se concentrer sur l'emploi, qui sera la première question à être examinée à la 99e session de la Conférence (2010). Enfin, la commission a pris en compte la résolution «Surmonter la crise: un Pacte mondial pour l'emploi» adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 98e session (2009), particulièrement à la section relative aux «Principes visant à promouvoir la reprise et le développement» qui reprend le contenu des conventions et recommandations traitées dans la présente étude d'ensemble.

La synchronisation entre les sujets des études d'ensemble et des rapports sur les questions récurrentes a pour objectif de promouvoir une meilleure cohérence entre le travail normatif et la politique économique et sociale que l'Organisation tend à réaliser. Cette étude d'ensemble est pertinente dans le sens où elle offre une opportunité pour se pencher sur le suivi du Pacte mondial pour l'emploi, à travers une analyse des lois, des pratiques et des politiques des pays dans leur application des instruments relatifs à l'emploi qui jouent un rôle clé dans la réalisation du droit au travail en tant que droit de l'homme. Par conséquent, la commission estime que l'adoption d'une approche innovante pourra contribuer à atteindre cet objectif, et ainsi mieux intégrer les principes normatifs de la politique de l'emploi avec les considérations économiques et sociales actuelles. La commission espère que cette approche sera complémentaire à celle de la révision du travail de l'OIT sur la politique de l'emploi qui sera le principal objet de la question récurrente.

[1] Les quatre objectifs stratégiques sont: i) promouvoir l'emploi en créant un environnement institutionnel et économique durable; ii) prendre et renforcer des mesures de protection sociale – sécurité sociale et protection des travailleurs – durables et adaptées aux circonstances nationales; iii) promouvoir le dialogue social et le tripartisme en tant que méthodes les plus aptes; et iv) respecter, promouvoir et mettre en œuvre les principes et droits fondamentaux au travail, qui revêtent une importance particulière en tant que droits et conditions nécessaires à la pleine réalisation des objectifs stratégiques. Voir plus amplement: *Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 97e session, Genève, 10 juin 2008, pp. 9-11.

Plan

L'étude d'ensemble s'articule autour de trois parties. La commission présente, dans la partie A, le contexte historique dans lequel les instruments de cette étude ont été adoptés ainsi que leurs liens avec les autres normes internationales. La commission examine, par la suite, le contenu juridique de ces six instruments et décrit les principaux enjeux soulevés par les réponses communiquées dans le questionnaire par les gouvernements et les partenaires sociaux [2]. De plus, la partie A fournit une analyse détaillée des obligations mentionnées dans chacune des conventions illustrant ainsi leur mise en œuvre avec des exemples de la pratique nationale des Etats Membres, figurant dans les récents commentaires de la commission d'experts et également dans les réponses au questionnaire. La commission examine aussi les moyens mis en place par les gouvernements pour donner effet aux recommandations.

En se basant sur les éléments clés de politiques de l'emploi figurant dans l'analyse juridique de la partie A, la commission, dans la partie B, présente et analyse des données économiques sur l'emploi, disponibles pour les instruments couverts par l'étude d'ensemble.

Dans la partie C est examinée la pertinence continue des instruments sur l'emploi discutés antérieurement. La commission examine les réponses des Etats Membres au questionnaire qui demande des informations aux pays qui n'ont pas ratifié les conventions traitées par l'étude d'ensemble, afin de décrire les obstacles ou autres raisons qui empêchent ou retardent la ratification ou les perspectives de ratification. Une fois les obstacles et les perspectives de ratification identifiés, la commission analyse le statut des instruments tel qu'identifié par le Groupe de travail sur la politique et la révision des normes et lors des discussions du Conseil d'administration. Enfin, à travers les informations recueillies dans le questionnaire, la commission étudie les recommandations formulées par les Etats Membres au sujet de l'action normative de l'OIT concernant les instruments et de leurs demandes d'assistance technique.

Informations disponibles

Les informations dont dispose la commission consistent en des rapports communiqués par 108 gouvernements, en vertu de l'article 19 de la Constitution [3]. La commission note que, parmi les rapports reçus, 39 sont parvenus avant le 31 mai 2009, date à laquelle les rapports étaient dus, et 69 rapports ont été reçus par la suite [4]. Prenant en considération le nouveau format du questionnaire et le délai limité accordé pour le compléter, la commission a apprécié les efforts fournis par les gouvernements pour compléter le questionnaire.

La commission a également recouru aux informations contenues dans les rapports fournis en application de l'article 22 de la Constitution par les pays ayant ratifié l'une ou l'autre des conventions. De plus, la commission a entièrement utilisé les informations contenues dans le questionnaire sur l'emploi, tenant compte des neuf observations émanant des organisations d'employeurs et des 35 observations émanant des

[2] Le questionnaire est produit dans l'annexe A.

[3] Informations obtenues à la date du 11 décembre 2009.

[4] L'annexe B contient des informations sur les rapports demandés et les rapports reçus.

organisations de travailleurs, de 29 pays [5]. La commission a apprécié la contribution des partenaires sociaux.

La commission a apprécié les efforts du Bureau accordant aux constituants la possibilité d'accéder et de répondre en ligne au questionnaire. Ceci a permis à la commission de recevoir un grand nombre de réponses. La commission note également que le questionnaire a été traduit en arabe.

La commission note que le Bureau de Genève ainsi que les bureaux régionaux ont financé des activités de coopération technique sur le terrain, ce qui a permis d'obtenir des réponses complètes et substantielles. La commission note que plusieurs pays d'Afrique (Bénin, Burkina Faso, Malawi, Mali et Rwanda) et certains pays d'Asie (Mongolie, Népal et Viet Nam) ont bénéficié d'une assistance requise du Bureau pour compléter le questionnaire avec les informations appropriées. Le Bureau a, par ailleurs, préparé des études de profils par pays, en s'appuyant sur les informations communiquées par certains pays dans leurs rapports sur les conventions ratifiées (n^{os} 88, 122, 142 et 181). Les réponses reçues ont été communiquées aux différents départements compétents du Bureau afin que les demandes d'assistance technique formulées par les gouvernements soient traitées de manière coordonnée.

En conformité avec cette approche, la commission demande que toutes les informations reçues dans les diverses réponses ainsi que les études de profils par pays soient mises à la disposition des constituants.

Réflexions

La commission note qu'à travers les différents efforts mentionnés elle a reçu un nombre important de réponses au questionnaire. Etant donné le nouveau format du questionnaire, la commission estime qu'il est utile de tirer quelques leçons de cette présente étude d'ensemble afin de s'assurer que les futurs questionnaires et les prochaines études d'ensemble soient à chaque fois plus instructifs et utiles.

En prenant en compte les leçons qu'elle tire des réponses reçues, la commission note que bien que des efforts étaient menés pour obtenir des réponses de haute qualité,

[5] Allemagne (Confédération allemande des syndicats (DGB)), Argentine (Centrale des travailleurs argentins (CTA)), Australie (Conseil australien des syndicats (ACTU)), Bangladesh (Fédération des employeurs du Bangladesh (BEF)), Brésil (Força Sindical), Canada (Confédération des syndicats nationaux (CSN)), Chine (Fédération des entreprises de Chine (CEF)), Colombie (Confédération générale du travail (CGT)), République dominicaine (Confédération nationale d'unité syndicale), Gambie (GTUC-GCCI-GWC), Inde (Centre de coordination des syndicats, Organisation nationale des industriels de l'Inde (AIMO)), Italie (Confédération des coopératives italiennes (CONFCOOPERATIVE), Confédération générale du commerce, du tourisme et des services (CONFCOMMERCIO), Confédération générale italienne du travail (CGIL), Confédération italienne des dirigeants et autres professionnels (CIDA), Confédération italienne des syndicats des travailleurs (CISL), Jordanie (Chambre de l'industrie de Jordanie), Nouvelle-Zélande (Business Nouvelle-Zélande, Conseil des syndicats de Nouvelle-Zélande (NZCTU)), Pakistan (Fédération des travailleurs du Pakistan (PWF)), Pérou (Confédération générale des travailleurs du Pérou (CGTP), Centrale autonome des travailleurs du Pérou (CAT), Centrale unitaire des travailleurs du Pérou (CUT), Chambre du commerce de Lima (CCL)), Pologne (Syndicat indépendant et autonome «Solidarnosc»), Portugal (Confédération de l'industrie portugaise (CIP), Union générale des travailleurs (UGT)), Royaume-Uni (Congrès des syndicats (TUC)), Sénégal (Union nationale des syndicats autonomes du Sénégal), Serbie (Confédération des syndicats autonomes de Serbie, Confédération des syndicats «Nezavisnost», Union des employeurs de la Serbie), Slovénie (Association des employeurs de Slovénie), Sri Lanka (Syndicat des travailleurs des plantations Lanka Jathika (LJEWU)), Suède (Confédération des entreprises de la Suède (CSE), Confédération suédoise des syndicats (LO)), Suisse (Union patronale suisse (UPS), Union syndicale suisse (USS/SGB)), République tchèque (Confédération tchéco-morave des syndicats (CMKOS)), Thaïlande (Congrès national du travail de Thaïlande), Turquie (Confédération des syndicats turcs (TÜRK-İŞ)), République bolivarienne du Venezuela (Centrale unitaire des travailleurs du Venezuela (CUTV), Confédération des syndicats autonomes (CODESA)).

plusieurs rapports ne contenaient que des informations peu substantielles sur des textes législatifs ou des documents de politique générale. La commission rappelle que le questionnaire contenait une partie *obligatoire* demandant aux Etats Membres de discuter l'impact des instruments sur l'emploi, incluant les obstacles à la ratification, les suggestions concernant les actions normatives de l'OIT et les demandes d'assistance. Le questionnaire comprend également une partie *facultative* demandant aux pays de fournir des commentaires, entre autres, sur l'efficacité et l'impact des instruments sur l'emploi, l'impact que ces instruments ont eu et l'influence globale. La commission note que certains gouvernements ont choisi de ne pas répondre à cette partie facultative. Par conséquent, un certain nombre de réponses ne contenaient pas suffisamment d'informations permettant à la commission de comprendre les choix politiques des pays en matière des instruments relatifs à l'emploi. Se référant aux futurs questionnaires, la commission suggère que les informations requises dans la partie facultative figurent dorénavant dans la partie obligatoire. La commission estime également qu'il serait utile de revoir le questionnaire pour apporter de nouvelles modifications, telles que des définitions précises de concepts, afin de permettre une meilleure réflexion comparative entre les réponses des pays.

Cependant, et en dépit de ce besoin de révision, la commission se réjouit de constater que ce nouveau questionnaire a permis d'atteindre les objectifs de l'étude d'ensemble. Une grande partie des informations recueillies a facilité l'examen des normes, politiques, objectifs et pratiques relatives à l'emploi. La commission espère que cette étude d'ensemble apportera des commentaires efficaces en matière d'actions et programmes menés par les Etats Membres individuellement. La commission souhaiterait mettre l'accent sur les progrès réalisés par les Etats Membres suite à la ratification, à la mise en œuvre ou à l'application des instruments pertinents ainsi que les obstacles qu'ils ont rencontrés dans leurs efforts. La commission est consciente du fait que les exemples qu'elle a mis en évidence, même s'ils sont des cas utiles à prendre en considération, ne prétendent pas indiquer le degré de conformité ou de non-conformité de chaque Etat Membre vis-à-vis des conventions.

Les avancements technologiques en matière de communication permettant, aujourd'hui à beaucoup de lecteurs d'accéder facilement à la plupart des textes législatifs ou réglementaires mentionnés dans la présente étude d'ensemble, il a donc été possible, contrairement aux précédentes études d'ensemble, de limiter l'utilisation des notes de bas de page.

Alors qu'il pourrait ressortir de cette nouvelle approche thématique, aussi bien des défaillances que des forces, la commission exprime l'espoir que les Etats Membres puissent tirer avantage des informations, des données et des analyses présentées dans cette étude d'ensemble.

Partie A. Instruments sur l'emploi

Chapitre I

La convention (nº 122) sur la politique de l'emploi, 1964

1. Introduction

1. Le mandat de l'Organisation internationale du Travail en matière de promotion de l'emploi est établi dans son document constitutif. Dans son préambule, la Constitution de l'OIT cite la lutte contre le chômage comme l'un des moyens d'améliorer les conditions de travail synonymes pour un grand nombre de personnes d'injustice, de misère et de privations susceptibles d'engendrer un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelle sont mises en danger.

2. La Déclaration de Philadelphie de 1944, par la suite incorporée dans la Constitution, reconnaît «l'obligation solennelle pour l'Organisation internationale du Travail de seconder la mise en œuvre, parmi les différentes nations du monde, des programmes propres à réaliser [...] la plénitude de l'emploi» et, dès lors, le mandat de l'Organisation d'agir sur la création d'emplois.

3. Tout au long des années cinquante et pendant une partie des années soixante, l'OIT a contribué de façon décisive aux efforts déployés par le système des Nations Unies pour élever le niveau de vie par la croissance économique dans les pays en développement. Avec l'augmentation du nombre de Membres de l'Organisation, l'accent a été mis sur les graves difficultés rencontrées par les pays en développement pour permettre à leur population en expansion de prendre pleinement part au progrès économique et social. C'est dans ce contexte que l'Organisation a tenu une réunion d'experts sur les objectifs d'emploi dans le développement économique, qui a servi d'introduction à une discussion générale sur les problèmes et politiques de l'emploi à la Conférence de 1961. La Conférence a ensuite adopté une résolution appelant à l'adoption de normes de l'OIT en la matière [1].

4. Se fondant sur les travaux d'une conférence technique préparatoire sur la politique de l'emploi tenue en 1963, la Conférence a adopté la convention (nº 122) sur la politique de l'emploi, 1964, et la recommandation (nº 122) sur la politique de l'emploi, 1964. A cette occasion, elle a aussi adopté une résolution concernant les mesures à prendre sur le plan international pour faciliter la réalisation des objectifs de l'emploi et une résolution concernant les activités de l'OIT dans le domaine de la politique de l'emploi [2].

[1] CIT, 45e session, 1961, résolution nº 22, *Compte rendu des travaux*, pp. 950-951.

[2] CIT, 48e session, Genève, 1964, annexe XVII, pp. 872-873.

5. A sa 51e session (1967), la Conférence a adopté une résolution traitant de la coopération internationale pour le développement économique et social, qui demandait notamment au Directeur général de préparer un plan de travail pour l'emploi et les ressources humaines. Le Programme mondial de l'emploi a alors été présenté comme la contribution de l'OIT à la stratégie internationale du développement pour la Décennie des Nations Unies pour le développement. Ce programme cherchait à introduire une approche du développement et de la lutte contre la pauvreté qui soit axée sur l'emploi, grâce à l'interaction constante entre la recherche, l'analyse des politiques et les activités pratiques.

6. Dans l'objectif d'évaluer l'approche de l'emploi et du développement, pour comprendre et tirer des conclusions générales qui guideraient l'OIT et ses Etats Membres dans leur action future contre le chômage et la pauvreté, la Conférence a adopté une résolution appelant à convoquer une Conférence mondiale tripartite sur l'emploi, la répartition du revenu, le progrès social et la division internationale du travail.

7. Réunie en 1976, la Conférence mondiale sur l'emploi a adopté une déclaration de principes et un programme d'action [3] qui réaffirmaient la nécessité de créer suffisamment d'emplois dans les pays en développement pour parvenir au plein emploi. En outre, la Conférence a fait de la réalisation du plein emploi et de la satisfaction des besoins essentiels de tous des objectifs primordiaux qui doivent être au cœur des efforts de développement national et des relations économiques internationales.

8. En 1979, la Conférence internationale du Travail a renouvelé son appui à la Déclaration de principes et au programme d'action en adoptant une résolution relative à la suite à donner à la Conférence mondiale sur l'emploi, qui invitait le Conseil d'administration à placer la question de la révision des instruments concernant la politique de l'emploi à l'ordre du jour de la plus proche session possible de la Conférence [4]. Dans cet esprit, en 1984, la Conférence internationale du Travail a adopté la recommandation (no 169) concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires), 1984, qui a permis de replacer la convention (no 122) sur la politique de l'emploi, 1964, dans le cadre plus large de la Déclaration de principes et du programme d'action de 1976.

9. La commission rappelle que le formulaire de rapport approuvé par le Conseil d'administration pour la convention (no 122) sur la politique de l'emploi, 1964, conformément à l'article 22 de la Constitution de l'OIT, attirait l'attention sur la Déclaration de principes et le programme d'action de 1976.

a) Réaliser le droit au travail

10. Il est évident que les auteurs du texte de la convention (no 122) sur la politique de l'emploi, 1964, ont été attentifs à ce qui, dans les questions abordées par la convention, touchait aux droits de l'homme. A cet égard, le préambule de la convention se réfère à la Déclaration universelle des droits de l'homme qui dispose que «toute personne a droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage».

[3] BIT: Déclaration de principes et programme d'action adoptés par la Conférence mondiale tripartite sur l'emploi, la répartition du revenu, le progrès social et la division internationale du travail, Genève, 4-17 juin 1976 (Genève, BIT, 1976).

[4] CIT, 65e session, Genève, 1979, Résolution concernant la suite à donner à la Conférence mondiale sur l'emploi, *Compte rendu provisoire* no 42, pp. 42/12-42/15.

11. La commission note que, deux ans après l'adoption de la convention n° 122, les Nations Unies ont adopté le Pacte international de 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, dont l'article 6, paragraphe 1, a également reconnu que «le droit au travail […] comprend le droit qu'a toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté, et [que les Etats parties prendront] des mesures appropriées pour sauvegarder ce droit». Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a souligné que le droit au travail «ne saurait se comprendre comme un droit absolu et inconditionnel d'obtenir un emploi». Toutefois, il a déclaré que le droit au travail comprend «le droit de tout être humain de décider librement d'accepter ou de choisir un travail», notamment «de ne pas être forcé de quelque manière que ce soit à exercer ou prendre un emploi et le droit de bénéficier d'un système de protection garantissant à chaque travailleur l'accès à l'emploi» [5].

12. La commission note aussi que la recommandation (n° 169) concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires), adoptée en 1984, a rajouté un élément en faveur des droits de l'homme dans la mise en œuvre des objectifs de la convention. Elle a introduit l'idée que «la promotion du plein emploi productif et librement choisi prévu par la convention et la recommandation n° 122 devrait être considérée comme le moyen d'assurer dans la pratique la mise en œuvre du droit au travail» (paragraphe 1). La recommandation n° 169 prévoit en outre que «la pleine reconnaissance par les Membres du droit au travail devrait être liée à la mise en œuvre de politiques économiques et sociales ayant pour but de promouvoir le plein emploi productif et librement choisi» (paragraphe 2).

13. Dans un contexte marqué par l'affirmation de la dimension Droits de l'homme, la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, est identifiée, dans le suivi de la Déclaration sur la justice sociale, comme faisant partie des normes les plus importantes du point de vue de la gouvernance [6].

14. Comme la commission l'a noté au paragraphe 63 de l'étude d'ensemble de 2004 [7], de nombreux pays ont fait figurer une politique visant à promouvoir le plein emploi ou le droit au travail dans leur Constitution ou leurs textes législatifs. Les réponses au questionnaire en donnent des exemples plus récents. Dans sa contribution à l'étude d'ensemble, le gouvernement du Népal se réfère à la phase de transition politique qu'il traverse actuellement et, en particulier, à la Constitution provisoire de 2007. La commission note ainsi que, dans sa section 18, la Constitution provisoire dispose que «tout citoyen doit avoir droit à l'emploi tel que prévu par la loi». Le Rwanda accorde une place particulière à l'emploi dans sa Constitution de 2003 en énonçant (article 37) que «toute personne a droit au libre choix de son travail». Ces deux constitutions soulignent l'importance du droit au travail dans les situations suivant un conflit.

15. La commission note que les instruments concernant la politique de l'emploi servent de cadre pour guider les initiatives politiques et législatives en vue de la réalisation du droit au travail. Ils aident à formuler les questions que les gouvernements et les

[5] Observation générale n° 18, *Le droit au travail (art. 6 du Pacte)*, adoptée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies en 2005, paragr. 6.

[6] Note de bas de page 1, partie II A, alinéa vi), du suivi de la Déclaration sur la justice sociale.

[7] *Promouvoir l'emploi. Politiques. Compétences. Entreprises.* Etude d'ensemble relative à la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, et à la recommandation (n° 169) concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires), 1984, ainsi qu'aux aspects se rapportant à la promotion du plein emploi, productif et librement choisi de la convention (n° 141) sur les organisations de travailleurs ruraux, 1975, et de la recommandation (n° 189) sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998, rapport III (Partie 1B), CIT, 92e session, 2004.

partenaires sociaux doivent aborder pour concevoir et appliquer la politique de l'emploi comme un moyen de réaliser le droit au travail.

16. A cet égard, la commission note qu'un certain nombre de pays ont établi le lien entre conception et poursuite d'une politique de l'emploi et mise en œuvre du droit au travail. Ainsi, à l'article 30, la Constitution du Bénin de 1990 dispose que «l'Etat reconnaît à tous les citoyens le droit au travail et s'efforce de créer les conditions qui rendent la jouissance de ce droit effective et garantissent au travailleur la juste rétribution de ses services ou de sa production.» A l'article 20, la Constitution des Emirats arabes unis de 1971 énonce que «la société doit considérer le travail comme l'un des fondements de son progrès. Elle doit s'attacher à fournir du travail à ses citoyens, leur permettre d'obtenir des qualifications et offrir des conditions adéquates à cet effet, par une législation qui protège les droits des travailleurs et les intérêts des employeurs à la lumière de la législation relative aux travailleurs développée au plan international». De même, l'article 80 de la Constitution de 1987 du Nicaragua et l'article 60 de la Constitution de 1972 du Panama disposent que le travail est un droit et que l'Etat devra élaborer des politiques de l'emploi visant le plein emploi.

17. La commission note en outre que, pour donner effet au droit au travail d'une manière constructive et durable, les efforts de mise en œuvre de la convention déployés par les gouvernements devraient se fonder sur le respect de tous les droits de l'homme tels qu'incorporés dans les pactes de 1966. A cet égard, le gouvernement du Rwanda a indiqué que le but principal de sa politique nationale de l'emploi de décembre 2007 est de «réaliser autant que possible le plein emploi productif et librement choisi grâce à une croissance économique à forte intensité de main-d'œuvre en conformité avec la dignité et le respect des droits fondamentaux de l'homme». De même, à l'article 170, la Constitution du Brésil de 1988 déclare que l'ordre économique est «basé sur la reconnaissance de la valeur du travail humain» et «censé garantir à chacun une existence digne», en s'attachant notamment à «réaliser le plein emploi».

18. Dans sa réponse au questionnaire, le gouvernement de la Suisse a indiqué que la Constitution fédérale de la Suisse s'inspire des recommandations du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, et qu'elle reconnaît à présent «comme but pour la Confédération et les cantons un engagement afin que toute personne capable de travailler puisse assurer son entretien par un travail exercé dans des conditions équitables» (art. 41). De même, dans l'article 75, paragraphe 22, de sa Constitution, l'Argentine reconnaît un statut constitutionnel au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, parmi d'autres instruments tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme. Le gouvernement de l'Argentine a indiqué que la teneur de la convention n° 122 constitue l'axe central de sa politique en matière d'emploi et de travail.

b) Plein emploi et développement

19. La relation entre l'emploi et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a été reconnue par le Sommet mondial pour le développement social en 1995 et par la vingt-quatrième session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies en 2000 qui, entre autres choses, a invité l'OIT à mettre en place une stratégie internationale cohérente et coordonnée pour la promotion de l'emploi productif librement choisi. Dans ce contexte, la Commission de l'emploi et de la politique sociale du Conseil d'administration a défini les éléments clés de l'Agenda global pour l'emploi permettant, par la création d'emplois productifs, d'améliorer les conditions de vie de centaines de

millions de chômeurs ou de travailleurs trop mal rémunérés pour pouvoir échapper à la pauvreté avec leur famille [8].

20. Ce lien entre plein emploi et développement a été de nouveau confirmé par la résolution 60/1 de l'Assemblée générale des Nations Unies concernant le document final du Sommet mondial de 2005, dans laquelle les chefs d'Etat et de gouvernement se disaient résolument en faveur «d'une mondialisation équitable et [décidés] 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 [leurs] politiques nationales et internationales en la matière et de [leurs] stratégies nationales de développement, y compris celles qui visent à réduire la pauvreté, dans le cadre de [leurs] efforts pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement [...]» [9]. La mise en œuvre de la convention n° 122 constitue donc un instrument particulièrement précieux pour les efforts tendant à la réalisation des objectifs du Millénaire.

c) Plein emploi et travail décent

21. En 2008, à sa 97e session, la Conférence a adopté la Déclaration sur la justice sociale qui reconnaît et déclare que les engagements et les efforts des Membres de l'Organisation visant à mettre en œuvre le mandat constitutionnel de l'OIT, notamment par l'intermédiaire des normes internationales du travail, et à placer le plein emploi productif et le travail décent au cœur des politiques économiques et sociales, devraient se fonder sur les quatre objectifs stratégiques de l'OIT, qui sont d'égale importance.

22. A cet égard, parmi ces quatre objectifs stratégiques, la Déclaration de 2008 précise qu'en matière d'emploi il s'agit de «promouvoir l'emploi en créant un environnement institutionnel et économique durable de telle sorte que les individus puissent acquérir et actualiser les capacités et les compétences nécessaires leur permettant de travailler de manière productive pour leur épanouissement personnel et le bien-être collectif; que l'ensemble des entreprises, qu'elles soient publiques ou privées, soient durables, afin de favoriser la croissance et de créer davantage de possibilités et de perspectives d'emploi et de revenu pour tous; que les sociétés puissent réaliser leurs objectifs de développement économique et de progrès social, et atteindre un bon niveau de vie».

23. Les dirigeants du G20 ont eux aussi noté le rôle que jouent des politiques actives du marché du travail dans la prise en compte de l'aspect humain de la crise économique et financière. A cet égard, les dirigeants présents au Sommet de Londres d'avril 2009, reconnaissant la dimension humaine de la crise, se sont engagés à «soutenir ceux qui sont touchés par la crise en créant des opportunités d'emploi à travers des mesures de soutien au revenu» et à «[établir] un marché du travail juste et favorable à un équilibre entre la vie de famille et la vie professionnelle, à la fois pour les femmes et les hommes», par des mesures telles que «des politiques actives du marché du travail» [10]. Au Sommet de Pittsburgh, en septembre 2009, les dirigeants du G20 ont réitéré leur engagement à placer l'emploi de qualité au cœur de la reprise dans le nouveau cadre en vue d'une croissance forte, durable et équilibrée, laquelle requiert «des réformes structurelles

[8] Document GB.282/ESP/1/1.

[9] Résolution 60/1 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 septembre 2005 concernant le document final du Sommet mondial de 2005, paragr. 47. La commission d'experts a également pris note de cette résolution dans les observations générales relatives à la convention concernant la politique de l'emploi dans son rapport de 2006, p. 301.

[10] Déclaration des dirigeants du G20, Plan de relance mondial, Londres, 2 avril 2009, paragr. 26.

permettant de créer des marchés du travail plus inclusifs, des politiques actives du marché du travail et des programmes d'enseignement et de formation de qualité» [11].

24. A sa 98e session (2009), la Conférence a adopté une résolution: «Surmonter la crise: un Pacte mondial pour l'emploi». Il y est indiqué que l'action en faveur de la reprise et du développement devra être guidée par l'Agenda du travail décent et la Déclaration de 2008. Le document souligne, entre autres principes pour l'action, celui de «promouvoir les normes fondamentales du travail et autres normes internationales du travail qui favorisent la relance de l'activité économique et le redressement de l'emploi et qui réduisent les inégalités entre hommes et femmes» [12]. La Conférence déclare que «pour limiter le risque du chômage de longue durée et le développement du secteur informel, deux tendances difficiles à inverser, nous devons favoriser la création d'emplois et aider les personnes à retrouver du travail. Pour y parvenir, nous sommes convenus de mettre le plein emploi productif et le travail décent au centre des ripostes à la crise». Celles-ci peuvent notamment consister à aider les demandeurs d'emploi en mettant en œuvre des politiques actives du marché du travail efficaces et bien ciblées [13].

2. Contenu des obligations découlant de la convention

25. L'article 1, paragraphe 1, de la convention est libellé comme suit: «En vue de stimuler la croissance et le développement économiques, d'élever les niveaux de vie, de répondre aux besoins de main-d'œuvre et de résoudre le problème du chômage et du sous-emploi, tout Membre formulera et appliquera, comme un objectif essentiel, une politique active visant à promouvoir le plein emploi, productif et librement choisi.» Le contenu et la signification de chacun des éléments de cette disposition sont examinés ci-après.

a) Formuler et appliquer un objectif essentiel

26. L'obligation fondamentale de tous les Etats parties à la convention est d'annoncer leur politique de l'emploi dans une déclaration officielle explicite. Cette déclaration peut être considérée comme le fondement des efforts qui doivent être déployés pour atteindre les objectifs fixés par la convention. D'une manière générale, la pratique nationale a montré que, pour que les objectifs de la convention se voient assigner la place qu'ils méritent dans la politique gouvernementale, il est capital que les pays s'engagent expressément à inscrire la mise en œuvre d'une politique active de l'emploi au nombre des priorités nationales.

27. La convention impose à l'Etat concerné de faire apparaître la politique de l'emploi au nombre des principales priorités nationales. Il en résulte que la mise en œuvre d'une politique active de l'emploi doit être l'un des objectifs majeurs de la politique macroéconomique, laquelle doit de ce fait accorder une large place à l'élaboration et à la mise en place de cette politique. La commission a déjà fait observer que «l'objectif du plein emploi productif ne doit pas apparaître au terme de la réflexion mais doit plutôt être envisagé tout au long du processus de formulation de la politique macroéconomique» [14].

[11] Déclaration des dirigeants du G20, Sommet de Pittsburgh: «Placer les emplois de qualité au cœur de la reprise», Pittsburgh, 25 sept. 2009, paragr. 44.

[12] *Surmonter la crise: un Pacte mondial pour l'emploi*, CIT, 98e session, Genève, 2009, *Compte rendu provisoire* no 19A, paragr. 9 (7).

[13] *Ibid.*, paragr. 11.

[14] Voir les remarques générales concernant la convention no 122 dans le rapport de 2006, p. 325.

28. La commission note que la déclaration officielle explicite peut être formulée de diverses manières. Certains pays, par exemple, annoncent l'objectif du plein emploi; d'autres énoncent les tâches que l'Etat doit entreprendre pour mettre en place l'ensemble des conditions qui permettent d'assurer la réalisation concrète du droit au travail. La commission note en outre que la politique nationale de l'emploi peut revêtir diverses formes. Certains pays, par exemple, inscrivent une déclaration d'ordre général dans leur Constitution et leur législation primaire; d'autres prévoient des indications plus précises dans la législation secondaire et les outils stratégiques qui véhiculent leur politique de l'emploi; d'autres encore se réfèrent aux stratégies mentionnées dans les déclarations du chef du gouvernement, ou intègrent la politique de l'emploi dans leur stratégie de réduction de la pauvreté ou leurs plans nationaux de développement.

29. La commission note que les pays qui se sont dotés récemment d'une Constitution y font figurer la promotion de l'emploi en bonne place. Ainsi, en vertu de l'article 33 de la Constitution de l'Equateur de 2008, le travail est un droit social et économique, un facteur d'épanouissement personnel et le fondement de l'économie. Elle fait obligation à l'Etat de garantir aux travailleurs le plein respect de leur dignité, une vie décente, une rémunération équitable et un emploi librement choisi ou accepté et ne nuisant pas à la santé. L'article 54 de la Constitution de la Bolivie de 2009 dispose qu'il incombe à l'Etat de mettre en place des politiques de l'emploi aptes à enrayer le chômage et le sous-emploi, le but étant de créer et de maintenir les conditions nécessaires pour assurer un emploi décent et équitablement rémunéré à tous les travailleurs. La Constitution de la République de l'Ouganda consacre également l'importance capitale de l'emploi. Le manifeste présidentiel de 2006, destiné à assurer l'application effective des dispositions de la Constitution, précise que le gouvernement s'est engagé à prendre toutes les mesures nécessaires pour créer des emplois pour tous et assurer la protection et la promotion des droits des travailleurs.

30. Bien qu'il n'ait pas ratifié la convention n° 122, le Népal indique s'être doté en 2005 d'une politique du travail et de l'emploi, dont l'un des objectifs est de mettre en place les conditions susceptibles d'attirer les investissements, en s'appuyant notamment sur une main-d'œuvre productive, et d'ouvrir ainsi un potentiel de créations d'emplois susceptible d'assurer durablement le développement de l'économie. La commission note dans son observation que le gouvernement de la Mongolie a fait de 2007 l'Année de la création d'emplois, initiative qui s'est traduite par le lancement de diverses activités et mesures visant à soutenir la création d'emplois, à améliorer les conditions d'emploi – moyennant la diffusion à l'ensemble des citoyens d'informations relatives au marché du travail –, à réduire la pauvreté, à mettre en place des services de l'emploi efficaces et performants en milieu rural, et à réformer le cadre juridique régissant les mesures de promotion de l'emploi [15]. Le gouvernement de la République-Unie de Tanzanie indique que l'un des objectifs spécifiques de la politique nationale de l'emploi adoptée en 2008 est de promouvoir l'objectif du travail décent et productif au rang de priorité nationale et d'assurer à l'ensemble de la population active un emploi productif à plein temps [16].

31. Certains pays ont mentionné l'importance des politiques commerciales pour réaliser l'objectif du plein emploi [17]. Par exemple, dans sa réponse au questionnaire, le gouvernement d'Haïti a indiqué que la loi sur les possibilités hémisphériques d'Haïti (loi HOPE), approuvée une première fois par les Etats-Unis en 2006, contribuerait à

[15] CEACR (80e session), observation, convention n° 122 (Mongolie), rapport 2010, paragr. 1.

[16] Objectif n° 2 de la politique nationale de l'emploi de la République-Unie de Tanzanie.

[17] La commission prend note de l'étude conjointe du BIT et du Secrétariat de l'Organisation mondiale du commerce, réalisée en 2007 par Marion Jansen (OMC) et Eddy Lee (BIT).

augmenter considérablement le nombre d'emplois créés. La loi HOPE prévoit un accès préférentiel au marché des Etats-Unis pour les exportations du textile et de l'habillement en provenance d'Haïti [18]. Comme il s'agit d'exportations majeures, le développement de la production dans ces industries à forte intensité de main-d'œuvre, rendu possible par la loi HOPE, entraînerait une progression importante de l'emploi dans le pays.

32. La commission note que l'effet des politiques commerciales sur la création d'emplois est une question qu'elle a traitée dans son examen de certains rapports concernant l'application de la convention n° 122. Les commentaires formulés par le Guatemala en sont un exemple récent [19]. Dans son rapport, le gouvernement a indiqué qu'il tentait d'évaluer les effets de l'Accord de libre-échange de l'Amérique centrale sur l'emploi (CAFTA). Les syndicats ont craint que l'accord n'ait entraîné la destruction de nombreux emplois au cours de la première année de son exécution, notamment dans l'agriculture et les petites et moyennes entreprises.

b) Les objectifs de la politique de l'emploi

33. Il ressort de la disposition que les Etats sont censés déployer des efforts soutenus pour promouvoir le plein emploi, productif et librement choisi. La commission note à cet égard que l'article 1, paragraphe 1, s'il n'assigne pas aux Etats de délai précis pour parvenir aux objectifs visés, leur impose néanmoins de mettre en place une politique active de promotion de l'emploi. Est ainsi prise en compte l'éventualité que les conditions économiques et sociales ainsi que le niveau de développement d'un pays donné ne lui permettent pas d'atteindre rapidement les objectifs énoncés par la convention, d'où la nécessité d'adopter une perspective à long terme.

34. Il résulte de ce qui précède que la mise en œuvre de la politique de l'emploi doit s'accompagner de certaines mesures de suivi et de contrôle et d'un certain regard critique; le pays concerné doit en effet apprécier l'efficacité des politiques qu'il met en œuvre, se ménager la possibilité de les modifier et de les réorienter, et s'attacher à atteindre les objectifs définis dans la convention en tenant compte de la spécificité de sa situation et de ses pratiques.

35. L'article 1, paragraphe 2, de la convention définit les objectifs de la politique de l'emploi, laquelle devra tendre à garantir: «*a)* qu'il y aura du travail pour toutes les personnes disponibles et en quête de travail; *b)* que ce travail sera aussi productif que possible; *c)* qu'il y aura libre choix de l'emploi et que chaque travailleur aura toutes possibilités d'acquérir les qualifications nécessaires pour occuper un emploi qui lui convienne et d'utiliser, dans cet emploi, ses qualifications ainsi que ses dons, quels que soient sa race, sa couleur, son sexe, sa religion, son opinion politique, son ascendance nationale ou son origine sociale». La commission note qu'il ressort de cette disposition que ces objectifs doivent être visés simultanément. Dans leurs rapports sur l'application de la convention, ainsi que dans leurs réponses au questionnaire, plusieurs Etats

[18] En décembre 2006, le 109e Congrès a adopté la loi sur les possibilités hémisphériques de Haïti par l'encouragement au partenariat (loi HOPE) qui prévoit l'établissement de règles commerciales spéciales assurant un accès préférentiel des produits vestimentaires haïtiens aux marchés des Etats-Unis. Les résultats des premières évaluations s'étant révélés peu satisfaisants, le 110e Congrès a amendé cette loi et adopté en 2008 HOPE II, qui prolonge ce système de préférence sur une période de dix ans, élargit la palette de produits vestimentaires soumis au régime de franchise de droits, et en simplifie les règles. J.F. Hornbeck, *The Haitian Economy and the HOPE Act*, Congressional Research Service Report RL 34687, janv. 2009.

[19] CEACR (79e session), observation, convention n° 122 (Guatemala), rapport 2009, paragr. 4. Le gouvernement a également signalé la disparition de quelque 700 emplois dans le secteur agricole et la création d'environ 4 400 emplois dans le secteur industriel au cours des neuf premiers mois de mise à exécution de l'accord de libre-échange.

Membres de l'Union européenne indiquent que l'objectif du plein emploi, productif et librement choisi est au cœur des préoccupations européennes telles que reflétées dans la Stratégie européenne pour l'emploi.

i) Plein emploi

36. La convention définit le plein emploi comme la situation dans laquelle il y a «du travail pour toutes les personnes disponibles et en quête de travail».

37. Si l'objectif de la politique de l'emploi tel que défini dans la convention est la création de débouchés pour tous ceux qui cherchent un emploi, cela ne signifie pas qu'aucun chômage ne doit exister. Comme la commission l'a noté dans son étude d'ensemble de 1972 sur la convention n° 122, un certain taux de chômage résiduel est inévitable car même les marchés du travail qui fonctionnent bien ne peuvent pas rapprocher instantanément la demande et l'offre d'emplois. Ainsi, il est probable qu'une faible proportion (2-3 pour cent) de la main-d'œuvre soit toujours au chômage lorsqu'il est procédé aux ajustements habituels du marché du travail. Le chômage résiduel est de courte durée et doit se distinguer d'autres formes de chômage plus graves, comme le chômage de longue durée ou le chômage massif provoqué par une crise économique. Les politiques de l'emploi, qui ont pour objet le maintien du plein emploi, visent essentiellement à prévenir ces deux dernières formes de chômage [20].

38. La commission rappelle la définition internationale normalisée de certains termes, tels que «chômage», «population économiquement active» et «sous-emploi». Trois critères entrent dans la définition du chômage: il faut être «sans travail», «disponible pour travailler» et «à la recherche d'un travail». La catégorie des chômeurs englobe par conséquent l'ensemble des personnes ayant dépassé l'âge spécifié pour mesurer la part de la population économiquement active et qui, pendant la période de référence, sont: *a)* «sans travail», c'est-à-dire n'occupent pas un emploi salarié ou non salarié, tel que spécifié dans la définition internationale de l'emploi; *b)* «disponibles pour travailler», c'est-à-dire aptes à occuper un emploi salarié ou non salarié pendant la période de référence; et *c)* «à la recherche d'un travail», ce qui implique de leur part un ensemble de démarches, au cours d'une période récente bien définie, pour chercher un emploi salarié ou non salarié [21]. La population économiquement active comprend l'ensemble des personnes des deux sexes qui assurent la fourniture de travail nécessaire à la production de biens et de services pendant une période de référence déterminée [22]. On parle de sous-emploi lorsqu'une personne occupe un emploi qui ne lui convient pas – cette inadéquation se mesurant par référence à certaines normes, ou par comparaison avec

[20] Etude d'ensemble des rapports relatifs à la convention et à la recommandation sur la politique de l'emploi, 1964 (1972), paragr. 28, où l'on renvoie à *Emploi et croissance économique*, Etudes et documents, nouvelle série, n° 67 (BIT, Genève, 1964). Voir également le paragraphe 32 de l'étude d'ensemble de 2004, qui cite la résolution sur les politiques de l'emploi dans une économie mondialisée, adoptée par la Conférence à sa 83e session (1996).

[21] Des dispositions spéciales sont prévues pour les personnes sans travail qui doivent commencer une activité professionnelle après la période de référence, ainsi que pour celles dont le contrat de travail est temporairement suspendu (licenciements). Il convient également de noter que les normes internationales, lorsqu'elles énoncent ces trois critères, ne se réfèrent pas à des dispositions institutionnelles ou juridiques, comme le fait d'être prestataire d'une allocation d'assurance-chômage ou d'être enregistré auprès d'un bureau de placement public. R. Hussmanns et coll.: *Surveys of economically active population, employment, unemployment and underemployment: an ILO manual on concepts and methods*, Bureau international du Travail, Genève, 1990, p. 97.

[22] *Ibid.*, p. 11.

d'autres postes, et compte tenu des compétences professionnelles (formation et expérience) de la personne concernée [23].

39. La commission fait également observer qu'un faible taux de chômage ou de sous-emploi peut faire soupçonner l'existence d'une forme ou d'une autre de chômage invisible, à savoir un chômage qui n'est pas pris en compte dans les statistiques officielles sur le chômage en raison de la manière dont les statistiques sont collectées. Le caractère incomplet des données sur le marché du travail peut également donner à penser que le taux de chômage non déclaré est élevé.

40. Dans leur réponse au questionnaire, beaucoup de pays ont indiqué les programmes et les mesures destinés à assurer le plein emploi. La commission note qu'en matière de création d'emplois l'éventail des mesures envisageables est potentiellement très large. Dans sa réponse, le gouvernement de la Chine a indiqué qu'il allait s'attacher à promouvoir l'objectif du plein emploi dans le cadre d'une politique visant à établir, d'ici à 2020, une société plus prospère à l'échelle du pays tout entier, et inscrire la promotion de l'emploi dans sa stratégie de développement. La commission rappelle que la Chine a adopté en 2007 une loi sur la promotion de l'emploi – la première loi visant expressément le domaine de l'emploi – dont le but est: i) de consacrer le rôle primordial de l'emploi dans le développement économique et social du pays, ainsi que la responsabilité qui incombe au gouvernement de promouvoir l'emploi; ii) de réaffirmer l'importance des principes d'équité et de non-discrimination dans l'emploi; iii) d'établir un système de travail visant à promouvoir l'emploi conformément aux principes de l'institutionnalisation, de la normalisation et de la légalisation; et iv) de mettre en place un cadre juridique et un dispositif de protection pour les services de l'emploi et les activités d'assistance. La commission note également, comme la Commission de la Conférence l'a fait lors de la 98e session (2009), que la Chine a adopté des stratégies actives de promotion de l'emploi et qu'elle s'attache à élargir l'offre d'emplois, dans le cadre de la loi sur la promotion de l'emploi qui garantit l'accès à l'emploi à un membre au moins de chaque ménage [24]. La commission note également les commentaires de la Fédération des employeurs du Bangladesh, qui indique que le gouvernement veille soigneusement à ce que chaque citoyen puisse occuper un emploi, et adopte à cet effet des mesures expresses – visant notamment à assurer le plus rapidement possible un emploi à un membre au moins de chaque ménage.

41. Dans une observation, la commission a noté avec intérêt que l'Inde s'est attachée à mettre en œuvre une loi nationale de garantie de l'emploi rural, dont le but est d'assurer 100 jours de travail rémunéré aux travailleurs non qualifiés de chaque ménage rural, et cela dans plus de 600 districts [25]. Cette loi prévoit, entre autres mesures, l'offre d'un emploi aux demandeurs d'emploi, et ce dans les quinze jours suivant leur demande, ainsi que l'assurance qu'un tiers au moins des bénéficiaires seront des femmes. Le 11e Plan quinquennal 2007-2012 permet en outre de remodeler les politiques en fonction de nouveaux impératifs, dont l'accélération et la généralisation d'une croissance profitable à tous. Le plan vise à faire de la création d'emplois une composante à part entière du

[23] *Ibid.*, p. 121. Définition adoptée en 1996 par la Conférence internationale des statisticiens du travail (CIST). Il convient d'établir une distinction entre deux formes principales de sous-emploi: le sous-emploi visible, qui témoigne d'un déficit d'emplois; le sous-emploi invisible qui se caractérise, entre autres, par un bas niveau de revenu, une sous-utilisation des compétences et une faible productivité. En 1982, la CIST a toutefois reconnu que l'on peut, pour des raisons opérationnelles, se contenter de faire porter les mesures statistiques sur le seul sous-emploi visible. Elle a revu la définition et introduit une approche permettant de combiner la mesure du sous-emploi visible avec celle du chômage.

[24] Voir également l'article 56 de la loi sur la promotion de l'emploi adoptée par la Chine en 2007.

[25] CEACR (79e session), observation, convention no 122 (Inde), rapport 2009, paragr. 2.

processus de croissance et propose des stratégies pour accélérer la croissance de l'emploi et relever les salaires les plus faibles.

42. La commission a également noté avec intérêt dans une observation que le Mozambique a adopté une Stratégie sur l'emploi et la formation professionnelle appelée à orienter la politique gouvernementale en la matière jusqu'en 2015. Cette stratégie préconise diverses mesures, dont la promotion optimale de la composante «emploi» dans l'ensemble des programmes et projets de développement visant à combattre la pauvreté absolue [26].

43. La commission note les informations fournies par le gouvernement des Etats-Unis, qui indiquent que les autorités ont accordé une importance toute particulière aux mesures destinées à stimuler la croissance économique et le développement et à garantir du travail à tous les demandeurs d'emploi. Certaines lois adoptées récemment, notamment la loi de stabilisation économique d'urgence (adoptée dans le cadre du programme de secours des actifs en difficulté (Plan TARP)) et la loi sur la relance et le réinvestissement de 2009 disposent que les bénéficiaires des subventions doivent utiliser ces dernières en faisant tout leur possible pour favoriser la création d'emplois et le profit économique [27].

44. Dans sa réponse au questionnaire, le gouvernement de la Malaisie a indiqué que la politique nationale du travail a été introduite en 1992 pour accélérer la croissance économique et améliorer la qualité de vie de la population active. L'un de ses objectifs est d'œuvrer en faveur du plein emploi et de créer des emplois pour tous. Saint-Marin met en œuvre une politique axée sur le plein emploi, conformément aux dispositions de la convention n° 122, en assurant une application effective de la loi n° 131 sur la promotion, l'encadrement et le développement de l'emploi et de la formation du 29 septembre 2005.

ii) L'emploi productif

45. La convention dispose que la politique de l'emploi doit tendre à garantir «que le travail soit aussi productif que possible». La commission est ainsi amenée à évaluer la productivité en tenant compte de la situation particulière du pays concerné.

46. Au Suriname, la note d'orientation du ministère du Travail détaille les mesures qui doivent être mises en œuvre au cours de la période 2006-2010 pour promouvoir l'emploi et améliorer la productivité. Le travail productif fait également l'objet des Directives sur la politique sociale et la politique du travail élaborées par le gouvernement du Pérou pour la période 2007-2011 en vue d'améliorer le fonctionnement de l'administration du travail et de promouvoir l'emploi et les petites et moyennes entreprises (PME). Ces directives assignent au ministère la tâche de développer les capacités nécessaires pour créer des emplois productifs et favoriser la création de microentreprises et de petites entreprises. Diverses mesures concrètes ont été prises, notamment afin de permettre l'accès aux informations commerciales et autres services d'appui au développement de l'entreprise; des crédits ont été affectés à la promotion de l'emploi et au renforcement de l'employabilité, surtout en faveur des groupes les plus vulnérables. La commission note toutefois que la Confédération autonome des travailleurs du Pérou (CATP) considère que, étant donné que le plan national en faveur de l'emploi n'a pas été approuvé, il est très difficile de mettre en œuvre les directives et de réaliser leurs objectifs.

[26] CEACR (80e session), observation, convention n° 122 (Mozambique), rapport 2010, paragr. 1.

[27] Article 1602 de la loi sur la reprise économique.

47. L'emploi productif occupe une place centrale dans la stratégie de l'emploi inscrite par les autorités mexicaines dans le Plan national de développement pour 2007-2012, qui vise à renforcer la productivité pour attirer les investissements et créer des emplois de qualité dans le secteur formel. Dans sa réponse, le gouvernement du Qatar a indiqué que le Conseil des ministres a adopté en mars 1997 diverses mesures opérationnelles pour encourager les nationaux à travailler dans le secteur privé. Ces mesures prévoient notamment d'accorder aux travailleurs du secteur privé l'ensemble des prestations et avantages dont bénéficient les salariés du secteur public, notamment en ce qui concerne l'accès aux terres et au crédit et le régime légal des pensions. Le gouvernement de la Malaisie indique également que la stratégie de sa politique nationale de l'emploi «vise à créer des emplois de qualité ainsi qu'à faire évoluer les travailleurs du point de vue professionnel afin de répondre à leurs besoins».

iii) L'emploi librement choisi

48. La convention dispose que la politique nationale de l'emploi devra tendre à garantir «qu'il y aura libre choix de l'emploi et que chaque travailleur aura toutes possibilités d'acquérir les qualifications nécessaires pour occuper un emploi qui lui convienne et d'utiliser, dans cet emploi, ses qualifications ainsi que ses dons, quels que soient sa race, sa couleur, son sexe, sa religion, son opinion politique, son ascendance nationale ou son origine sociale». La commission note que l'on peut considérer que cette prescription comporte deux éléments: d'une part, nul ne saurait être contraint d'exercer une activité qu'il n'a pas choisie ou acceptée librement, d'autre part, chacun doit avoir la possibilité d'acquérir des qualifications et d'utiliser ses propres dons et compétences sans subir la moindre discrimination.

49. La commission note que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a indiqué que le droit au travail, tel que consacré par le Pacte, «affirme l'obligation des Etats parties de garantir aux individus leur droit à un travail librement choisi ou accepté, notamment le droit de ne pas en être privé injustement» [28]. A cet égard, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a estimé que les Etats parties devraient «mettre en place et utiliser des mécanismes permettant de suivre les progrès accomplis dans la voie de la réalisation du droit à un travail librement choisi ou accepté» [29].

50. Le premier de ces aspects, à savoir celui qui concerne l'abolition du travail obligatoire, qui constitue, naturellement, une condition sine qua non de la liberté de choix de l'emploi, est traité de manière détaillée dans deux autres conventions, la convention (nº 29) sur le travail forcé, 1930, et la convention (nº 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957 [30].

51. En ce qui concerne le second aspect de la prescription susmentionnée, on constate que les gouvernements ne déclarent pas toujours expressément et officiellement que l'un des objectifs de leur politique de l'emploi est d'assurer l'égalité des chances et de prévenir toute forme de discrimination dans l'emploi. Il n'en demeure pas moins que la volonté de supprimer la discrimination est au cœur même de la plupart des mesures axées, directement ou indirectement, sur la mise en œuvre des politiques de l'emploi. La commission rappelle que la suppression de la discrimination sur le marché du travail est l'un des sept principes ou piliers de l'Agenda global pour l'emploi. La convention (nº 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, et la convention

[28] Observation générale nº 18, *Le droit au travail* (art. 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), adoptée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels en 2005, paragr. 4.

[29] *Ibid.*, paragr. 45.

[30] Pour de plus amples informations, voir l'étude d'ensemble de 2007 sur l'éradication du travail forcé.

(n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951, sont deux des conventions de l'OIT les plus largement ratifiées, et la commission a pour pratique habituelle d'examiner les politiques et mesures visant à prévenir la discrimination dans le cadre de l'application de ces instruments [31].

52. Dans le même ordre d'idées, la convention n° 122 invite également les pays à adopter des politiques et des mesures destinées à répondre aux besoins spécifiques de certaines catégories de travailleurs, comme les femmes, les jeunes, les travailleurs âgés et les travailleurs handicapés. La recommandation (n° 169) concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires), 1984, est libellée comme suit: «Dans le contexte d'une politique globale de l'emploi, les Membres devraient adopter des mesures pour répondre aux besoins de toutes les catégories de personnes qui ont fréquemment des difficultés à trouver un emploi durable, telles que certaines femmes, certains jeunes travailleurs, les personnes handicapées, les travailleurs âgés, les chômeurs de longue durée et les travailleurs migrants en situation régulière [32].» On trouvera dans la partie B de l'étude d'ensemble un examen plus détaillé des mesures spécifiques prises en faveur de certaines catégories de travailleurs.

53. La commission observe également que, confrontés à la crise économique, les gouvernements ont adopté des programmes de relance visant à remédier aux problèmes d'emploi des catégories de la population les plus gravement touchées. Le gouvernement du Mexique a notamment indiqué avoir adopté un programme visant à mettre en place des dispositifs provisoires d'emploi et de revenus en faveur des groupes les plus vulnérables de la population auxquels la récession économique a coûté leur emploi. En Argentine, les mesures de renforcement de l'employabilité adoptées, du fait de la crise, en faveur des populations vulnérables ont été mises en œuvre par le Programme de formation pour l'emploi, qui propose des mesures de formation professionnelle, des orientations et une aide aux demandeurs d'emploi. Ces mesures sont essentiellement destinées à des groupes vulnérables – personnes n'ayant pas achevé leur scolarité obligatoire, jeunes en situation précaire, femmes, personnes vivant avec le VIH/sida, population carcérale, membres des communautés autochtones. En 2008, 126 309 personnes ont pu bénéficier de ces mesures. Le Chili a lui aussi adopté plusieurs mesures visant à soutenir l'emploi dans le secteur formel, notamment par l'octroi aux entreprises de subventions à l'embauche. En Egypte, le gouvernement a proposé un plan de relance à trois volets pour atténuer l'impact de la crise: stimulation de la demande effective, afin de compenser le repli de la demande extérieure; mise en place de dispositifs d'incitation visant à mobiliser l'investissement intérieur ainsi que l'investissement étranger direct; protection des groupes vulnérables contre les conséquences de la crise. Dans cette perspective, le gouvernement a proposé dans le budget de 2009-10 une série de mesures visant à soutenir l'emploi dans les petites entreprises et les secteurs d'exportation. Sur la base des observations des divers pays, la commission souhaite déterminer de quelle façon les mesures prises ont contribué à atténuer l'impact de la crise économique sur la création d'emplois.

[31] Pour des informations complètes sur la convention n° 111, la commission renvoie à certaines de ses études, dont l'étude spéciale de 1996, ainsi que l'étude d'ensemble de 1988; voir également les paragraphes 105 à 120 commémorant le 50e anniversaire de la convention n° 111, dans le rapport général de 2009.

[32] Paragraphe 15 de la recommandation (n° 169) concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires), 1984.

c) Liens avec les autres objectifs économiques et sociaux

54. L'article 1, paragraphe 3, de la convention dispose que la politique nationale de l'emploi «devra tenir compte du stade et du niveau du développement économique ainsi que des rapports existants entre les objectifs de l'emploi et les autres objectifs économiques et sociaux». Il découle de cette disposition que les mesures prises dans le cadre de la politique de l'emploi et les autres grandes décisions touchant à la sphère économique et sociale doivent s'étayer mutuellement. La commission s'est attachée à mettre en lumière et à favoriser l'interdépendance des objectifs économiques, sociaux et de l'emploi, en essayant de savoir dans quelle mesure la croissance économique se traduit par une amélioration effective du fonctionnement des marchés du travail et une réduction de la pauvreté [33].

55. Le paragraphe 3 de la recommandation (nº 169) concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires), 1984, va plus loin en énonçant ce qui suit: «La promotion du plein emploi productif et librement choisi devrait constituer la priorité des politiques économiques et sociales des Membres et, là où cela est approprié, de leurs plans visant à satisfaire les besoins essentiels de la population, et devrait faire partie intégrante de ces politiques et de ces plans.»

56. Dans le questionnaire, les Etats Membres ont été priés d'indiquer s'ils avaient pris des mesures pour promouvoir l'emploi dans le cadre d'une politique économique et sociale coordonnée. De nombreux pays ont répondu en précisant de quelle manière ils intègrent les objectifs de l'emploi dans les stratégies de réduction de la pauvreté et les plans nationaux de développement. A cet égard, la commission note que certains pays qui n'ont pas ratifié la convention nº 122 ont également pris des mesures de ce type. L'objectif général de la politique nationale de l'emploi de la République-Unie de Tanzanie est de permettre aux habitants d'occuper un emploi décent et lucratif, susceptible de leur assurer un revenu suffisant pour subvenir à leurs propres besoins, et de réduire la pauvreté. Les autorités de Zanzibar ont décrit un objectif similaire et mentionné leur politique de l'emploi de 2009, à savoir le projet de développement de Zanzibar à l'horizon 2020 et la Stratégie de Zanzibar pour la croissance et la réduction de la pauvreté (MKUZA). Au Malawi, la Stratégie de croissance et de développement pour 2006-2011, qui prend la relève du Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté de 2002 ainsi que du Programme de lutte contre la pauvreté, comporte diverses stratégies axées sur la création de richesse et d'emplois, dont le fer de lance est le développement des infrastructures. Le cadre économique qu'elle institue répond aux impératifs du programme de promotion du travail décent du Malawi, en mettant l'accent sur la promotion des entreprises durables dans des secteurs appelés à connaître une forte croissance de l'emploi. Au Burundi, le gouvernement et les partenaires sociaux ont adopté un Plan national pour la création d'emplois et la réduction de la pauvreté. Ce plan privilégie la création de débouchés pour les jeunes et les projets relevant du Programme des investissements à forte intensité de main-d'œuvre. Au Burkina Faso, la politique nationale de l'emploi de 2008 définit quatre grands axes stratégiques, dont l'un consiste à rattacher cette politique aux autres politiques nationales, afin de mettre en évidence leurs points de recoupement et de montrer comment les politiques macroéconomiques et sectorielles peuvent contribuer à la création d'emplois et améliorer la qualité de ces derniers.

[33] Voir les remarques générales concernant la convention sur la politique de l'emploi dans le rapport de 2006, p. 325.

57. La commission note que les pays qui ont ratifié la convention n° 122 sont régulièrement priés de fournir des informations concernant la promotion de l'emploi dans le cadre d'une politique économique et sociale coordonnée. Au Honduras, le décret exécutif n° PCM-05-2007 de 2007 intègre le Plan national de création d'emplois décents dans la stratégie de réduction de la pauvreté et lui assigne le statut de politique d'Etat. Le plan s'insère dans un cadre global de stabilité macroéconomique comportant des mesures géographiquement ciblées de création d'emplois productifs. La commission a relevé que le gouvernement du Cambodge a mis en œuvre le Plan national de développement stratégique, dont le but est de réduire la pauvreté et d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement fixés au plan national. La stratégie appliquée, dite «rectangulaire», doit permettre la réalisation de ce plan. Le Plan d'action de Madagascar 2007-2011 inscrit la promotion de l'emploi et la réduction de la pauvreté au centre des priorités économiques. Le ministère du Travail supervise le plan et veille à ce qu'il soit intégré dans le programme de tous les autres ministères.

58. La nécessité de mettre l'emploi productif et le travail décent au cœur des préoccupations a également été soulignée lors de la onzième Réunion régionale africaine (Addis-Abeba, avril 2007). La commission note que le Projet d'appui à la promotion de l'emploi et à la réduction de la pauvreté (APERP), qui a débuté en janvier 2007 au Cameroun et au Mali avec l'appui financier du gouvernement français, devrait compléter l'assistance fournie par le BIT en vue d'améliorer les politiques du marché du travail en encourageant la ratification et l'application de la convention n° 122 et autres conventions pertinentes.

59. La commission a pris note du programme de réforme du Liban présenté lors de la Conférence internationale sur la reconstruction du Liban en 2007. Ce programme était articulé autour de trois grands axes: réformes structurelles pour stimuler la croissance et créer des emplois, ajustements budgétaires pour assurer des recettes et favoriser un emploi judicieux des ressources publiques, programmes spéciaux en faveur des groupes les plus pauvres et vulnérables. Dans l'observation adressée au Soudan, la commission a noté que le gouvernement déclare que la politique de l'emploi occupe une place centrale dans le Plan quinquennal 2007-2011. C'est ainsi qu'ont été adoptés une stratégie de réduction de la pauvreté et des programmes d'emploi en faveur d'universitaires et de travailleurs ruraux. Dans son observation, la commission a également indiqué que les Nations Unies ont adopté une politique sur la création d'emplois, les activités rémunératrices et la réinsertion, qui rappelle que, après un conflit, l'emploi est un élément capital pour la stabilité à court terme, la réinsertion, la croissance économique et la paix durable [34].

60. La commission note que, pour être en mesure de traiter la dimension proprement humaine des crises économiques et financières, il faut impérativement adopter une approche qui intègre les objectifs de l'emploi dans un plan économique et social global. En Uruguay, le projet sur la reprise de l'emploi repose sur la création et le développement des petites et microentreprises, dans le cadre de stratégies de développement local. Ce projet, engagé avec le concours du BIT et du ministère du Travail de l'Italie, rappelle que les politiques actives du marché du travail et le développement local ont joué un rôle de premier plan dans la stratégie de reprise établie après la crise économique des années quatre-vingt-dix. En Argentine également, dans le contexte de sortie de crise de 2004, les mêmes acteurs, à savoir le BIT et le ministère du Travail de l'Italie, ont participé à l'exécution d'un projet d'appui à la réactivation de

[34] CEACR (80e session), observation, convention n° 122 (Soudan), rapport 2010.

l'emploi (AREA), dont le but était de redynamiser le marché du travail par le renforcement des services publics de l'emploi selon des critères territoriaux.

61. La commission rappelle que la recommandation (nº 169) concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires), 1984, préconise de reconnaître l'importance d'un développement régional et équilibré comme moyen d'atténuer les problèmes sociaux et les problèmes d'emploi créés par l'inégale distribution des ressources naturelles et l'insuffisante mobilité des moyens de production, et de corriger l'inégale répartition de la croissance et de l'emploi entre régions et zones d'un même pays [35]. La commission s'est systématiquement attachée à inciter les pays dont les régions n'ont pas le même niveau de développement à remédier à ce déséquilibre par un dosage équitable des interventions publiques. Dans le cas de l'Allemagne, par exemple, la commission a suivi les mesures prises par le gouvernement en faveur de l'emploi, mesures qui concernent aussi bien les nouveaux que les anciens Länder [36]. En ce qui concerne l'Italie, la commission a noté la baisse des chiffres nationaux du chômage mais a constaté que celle-ci s'est accompagnée, au cours de la même période, d'une croissance de l'emploi dans le nord et le centre du pays et d'un recul de l'emploi dans le sud. C'est la raison pour laquelle la commission a demandé des informations plus précises sur les effets des mesures législatives et autres adoptées pour promouvoir l'emploi et, plus spécifiquement, pour remédier aux disparités entre les régions dans le domaine de l'emploi [37]. La commission note également que le gouvernement signale dans sa réponse que la crise économique et la conjoncture macroéconomique ont entraîné, en particulier dans le sud du pays, une détérioration de la situation qui affecte aussi bien les conditions de vie des migrants que le niveau des revenus.

62. La commission a noté dans une observation que le Programme national de réforme de la Slovaquie pour 2008-2010 prévoit le lancement de nouvelles politiques actives du marché du travail visant à réduire les disparités régionales dans le domaine de l'emploi, surtout dans les régions sous-développées qui affichent des taux de chômage élevés [38]. S'agissant des mesures prises pour remédier aux disparités régionales en matière de chômage, le gouvernement du Japon a mentionné dans son rapport de 2009 concernant la convention nº 122 la loi portant modification partielle de la loi sur l'assurance-chômage et la loi sur la promotion des possibilités d'emploi dans certaines régions, approuvées le 1er juin 2007 et axées sur le soutien aux régions où la situation de l'emploi est très difficile. Le gouvernement du Cambodge s'est attaché à renforcer les investissements dans les zones urbaines de manière à créer des emplois productifs et à absorber la main-d'œuvre excédentaire provenant des zones rurales. En Chine, le gouvernement a mis en œuvre et coordonné des politiques de l'emploi en milieu urbain et en milieu rural, dans différentes régions, et pour diverses catégories de population. En République-Unie de Tanzanie, la politique nationale de l'emploi a notamment pour objectif d'accélérer la croissance économique et de diriger judicieusement les investissements vers les secteurs possédant un fort potentiel de création d'emplois – agriculture, activités non agricoles dans les zones rurales, secteur manufacturier, industrie agroalimentaire, infrastructures et services sociaux. La commission note à ce propos qu'il importe de promouvoir

[35] Paragraphe 32 de la recommandation (nº 169) concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires), 1984.

[36] CEACR (79e session), observation, convention nº 122 (Allemagne), rapport 2009.

[37] CEACR (78e session), observation, convention nº 122 (Italie), rapport 2008, paragr. 2; et discussion lors de la 96e session de la Conférence internationale du Travail, juin 2007.

[38] CEACR (80e session), observation, convention nº 122 (Slovaquie), rapport 2010, paragr. 1.

simultanément le développement urbain et rural pour assurer un développement régional équitable.

63. La commission a également demandé des informations sur les mesures adoptées pour venir en aide aux régions qui connaissent des taux élevés de chômage suite à la fermeture d'entreprises dans un secteur donné [39]. La commission note que, dans le contexte de la crise économique mondiale, certains pays ont fourni des informations sur les initiatives prises pour soutenir l'emploi dans les secteurs fortement touchés par la récession économique ou par des fermetures d'entreprises. Le Mexique, par exemple, mentionne l'adoption d'un programme de préservation des emplois en danger, dont le but est de venir en aide aux secteurs particulièrement sensibles à la demande internationale de biens manufacturés (équipements automobiles, outillage, composants électroniques). Il s'agit d'aider les travailleurs de ces secteurs à préserver leur emploi, à l'aide de subventions destinées à éviter la rupture de la relation de travail, ainsi que de modifications temporaires et concertées des relations contractuelles. Dans son rapport sur la convention n° 88, le gouvernement du Pérou a indiqué les propositions adoptées en janvier 2009 par un groupe tripartite mis sur pied pour atténuer l'impact de la crise internationale sur l'économie, la productivité et le marché du travail. Parmi les quinze mesures envisagées par le gouvernement, la commission relève celle visant à favoriser l'activité économique et à augmenter le volume des marchés publics pour les PME. Il est également prévu de lancer un programme national en faveur des travailleurs licenciés dans le contexte de la crise et de leur proposer des services d'orientation professionnelle et de placement.

d) Méthodes utilisées pour donner effet à la politique de l'emploi

64. Quelle que soit la nature des mesures nécessaires dans les divers pays, quelles que soient également la gravité ou la nature des problèmes d'emploi à résoudre, les gouvernements qui ont décidé de suivre une politique active de l'emploi doivent en principe utiliser – ou mettre en place – une procédure ou un mécanisme permettant de déterminer les mesures à prendre et de les soumettre à révision.

65. L'article 2 de la convention dispose que les gouvernements devront «déterminer et revoir régulièrement, dans le cadre d'une politique économique et sociale coordonnée, les mesures à adopter en vue d'atteindre les objectifs [de la politique de l'emploi]» et «prendre les dispositions qui pourraient être requises pour l'application de ces mesures, y compris, le cas échéant, l'élaboration de programmes».

66. Les procédures permettant d'examiner et d'évaluer les résultats des politiques de l'emploi sont d'une importance capitale, pour les gouvernements, mais aussi au niveau international. Elles aident en effet les gouvernements et les partenaires sociaux à déterminer si les mesures proposées ont été mises en œuvre et si les résultats souhaités ont été atteints.

67. Les Etats Membres étaient priés d'indiquer dans leur réponse s'ils avaient mis en place des mécanismes permettant de suivre le progrès vers le plein emploi productif librement choisi, et pour assurer la coordination des principales institutions.

68. La commission note que, dans les Emirats arabes unis, le ministère du Travail, en coordination avec ses partenaires stratégiques tels que, notamment, le ministère de l'Economie et la Chambre du commerce et de l'industrie, revoit périodiquement les politiques de l'emploi afin de s'assurer qu'elles répondent véritablement aux impératifs

[39] CEACR (79e session), observation, convention n° 122 (Chine), rapport 2009, paragr. 9. Voir également CEACR (78e session), observation, convention n° 122 (Ukraine), rapport 2008, paragr. 5 et 6.

de la croissance économique du pays et possèdent l'efficacité requise pour atteindre les objectifs nationaux de développement, en application des dispositions de la convention examinée. Au Rwanda, la mise en œuvre de la politique nationale de l'emploi fait tous les six mois l'objet d'un réexamen concerté auquel participent le gouvernement, les bénéficiaires et d'autres partenaires.

69. Le paragraphe 4 de la recommandation (nº 122) sur la politique de l'emploi, 1964, dispose que «la politique de l'emploi devrait être fondée sur des études analytiques du volume et de la répartition actuels et futurs de la population active, de l'emploi, du chômage et du sous-emploi» et recommande de consacrer des ressources adéquates «à la réunion de données statistiques, à la préparation d'études analytiques et à la diffusion des informations ainsi obtenues». Le formulaire de rapport pour la convention nº 122 dispose que les Etats Membres devraient «décrire les mesures prises pour rassembler et analyser les données statistiques et autres concernant le volume et la répartition de la main-d'œuvre, la nature et l'ampleur du chômage et du sous-emploi et les tendances dans ces domaines, en tant que bases des décisions relatives aux mesures de politique de l'emploi».

70. La commission souligne à ce propos la nécessité de rassembler et d'analyser les données statistiques et les tendances en tant que bases des décisions relatives aux mesures de politique de l'emploi. Elle s'est attachée à suivre les progrès accomplis dans la mise en place des systèmes d'information sur les marchés du travail, afin de s'assurer que les responsables des politiques puissent fonder leurs décisions sur des informations fiables et à jour. Dans l'étude d'ensemble de 2004, la commission a souligné la nécessité d'évaluer les progrès accomplis et d'analyser les données, car même les politiques les mieux conçues peuvent avoir des effets inattendus, devenir obsolètes en raison de l'évolution des circonstances, ou devoir être modifiées pour obtenir les meilleurs résultats [40].

71. En Argentine, une étude sur le travail informel a été réalisée par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale sur la base de statistiques issues d'un module spécial de l'enquête permanente auprès des ménages. Cette étude fournit des lignes directrices pour la mise en œuvre de politiques spécifiques et évalue l'impact des mesures mises en œuvre. Le gouvernement du Bénin a indiqué que l'Observatoire de l'emploi et de la formation a été renforcé, de manière à pouvoir fournir de meilleures informations sur la dynamique et les indicateurs de l'emploi, et qu'il existe des commissions chargées de suivre l'application des mesures relatives à l'emploi. En Afrique du Sud, les centres de travail et les bureaux régionaux du ministère du Travail publient des statistiques de placement. L'Office central de statistiques suit l'évolution de l'emploi et des équipes ad hoc relevant des ministères concernés assurent l'exécution des programmes relatifs à l'emploi. La commission note que la récente mise en service d'un système informatisé de mise en relation de l'offre et de la demande de travail devrait permettre d'améliorer le processus.

72. Au Brésil, la commission a noté dans ses observations sur l'application de la convention nº 122 que l'Observatoire du marché du travail est un outil de recherche et de planification dont l'objectif est de produire et de diffuser des informations, d'analyser et de formuler des propositions à finalité concrète susceptibles d'orienter les responsables des politiques et subventions publiques. En Italie, le Système d'information sur le travail (SIL) est une structure globale, dotée de ses propres ressources logistiques et électroniques, ainsi que de réseaux opérationnels aux échelons national, régional,

[40] Voir les remarques finales de l'étude d'ensemble de 2004, paragr. 491.

provincial et local; ce système assure la collecte, le traitement et la diffusion de données concernant le placement et les politiques actives de l'emploi, dans le but d'aider les autorités centrales et locales à mettre au point et à suivre les interventions sur le marché du travail. Le gouvernement du Maroc indique quant à lui que, conscient de l'intérêt stratégique que représente la mise en place d'un système d'information sur le marché du travail, il a donné des instructions en vue de la création d'un Observatoire national de l'emploi qui devrait assurer une meilleure visibilité de l'emploi et du marché du travail. Cette structure a pour objectif essentiel de fournir au gouvernement les analyses dont il a besoin pour établir le cadre et déterminer l'orientation des politiques de l'emploi, et de mettre à la disposition des acteurs concernés du marché du travail les informations nécessaires pour avoir une vision plus précise de l'offre et de la demande de travail. Pour les informations statistiques sur la situation actuelle de l'emploi dans le monde, informations issues de la base de données des Indicateurs clés sur le marché du travail, la commission se réfère aux informations présentées dans la partie B de l'étude d'ensemble.

e) Consultations avec les représentants des milieux intéressés par les mesures prises dans le domaine de l'emploi

73. L'article 3 de la convention dispose que «les représentants des milieux intéressés par les mesures à prendre, et en particulier les représentants des employeurs et des travailleurs, devront être consultés au sujet des politiques de l'emploi, afin qu'il soit pleinement tenu compte de leur expérience et de leur opinion, qu'ils collaborent entièrement à l'élaboration de ces politiques et qu'ils aident à recueillir des appuis en faveur de ces dernières». Dans le questionnaire, les Etats Membres ont été également priés d'indiquer s'ils ont consulté, pour la formulation et la mise en œuvre des mesures relatives à l'emploi, les personnes directement concernées par ces mesures. La plupart des Etats Membres ont répondu que cela était le cas et indiqué qu'ils consultaient les partenaires sociaux sur les mesures de la politique de l'emploi.

74. La commission note que, d'après certaines organisations de travailleurs, certains gouvernements ne consultent pas les parties concernées tant que les autorités n'ont pas suffisamment avancé dans l'élaboration des politiques. La Centrale des travailleurs d'Argentine (CTA) a indiqué dans ses commentaires qu'il y a effectivement un partage d'informations sur les politiques de l'emploi, mais que les partenaires sociaux ne participent pas à la procédure d'adoption. La commission prend également note des observations du Congrès du travail du Canada sur la convention n° 122, selon lesquelles la participation des partenaires sociaux semble se limiter à une diffusion de la documentation et à des consultations qui, à de rares exceptions près, sont de portée très restreinte. La Confédération des syndicats autonomes de Serbie note à ce propos qu'il serait souhaitable, lorsqu'on va adopter des mesures, d'associer immédiatement au processus les parties concernées, les syndicats, les employeurs, les ONG, les acteurs locaux de l'emploi, afin de trouver l'équilibre souhaitable entre les besoins quotidiens et réels et les moyens mis en œuvre (ressources prévues, mesures, investissements, etc.). La commission rappelle qu'il est important que les groupes concernés puissent participer dès le début aux délibérations relatives à l'élaboration des politiques de l'emploi.

i) Consultations pour la formulation des politiques de l'emploi

75. La commission note qu'il importe que les consultations ne se limitent pas aux seules politiques de l'emploi et portent sur tous les éléments des politiques économiques susceptibles d'avoir une incidence sur l'emploi. Il importe par conséquent de consulter les partenaires sociaux non seulement sur les questions relatives aux marchés du travail et aux programmes de renforcement des compétences, mais aussi sur la mise en place

des politiques économiques plus générales susceptibles d'avoir des répercussions sur la promotion de l'emploi.

76. La commission note que, bien qu'il ne se soit pas encore doté d'une politique nationale de l'emploi, le gouvernement de Maurice consulte les parties prenantes lors de la préparation du budget national, dans lequel une place importante doit être accordée pendant trois années consécutives à la création d'emplois et à une croissance soutenue. Il est intéressant de relever qu'au Malawi les partenaires sociaux sont de plus en plus reconnus par les institutions gouvernementales et les organisations non gouvernementales comme des acteurs clés du développement social et économique. A Singapour, le gouvernement travaille en étroite collaboration avec les syndicats et les employeurs sur divers aspects des politiques de l'emploi, et veille à ce que les contributions des représentants des travailleurs et des employeurs soient prises en considération lors des prises de décision stratégiques ou pour la rédaction de textes législatifs importants. Des comités et des groupes de travail tripartites sont constitués pour étudier et mener à bien des initiatives, qui peuvent viser des objectifs à long terme – amélioration de l'employabilité des travailleurs âgés, équité dans l'emploi, équilibre entre vie professionnelle et vie familiale, par exemple –, ou être axées sur des priorités à court terme, telles que la gestion de la récession économique et de l'épidémie de grippe H1N1.

ii) Objet et nature des consultations

77. L'article 3 de la convention impose aux gouvernements de consulter les représentants des personnes directement concernées par les mesures afin qu'il soit pleinement tenu compte de leur expérience et de leur point de vue lors de l'élaboration de la politique de l'emploi. Dans cette perspective, les consultations devraient également être utilisées comme un mécanisme permettant d'obtenir l'adhésion des personnes concernées à la mise en œuvre de la politique finalement adoptée. Il n'en résulte pas qu'il faille impérativement poursuivre les négociations relatives à ces politiques jusqu'à l'établissement d'un consensus.

iii) Acteurs participant aux consultations

78. On constate que cette disposition prévoit une large participation aux consultations, puisqu'elle précise que les participants à ces consultations doivent être, outre les partenaires sociaux, les représentants des milieux intéressés. Comme demandé dans le formulaire de rapport, les consultations visées par la convention doivent tenir compte du point de vue d'autres segments de la population économiquement active, notamment les personnes travaillant dans le secteur rural et l'économie informelle.

79. En ce qui concerne l'économie informelle, on rappellera que la Conférence a adopté à sa 90e session (2002) une résolution concernant le travail décent et l'économie informelle qui rappelle notamment que les gouvernements ont un rôle primordial à jouer dans la réduction des déficits de travail décent dans l'économie informelle et énonce que «les lois, politiques et programmes spécifiquement conçus pour remédier aux causes de l'informalité, étendre la protection à tous les travailleurs et lever les obstacles à l'entrée dans l'économie formelle varieront selon les pays et les circonstances». Dans ses conclusions, la Conférence souligne à cet égard que «les partenaires sociaux et les bénéficiaires visés dans l'économie informelle devront être associés à leur formulation et à leur mise en œuvre» [41].

[41] Conférence internationale du Travail, 90e session (2002): résolution concernant le travail décent et l'économie informelle, paragr. 21.

80. En Chine, les partenaires sociaux participent aux différentes étapes du processus de recherche devant aboutir à la formulation des législations et des politiques. A cet égard, la commission prend note des observations formulées par la Confédération des entreprises de Chine selon lesquelles cette dernière a établi des passerelles et joué un rôle d'intermédiaire entre les entreprises et le gouvernement. Via le réseau de ses organisations affiliées, elle rassemble des informations et des demandes d'entreprises concernant l'embauche, la gestion des ressources humaines et la formation professionnelle. La commission a pris également note du plan adopté par le gouvernement de la République de Corée pour 2008, plan dont le but était de renforcer la coopération régionale entre le patronat et le salariat et d'élargir la participation des partenaires sociaux par la réorganisation de l'organe régional consultatif tripartite au sein du Conseil consultatif régional. Ce dernier sera composé de représentants des partenaires sociaux sélectionnés à l'échelon régional, ainsi que de représentants de la société civile, les PME et les travailleurs précaires. Le gouvernement de la Zambie indique qu'il a lancé officiellement, en 2006, un vaste processus de consultation nationale avec les partenaires sociaux pour l'élaboration de la politique nationale de l'emploi et du marché du travail. Le Conseil tripartite consultatif du travail a approuvé cette politique avant sa soumission au cabinet pour adoption.

81. Singapour, comme l'indique la réponse de son gouvernement, a adopté une approche promotionnelle tripartite à laquelle ont participé l'Agence pour le développement de la main-d'œuvre, le Congrès des syndicats nationaux et les employeurs. Dans sa réponse, le gouvernement du Népal rappelle qu'il a ratifié la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, et indique que toutes les politiques sont formulées en consultation avec les partenaires sociaux. Le gouvernement précise en outre que des consultations tripartites sont fréquemment organisées. A Bahreïn, le ministère du Travail entretient des relations étroites avec les partenaires sociaux et les consulte sur toutes les questions relatives au travail. Le ministère, avec la collaboration des partenaires sociaux, examine sans relâche les mécanismes et les propositions concernant le renforcement des capacités dans le secteur privé, et ce à tous les niveaux – social, matériel et professionnel. Dans les Emirats arabes unis, le gouvernement indique que des consultations régulières et suivies ont lieu entre les représentants du ministère de l'Economie, du ministère de l'Intérieur, les représentants de la Fédération des chambres du commerce et de l'industrie – qui représente les employeurs – et du Comité de coordination des associations professionnelles nationales, qui représente quant à lui les travailleurs. C'est grâce à ces consultations que les acteurs concernés peuvent conclure des accords sur la formulation et la mise en œuvre des politiques de l'emploi.

82. La recommandation (n° 169) concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires), 1984, traite également du rôle des entreprises multinationales dans la réalisation des objectifs de la convention dans les termes suivants: «Les Membres devraient, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs, prendre des mesures efficaces pour inciter les entreprises multinationales à entreprendre et à promouvoir en particulier les politiques de l'emploi énoncées dans la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale, 1977, et pour faire en sorte que les effets négatifs des investissements des entreprises multinationales sur l'emploi soient évités et que leurs effets positifs soient stimulés [42].»

[42] Paragraphe 12 de la recommandation (n° 169) concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires), 1984.

83. A cet égard, la commission note que la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale adoptée par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail dispose que «les entreprises multinationales devraient tenir pleinement compte des objectifs de politique générale que se sont fixés les pays où elles opèrent» et «devraient s'harmoniser avec les priorités du développement ainsi qu'avec les structures et les objectifs sociaux du pays où elles s'exercent». La Déclaration de principes tripartite prévoit à cette fin la tenue de négociations entre les entreprises multinationales, le gouvernement et, le cas échéant, les organisations nationales d'employeurs et de travailleurs concernés [43].

84. La participation des instances tripartites à la conception et à la promotion des mesures relatives à l'emploi est une pratique courante, comme l'attestent de nombreux exemples. Au Brésil, la formulation, la mise en œuvre et le suivi des politiques de l'emploi sont assurés par le Conseil national tripartite de l'emploi (CDT) ainsi que par le Conseil consultatif tripartite du Fonds d'assistance des travailleurs (CODEFAT), qui supervise l'application des politiques de l'emploi. Dans le contexte de la crise actuelle, le CODEFAT a été consulté sur les mesures concernant l'abattement fiscal sur la production de biens. Des mesures ont également été prises par le Conseil du développement économique et social, dans lequel sont représentés, outre les partenaires sociaux, les dirigeants de mouvements et d'associations à vocation sociale, ainsi que des Eglises et de grandes entreprises. Le Conseil a formulé diverses recommandations susceptibles d'orienter l'action du gouvernement dans le domaine de l'emploi. La commission constate en outre qu'au Brésil, comme dans beaucoup d'autres pays, les responsables des administrations publiques et les partenaires sociaux se sont réunis pour débattre de la question des licenciements en masse. En Nouvelle-Zélande, le gouvernement a organisé le 27 février 2009 un Sommet national de l'emploi, le premier de ce type, afin d'examiner les conséquences de la crise dans le secteur de l'emploi. Ce sommet, qui a réuni quelque 200 chefs d'entreprise, responsables syndicaux et représentants des pouvoirs publics, avait pour objectif de rassembler les principaux acteurs de la scène économique et d'axer la réflexion sur les moyens de protéger les emplois et d'en créer de nouveaux. Diverses pistes de recherche ont été suivies, concernant notamment les mesures à prendre pour aider les travailleurs licenciés à se reconvertir et à se diriger vers les secteurs à forte croissance, la mise en place de nouveaux dispositifs de perfectionnement des compétences, ainsi que les moyens à mettre en œuvre pour maintenir, voire accroître, les effectifs d'apprentis.

85. Dans un contexte marqué par la détérioration de l'emploi, la commission note que la responsabilité sociale des entreprises favorise le développement de l'entreprise en permettant la mise en place d'un environnement propice et en encourageant le dialogue entre les entreprises et les autres parties prenantes, en particulier les autorités chargées de la conception et de l'application des mesures actives du marché du travail et les organisations de travailleurs. L'Espagne mentionne, dans sa réponse, la création d'un Conseil sur la responsabilité sociale des entreprises, qui témoigne de l'importance que tous les groupes intéressés par ce thème attachent au dialogue. Le gouvernement de la Lituanie indique qu'il s'attache depuis 2004 à promouvoir la responsabilité sociale des entreprises dans le but d'inciter les entreprises nationales à tenir compte des enjeux sociaux et environnementaux dans leurs activités commerciales et leurs relations avec leurs divers partenaires. La commission note que le gouvernement, dans le prolongement du Projet 2006-2008 de mesures de promotion de la responsabilité sociale des entreprises,

[43] Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale, adoptée par le Conseil d'administration du BIT à sa 204e session (Genève, nov. 1977), modifiée à ses 279e session (nov. 2000) et 295e session (mars 2006), paragr. 10.

a créé un prix national de l'entreprise responsable, destiné notamment à distinguer les entreprises ayant réussi à proposer à leurs salariés des emplois satisfaisants et de qualité, notamment sur le plan de la sécurité et de la santé. Un programme national de promotion de l'égalité entre hommes et femmes a été mis en place pour la période 2005-2009, dans le but d'aider les femmes à créer et à développer leur propre entreprise et de promouvoir leur activité économique. Aux Etats-Unis, l'article 8(a) du Programme de développement de l'entreprise prévoit que le Service du développement de l'entreprise doit aider les entreprises détenues et contrôlées par des personnes économiquement et socialement désavantagées à s'intégrer dans l'économie générale du pays.

iv) Forum de consultations

86. Les consultations sur les questions qui touchent directement l'emploi peuvent avoir lieu dans le cadre d'un conseil ou comité consultatif permanent, généralement chargé d'examiner les questions générales touchant à l'emploi, et au sein duquel les employeurs et les travailleurs sont représentés à l'occasion de conférences ou de réunions périodiques auxquelles participent les responsables des ministères concernés et les représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs. Les consultations peuvent également se dérouler dans le cadre de comités ad hoc mis en place pour examiner les problèmes et les politiques de l'emploi. La commission note qu'en Afrique du Sud le Conseil national du développement économique et du travail (NEDLAC) est composé de représentants de haut niveau de divers groupes ainsi que des diverses chambres qui examinent les mesures relatives à l'emploi. Tous les groupes sociaux sont consultés au cours de l'élaboration de la législation et des politiques de l'emploi, par l'intermédiaire des représentants des milieux les plus divers – groupes d'intérêts de premier plan, instances locales, pouvoirs publics, syndicats, organisations d'employeurs. La procédure de consultation comporte également des campagnes d'information itinérantes, des forums et des enquêtes publiques.

87. En Argentine, c'est le Conseil national de l'emploi, de la productivité et du salaire minimum vital qui constitue la tribune de consultations avec les partenaires sociaux. Son but est de mettre au point des politiques et d'examiner certaines thématiques relatives aux relations professionnelles (redistribution des revenus, création d'emplois décents). En Indonésie, travailleurs et employeurs doivent être consultés au sein de l'institution tripartite de coopération, mise sur pied au titre de l'arrêté réglementaire n° 8 du 2 mars 2005. A Sri Lanka, la commission note que le syndicat Landa Jathika Estate déclare, dans ses observations, qu'aucune procédure officielle de consultation n'accompagne la conception et la mise en œuvre des mesures relatives à l'emploi, mais que les grandes orientations politiques sont toutefois débattues au sein du Conseil consultatif national du travail. Au Malawi, un dispositif spécifique de dialogue permet aux partenaires sociaux de se réunir pour examiner certaines questions, et des ateliers de dialogue social ont été organisés au cours des six dernières années à l'échelon national et régional. La législation du pays a également institué un Conseil consultatif tripartite du travail, mécanisme réglementaire en matière de dialogue social sur les questions relatives au travail et à l'emploi. Des mesures sont également prises pour assurer la régularité des réunions de cet organe.

88. Le gouvernement de la Jamaïque a indiqué que, lors de l'élaboration du Plan national de développement – plan global dont le but est de permettre à la Jamaïque de figurer dans les rangs des pays développés à l'horizon 2030 –, a donné lieu à 11 consultations publiques nationales et a bénéficié de la participation d'une multitude d'acteurs. Au Costa Rica, le ministère du Travail et de la Sécurité sociale a soumis le Plan national de l'emploi et le programme national de promotion du travail décent à l'approbation du Conseil supérieur tripartite du travail, dans le but de promouvoir le

dialogue social et le tripartisme. Les analyses, les travaux de recherche et l'établissement d'un consensus ont été menés avec le soutien du BIT.

89. Dans sa réponse au questionnaire, le gouvernement de la Chine indique qu'il a mis sur pied, au niveau ministériel, un système de réunions mixtes pour examiner certaines grandes questions relatives à l'emploi. Ce système regroupe une vingtaine de ministères et d'unités, tels que le ministère des Ressources humaines et de la Sécurité sociale, qui exerce une fonction de coordination, la Confédération syndicale panchinoise, la Fédération panchinoise des femmes, et la Fédération chinoise des handicapés. Le gouvernement de la Mongolie indique que le Conseil national de l'emploi est composé de représentants du gouvernement ainsi que des organisations nationales de travailleurs et d'employeurs – les deux groupes étant représentés paritairement dans chacune de ces organisations – qui se chargent, entre autres, d'examiner les propositions relatives aux politiques de l'emploi. Le gouvernement a également établi un Comité tripartite national sur le travail et le consensus social – au sein duquel les trois catégories d'acteurs disposent d'un nombre égal de représentants – pour orienter la conception et l'exécution des politiques publiques du travail, régler les conflits sociaux et engager des consultations sur certains enjeux économiques et sociaux.

90. La commission a noté dans une observation qu'un Sommet de la participation s'est tenu aux Pays-Bas en 2007, au cours duquel le gouvernement a consulté les organisations centrales des employeurs et des travailleurs ainsi que l'Association des communes hollandaises. Ce sommet a donné lieu à un engagement tripartite dans le cadre duquel l'ensemble des partenaires, conscients de l'urgence et des défis posés par la situation du marché du travail, se sont engagés à porter à 80 pour cent l'offre effective de travail, à assouplir le fonctionnement du marché du travail et à en favoriser l'accès aux groupes vulnérables [44]. Dans son rapport sur la convention n° 122, le gouvernement de l'Inde indique que la 42e session de la Conférence indienne du travail, l'organe tripartite national de plus haut niveau, qui s'est tenue en février 2009, a permis d'engager un débat approfondi sur la crise financière mondiale et ses conséquences – réductions massives d'effectifs, licenciements, réductions de salaires et pertes d'emplois. Les débats ont donné lieu à nombre de propositions constructives. Dans ses réponses, le gouvernement de la Lettonie indique qu'il a établi le Conseil national tripartite de coopération pour encadrer les consultations entre les représentants du gouvernement, de la Confédération des employeurs de Lettonie et de la Confédération des syndicats indépendants de Lettonie sur les questions relatives à l'emploi.

v) Appui à la mise en œuvre des politiques de l'emploi

91. La convention, qui oblige à engager des consultations pour l'élaboration des politiques de l'emploi, exige également que l'on s'assure l'appui des représentants des milieux directement concernés par la mise en œuvre des politiques. La commission rappelle que, dans l'étude d'ensemble de 2004, elle a fait observer qu'il est de la responsabilité commune des gouvernements et des organisations représentatives des employeurs et des travailleurs de veiller à ce que les représentants des secteurs les plus fragiles ou marginalisés de la population active soient associés étroitement à l'élaboration et à l'application de mesures dont ils devraient être les premiers bénéficiaires.

92. A cet égard, la commission a noté dans l'observation adressée à la Slovaquie que les représentants des groupes défavorisés, notamment la minorité rom, ont été consultés

[44] CEACR (80e session), observation, convention n° 122 (Pays-Bas), rapport 2010, paragr. 5.

sur la mise en œuvre des mesures adoptées en faveur des chercheurs d'emploi défavorisés [45].

93. Par ailleurs, la recommandation (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, dispose également que les employeurs et les travailleurs des secteurs public et privé, ainsi que leurs organisations, «devraient prendre toutes mesures opportunes pour favoriser l'établissement et le maintien du plein emploi, productif et librement choisi». Les initiatives correspondantes incombent davantage aux employeurs, aux travailleurs et à leurs organisations qu'au gouvernement.

94. La commission note que la version définitive du cadre stratégique pour l'emploi du Zimbabwe institue un groupe de travail tripartite chargé d'en superviser la mise en œuvre. Les ministères gouvernementaux qui sont amenés à un titre ou à un autre à s'intéresser aux questions d'emploi et de formation participeront également aux activités de ce groupe de travail. Le gouvernement du Bénin a signalé dans sa réponse la prochaine adoption d'une charte nationale de l'emploi, sorte d'accord collectif assignant aux divers acteurs concernés un rôle précis dans le traitement des questions relatives à l'emploi. Le gouvernement a également précisé que la participation des partenaires sociaux est un facteur de réussite tant pour le processus décisionnel que pour la phase de mise en œuvre.

95. Le Chili a associé les employeurs et les travailleurs à la négociation et à la mise en œuvre d'un Accord national pour l'emploi, la formation et la protection du travail, qui constitue la réponse adoptée par le pays pour faire face à la crise sur le front de l'emploi. Un comité directeur tripartite a été créé, auquel peuvent accéder les confédérations d'employeurs, les confédérations des PME et les syndicats. La commission a noté dans son observation de 2009 qu'au Mozambique les partenaires sociaux sont consultés sur les questions relatives à l'emploi et participent également à la mobilisation des ressources pour la création d'un Fonds de l'emploi et de la formation professionnelle et l'établissement d'un centre de formation professionnelle pour le secteur de la métallurgie [46].

Synthèse

Convention n° 122

- ✓ **La convention n° 122 figure parmi les instruments les plus significatifs au regard de la gouvernance. Elle est également un outil de base pour aider les Etats Membres à mettre en œuvre une politique active de l'emploi qui leur permettra de surmonter la crise économique mondiale.**
- ✓ **Le droit au travail se réalise par la promotion du plein emploi productif et librement choisi, qui est la pierre angulaire des politiques économiques et sociales.**
- ✓ **Des politiques d'éducation et de formation novatrices devraient être conçues et adoptées afin de cibler toutes les personnes en recherche d'emploi et les préparer à intégrer les nouvelles opportunités d'emplois qui s'offriront lors de la reprise de l'économie mondiale de la crise actuelle.**
- ✓ **Lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques d'emploi, la consultation des partenaires sociaux est indispensable pour permettre aux gouvernements de prendre pleinement en compte l'expérience et les opinions de ces derniers.**

[45] Observation, convention n° 122 (Slovaquie), rapport 2010, paragr. 2.

[46] Observation, convention n° 122 (Mozambique), rapport 2010, paragr. 8.

Chapitre II

La convention (nº 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975

1. Introduction

96. Le Préambule de la Constitution mentionne «l'organisation de l'enseignement professionnel et technique» parmi les mesures que l'Organisation devrait promouvoir. La Déclaration de Philadelphie reconnaît l'obligation solennelle pour l'Organisation internationale du Travail de «seconder la mise en œuvre, parmi les différentes nations du monde, de programmes propres à réaliser […] l'emploi des travailleurs à des occupations où ils aient la satisfaction de donner toute la mesure de leur habileté et de leurs connaissances et de contribuer le mieux au bien-être commun» et «pour atteindre ce but, la mise en œuvre, moyennant garanties adéquates pour tous les intéressés, de possibilités de formation et de moyens propres à faciliter les transferts de travailleurs».

97. La convention (n° 142) et la recommandation (n° 150) sur la mise en valeur des ressources humaines ont été adoptées en 1975 pour traiter tous les aspects de l'orientation et de la formation professionnelles. Elles ont remplacé la recommandation (n° 117) sur la formation professionnelle, 1962, qui avait elle-même remplacé d'autres normes plus spécifiques adoptées depuis 1939.

98. Dans son étude d'ensemble de 1991, la commission signale que les instruments de 1975 ont «consacré l'abandon de la conception traditionnelle attribuant à la formation professionnelle la seule fonction d'équilibrer le marché de l'emploi, au profit d'une conception plus large et dynamique considérant la "mise en valeur des ressources humaines" comme un facteur majeur du développement économique et social. Sous ce nouveau vocable, formation et orientation relevaient désormais d'un processus continu, tout au long de la vie, d'élargissement des possibilités d'éducation de l'individu, tant dans son intérêt propre qu'au bénéfice de la communauté [1].»

99. A sa 92e session (2004), réaffirmant la validité des principes généraux de la convention n° 142, la Conférence a adopté une nouvelle norme portant révision de la recommandation n° 150, la recommandation (n° 195) sur la mise en valeur des ressources humaines, 2004. Cet instrument fournit des orientations sur un certain nombre de questions clés relatives aux réformes en cours des systèmes et politiques d'éducation et de formation dans les Etats Membres, notamment: cadre de référence pour la politique, la gestion et la réglementation de la formation; reconnaissance du rôle et des

[1] *Mise en valeur des ressources humaines*, étude d'ensemble des rapports concernant la convention (n° 140) et la recommandation (n° 148) sur le congé-éducation payé, 1974, et la convention (n° 142) et la recommandation (n° 150) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975, rapport III (Partie 4B), CIT, 78e session, Genève, 1991, paragr. 9. Il convient de noter que la notion de «mise en valeur des ressources humaines» est exprimée dans des termes différents selon les pays.

responsabilités de plus en plus importants des partenaires sociaux, des entreprises et de la société civile dans la conception et la mise en œuvre des politiques d'éducation et de formation, y compris en ce qui concerne les décisions d'investissement et de financement; offre de possibilités d'éducation et de formation tout au long de la vie pour tous; élaboration de politiques et de mécanismes pour cibler les programmes d'éducation et de formation sur les groupes ayant des besoins particuliers; développement et validation des «compétences» et des «connaissances déjà acquises», éléments qui s'inscrivent dans beaucoup des nouveaux cadres nationaux de qualifications des pays; importance de disposer de systèmes efficaces d'orientation professionnelle et d'information sur le marché de l'emploi.

100. Les politiques de développement des ressources humaines constituent un aspect essentiel de l'Agenda global pour l'emploi de l'OIT, cadre stratégique pour l'objectif de promotion de l'emploi fixé par l'Agenda du travail décent. Dans les conclusions sur les compétences en vue de stimuler la productivité, la croissance de l'emploi et le développement, qu'elle a adoptées à sa 97e session (2008), la Conférence a souligné que «l'éducation, la formation professionnelle et la formation tout au long de la vie constituent les piliers essentiels de l'employabilité, de l'emploi des travailleurs et du développement durable des entreprises dans le cadre de l'Agenda du travail décent, et contribuent par conséquent à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, notamment celui consistant à réduire la pauvreté» [2]. La Conférence a reconnu qu'intégrer le développement des compétences dans les stratégies plus vastes axées sur la croissance, l'emploi et le développement requiert des gouvernements qu'ils assurent, en collaboration avec les partenaires sociaux, la cohérence des politiques en établissant des liens entre le développement de l'éducation, de la recherche et des compétences et les marchés du travail, la politique sociale, la technologie, les services publics, l'investissement, le commerce et les politiques macroéconomiques, qui génèrent la croissance de l'emploi [3].

101. Dans la Déclaration sur la justice sociale, les politiques de développement des compétences figurent au cœur des stratégies de promotion de l'emploi. Le principal objectif stratégique identifié par la Déclaration est la promotion de l'emploi par la création d'«un environnement institutionnel et économique durable de telle sorte que les individus puissent acquérir et actualiser les capacités et les compétences nécessaires leur permettant de travailler de manière productive pour leur épanouissement personnel et le bien-être collectif».

102. Dans le Plan de relance mondial qu'ils ont adopté lors du Sommet de Londres d'avril 2009, les dirigeants du G20 ont mis l'accent sur l'importance que revêt l'investissement en matière d'éducation et de formation pour soutenir l'emploi [4]. En s'accordant sur un nouveau Cadre pour une croissance forte, durable et équilibrée lors du Sommet du G20 suivant (Pittsburgh, septembre 2009), les chefs d'Etat et de gouvernement ont reconnu la nécessité de renforcer l'aptitude des travailleurs à s'adapter à l'évolution de la demande et de garantir, à cet effet, l'accès à des programmes de développement des compétences tout au long de la vie ciblés sur les besoins futurs du marché. Ils se sont engagés à soutenir les efforts sérieux de formation touchant aux stratégies de croissance et aux investissements nationaux. Après avoir reconnu que les

[2] *Conclusions sur les compétences en vue de stimuler la productivité, la croissance de l'emploi et le développement*, CIT, 97e session, Genève, 2008, paragr. 3.

[3] *Ibid.*, paragr. 16.

[4] Déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement du G20, Plan de relance mondial, Londres, 2 avril 2009, paragr. 26.

programmes d'emploi et de formation fructueux sont souvent conçus grâce à une collaboration entre employeurs et employés, ils ont également demandé à l'OIT, en partenariat avec d'autres organisations, de convoquer ses mandants et des ONG pour élaborer une stratégie de formation [5].

103. Le «Pacte mondial pour l'emploi» de 2009 consacre parmi les principes visant à promouvoir la reprise et le développement celui d'«accroître l'égalité d'accès et l'égalité des chances en ce qui concerne l'amélioration des qualifications, la formation et l'enseignement de qualité en vue de préparer la reprise». Investir dans l'amélioration des qualifications, le perfectionnement des compétences et la reconversion des travailleurs pour améliorer l'employabilité, y compris en mettant en œuvre des programmes de formation professionnelle et d'acquisition de compétences entrepreneuriales en vue d'un emploi indépendant et rémunéré, est une des mesures requises pour accélérer la création d'emplois et réaliser le plein emploi productif. La nécessité d'assurer «une formation professionnelle et technique ainsi que le développement de compétences entrepreneuriales, en particulier pour les jeunes sans emploi» est également soulignée en référence à la situation des pays en développement [6].

2. Le droit à l'éducation et à la formation

104. La Déclaration universelle des droits de l'homme prévoit, à son article 26, paragraphe 1, que «l'enseignement technique et professionnel doit être généralisé». D'après le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la formation professionnelle et technique fait partie aussi bien du droit à l'éducation (article 13, paragraphe 2) que du droit au travail (article 6, paragraphe 2).

105. D'après l'article 6, paragraphe 2, de ce pacte, l'orientation et la formation technique et professionnelle et l'élaboration de programmes constituent les principaux moyens propres à «assurer un développement économique, social et culturel constant et un plein emploi productif dans des conditions qui sauvegardent aux individus la jouissance des libertés politiques et économiques fondamentales». A cet effet, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies reconnaît que, en vue d'assurer le plein exercice du droit au travail, les Etats parties au pacte doivent prendre des mesures positives pour mettre en place des plans de formation professionnelle et technique en vue de faciliter l'accès à l'emploi. Le pacte indique que la formation technique et professionnelle n'est pas nécessairement liée à un niveau d'éducation particulier. Elle est considérée comme partie intégrante de tous les niveaux d'éducation [7].

106. La commission note que la recommandation n° 195 reflète les instruments concernant les droits de l'homme sur ce point. Dans son paragraphe 4 *a)*, la recommandation n° 195 se réfère au droit à l'éducation et à la formation, et souligne que les Etats Membres doivent «reconnaître que l'éducation et la formation sont un droit pour tous et, en coopération avec les partenaires sociaux, s'efforcer d'assurer l'accès de tous à l'éducation et à la formation tout au long de la vie».

[5] Déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement du G20: Sommet de Pittsburgh, Placer les emplois de qualité au cœur de la reprise, 25 sept. 2009, paragr. 44 et 45.

[6] *Surmonter la crise: un Pacte mondial pour l'emploi*, CIT, 98e session, Genève, 2009, *Compte rendu provisoire* n° 19A, paragr. 9 (5), 11 (2) (iii), 11 (3) et 22 (3).

[7] Voir Observation générale n° 13, *Le droit à l'éducation (art. 13 du Pacte)*, adopté par la Commission des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies en 1999, paragr. 15; voir aussi Observation générale n° 18, *Le droit au travail*, 2005, paragr. 27.

3. Contenu des obligations découlant de la convention

107. Dans son article 1, paragraphe 1, la convention n° 142 exige de chaque Membre qu'il «adopte et développe des politiques et des programmes complets et concertés d'orientation et de formation professionnelles en établissant, en particulier grâce aux services publics de l'emploi, une relation étroite entre l'orientation et la formation professionnelles et l'emploi». Le paragraphe 2 de ce même article dispose que «ces politiques et ces programmes devront tenir compte: *a)* des besoins, possibilités et problèmes en matière d'emploi aux niveaux tant régionaux que nationaux; *b)* du stade et du niveau du développement économique, social et culturel; *c)* des rapports existant entre les objectifs de mise en valeur des ressources humaines et les autres objectifs économiques, sociaux et culturels».

a) Rapport entre mise en valeur des ressources humaines et emploi

108. La convention n° 142 appelle à la formulation de programmes et de politiques d'orientation et de formation professionnelles, dont la mise en œuvre devrait se faire progressivement en tenant compte des spécificités aussi bien régionales que nationales. La convention établit les objectifs que les pays doivent s'efforcer d'atteindre. La commission rappelle que les alinéas *b)* et *c)* du paragraphe 2 de l'article 1 ont été rédigés sur le modèle de l'article 1, paragraphe 3, de la convention n° 122 dans le but d'assurer la même souplesse dans l'application des obligations imposée aux Etats Membres en vue de poursuivre les objectifs fixés par la convention n° 142 [8].

109. L'emploi est l'un des principaux objectifs des politiques et programmes à mettre en place dans le cadre de la convention n° 142. Pour disposer de systèmes de mise en valeur des ressources humaines réellement efficaces, les gouvernements doivent penser à inscrire le développement des ressources humaines au cœur de leurs politiques d'emploi.

110. La commission note qu'au moment de leur adoption les normes fixées par la convention étaient considérées comme des «normes pilotes» pour la contribution de l'orientation et de la formation professionnelles à l'objectif de plein emploi productif et librement choisi [9]. Dans ses études d'ensemble de 1991 et 2004, ainsi que dans ses observations individuelles relatives à l'application des conventions n[os] 122 et 142, la commission a souligné à plusieurs reprises les liens multiples, étroits et obligés existant entre ces deux instruments. La commission n'a cessé de souligner avec intérêt l'adoption de mesures innovantes en matière d'offre de formation professionnelle, en particulier l'extension de l'accès à la formation et l'établissement de liens plus rapprochés avec la promotion de l'emploi [10].

111. Les informations mises à disposition pour la réalisation de la présente étude d'ensemble confirment que les politiques et programmes de mise en valeur des ressources humaines développés dans beaucoup de pays sont de plus en plus orientés vers l'emploi.

[8] *Mise en valeur des ressources humaines: Orientation et formation professionnelles*, rapport VI (2), CIT, 60e session, Genève, 1975, p. 14.

[9] *Mise en valeur des ressources humaines*, étude d'ensemble, 1991, paragr. 52.

[10] Rapport général de la commission d'experts, rapport III (Partie 4A), CIT, 90e session, Genève, 2002, paragr. 66; *Promouvoir l'emploi*, étude d'ensemble de 2004, paragr. 202.

112. En Afghanistan, le Programme national de développement des compétences (NSDP) a été établi en 2005 en tant que programme national prioritaire faisant appel à l'aide technique internationale, dont une participation significative du BIT. Le gouvernement iraquien a indiqué, dans son rapport sur l'application de la convention n° 142, que, en plus du soutien reçu des agences des Nations Unies, un certain nombre de programmes de coopération avec l'OIT avaient été mis en place visant à renforcer les capacités en matière d'emploi et de formation professionnelle pour développer le capital humain.

113. Dans sa réponse au questionnaire, le gouvernement du Népal, qui n'a pourtant pas, à ce jour, ratifié la convention, a affirmé sa volonté d'améliorer les compétences de ses citoyens et de promouvoir l'emploi. A cet effet, le gouvernement a mis en place, aux niveaux national, régional et local, des centres de formation professionnelle et de développement des compétences qui dépendent du ministère du Travail et de la Gestion des transports. De plus, le ministère de l'Industrie a mis en œuvre sur l'ensemble du territoire des programmes de formation pour le renforcement des compétences et de la capacité à entreprendre.

114. Pendant des années, et récemment en collaboration avec le PNUD, le BIT a fourni une assistance au gouvernement de l'Ukraine pour la mise en œuvre de programmes de formation professionnelle modulaire axés sur l'emploi et destinés tout particulièrement aux chômeurs. La formation professionnelle modulaire relève d'une approche souple, individualisée et axée sur les résultats qui permet aux bénéficiaires d'acquérir les compétences nécessaires pour travailler dans un secteur ou une branche d'activité spécifique. Le projet, qui s'est achevé fin 2005, a grandement contribué à l'amélioration de l'offre de formation dans l'ensemble du pays, grâce à la mise au point de nouveaux programmes de formation qui, pour assurer l'employabilité des intéressés, mettent l'accent aussi bien sur les compétences professionnelles que sur les compétences de base.

115. Conformément à l'article 1, paragraphe 1, de la convention, les pays sont libres d'adapter leurs politiques de mise en valeur des ressources humaines à leurs particularités régionales. La recommandation n° 195 encourage les Etats Membres à définir une stratégie nationale de l'éducation et de la formation ainsi qu'à établir un cadre de référence pour les politiques de formation «aux niveaux national, régional, local et aux niveaux sectoriel et de l'entreprise» (paragraphe 5 *a)*).

116. Le développement des compétences doit s'adapter aux besoins locaux et régionaux. Comme en témoignent les informations fournies par de nombreux pays, l'implication des communautés locales dans la conception des programmes de formation professionnelle, ainsi que dans l'administration et le suivi des organismes de formation, est désormais un aspect essentiel des plans de réforme des systèmes d'enseignement. Cette tendance se confirme aussi bien dans les pays ayant ratifié la convention n° 142 que dans les autres.

117. Dans sa réponse au questionnaire, le gouvernement du Canada reconnaît que, dans la mesure où les besoins des travailleurs diffèrent dans chacune des régions du pays et selon les secteurs d'activités, «les provinces et les territoires sont les mieux placés pour concevoir et administrer des programmes de formation qui correspondent aux besoins de leurs populations respectives et des employeurs locaux». Des Ententes sur le développement du marché du travail ont été négociées avec les provinces et les territoires, ce qui a permis la mise à disposition de fonds destinés à aider les Canadiens à mettre leurs compétences à niveau, à recevoir des formations en vue d'une réorientation de carrière, à acquérir de l'expérience en milieu de travail, à décrocher un nouvel emploi ou bien à s'établir à leur propre compte. La commission prend note avec intérêt de

l'information transmise par les provinces canadiennes sur les programmes qui y ont été mis en place [11].

118. En 2003, l'Indonésie a adopté la loi n° 20 relative au système d'éducation nationale, qui définit la décentralisation des systèmes d'éducation et de formation comme l'une des priorités des politiques publiques. Les écoles en partenariat avec les communautés locales sont désormais libres de proposer et mettre en place leurs propres programmes d'éducation. Développer l'accès à l'enseignement dans les lycées professionnels en fonction des besoins locaux fait partie des objectifs du plan stratégique 2005-2009 adopté par le ministère de l'Education et mis en œuvre à travers des programmes de formation professionnelle plus souples et mieux adaptés aux exigences du marché du travail local.

119. La gestion et l'administration du nouveau système national de formation australien ont été mises en place dans le cadre de l'Accord (2005-2008) du Commonwealth d'Australie sur la formation de la main-d'œuvre australienne conformément à la loi sur la formation de la main-d'œuvre australienne (Skilling Australia's Workforce Act) de 2005. L'accord jette les bases d'un partenariat entre l'Etat et les gouvernements locaux pour développer un nouveau système national de formation et poursuivre les objectifs fixés par la Stratégie nationale australienne pour l'enseignement professionnel et technique 2004-2010, «Shaping Our Future». Reconnaissant la diversité locale des Etats et territoires, l'accord prévoit une actualisation annuelle des accords bilatéraux passés entre le gouvernement australien et les autorités locales qui identifient les priorités nationales et le niveau de performance correspondant à la circonscription concernée. Chaque Etat et territoire doit présenter au gouvernement central un plan d'éducation et de formation professionnelles proposant une stratégie pour atteindre les objectifs fixés par la loi et remplir les autres obligations prévues par l'accord.

120. Depuis 2002, la France a entrepris une réforme de son système de formation professionnelle, qui prévoit entre autres la décentralisation au niveau régional de l'apprentissage et de la formation continue. Les régions coordonnent l'action de l'ensemble des institutions qui opèrent dans ce secteur à travers l'élaboration d'un plan de développement régional. En Italie, la réforme du système d'éducation, introduite par la loi n° 133 de 2008, vise un usage rationnel et efficace des fonds axé sur la planification et la mise en œuvre d'une nouvelle gestion territoriale de l'éducation et la formation, dont la réussite repose sur l'indépendance des organismes de formation et la pleine participation des vingt régions et des cinq provinces autonomes. Dans son rapport sur l'application de la convention, la Suisse a indiqué que, si les politiques de formation relèvent de la responsabilité des autorités fédérales, leur mise en place se fait en coopération avec les autorités fédérales, les cantons et les partenaires sociaux. L'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie dispose d'un pouvoir de décision en matière de mise en œuvre du système de formation et de garantie de sa qualité, ainsi qu'en ce qui concerne l'adoption de dispositions législatives, tandis que les

[11] Dans l'Alberta, le Programme de formation des premières nations dispense aux peuples premiers (populations autochtones vivant dans des réserves) qui sont au chômage ou en situation de sous-emploi les compétences nécessaires pour occuper des emplois durables et améliorer leurs perspectives d'emploi à long terme. Le programme Partenariats du marché du travail de l'Ontario favorise les partenariats entre les employeurs, les associations employés-employeur et les organismes communautaires. Le programme aide les partenaires à résoudre les questions soulevées sur le marché du travail; à élaborer et à mettre en œuvre des stratégies pour améliorer leur capacité à planifier leurs besoins en ressources humaines; à mettre en œuvre des mesures d'adaptation de la main-d'œuvre afin de faire face aux changements du marché du travail dus à des facteurs technologiques, économiques, démographiques ou structurels, y compris l'expansion, les problèmes rencontrés sur les lieux de travail, les répercussions des changements technologiques sur la main-d'œuvre, les nouvelles exigences liées aux études et les questions ayant trait à l'équité et aux jeunes.

cantons ont des fonctions exécutives et de contrôle. Les partenaires sociaux sont responsables de la définition et de la révision du contenu des programmes de formation en fonction du contexte économique et social.

b) Rapport avec d'autres objectifs économiques, sociaux et culturels

121. L'article 1, paragraphe 2 *c)*, de la convention dispose que les Etats Membres doivent offrir davantage qu'un accès et une préparation à l'emploi et que, à cet effet, les programmes d'orientation et de formation professionnelles doivent tenir compte des rapports existant entre les objectifs de mise en valeur des ressources humaines et les autres objectifs économiques, sociaux et culturels. Sur le modèle de l'article 1, paragraphe 3, de la convention n° 122, la convention n° 142 encourage les gouvernements à adopter une démarche plus intégrée à l'égard de la mise en valeur des ressources humaines. La commission rappelle, comme cela figure dans ses observations individuelles, que les systèmes de ressources humaines doivent être cohérents et intégrés, et ne pas se limiter à une juxtaposition de politiques et de programmes susceptibles de faire double emploi ou de s'annuler les uns les autres.

122. C'est ce que réaffirme le paragraphe 3 du préambule de la recommandation n° 195, qui reconnaît que l'éducation et la formation tout au long de la vie «devraient faire partie intégrante et être en harmonie avec des politiques et programmes d'ensemble économiques, fiscaux, sociaux et du marché du travail qui sont importants pour une croissance économique durable, la création d'emplois et le développement social».

123. La convention dispose, sous son article 1, paragraphe 4, que ces politiques et ces programmes devront viser à améliorer la capacité de l'individu de comprendre le milieu de travail et l'environnement social et d'influer sur ceux-ci, individuellement et collectivement. Elle précise plus loin, sous son paragraphe 5, que ces politiques et ces programmes devront encourager et aider toutes personnes, sur un pied d'égalité et sans discrimination aucune, à développer et à utiliser leurs aptitudes professionnelles dans leur propre intérêt et conformément à leurs aspirations, tout en tenant compte des besoins de la société. Qui plus est, en faisant expressément référence, dans son article 1, paragraphe 2 *c)*, aux objectifs «culturels», la convention vise clairement le développement de l'individu dans son ensemble [12].

124. La commission note l'importance accordée par la convention à l'individu. Les systèmes de ressources humaines doivent s'efforcer d'aider chaque individu à faire valoir son point de vue dans la société. Les politiques en matière d'éducation et de formation ne doivent, par conséquent, pas se limiter aux aspects techniques de mise en valeur des ressources humaines. Au contraire, la formation, l'information et l'orientation doivent aborder un grand nombre de questions pour permettre à chacun de faire des choix informés et de participer pleinement à la vie professionnelle et civique. A cet égard, la recommandation n° 195 souligne, dans le paragraphe 5 de son préambule, que l'éducation et la formation tout au long de la vie sont des facteurs qui contribuent à l'épanouissement personnel et facilitent l'accès à la culture et à une citoyenneté active.

125. Un autre aspect central de la mise en valeur des ressources humaines, qui occupe une place de plus en plus importante dans les stratégies d'éducation et de formation, est de faciliter l'accès à une citoyenneté active, en aidant chacun à acquérir les connaissances, les compétences et les capacités nécessaires pour participer à toutes les

[12] Rapport de la Commission de mise en valeur des ressources humaines, CIT, 60e session, *Compte rendu des travaux*, Genève, 1975.

sphères de la vie économique et sociale. Favoriser une citoyenneté active fait partie des objectifs de long terme fixés par le nouveau cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation adopté par le Conseil de l'Union européenne en 2009.

Union européenne – L'éducation et la formation au cœur de la Stratégie de Lisbonne

La commission prend note de l'information détaillée qu'elle a reçue sur les politiques et systèmes d'éducation et de formation mis en place au sein de l'Union européenne. L'amélioration des compétences professionnelles par le biais de systèmes d'éducation et de formation plus performants est l'une des priorités de la stratégie de l'Union européenne face aux défis de l'avenir, notamment le vieillissement de la population, en vue d'atteindre les niveaux élevés de croissance et d'emplois durables basés sur la connaissance, principaux objectifs de la Stratégie de Lisbonne. Les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2008-2010) adoptées dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne font appel à une intensification des investissements en capital humain, à travers l'amélioration de l'enseignement et des compétences, ainsi que l'adaptation des systèmes d'éducation et de formation aux nouvelles exigences en matière d'aptitudes professionnelles.

La Commission européenne souligne, dans ses recommandations de décembre 2008, pour une initiative concernant «des compétences nouvelles pour des emplois nouveaux», que «la gravité de la crise financière confère une imprévisibilité exceptionnelle à l'avenir de l'économie mondiale. Pour mettre l'Europe sur la voie du redressement, il est néanmoins essentiel de renforcer son capital humain et la capacité d'insertion professionnelle de sa population par l'amélioration des compétences de celle-ci [1].» Une vaste initiative européenne en faveur de l'emploi a été lancée dans le cadre du Plan européen pour la relance économique. La commission propose de simplifier les critères de soutien du Fonds social européen (FSE) et d'accélérer les avances dès le début de l'année 2009, pour que les Etats membres puissent accéder plus rapidement à une enveloppe, afin de renforcer les plans d'activation; concentrer le soutien sur les plus vulnérables; améliorer le suivi et l'adéquation entre les compétences et les offres d'emplois existantes ou prévues, en étroite collaboration avec les partenaires sociaux, les services publics de l'emploi et les universités [2].

L'amélioration des aptitudes professionnelles est fondamentale pour que l'Europe puisse se remettre rapidement et renouer à long terme avec la croissance et la productivité. Dans ses conclusions concernant un cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation («Education et formation 2020»), le Conseil identifie quatre objectifs stratégiques à long terme, à savoir: 1) faire en sorte que l'éducation et la formation tout au long de la vie et la mobilité deviennent une réalité; 2) améliorer la qualité et l'efficacité de l'éducation et de la formation; 3) favoriser l'équité, la cohésion sociale et la citoyenneté active; 4) encourager la créativité et l'innovation, y compris l'esprit d'entreprise, à tous les niveaux de l'éducation et de la formation [3].

[1] Communication de la commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Des compétences nouvelles pour des emplois nouveaux, anticiper et faire coïncider les compétences requises et les besoins du marché du travail*, COM (2008) 868 final, 16 déc. 2008, p. 3.

[2] Communication de la commission au Conseil européen, *Un plan européen pour la relance économique*, COM (2008) final, 26 nov. 2008, p. 12.

[3] *Conclusions du Conseil concernant un cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation («Education et formation 2020»)*, 2941e session du Conseil éducation, jeunesse et culture, Bruxelles, 12 mai 2009, paragr. 3, p. 3.

126. L'inquiétude exprimée par la Confédération nationale d'unité syndicale de République dominicaine (CNUS) sur le fait que le système d'éducation est davantage axé sur les besoins des entreprises que sur ceux des travailleurs témoigne de l'importance accordée à l'épanouissement personnel et à la citoyenneté active. Le CNUS

considère que les programmes d'éducation ne doivent pas porter exclusivement sur les qualifications professionnelles, mais qu'ils doivent aussi aborder d'autres questions importantes, comme la question des droits de l'homme, de la responsabilité sociale et de la citoyenneté, afin de garantir un système d'enseignement soucieux du développement personnel. De même, la Fédération des travailleurs du Pakistan (PWF) a jugé que les formations pour le développement des compétences ne peuvent se contenter d'améliorer l'employabilité et la capacité de création de revenus et doivent aussi veiller à développer chez les travailleurs la confiance en leurs compétences.

c) Promotion de l'égalité

127. L'article 1, paragraphe 5, de la convention n° 142 rappelle aux Etats Membres que les programmes de mise en valeur des ressources humaines doivent s'adresser à tous sans discrimination. La commission note que les motifs de discrimination énumérés dans la convention n° 111 doivent être pris en compte pour l'application de cette disposition. De plus, en adoptant une formulation ouverte, la Conférence n'a pas exclu que d'autres distinctions puissent être qualifiées de discriminatoires aux fins de l'application de la convention n° 142 [13]. En effet, la mise en valeur des ressources humaines peut être un outil efficace de lutte contre la discrimination à condition qu'elle profite aux catégories les plus vulnérables. La commission indique dans son étude d'ensemble sur l'égalité dans l'emploi et la profession de 1996 que la formation et l'orientation professionnelles sont essentielles, dans la mesure où elles déterminent les possibilités d'accéder à l'emploi [14].

d) Le rôle des services publics de l'emploi et d'autres prestataires de formation

128. L'article 1 de la convention n° 142 identifie les services publics de l'emploi comme l'un des principaux instruments dont disposent les gouvernements pour développer des politiques et des programmes de ressources humaines en établissant une relation étroite avec l'emploi. Dans son étude d'ensemble de 1991 sur la mise en valeur des ressources humaines, la commission observait que les services publics d'emploi constituent clairement des institutions privilégiées pour garantir une cohérence entre la formation professionnelle et l'emploi, et qu'ils jouent un rôle actif en matière d'orientation professionnelle dans de nombreux pays [15].

129. La convention n° 142 met en avant certaines des attributions qui, au sein de tout système de formation professionnelle, relèvent avant tout des gouvernements, notamment s'assurer, d'une part, que chacun ait accès à la formation, à l'orientation professionnelle et à l'information sur le marché du travail, et répondre, d'autre part, aux besoins en formation des jeunes, des adultes et des personnes handicapées. La convention reconnaît, toutefois, que chaque pays est confronté à sa propre réalité économique, ainsi qu'à ses préoccupations sociales et à ses particularités culturelles. Elle offre ainsi une marge d'action importante pour l'établissement de systèmes adaptés de mise en valeur des ressources humaines.

[13] *Mise en valeur des ressources humaines*, étude d'ensemble, 1991, paragr. 47.

[14] *Egalité dans l'emploi et la profession*, étude d'ensemble sur la convention n° 111, 1996, rapport III (Partie 4B), paragr. 69.

[15] *Mise en valeur des ressources humaines*, étude d'ensemble, 1991, paragr. 96.

130. A cet égard, la recommandation n° 195 stipule dans son paragraphe 15 *c)* que chaque pays devrait préciser, en concertation avec les partenaires sociaux, les rôles et les responsabilités des services de l'emploi, des prestataires de formation et autres prestataires de services concernés en matière d'information et d'orientation professionnelles.

131. Beaucoup de pays, y compris parmi ceux n'ayant pas ratifié la convention, ont souligné dans leurs réponses la nécessité de coopérer avec les organismes privés de formation. Le programme d'éducation et de formation continue adopté à Singapour en 2008 s'adresse aux meilleurs prestataires privés du secteur, aux niveaux local comme international. L'Inde, qui a ratifié la convention n° 142 en mars 2009, a fait savoir qu'elle s'emploie à attirer les investissements privés dans le secteur de la formation professionnelle, laquelle est reconnue comme l'une des principales priorités de son 11e plan quinquennal 2007-2012.

132. Dans certains cas, les services de l'emploi sont fournis par des organismes privés de formation selon le choix des demandeurs d'emploi. Aux Etats-Unis, le secteur privé joue un rôle central dans l'offre de formation et d'orientation professionnelles dans le cadre du système de prestation centralisé (One-Stop Delivery System) mis en place en application de la loi sur l'investissement dans la main-d'œuvre (WIA) de 1998. Un réseau de centres d'orientation professionnelle à guichet unique offre aux chômeurs une large gamme de services en matière d'orientation professionnelle, d'informations sur le marché du travail et de formation professionnelle. Les candidats peuvent bénéficier des formations proposées par tout organisme de formation reconnu. Ces organismes peuvent être privés ou publics, et inclure des établissements d'enseignement supérieur (universités ou établissements de deuxième cycle – *community colleges*), ainsi que des organismes chargés d'appliquer les programmes prévus par la loi nationale d'apprentissage.

133. Au Royaume-Uni, les politiques nationales de l'emploi sont mises en place par l'agence publique d'emploi «Jobcentre Plus». Cette structure regroupe les services d'aide sociale et de l'emploi de l'ensemble du pays, ainsi que les programmes «New Deal» dont les activités de placement sont sous-traitées à des prestataires des secteurs privé, public ou associatif. Le gouvernement cherche à améliorer les performances et le rapport qualité-coût en mettant l'accent sur la compétitivité, aussi bien au moment de l'offre que pendant la durée du contrat; la longueur et l'importance des contrats; l'établissement de relations plus stratégiques avec les fournisseurs. Leur rémunération est basée sur les résultats afin d'encourager le placement des travailleurs dans des emplois durables. Au Mexique, les Bourses pour la formation professionnelle (BECATE) offrent un soutien financier aux chômeurs ou aux personnes sous-employées pour les encourager à participer à des cours de formation et leur permettre d'améliorer leurs qualifications. Un projet pilote a recours à des bons de formation qui permettent aux travailleurs d'assister aux formations proposées par les organismes du secteur privé inscrits auprès du service national pour l'emploi.

e) Systèmes d'éducation et de formation ouverts, souples et complémentaires

134. L'article 2 de la convention n° 142 prévoit la mise en place et le développement de «systèmes ouverts, souples et complémentaires d'enseignement général, technique et professionnel, d'orientation scolaire et professionnelle et de formation professionnelle». Les systèmes de mise en valeur des ressources humaines doivent être ouverts et permettre aux individus de choisir librement leur profession, sans être pénalisés sur la base de choix antérieurs. Les systèmes de mise en valeur des ressources humaines

doivent également être souples. Pour garantir l'accès à l'emploi de tous, ils doivent veiller à répondre aux besoins des bénéficiaires des formations, des travailleurs à plein temps et à temps partiel, et des personnes ayant des besoins spécifiques.

135. L'éducation, l'orientation et la formation professionnelles sont étroitement liées et s'inscrivent dans le cadre général de mise en valeur des ressources humaines. La commission convient de l'importance d'établir des synergies entre l'enseignement général, l'éducation et la formation technique et professionnelle, ainsi que l'orientation professionnelle. L'éducation et la formation technique et professionnelle doivent être considérées comme partie intégrante de l'enseignement à tous les niveaux [16]. La nécessité de coordonner les différents aspects du système éducatif est réaffirmée par la recommandation n° 195, qui invite les Membres à «établir, maintenir et améliorer un système coordonné d'éducation et de formation tout au long de la vie» (paragraphe 6 (1)).

136. Le champ d'application de la convention n° 142 est particulièrement étendu. Les articles 2 et 4 suggèrent qu'elle englobe tous les systèmes d'enseignement général, technique et professionnel, d'orientation scolaire et professionnelle et de formation professionnelle, que ces activités se déroulent à l'intérieur ou hors du système scolaire. La commission note que la convention concerne «tous les secteurs économiques et branches de l'activité économique» et «tous les niveaux de qualification professionnelle et de responsabilité», et qu'elle s'applique à tous les travailleurs, qu'ils soient salariés ou non, dans le secteur formel ou informel.

137. Les conclusions concernant le travail décent et l'économie informelle adoptées en 2002 par la Conférence soulignent que le manque d'instruction et la non-reconnaissance des qualifications acquises dans l'économie informelle font obstacle à l'insertion dans l'économie formelle. La formation peut être un moyen de répondre aux besoins de l'économie informelle en améliorant l'employabilité des travailleurs et en facilitant leur intégration progressive dans l'économie formelle. Ces obstacles doivent pouvoir être levés grâce à l'aide technique apportée par les gouvernements et l'OIT, à travers la mise en place de programmes et de politiques, qui garantissent des prestations en matière d'éducation, de formation et de microfinance. Ceux-ci doivent être conçus et mis en œuvre avec comme principal objectif d'intégrer les travailleurs et unités économiques de l'économie informelle dans l'économie formelle [17]. Dans ses observations, la commission a toujours invité les Etats Membres à fournir des informations sur les efforts réalisés en faveur du travail décent pour les travailleurs de l'économie informelle [18]. A cet effet, la commission rappelle que la recommandation n° 195 stipule que les Etats Membres devraient «répondre au défi de la transformation des activités de l'économie informelle en un travail décent pleinement intégré à la vie économique» (paragraphe 3 *d)*).

138. La formation dans le secteur de l'économie informelle est un outil précieux pour améliorer la performance et l'employabilité des travailleurs, en vue de leur insertion dans le secteur formel. Les connaissances et les compétences acquises dans l'économie informelle, à condition que celles-ci soient validées par les systèmes de certification, peuvent favoriser l'accès au marché du travail formel.

[16] Voir Observation générale n° 13, *Le droit à l'éducation (art. 13 du Pacte)*, paragr. 15 et 16, qui font référence à ce propos aux conventions n°s 142 et 117 de l'OIT.

[17] *Conclusions concernant le travail décent et l'économie informelle*, CIT, 90e session, Genève, 2002, paragr. 19, 25 et 37 *f)*.

[18] CEACR (78e session), observation, convention n° 122 (Barbade), rapport 2008, paragr. 5. Voir aussi CEACR (79e session), observations, convention n° 142 (Equateur), (République bolivarienne du Venezuela), rapport 2009.

139. Certains pays d'Afrique, comme l'Angola, le Burundi et le Rwanda, ont souligné la nécessité d'étendre à l'économie informelle le champ des programmes de formation, y compris des programmes d'apprentissage. L'apprentissage améliore considérablement l'employabilité des jeunes et leurs possibilités d'accéder à un travail décent. Le Niger a conçu un programme d'apprentissage destiné aux femmes travaillant dans le secteur informel. En outre, le BIT y a mis en place deux projets pilotes financés par l'Union européenne qui combinent toute une série d'activités: formation en entreprise et cours d'alphabétisation fonctionnelle destinés aux apprentis à faible niveau d'instruction; prestations sociales pour les stagiaires; introduction d'un système de qualification fondé sur les compétences; formation des formateurs; et renforcement du dialogue avec les partenaires sociaux, dont la Fédération nationale des artisans.

140. La Bolivie a adopté une politique qui vise à améliorer l'employabilité des travailleurs, ainsi que leur accès au système de protection sociale et aux services de santé, et qui repose essentiellement sur la mise en place de programmes de formation. Au Pérou, la Commission spéciale désignée en 2007 pour aborder les questions liées à l'économie informelle a noté le lien existant entre le niveau d'informalité élevé sur le marché des micro et petites entreprises et le manque d'accès à la formation professionnelle des travailleurs de ce secteur, qui est l'une des principales raisons de leur bas niveau de qualification.

141. Il ressort des réponses au questionnaire qu'une transition a été observée ces dernières années d'un système d'enseignement et d'éducation centré sur l'enseignant à un système axé sur l'apprentissage par l'individu, qui est souvent informel, et que ce changement de perspective a été envisagée dans la convention n° 142. La commission note que toutes les formes d'apprentissage ne se déroulent pas toujours dans un cadre formel et que celles qui se réalisent dans un contexte informel ont un rôle important à jouer en matière d'éducation et de formation qualifiante. La recommandation n° 195 développe cette approche dans son paragraphe 9 *e)* et 11 (1), et incite les Membres à «reconnaître les acquis de la formation sur le lieu de travail, qu'elle soit formelle ou non formelle, et l'expérience professionnelle», et à créer des mécanismes nationaux de validation et de reconnaissance des compétences acquises de manière formelle ou informelle, y compris «l'expérience et les compétences acquises antérieurement».

142. La commission note que beaucoup de pays mettent en place des programmes d'éducation et de formation informels pour atteindre des catégories de travailleurs ayant des besoins particuliers, tout en mettant en place des mécanismes de reconnaissance des compétences acquises dans un milieu non formel.

143. En Ouganda, le gouvernement cherche à introduire dans l'ensemble du pays des programmes de formation non formels qui puissent répondre aux besoins des travailleurs ruraux. D'autres pays d'Afrique, comme le Bénin, le Ghana et le Mali, ont multiplié les efforts pour moderniser les programmes d'apprentissage traditionnels et les intégrer au système national d'éducation. Il en résulte l'adoption de systèmes duals d'apprentissage, où les entreprises artisanales coopèrent avec les centres de formation pour offrir des formations et délivrer des diplômes attestant des compétences acquises par les travailleurs du secteur informel.

144. Au Chili, le Programme sur la validation des compétences acquises (RAP) a pour objectif de certifier les compétences acquises en dehors du secteur formel, dans différentes branches comme la métallurgie mécanique, l'agriculture et l'alimentation, le tourisme, les mines, les télécommunications, l'administration et le commerce. En 2008, l'Uruguay a créé un conseil national d'éducation non formelle, dont la fonction est de proposer conseils et orientation, ainsi que de coordonner les programmes d'éducation

non formelle. Son comité consultatif est composé de représentants du ministère du Travail et du Développement social, du ministère du Tourisme, de la Jeunesse et des Sports, de l'Institut national de la jeunesse (INJU), de l'Institut national de l'enfant et de l'adolescent (INAU), ainsi que de professeurs et d'organismes de formation du secteur privé non formel.

4. Mesures d'application

145. La commission rappelle que les termes «politiques et programmes» visés par l'article 1, paragraphe 1, de la convention n° 142 impliquent pour devenir opérationnels la mise en place d'une stratégie sous la forme de politiques se concrétisant grâce à des programmes. Le fait qu'ils soient l'un et l'autre mentionnés au pluriel correspond à l'ampleur et à la diversité des domaines considérés, ainsi qu'à la multiplicité et à la variété des mesures adoptées et des institutions compétentes [19].

a) Politiques et programmes

146. La commission observe que beaucoup de pays ont fourni, dans leurs rapports, des informations détaillées sur les politiques et les stratégies générales adoptées pour la mise en place d'importantes réformes dans le domaine de la mise en valeur des ressources humaines. Dans la plupart des cas, celles-ci font partie de la politique d'emploi nationale ou d'un plan de développement économique et social plus large.

147. Beaucoup de pays considèrent que la mise en valeur des ressources humaines relève de la politique nationale de l'emploi, et que son principal objectif est de répondre aux besoins du marché du travail en améliorant l'employabilité des travailleurs et en renforçant les liens entre l'éducation, la formation professionnelle et l'emploi.

148. Dans la plupart des pays, les questions abordées par la convention n° 142 ne relèvent pas en priorité des ministères chargés des questions du travail, mais d'autres autorités. La grande variété des ministères et institutions concernés par l'application de cette convention a permis de créer de nouveaux organismes investis d'une mission de conseil et de pouvoirs décisionnels, responsables d'assurer la coordination efficace de l'éducation et de la formation professionnelles en fonction des exigences du marché du travail.

149. Les rapports soumis par de nombreux Etats témoignent du manque de coordination entre les différents organismes chargés de la formation. Au Paraguay, les activités de formation relèvent du Service national de promotion professionnelle (SNPP) et du Système national de formation professionnelle (SINAFOCAL) qui dépendent du ministère de la Justice et de l'Emploi. A cet égard, le Bureau national de création d'emplois pour les jeunes, entité interinstitutionnelle de composition tripartite, a mis en avant la nécessité de créer une autorité gouvernementale chargée des politiques de formation, afin d'éviter de faire double emploi et d'assurer la coordination avec le ministère de l'Education et de la Culture. A Sri Lanka, le Syndicat des travailleurs de la plantation Lanka Jathika (LJEWU) a souligné le manque de coordination entre les politiques mises en place par les différents organismes chargés de la formation, tels que le ministère de la Formation professionnelle et technique, l'Autorité d'apprentissage national et de formation industrielle et l'Autorité de formation professionnelle.

[19] *Mise en valeur des ressources humaines*, étude d'ensemble, 1991, paragr. 59.

b) Dispositions constitutionnelles et action législative

150. Le droit à l'éducation est inscrit dans les dispositions constitutionnelles de beaucoup de pays, notamment de ceux qui, ces dernières années, ont adopté de nouvelles lois constitutionnelles. Certains pays stipulent le droit à la formation pour tous et l'obligation de l'Etat de garantir une politique d'éducation et de formation efficace. Au Népal, la Constitution provisoire de 2007 dispose que l'Etat doit mettre en place des politiques en faveur du développement des infrastructures de base nécessaires pour dispenser des services d'enseignement technique, de formation et d'orientation (partie 4, section 35.16). Dans la Constitution de la Bosnie-Herzégovine de 1995, le droit à l'éducation fait directement référence aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme (article II, paragraphe II). D'après la Constitution de l'Ukraine adoptée en 1996, l'Etat doit assurer l'enseignement préscolaire, général, secondaire, supérieur et professionnel accessible et gratuit, et mettre en œuvre des programmes d'éducation, de formation et de reconversion professionnelles adaptés aux besoins de la société (articles 43 et 53).

151. Certaines dispositions constitutionnelles font expressément référence à la formation continue ou à l'apprentissage tout au long de la vie, et envisagent clairement l'offre de formation par le secteur privé. En vertu de la Constitution de la République de Corée, l'Etat doit promouvoir la formation tout au long de la vie (article 31.5). En Afrique du Sud, la Constitution de 1996 stipule que chacun a le droit d'installer et d'administrer à ses frais des établissements de formation indépendants, du moment: *a)* qu'ils n'exercent pas de discrimination en fonction de la race; *b)* qu'ils soient reconnus par l'Etat; et *c)* qu'ils garantissent un niveau d'enseignement au moins équivalent à celui proposé par les institutions homologues du secteur public (article 29.3). D'après la Constitution de la Thaïlande, approuvée par référendum en 2007, il incombe à l'Etat de faire en sorte que la gestion de l'éducation et de la formation soit assurée par des organismes professionnels. L'Etat est par ailleurs tenu de promouvoir des formes alternatives d'éducation, l'auto-apprentissage et la formation tout au long de la vie (article 49.3). L'article 78 de la Constitution de la Bolivie (2009) stipule que l'Etat doit garantir aux hommes et aux femmes un enseignement professionnel, technique et humaniste soucieux de la vie, du travail et du développement personnel de chacun.

152. Dans la plupart des pays, la détermination des éléments de base sur lesquels reposent les structures et des activités en lien avec la formation relève de lois et de décrets relatifs à l'éducation et à la formation professionnelle. Bon nombre de pays mettent en œuvre d'importantes réformes visant à réglementer les systèmes d'enseignement, notamment en ce qui concerne: la portée et le niveau des programmes, le rôle joué par les différents organismes prestataires de services dans ce domaine, les dispositifs d'assurance qualité et les critères et les procédures d'admission des étudiants et des stagiaires qui postulent aux programmes de formation; la gouvernance et la gestion efficaces des établissements de formation; la mise en place de mécanismes et d'organismes de régulation des qualifications (normes d'évaluation et de validation des compétences) et l'offre de formation dispensée par les institutions formelles et informelles.

153. Au Luxembourg, une loi portant réforme de la formation professionnelle a été adoptée en 2008. Le processus de réforme engagé a pour objectif d'améliorer la qualité de la formation professionnelle et l'accès à la formation professionnelle tout au long de la vie, et d'offrir un enseignement et une formation permettant de s'intégrer au mieux dans la vie économique et sociale. En juin 2008, le Chili a adopté la loi n° 19.518 qui fixe un nouveau statut de la formation et de l'emploi, dont le but est de promouvoir le développement des compétences pour stimuler l'emploi et d'améliorer la productivité

des travailleurs et des entreprises, ainsi que la qualité des processus de production. En 2008, la Namibie a adopté la loi sur la formation professionnelle (n° 1) qui prévoit le financement de l'éducation et de la formation professionnelles par le biais d'un fonds de formation national et l'instauration d'une taxe sur les entreprises. La création de l'Autorité nationale de la formation (NTA), chargée de développer et de mettre en place un plan stratégique pour l'éducation et la formation professionnelles en lien avec la politique nationale correspondante, qui vise à en améliorer l'accès, l'équité et la qualité, a permis de rationaliser le fonctionnement du système d'enseignement technique et de formation professionnelle. En Ouganda, une loi sur l'enseignement et la formation commerciale, technique et professionnelle (BTVET) a été adoptée en 2008. Cette loi crée un cadre institutionnel pour la promotion et la coordination des activités relatives à l'enseignement et à la formation commerciale, technique et professionnelle. En 2008, la Tunisie a adopté deux lois complémentaires portant réforme du système d'éducation et de formation, afin de réaliser l'objectif fixé par le XI[e] Plan de développement économique (2007-2011), à savoir accroître la complémentarité entre les systèmes d'éducation générale, de formation professionnelle et d'enseignement supérieur, et mieux les adapter à la demande du marché du travail.

154. Poursuivant leur transition vers une économie de marché, certains pays continuent d'ajuster leur système d'éducation et de formation aux besoins du marché du travail. Conformément à sa stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté, le Viet Nam a adopté en 2006 une loi globale sur la formation professionnelle qui prévoit un cadre régulateur général pour la coopération entre employeurs, travailleurs et organismes prestataires de formation. En Bosnie-Herzégovine, une loi-cadre sur l'enseignement professionnel secondaire a été adoptée en 2008. Cette loi s'appuie sur une stratégie de développement de l'éducation et de la formation professionnelles (2007-2013). La Lituanie a introduit de nouvelles dispositions dans sa loi sur la formation professionnelle. Entrées en vigueur en 2008, ces dispositions ont modifié le concept de formation professionnelle, contribuant à mettre en place la formation tout au long de la vie, ainsi qu'à garantir la conformité des qualifications aux exigences du marché du travail et l'implication des partenaires sociaux dans la gestion de la formation professionnelle.

155. Les codes du travail nationaux contiennent des dispositions sur l'éducation et la formation. En Argentine, le Code du travail a été modifié en 1995 par la loi n° 24.576, pour y inclure un chapitre spécial sur la formation professionnelle. Le Code du travail révisé adopté en Gambie en 2007 contient également un chapitre sur la mise en valeur des ressources humaines et notamment sur l'obligation pour les employeurs de proposer à leurs travailleurs une formation initiale et une formation complémentaire. D'après le Code du travail du Niger de 1997, le droit à la formation professionnelle (initiale et continue) est un droit reconnu à tous les travailleurs. En 2008, la Turquie a adopté un acte législatif portant modification de la loi sur le travail. Il s'agit d'un paquet de mesures politiques en matière d'emploi qui incluent des dispositions relatives aux politiques d'éducation et de formation professionnelle. Depuis sa réforme de 1974, le Code du travail des Philippines consacre un chapitre central à la mise en valeur des ressources humaines, ainsi qu'à la formation des travailleurs handicapés. La République arabe syrienne indique dans son rapport que la nouvelle législation du travail qui doit être adoptée en 2009 prévoit des dispositions sur les politiques de formation.

c) Accords tripartites

156. Dans plusieurs pays, les principes qui sous-tendent les réformes ont été fixés par des accords tripartites. En 2006, un accord tripartite sur la formation professionnelle pour l'emploi a été adopté en Espagne pour intégrer en un système unique la formation

continue des salariés et la formation professionnelle des chômeurs. Au Portugal, un accord tripartite sur la réforme de la formation professionnelle a été adopté en 2007. L'accord cherchait à créer les conditions nécessaires pour atteindre les objectifs fixés par le projet «Novas Oportunidades», à savoir accroître le taux de scolarisation dans le secondaire et améliorer le niveau de qualification des jeunes et des adultes. En 2005, la Roumanie a signé un accord tripartite sur le cadre national de certifications, par lequel le gouvernement et les partenaires sociaux se sont engagés sur la mise en place d'un système national de qualifications cohérent, qui s'applique aussi bien à la formation professionnelle initiale qu'à la formation continue. L'objectif de ce système était d'assurer le développement et l'accès aux formations qualifiantes en tenant compte des exigences du marché du travail. Au Chili, le gouvernement et les partenaires sociaux ont signé, en mai 2009, l'Accord national pour l'emploi, la formation et la protection professionnelle pour faire face à la crise économique mondiale. Cinq des six mesures prioritaires de cet accord prévoient des mesures d'incitation aux entreprises pour former leur personnel, notamment en instituant des plans de formation cofinancés par les autorités publiques comme alternative aux licenciements.

d) Information sur le marché du travail, conseils et orientation professionnelle

157. L'article 3, paragraphe 1, de la convention n° 142 prévoit que chaque Membre devra étendre progressivement ses systèmes d'orientation professionnelle et d'information sur l'emploi, «en vue d'assurer une information complète et une orientation aussi large que possible aux enfants, aux adolescents et aux adultes». Cette disposition fait expressément référence à la mise en œuvre de programmes appropriés destinés aux personnes rencontrant des difficultés particulières, comme les personnes handicapées.

158. Le paragraphe 2 de l'article 3 de la convention définit les domaines que l'information et l'orientation sur l'emploi doivent couvrir, à savoir «le choix d'une profession, la formation professionnelle et les possibilités d'éducation s'y rapportant, la situation de l'emploi et les perspectives d'emploi, les possibilités de promotion, les conditions de travail, la sécurité et l'hygiène du travail et d'autres aspects de la vie active dans les divers secteurs de l'activité économique, sociale et culturelle et à tous les niveaux de responsabilité». Cette information et cette orientation devront être complétées par une information sur «les aspects généraux des conventions collectives et des droits et obligations de toutes les parties intéressées selon la législation du travail; cette dernière information devra être fournie conformément à la loi et à la pratique nationales en tenant compte des fonctions et des tâches respectives des organisations de travailleurs et d'employeurs intéressées» (article 3, paragraphe 3).

159. Au moment de leur adoption, ces dispositions avaient un aspect novateur, celui d'une approche participative de l'orientation scolaire ou professionnelle visant à impliquer les parents, les professeurs et les partenaires sociaux. Ces dispositions ont également encouragé les pays à compléter le contenu traditionnel de leurs actions d'orientation par des informations sur la législation du travail et les conventions collectives [20]. Dans son paragraphe 15, la recommandation n° 195 attire l'attention des gouvernements sur les rôles complémentaires des services de l'emploi et des organismes de formation, ainsi que sur l'élargissement des domaines devant être couverts par l'information et l'orientation: promotion de l'utilisation des technologies de

[20] *Mise en valeur des ressources humaines*, étude d'ensemble, 1991, paragr. 149-152.

l'information et de la communication et développement des compétences entrepreneuriales.

e) Formation professionnelle tout au long de la vie

160. L'article 4 de la convention n° 142 est la disposition la plus importante en matière de formation professionnelle. Il prévoit que «Chaque Membre devra progressivement étendre, adapter et harmoniser ses divers systèmes de formation professionnelle pour répondre aux besoins des adolescents et des adultes, tout au long de leur vie, dans tous les secteurs de l'économie, dans toutes les branches de l'activité économique et à tous les niveaux de qualification professionnelle et de responsabilité.»

161. La commission rappelle que cette disposition couvre tous types de formation (formation initiale ou préalable à l'emploi, perfectionnement, reclassement), ce qui correspond au concept, de plus en plus courant de nos jours, de formation continue ou tout au long de la vie [21].

162. La convention insiste sur l'importance de la formation pendant toute la durée de la vie active. Les individus doivent avoir la possibilité de continuer à se former pour améliorer leurs compétences en permanence, et augmenter ainsi leurs possibilités de promotion et leurs perspectives d'emploi. Ce concept est au cœur de la recommandation n° 195, où l'expression éducation et formation tout au long de la vie englobe «toutes les activités d'acquisition des connaissances entreprises pendant toute la durée de l'existence en vue du développement des compétences et qualifications» (paragraphe 2 *a)*). La commission note que les politiques de formation continue sont désormais une composante essentielle de tout système coordonné d'éducation et de formation.

163. La commission relève que les effets de l'accélération du vieillissement de la population sur l'emploi font l'objet actuellement de préoccupations de la part des gouvernements et des partenaires sociaux. Le Bureau a entrepris des travaux de recherche sur l'emploi et la protection sociale dans le nouveau contexte démographique. La plupart des pays industrialisés sont confrontés au problème du vieillissement de la population. Tous les pays de l'Union européenne, y compris les pays candidats ou candidats potentiels à l'adhésion, adoptent des politiques et introduisent des réformes qui visent à promouvoir la culture de la formation tout au long de la vie et de la vieillesse active en vue d'améliorer les qualifications des adultes. Il s'agit de se rapprocher le plus possible de l'objectif fixé par la Stratégie de Lisbonne, à savoir porter à 50 pour cent le taux d'emploi des travailleurs âgés de 55 à 64 ans d'ici à 2010. Toute une série de mesures sont mises en place dans ces pays pour surmonter les obstacles rencontrés par les travailleurs âgés en matière d'emploi, notamment: subventions aux entreprises, mécanismes de mobilité et formes flexibles d'emploi, services plus adaptés aux travailleurs âgés en matière de santé et de sécurité au travail, promotion de l'emploi chez les travailleurs âgés inactifs, encouragement du travail indépendant et de l'inclusion sociale, accès facilité des travailleurs âgés à l'apprentissage tout au long de la vie.

[21] *Mise en valeur des ressources humaines*, étude d'ensemble, 1991, paragr. 65.

Améliorer les compétences professionnelles des travailleurs âgés

Compte tenu du vieillissement de la population et de la diminution de la population en âge de travailler qui sévit dans les économies avancées, accroître le taux d'activité et d'emploi des travailleurs âgés est devenu un enjeu majeur. C'est dans cette optique que beaucoup de pays mettent aujourd'hui en place des programmes de promotion de la formation tout au long de la vie, en vue d'améliorer les compétences professionnelles des adultes.

Dans son rapport général de 2009, la commission identifie certaines bonnes pratiques relatives à l'application de la convention n° 122 qui concernent précisément les travailleurs âgés. En Finlande, le plan quinquennal national pour les travailleurs âgés a prouvé son aptitude à répondre aux problèmes de disponibilité de la main-d'œuvre découlant de l'évolution démographique. Ce programme a permis de relever le taux d'emploi des travailleurs âgés et de le porter au niveau d'avant la récession des années quatre-vingt-dix. Le pourcentage de personnes prenant une retraite anticipée a lui aussi diminué. D'après un rapport publié par l'Office finlandais des retraites en avril 2008, l'âge moyen de départ à la retraite est passé de 59,1 ans en 2005, à 59,5 ans en 2007. Un autre programme a été mis en place, le programme national «Veto» (2003-2007), qui vise à motiver les travailleurs âgés à rester en activité deux à trois ans de plus. En France, un accord national interprofessionnel sur l'emploi des seniors a été adopté en 2005, suivi du plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors 2006-2010. Au Japon, des mesures pour la sécurité de l'emploi des seniors ont été prises depuis 2006, après l'entrée en vigueur de la loi sur la stabilisation de l'emploi des personnes âgées, afin de garantir la stabilité de l'emploi jusqu'à 65 ans dans plusieurs entreprises. Des mesures ont également été prises pour sensibiliser la population et échanger des informations sur l'expérience d'entreprises où l'on peut travailler jusqu'à 70 ans. De plus, des établissements d'enseignement spécialisés et des écoles professionnelles dispensent une grande variété de formations adaptées aux besoins des adultes.

En République de Corée, des mesures spécifiques ont été prises récemment pour relever le taux d'emploi des seniors. Des subventions sont versées aux entreprises qui recrutent des travailleurs âgés ou des retraités. Un système de rémunération adapté a aussi été développé, à travers la mise en place d'une indemnité spéciale qui est versée aux salariés des entreprises garantissant leur maintien dans l'emploi jusqu'à un âge convenu selon le système de «pic de salaire». Ce système permet aux travailleurs âgés de travailler au-delà de l'âge de départ à la retraite, pour un salaire inférieur à leur salaire maximal. Par ailleurs, le ministère du Travail a étendu la couverture des banques de talents des seniors, qui proposent des services de recherche d'emploi et d'orientation professionnelle aux travailleurs âgés sans emploi. Un réseau de placement de seniors (Senior Net) a été mis en place et des subventions sont prévues pour les travailleurs âgés de 40 ans ou plus, licenciés par des entreprises de moins de 300 employés, qui s'inscrivent à des cours de formation. Les mesures adoptées ont eu un effet positif sur le taux d'emploi des seniors, qui est passé de 57,8 pour cent en 2003 à 60,6 pour cent en 2007.

En Nouvelle-Zélande, le ministre des Seniors a lancé en 2001 une stratégie pour un vieillissement profitable centrée notamment sur l'élimination de la discrimination en raison de l'âge et la promotion de mécanismes d'emploi flexibles. Cette stratégie fixe une série d'objectifs relatifs à la mise en valeur des ressources humaines: i) appliquer dans le secteur public des politiques des ressources humaines justes et inclusives qui favorisent l'emploi des travailleurs âgés et l'exercice du droit à la formation; ii) adapter les lieux de travail aux besoins familiaux, prévoir des mécanismes d'emploi flexibles et reconnaître les travailleurs ayant des responsabilités familiales; iii) aider les agents des services publics concernés à mieux comprendre les seniors et les sensibiliser davantage aux questions qui les intéressent; iv) travailler avec les autorités locales et le secteur

privé pour éliminer la discrimination en raison de l'âge des procédures de recrutement, permettre au personnel de suivre des formations professionnelles, et encourager les accords de travail flexibles laissant le choix aux travailleurs âgés de conserver un emploi rémunéré tant qu'ils en sont capables; v) promouvoir le maintien de l'emploi rémunéré jusqu'à un âge avancé pour ceux qui le souhaitent, pour se préparer à la retraite et s'assurer un revenu de retraite complémentaire.

Aux Etats-Unis, le gouvernement fédéral subventionne un programme d'emploi à temps partiel pour les seniors à faible revenu dans le secteur des services communautaires. Les emplois proposés correspondent à toute une série de métiers: aide-soignant, instituteur assistant, bibliothécaire, employé de bureau, assistant social. Le programme prévoit également un service d'aide à la recherche d'emploi qui vise aussi bien des emplois subventionnés que non subventionnés. De plus, le gouvernement a conclu des accords en vertu desquels les salariés qui suivent des formations qualifiantes pourront bénéficier de déductions fiscales ou de crédits d'impôts, en particulier le «Hope Tax Credit» et le «Lifelong Learning Tax Credit».

164. Les politiques d'emploi et les initiatives législatives adoptées par certains pays en développement témoignent du même intérêt à promouvoir l'apprentissage tout au long de la vie comme moyen de faire face aux changements rapides qui interviennent dans la composition de la population par âge. Le vieillissement fait partie des priorités nationales du dixième Plan de développement économique et social de la Thaïlande (2007-2011). D'après les informations fournies par le gouvernement, l'emploi des travailleurs âgés est encouragé par la mise en place de dispositifs d'emploi flexibles (temps partiel, travail temporaire) ainsi que par la multiplication des possibilités d'emploi pour les travailleurs ayant des compétences spécifiques. En Uruguay, la loi n° 18437 de 2008 sur l'enseignement stipule, dans son article 1, que l'Etat doit garantir et promouvoir une éducation de qualité tout au long de la vie pour tous les citoyens, et encourager la continuité de l'éducation. La promotion de l'apprentissage tout au long de la vie fait partie des compétences de l'Institut national de l'emploi et de la formation professionnelle (INEFOP).

f) Consultations en matière de mise en valeur des ressources humaines

165. L'article 5 de la convention n° 142 dispose que «les politiques et les programmes d'orientation et de formation professionnelles seront élaborés et appliqués en collaboration avec les organisations d'employeurs et de travailleurs et, le cas échéant, conformément à la loi et à la pratique nationales, avec d'autres organismes intéressés».

166. Dans son étude d'ensemble de 2004, la commission a exprimé sa conviction qu'un dialogue social étendu est le meilleur moyen d'assurer l'efficacité des politiques d'emploi et de mise en valeur des ressources humaines. Une participation accrue des organisations d'employeurs et de travailleurs est non seulement indispensable à la mise en œuvre efficace des mesures nécessaires, mais peut également contribuer à améliorer la qualité du dialogue social [22].

167. Les représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs, ainsi que ceux d'autres groupes concernés par les politiques et les programmes d'éducation et de formation, y compris les travailleurs des zones rurales et de l'économie informelle, ont un rôle clé à jouer dans l'application des politiques et des programmes de mise en valeur des ressources humaines.

[22] *Promouvoir l'emploi*, étude d'ensemble, 2004, paragr. 437.

i) Le rôle des partenaires sociaux

168. Les partenaires sociaux et les établissements de formation occupent une place de plus en plus importante dans la définition des stratégies de mise en valeur des ressources humaines. Dans la plupart des cas, leur participation se déroule dans des institutions tripartites, au sein de conseils ou offices de niveau national, régional, local ou sectoriel. Il s'agit d'organismes généralement consultatifs, bien que parfois dotés de pouvoirs de décision quant à la définition des politiques de formation professionnelle.

169. Plusieurs pays reconnaissent, dans leurs réponses au questionnaire, la nécessité d'associer les organisations de travailleurs et les employeurs du secteur privé à l'identification des besoins en formation et à la conception des programmes de formation.

170. Dans son rapport sur la convention n° 142, le gouvernement du Royaume-Uni indique qu'une nouvelle Commission pour l'emploi et les compétences (UKCES) a été instituée en 2008 pour conseiller le gouvernement au plus haut niveau dans tout le pays sur les stratégies, les objectifs et les politiques à adopter en matière d'emploi et de qualifications, ainsi que sur les progrès dans la mise en œuvre des objectifs de compétitivité. De composition tripartite, cet organisme vise à renforcer la capacité des employeurs à faire entendre leur voix et à peser sur les systèmes de qualifications et d'emploi du Royaume-Uni, les employeurs étant responsables au premier chef de l'amélioration de la productivité.

171. La commission a pris note avec intérêt de la loi n° 2007-130 de modernisation du dialogue social adoptée par la France en 2007, qui dispose que tout projet de réforme envisagé par le gouvernement dans le domaine des relations de travail individuelles et collectives, de l'emploi et de la formation professionnelle et qui relève du champ de la négociation collective nationale et interprofessionnelle doit faire l'objet d'une concertation préalable avec les organisations de salariés et d'employeurs représentatives aux niveaux national et interprofessionnel en vue de l'ouverture éventuelle d'une négociation [23].

172. Au Panama, la formulation et l'exécution des mesures pour la formation relèvent de la compétence de l'Institut national de formation professionnelle et de formation pour le développement humain (INADEH), entité autonome créée par la loi en 2006. L'institut travaille en collaboration avec les ministères du travail, de l'économie et des finances, et de l'éducation. Ces trois ministères et les partenaires sociaux sont membres du comité directeur de l'institut. L'INADEH et les ministères compétents organisent ensemble un certain nombre d'activités, comme la tenue de séminaires sur l'identification des besoins de formation et des conférences sur les questions relatives à l'emploi et à l'orientation professionnelle. En Uruguay, l'Institut national de l'emploi et de la formation professionnelle (INEFOP) est un organisme public géré par un conseil d'administration tripartite, en coopération avec la direction nationale de l'emploi du ministère du Travail et de la Sécurité sociale. En accord avec la décentralisation envisagée par la stratégie nationale de l'emploi, la législation prévoit également la création de comités tripartites pour l'emploi et la formation professionnelle aux niveaux des départements et des secteurs.

[23] CEACR (79e session), observation, convention n° 122 (France), rapport 2009, paragr. 6.

173. La commission rappelle le rôle central des partenaires sociaux dans la mise en œuvre de politiques et programmes d'emploi. Dans plusieurs pays, l'influence des organisations d'employeurs, de travailleurs et d'autres parties prenantes est considérable. Tous ces acteurs sont impliqués dans la formation des travailleurs de plusieurs façons.

174. Dans les pays de l'UE, y compris dans les pays candidats à l'adhésion, les partenaires sociaux sont activement impliqués dans l'établissement de cadres nationaux de qualification et dans la définition et l'exécution des programmes de formation. En Belgique, les partenaires sociaux n'ont cessé de réaffirmer, à travers l'adoption d'accords interprofessionnels, leur engagement en matière de formation. Le gouvernement flamand et les partenaires sociaux ont récemment adopté un programme d'action («Competence-Agenda») qui fixe dix priorités en matière de développement et de validation des compétences. Ce programme vise les étudiants, les demandeurs d'emploi et les travailleurs. En Turquie, les partenaires sociaux participent à la définition des qualifications professionnelles au sein du Service des compétences professionnelles (MIK) créé en 2006, où ils sont représentés aux côtés des ministères concernés, des universités et d'autres prestataires de services d'enseignement et de formation. Dans ses commentaires sur l'application de la convention n° 142, la Confédération des syndicats de Turquie (TÜRK-İŞ) a exprimé ses inquiétudes concernant le faible niveau d'instruction et de formation de la main-d'œuvre en Turquie, et a souligné que le développement des systèmes d'éducation et de formation est l'un des principaux moyens d'éliminer les disparités sociales et de prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale. La confédération a aussi souligné la nécessité d'accélérer le processus de réforme du système d'éducation visant à mieux l'adapter aux besoins du marché. La Confédération turque des associations d'employeurs (TİSK) a indiqué que le projet de plan d'action 2008-2012 pour l'enseignement professionnel et technique a été préparé par le ministère de l'Education, et doit être appliqué en collaboration avec toutes les parties concernées. Au Portugal, les partenaires sociaux sont des acteurs à part entière du système de formation professionnelle. Ils participent à la gestion des centres de formation professionnelle et de gestion participative qui sont administrés par les organisations de travailleurs et d'employeurs conjointement avec l'Institut pour l'emploi et la formation professionnelle (IEFP). En Roumanie, les partenaires sociaux sont régulièrement consultés sur la préparation des projets de loi, des stratégies, des politiques et des programmes à adopter en matière d'emploi et de mise en valeur des ressources humaines. Le Conseil national pour la formation professionnelle des adultes est composé de comités sectoriels. Ces comités, qui contribuent à l'élaboration d'un cadre réglementaire pour les activités de formation et pour l'évaluation et la validation des compétences, sont créés par des accords conclus entre partenaires sociaux au niveau sectoriel. En outre, un observatoire national pour l'emploi et la formation professionnelle a été créé au sein du ministère du Travail pour promouvoir la coopération entre les partenaires sociaux, les institutions publiques, les universités et les associations professionnelles, pour la collecte et l'analyse des informations sur le marché du travail. Le développement de partenariats publics-privés entre les institutions opérant dans les secteurs de l'emploi et de la formation professionnelle est également encouragé.

175. Dans leur contribution, la Confédération italienne des syndicats de travailleurs (CISL) et la Confédération générale italienne du commerce, du tourisme et de l'industrie (CONFCOMMERCIO) indiquent que les fonds interprofessionnels paritaires pour la formation continue sont de précieux outils pour le perfectionnement des compétences. Ces fonds sont gérés par les organisations d'employeurs et de travailleurs sur la base d'accords spécifiques. Ils ont pour objectif de financer les plans de formation du personnel au niveau de l'entreprise, du secteur, de la région ou du pays, mis en place à

l'initiative des entreprises. Ils peuvent aussi financer des plans de formation individuels, ainsi que des formations complémentaires ou des actions liées à la formation. Les entreprises contribuent à ces fonds par le versement d'une contribution obligatoire destinée à l'origine à financer les indemnités de chômage. Durant les cinq premières années de leur création, 500 000 entreprises et plus de 6 millions de travailleurs ont été associés à des activités financées par ces fonds. Le gouvernement italien a également souligné que ces fonds ont permis aux partenaires sociaux de jouer un rôle central en matière de formation continue et d'apprentissage tout au long de la vie. Un accord tripartite entre le ministère du Travail, les régions et les partenaires sociaux a été conclu en avril 2007 pour assurer la coordination entre les actions de formation financées par les régions et celles programmées et financées par les fonds interprofessionnels paritaires.

176. Dans son observation individuelle adressée à la Chine sur l'application de la convention n° 122, la commission note que les syndicats, à différents niveaux, ont établi des bureaux de formation professionnelle et d'emploi et popularisé le recours au microcrédit et la formation à la création d'entreprises [24]. Dans sa réponse au questionnaire, le gouvernement de la Mongolie a souligné qu'une nouvelle loi sur l'éducation et la formation professionnelle a été promulguée en 2009. Cette loi prévoit un partenariat social entre les organisations d'employeurs et de travailleurs, les associations professionnelles et d'autres entités économiques, afin que ces acteurs travaillent ensemble à l'élaboration de politiques d'éducation et de formation, à la formulation de normes et de contenus de formation et à la création d'un système de suivi. La loi a également institué le Conseil national sur l'éducation et la formation professionnelle, doté de pouvoirs de décision, de régulation et de coordination. Le secteur privé, les ONG et les associations professionnelles sont représentés dans son conseil d'administration. Le gouvernement du Népal a indiqué qu'il a créé un Conseil pour l'enseignement technique et la formation professionnelle qui regroupe plus de 160 institutions privées totalisant plus de 12 000 étudiants par an.

177. Le Malawi a introduit une politique officielle de formation par le biais de l'Autorité pour l'enseignement et la formation techniques et professionnels et l'entrepreneuriat (TEVETA), créée en 1999. Le conseil d'administration de la TEVETA et ses nombreux comités ont une structure tripartite et comprennent également d'autres instances des secteurs privé et public, de la société civile et des ONG. L'un de ses principaux objectifs est de promouvoir un système modulaire d'enseignement et de formation techniques intégré, axé sur la demande et fondé sur les compétences. Depuis 2000, la TEVETA met en œuvre la nouvelle version du système national d'apprentissage, plus flexible et qui répond mieux aux exigences du marché du travail. En outre, dans le cadre du programme de formation du secteur privé, elle appuie l'analyse des besoins de formation, ainsi que l'élaboration et l'organisation de formations pour les personnes qui travaillent déjà dans le secteur privé.

[24] CEACR (79e session), observation, convention n° 122 (Chine), rapport 2009, paragr. 12.

La participation des partenaires sociaux au développement des compétences en Afrique du Sud

En Afrique du Sud, l'Autorité pour le développement des compétences a été créée par la loi de 1998. Elle est composée de représentants des administrations concernées, de partenaires sociaux, de prestataires de formation et d'autres partenaires intéressés. Cette institution conseille le ministre du Travail pour l'élaboration de politiques nationales de développement des compétences, la formulation de directives pour l'exécution de la Stratégie nationale de développement des compétences (2005-2010) et l'allocation de subventions financées par le Fonds national pour les compétences. Elle est par ailleurs chargée d'établir des relations avec les organismes sectoriels d'enseignement et de formation (SETA), qui sont des fonds sectoriels de formation gérés par un comité composé de représentants des employeurs et des travailleurs concernant la mise en œuvre des politiques et des programmes.

En ce qui concerne la formation des travailleurs dans le secteur des PME, la stratégie susmentionnée prévoit la création de programmes spécifiques de formation et de développement des compétences subventionnés par le Fonds national pour les compétences et les allocations octroyées par les SETA. En outre, le Programme stratégique pour un marché du travail actif (ALMS) insiste sur l'importance d'élaborer des programmes de formation adaptés aux besoins des petites entreprises opérant dans l'économie informelle, afin de faciliter leur intégration dans l'économie formelle. L'ALMS prévoit aussi l'organisation d'ateliers de formation pour assurer un soutien aux entrepreneurs ayant des projets novateurs.

178. Au Liban, le Centre national de formation professionnelle est une entreprise publique qui dispense des formations aux adultes et aux jeunes. Son conseil d'administration, présidé par le directeur général du ministère du Travail, est composé de représentants des principales directions gouvernementales et des partenaires sociaux. Bahreïn dispose d'un Conseil supérieur pour la formation professionnelle, chargé de concevoir les politiques et des programmes nationaux de formation. Les organisations d'employeurs et de travailleurs y sont représentées aux côtés du ministère du Travail.

ii) Collectivités locales et autres acteurs associés

179. Les entreprises, en particulier les grosses sociétés, ont les moyens de dispenser des formations. La Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale de 1977 met en avant les responsabilités qui incombent aux entreprises en ce qui concerne la formation des salariés. La Déclaration dispose que les entreprises multinationales «devraient veiller, en déployant leurs activités, à ce que leurs travailleurs bénéficient à tous les niveaux, dans le pays d'accueil, d'une formation appropriée en vue de répondre aux besoins de l'entreprise ainsi qu'à la politique de développement du pays. Cette formation devrait, dans la mesure possible, développer des aptitudes utiles en général et promouvoir les possibilités de carrière. Cette responsabilité devrait s'exercer, le cas échéant, en coopération avec les autorités du pays, les organisations d'employeurs et de travailleurs et les institutions locales, nationales ou internationales compétentes.» De la même façon, la Partie IV de la recommandation n° 195 souligne que les Etats Membres devraient «promouvoir le développement de la formation et de l'acquisition de connaissances sur le lieu de travail» par le biais entre autres de l'utilisation de méthodes de travail très performantes qui améliorent les compétences et l'organisation d'une formation en cours d'emploi et hors emploi (paragraphe 9 *f)*, i) et ii)).

180. La participation du secteur privé et d'autres partenaires intéressés à la formation des travailleurs, comme les collectivités locales, est un élément clé de beaucoup de stratégies nationales pour l'emploi adoptées récemment, aussi bien dans les pays

développés que dans les pays en développement. Dans des pays où l'Etat collabore étroitement avec le secteur privé, les systèmes de développement des compétences techniques et professionnelles ont réussi à diversifier leurs sources de financement et à améliorer la qualité de la formation pour mieux répondre aux exigences du marché du travail. Dans beaucoup de pays, les entreprises ne se limitent plus à proposer des formations, elles participent également à la conception des programmes de formation.

181. En Ouganda, le gouvernement reconnaît, dans le cadre du projet de politique nationale de l'emploi (2009), le rôle central que jouent la formation professionnelle et le perfectionnement des qualifications pour améliorer la productivité, l'employabilité, et la compétitivité de la main-d'œuvre et des entreprises. Les orientations stratégiques sont les suivantes: i) octroi d'incitations aux entreprises afin qu'elles puissent proposer aux salariés des services intégrés de développement des compétences par le biais de programmes de formation professionnelle, du détachement, du tutorat et de l'apprentissage; ii) renforcement de l'éducation et de la formation professionnelles en tant que partie intégrante du système général; iii) programmes de formation orientés vers la demande, grâce à la participation accrue du secteur privé, de la société civile et d'autres partenaires intéressés. A Maurice, la mise en place de l'Office de formation technique et professionnelle (IVTB) en 1988 a conduit à la création d'un cadre institutionnel chargé de recenser les organismes privés de formation et d'assurer leur qualité. Ceci a permis d'ouvrir davantage l'accès à l'enseignement et à la formation techniques et professionnels, de diversifier l'offre de formation, ainsi que de renforcer les partenariats public-privé pour l'élaboration des politiques, la conception, l'exécution et l'évaluation de programmes de formation. Au Sénégal, la libéralisation de l'offre d'éducation fait partie des principes directeurs du Programme décennal de l'éducation et de la formation (PDEF) établi en 2001. La création de nouvelles formes de partenariat avec les entreprises du secteur privé dans ce domaine est considérée comme un facteur qui contribue de façon importante à mieux adapter l'offre de qualifications aux exigences du marché du travail. Dans son plan de développement 2007-2012, l'Egypte définit une stratégie d'éducation dont l'objectif est de répondre à la pénurie de compétences et à relever le niveau de formation, en particulier des chômeurs peu qualifiés, grâce à la modernisation et à l'agrandissement des centres de formation. La contribution du secteur privé à la conception et à l'offre de formation est jugée fondamentale. Pour atteindre son objectif d'amélioration de l'employabilité des jeunes, le programme par pays de promotion du travail décent pour l'Egypte envisage notamment de créer un système national d'apprentissage, basé sur une approche participative de l'évaluation des besoins de formation, et de concevoir et d'appliquer des programmes de formation, avec la participation des partenaires sociaux, de la société civile et des personnalités représentatives des différentes communautés. La Confédération unitaire des travailleurs du Venezuela (CUTV) indique que l'offre de stages et de services d'éducation communautaires par les entreprises a été encouragée.

182. Le gouvernement du Népal a indiqué qu'il encourage le secteur privé à investir dans l'éducation. Cette politique a conduit à l'établissement de facultés privées de médecine et d'ingénierie. Au Viet Nam, en vertu de la loi sur la formation professionnelle de 2006, les entreprises ont le droit de créer leurs propres centres de formation ou de s'associer avec des organismes d'enseignement existants pour proposer des formations à leur personnel et aux nouvelles recrues. Des exonérations fiscales sont prévues pour les dépenses afférentes aux coûts opérationnels des centres de formation et aux frais d'inscription aux cours suivis par les salariés.

183. Aux Philippines, l'offre privée de formation joue un rôle majeur dans le développement des compétences professionnelles. Le gouvernement indique que 62 pour cent des 4 514 organismes d'enseignement et de formation techniques et professionnels du pays sont gérés par le secteur privé. Pour ce qui est de l'élaboration des programmes, les entreprises participent à la réglementation de la formation. Les spécialistes du secteur, y compris les représentants du secteur privé, aident l'Autorité pour l'enseignement technique et du développement des qualifications à élaborer les normes de compétences et les outils d'évaluation. Dans le cadre d'une assistance technique axée sur l'éducation et l'amélioration des compétences, le BIT a contribué à l'élaboration de la politique nationale de développement des compétences de l'Inde, laquelle prévoit la création d'une institution nationale de développement des compétences, organisme à but non lucratif qui fonctionnera comme un partenariat public-privé pour s'assurer que les initiatives privées et les mesures publiques sont complémentaires.

184. En Nouvelle-Zélande, le service du travail et des revenus, qui dépend du ministère du Développement social, conduit un programme dit de «partenariat industriel», auquel participent des représentants de l'industrie et des organismes de formation professionnelle, pour collaborer à l'élaboration des programmes de formation aux qualifications de base. L'objectif de ces programmes est de combler les pénuries de qualifications dans les différentes branches d'activité. A cet égard, le gouvernement néozélandais fait également référence, dans sa réponse, à l'établissement de normes et au contrôle exercé par les organisations de formation pour l'industrie (ITO), mises en place par certaines branches pour organiser la formation des salariés et garantir la qualité des programmes. Les ITO sont cofinancées par les entreprises et le gouvernement à travers un fonds sectoriel pour la formation. L'action des ITO se déploie essentiellement dans trois domaines: établissement de normes de qualification pour les branches concernées; élaboration de formations pour le personnel; et rôle de chef de file dans leur secteur en matière de besoins de qualification et de formation. Ce partenariat industriel permet aux travailleurs de combiner formation en entreprise et formation à l'extérieur dispensée par un organisme agréé, tel qu'une école, un institut polytechnique, ou un établissement d'enseignement privé.

185. Les Etats-Unis ont mis l'accent dans leur réponse sur le rôle joué par les établissements de deuxième cycle (*community colleges*) dans la mise en œuvre des programmes fédéraux de formation de la main-d'œuvre. Ces centres de formation perçoivent d'importantes aides financières du ministère du Travail pour dispenser des formations professionnelles au niveau local et combler l'insuffisance critique d'offre dans ce domaine dans beaucoup de régions. Leur lien étroit avec le marché de l'emploi local offre à ces établissements la possibilité de mieux comprendre les particularités des économies locales et de mieux préparer les travailleurs à certaines activités professionnelles spécifiques. Cette proximité favorise également les «formations sur mesure» et permet aux établissements de deuxième cycle de travailler directement avec les employeurs dans le cadre d'un contrat. Ils peuvent répondre rapidement aux besoins individuels de formation des employeurs en proposant soit des cours spécifiques, soit un plan global de formation destiné au personnel de l'entreprise.

Synthèse

Convention n° 142

- ✓ **La convention n° 142, complétée par la recommandation n° 195, s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de l'objectif du plein emploi, du travail décent et de la réalisation du droit à l'éducation pour tous. La convention n° 142 joue également un rôle important dans la lutte contre les discriminations.**
- ✓ **Les Etats Membres sont invités à mettre en place une politique de développement des ressources humaines à travers des systèmes d'éducation et de formation ouverts, souples et complémentaires.**
- ✓ **La convention n° 142 confirme le rôle clé joué par les services de l'emploi dans la gestion et la mise en place d'un système d'orientation et de formation professionnelles efficace, d'où le lien étroit avec les conventions nos 88 et 181.**
- ✓ **La consultation des partenaires sociaux, à la fois lors de la conception et de la mise en œuvre des politiques et programmes de formation, est impérative pour assurer l'application de la convention n° 142.**
- ✓ **L'implication des collectivités locales et du secteur privé dans la conception des politiques et programmes de formation, y compris à travers des partenariats public/privé, est déterminante pour le succès de ces politiques et programmes.**

Chapitre III

La convention (nº 88) sur le service de l'emploi, 1948, et la convention (nº 181) sur les agences d'emploi privées, 1997

1. Introduction

186. Après la fondation de l'Organisation internationale du Travail, ses mandants ont estimé que le rôle de médiation [1] sur le marché du travail et le placement des demandeurs d'emploi devraient exclusivement incomber aux services publics de l'emploi, de plus en plus nombreux à être créés. Ils ont fait valoir que, considérer le placement des travailleurs comme une transaction commerciale pouvait entraîner des abus, et que le travail ne serait alors qu'une marchandise – en violation du principe fondamental selon lequel le travail n'est pas une marchandise [2]. Pour ces raisons, à l'origine les autorités publiques étaient perçues comme les intermédiaires légitimes entre l'offre et la demande de main-d'œuvre, et les garants de règles du jeu équitables pour tous les travailleurs.

187. Avant 1914, les intermédiaires privés à but lucratif étaient en charge de la quasi-totalité des activités de placement dans l'emploi. Pendant la Première Guerre mondiale, confrontés à un manque de main-d'œuvre nationale, les pays belligérants ont trouvé pour solution d'instaurer ou d'étendre les systèmes de bureaux publics de l'emploi. A la cessation des hostilités en 1918, on s'est attaché à consolider les progrès substantiels réalisés dans l'organisation des services publics de l'emploi [3].

188. Ces efforts ont été encouragés par l'adoption de la convention (nº 2) sur le chômage, 1919, qui reconnaît l'existence d'agences d'emploi privées et gratuites et prescrit aux Etats Membres de coordonner les opérations des bureaux publics et privés de placement au niveau national. Toutefois, le fait que seuls soient mentionnés les bureaux de placement privés non payants, c'est-à-dire les intermédiaires ne prenant pas de commission, et que les Etats Membres soient requis d'établir des services publics de l'emploi gratuits montre que le rôle dévolu aux acteurs privés n'était que secondaire. La recommandation (nº 1) sur le chômage, 1919 [4], qui accompagnait la convention nº 2,

[1] Dans le cadre de la présente étude d'ensemble, la médiation désigne toute action d'une tierce partie visant à rapprocher les demandeurs d'emploi des entreprises, et peut comprendre le placement et la fourniture de compétences.

[2] Comme exprimé de façon implicite à la section 1 de la partie XIII du Traité de Versailles, puis explicitement confirmé à l'article I, alinéa *a)*, de la Déclaration de Philadelphie de 1944.

[3] CIT, 1947, *L'organisation du service de l'emploi*, rapport V (I), Montréal, 1946, p. 5.

[4] La recommandation nº 1 a été adoptée le 28 novembre 1919 et retirée le 3 juin 2002.

allait encore plus loin, favorisant explicitement le monopole des services publics de l'emploi en recommandant l'interdiction des bureaux de placement payants [5].

189. Avec la Grande Dépression des années trente, la recommandation (nº 42) sur les bureaux de placement, 1933 [6], reconnaît que la suppression totale des bureaux de placement payants pouvait s'avérer difficile dans les pays où les services publics de placement gratuits n'étaient pas en mesure d'assumer les activités autrefois exercées par les agences privées. La convention (nº 34) sur les bureaux de placement payants, 1933 [7], va plus loin, exigeant la suppression des agences privées dans un délai de trois ans après sa ratification, tout en prévoyant des dérogations – certes, très limitées – à son article 3, paragraphe 2: «Les dérogations autorisées en vertu du présent article ne pourront porter que sur des bureaux affectés au placement de catégories de travailleurs nettement désignées par la législation nationale et appartenant à des professions dans lesquelles le placement s'effectue dans des conditions spéciales de nature à justifier la dérogation.» Avant d'accorder ces dérogations, l'autorité compétente doit consulter les organisations patronales et ouvrières intéressées. Bien qu'elle n'attribue pas de rôle positif aux agences privées pour le fonctionnement du marché du travail, la convention nº 34 est importante, car son article 1, paragraphe 1, alinéa *a)*, et son article 5 définissent pour la première fois les bureaux de placement payants comme «toute personne, société, institution, agence ou autre organisation qui sert d'intermédiaire pour procurer un emploi à un travailleur ou un travailleur à un employeur, à l'effet de tirer de l'un ou de l'autre un profit matériel direct ou indirect; cette définition ne s'applique pas aux journaux ou autres publications, sauf à ceux dont l'objet exclusif ou principal est d'agir comme intermédiaires entre employeurs et travailleurs».

a) La convention (nº 88) sur le service de l'emploi, 1948

190. La commission rappelle que la recommandation (nº 71) sur l'emploi (transition de la guerre à la paix), 1944, indiquait que, pour réaliser le plein emploi, il était nécessaire que les mesures économiques, d'où résultaient les possibilités de travail, s'accompagnent d'une organisation adéquate susceptible d'aider les employeurs à identifier les travailleurs convenant le mieux à leurs besoins, d'aider les travailleurs à trouver les emplois convenant le mieux à leurs capacités et, en général, d'assurer que les travailleurs avec les capacités nécessaires soient disponibles et répartis à chaque moment de manière satisfaisante entre les diverses branches de production et les diverses régions. La recommandation (nº 72) sur le service de l'emploi, 1944, développait les prescriptions de la recommandation nº 71, et son paragraphe 1 recommandait que la tâche essentielle du service de l'emploi devrait être d'assurer, en collaboration avec les autres organismes publics et privés intéressés, la meilleure organisation de l'emploi des travailleurs industriels, agricoles ou autres, dans le cadre d'un programme national de pleine utilisation des ressources productives. Le paragraphe 2 de la recommandation nº 72 expliquait que, pour accomplir cette tâche, des mesures devraient être prises pour renforcer le service de l'emploi et les services publics connexes. Ces services devraient être chargés de:

[5] «La Conférence générale recommande que chaque Membre de l'Organisation internationale du Travail prenne des mesures pour interdire la création de bureaux de placement payants ou d'entreprises commerciales de placement. En ce qui concerne les bureaux déjà existants, la Conférence recommande que leur fonctionnement soit subordonné à l'octroi de licences délivrées par le gouvernement et que toutes mesures soient prises afin de les supprimer dès que possible.» (recommandation nº 1, paragr. 1).

[6] La recommandation nº 42 a été adoptée le 29 juin 1933 et retirée le 3 juin 2002.

[7] Après avoir été dénoncée par 11 pays en raison de leur ratification des conventions nºs 96 ou 181, la convention nº 34 n'est actuellement appliquée qu'au Chili.

a) réunir et fournir des informations concernant la main-d'œuvre disponible, les possibilités de travail, les qualifications requises pour des occupations particulières, les changements intervenant dans les qualifications requises dans les différentes industries, les tendances du marché de l'emploi, la régularisation de l'emploi et les causes du chômage, ainsi que toutes autres informations utiles pour la poursuite d'une politique de plein emploi;

b) aider les travailleurs à trouver des emplois convenables et les employeurs à trouver des travailleurs convenant à leurs besoins;

c) aider à développer des cours de formation et de rééducation professionnelles et à en établir les programmes;

d) élaborer des méthodes susceptibles de faciliter, le cas échéant, le transfert de travailleurs d'une occupation ou d'une région à une autre;

e) aider à assurer la meilleure distribution de la main-d'œuvre au sein de chaque industrie et de chaque région;

f) coopérer, selon les besoins, à l'administration de l'assurance-chômage et de l'assistance en cas de chômage; et

g) aider d'autres organismes publics et privés à préparer des programmes visant la distribution géographique des entreprises industrielles, des travaux publics, de la construction de logements, des services sociaux et des autres mesures sociales et économiques.

191. D'après le paragraphe 3 de la recommandation n° 72, la collaboration la plus étroite devrait être organisée sur le plan national, régional et local, entre le service de l'emploi et les autorités dont l'activité affecte la situation de l'emploi, y compris les autorités chargées d'accélérer ou de ralentir le rythme des travaux publics en rapport avec les fluctuations de l'emploi et du chômage. Le paragraphe 4 de la recommandation n° 72 prévoit que le service de l'emploi devrait maintenir une collaboration étroite avec les organisations d'employeurs et de travailleurs. Des organismes appropriés devraient être institués pour permettre à ces organisations de participer à l'élaboration et à l'exécution de mesures visant l'organisation de l'emploi. En outre, le service de l'emploi devrait collaborer avec toutes commissions mixtes d'industrie qui seraient instituées pour faciliter la solution des problèmes spéciaux des industries intéressées.

192. La convention (n° 88) sur le service de l'emploi, 1948, reflète l'idéal selon lequel le service public de l'emploi devrait réaliser, en coopération, s'il y a lieu, avec d'autres organismes publics et privés intéressés, la meilleure organisation possible du marché de l'emploi comme partie intégrante du programme national tendant à assurer et à maintenir le plein emploi ainsi qu'à développer et à utiliser les ressources productives. Se basant sur les recommandations n°s 71 et 72, la convention n° 88 ouvre la voie à plus de dualisme dans le système, en reconnaissant, dans une mesure significative, la contribution des agents privés à l'organisation du marché de l'emploi [8].

193. La commission observe que l'adoption de la convention n° 88, le 9 juillet 1948, a contribué à la réalisation du droit au travail inscrit dans le paragraphe 1 de l'article 23 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée en décembre 1948. Comme cela a été indiqué au paragraphe 11 de la présente étude d'ensemble, l'article 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels met encore plus l'accent sur le droit au travail. A ce sujet, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels,

[8] CIT, 1947, *Organisation des services de l'emploi*, rapport IV (1), Genève, 1947, p. 5.

se référant explicitement à la convention n° 88, a une nouvelle fois souligné «l'obligation de prendre les mesures nécessaires permettant la mise en place de services de l'emploi (publics ou privés), aux niveaux national et local» [9].

b) La convention (n° 96) sur les bureaux de placement payants (révisée), 1949

194. L'adoption par la Conférence de la convention n° 88, et des recommandations correspondantes, imposait une nouvelle approche vis-à-vis du rôle d'intermédiaire en matière d'emploi, qui s'est concrétisée par l'adoption de la convention (n° 96) sur les bureaux de placement payants (révisée), 1949.

195. La convention n° 96, encore en vigueur dans 25 pays, accorde aux Etats Membres le choix entre la suppression progressive des bureaux de placement payants (Partie II de la convention n° 96) et un système de coexistence entre les acteurs publics et privés (Partie III). La Partie II de la convention autorise l'autorité responsable du marché du travail à fixer un délai pour la suppression des bureaux de placement payants à fin lucrative. Toutefois, cette disposition n'interdit pas l'établissement de nouveaux bureaux de placement payants à fin lucrative avant l'expiration du délai. En outre, la convention n'autorise la suppression des agences privées que si un service public de l'emploi a été établi. Si l'approche réglementaire de la Partie III de la convention est retenue, les bureaux de placement payants à fin lucrative et les services publics de l'emploi peuvent coexister. Cependant, la convention insiste sur l'autorisation et le contrôle de l'autorité compétente. Ce système inclut un agrément spécifique de l'autorité compétente pour les bureaux privés qui souhaitent placer ou recruter des travailleurs à l'étranger. En vertu de la convention n° 96, le service public de l'emploi préserve sa prérogative générale de formuler les politiques du marché de l'emploi, et il est chargé du contrôle des bureaux privés. C'est ainsi qu'indépendamment du choix de l'Etat Membre de retenir la Partie III de la convention n° 96, l'article 10, alinéa *b)*, prévoit que les bureaux privés devront posséder une licence annuelle renouvelable afin d'exercer leurs activités.

c) Vers l'adoption de la convention n° 181

196. Depuis les années soixante, devant l'approche de plus en plus hétérogène adoptée par les Etats Membres vis-à-vis des bureaux de placement payants, et notamment l'apparition des agences de travail temporaire, une modernisation du cadre institutionnel régissant les services d'intermédiaire sur le marché de l'emploi devenait nécessaire. La commission rappelle que les agences de travail temporaire relevaient de la convention n° 96, et qu'elles ne pouvaient donc exister que dans les Etats Membres ayant accepté la Partie III de la convention. Certains pays, comme la Suède [10], estimaient que les agences de travail temporaire étaient juridiquement les employeurs des travailleurs qu'ils recrutaient, et avaient donc autorisé leur existence en dépit des restrictions que cela imposait aux bureaux de placement payants après avoir accepté la Partie II de la convention n° 96. D'autres pays avaient choisi de ne pas réglementer les bureaux de placement payants.

[9] Observation générale n° 18, *Le droit au travail (art. 6 du Pacte)*, Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, 2005, paragr. 26.

[10] Demande par la Suède du ministère de la Santé et des Affaires sociales et Mémorandum sur les activités des «agences de dactylographes mobiles», BIT, *Bulletin officiel*, vol. XLIX, juillet 1966, pp. 410-411.

197. L'intégration internationale croissante des économies nationales a modifié encore davantage les structures des marchés du travail, avec par exemple un afflux de migrants cherchant un emploi dans certains pays, et l'émergence de nouveaux types de bureaux de placement. Alors que les services publics de l'emploi étaient confrontés à des restrictions budgétaires qui les empêchaient d'offrir leurs services aux groupes extrêmement diversifiés des demandeurs d'emploi et des employeurs, la prolifération des bureaux de placement payants a engendré des plaintes en raison d'abus et d'infractions. Au début des années quatre-vingt-dix, cette évolution s'est encore accentuée, et l'Organisation a pris conscience du nouveau rôle assumé par les bureaux de placement privés [11].

198. Une révision de la convention n° 96 s'imposait, et la convention révisée devait avoir pour objectif de:

– définir la manière dont il convient de réagir face au changement qui affecte les fonctions du marché du travail et rappeler le rôle respectif de ces acteurs;

– définir des paramètres généraux pour décrire les principaux acteurs, c'est-à-dire les services publics de l'emploi et les agences d'emploi privées, ainsi que la nature des relations que ces agences entretiennent avec leurs clients et entre elles;

– établir des principes généraux et fournir des cadres qui protègent: i) le marché du travail des pratiques répréhensibles et immorales; ii) les intérêts des travailleurs, y compris lorsque la stabilité des systèmes de relations professionnelles peut être affectée par les pratiques de certaines agences d'emploi privées et les arrangements de sous-traitance de main-d'œuvre; iii) les travailleurs recrutés par des agences d'emploi privées dans un pays pour travailler dans un autre;

– créer des environnements qui favorisent l'amélioration du fonctionnement de toutes les agences d'emploi;

– faire en sorte que les gouvernements soient libres de décider de quelle façon les objectifs ci-dessus seront atteints [12].

d) L'adoption de la convention n° 181

199. La convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997, a été adoptée par la Conférence, le 19 juin 1997 à sa 85e session et elle est entrée en vigueur le 10 mai 2000. A ce jour, 21 pays l'ont ratifiée (voir annexe F).

200. Son préambule reconnaît «le rôle que les agences d'emploi privées peuvent jouer dans le bon fonctionnement du marché du travail» et affirme la nécessité de protéger les travailleurs contre les abus, notamment ceux qui ont été placés en dehors de leur pays d'origine.

201. Le préambule fait référence aux conventions nos 88 et 122, ainsi qu'à la convention (n° 168) sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988, montrant ainsi l'articulation entre l'Etat et les acteurs privés pour le bon fonctionnement du marché du travail. En dehors de ces références aux conventions fondamentales, le préambule rappelle les dispositions de la convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, et la convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975.

[11] BIT: *Le rôle des agences d'emploi privées dans le fonctionnement des marchés du travail*, 1994, Genève.

[12] CIT, 1997, *Révision de la convention (n° 96) sur les bureaux de placement payants (révisée), 1949*, rapport IV (1), Genève, 1996, p. 3.

e) Les évolutions récentes

202. La commission observe que, dans le contexte de la crise économique mondiale, des services de l'emploi efficaces jouent un rôle crucial pour le maintien du plein emploi et pour répondre aux besoins des travailleurs et des entreprises concernés. La commission rappelle la déclaration du bureau du Conseil d'administration de novembre 2008, qui soulignait que, pour atteindre cet objectif, les services de placement devaient être renforcés [13].

203. Pour préparer le Sommet des dirigeants du G20 de Londres (avril 2009), une Conférence sur les emplois s'est tenue à Londres (24 mars 2009) et un sommet social s'est tenu à Rome du 29 au 31 mars 2009. A la réunion de Londres, il a été observé que, afin de mettre en place une politique active du marché de l'emploi, le renforcement des capacités des services publics de l'emploi, était une priorité essentielle pour un grand nombre de pays [14]. Lors du Sommet de Rome, il a été observé qu'«en combinant des politiques d'intervention directe sur le marché du travail avec des régimes de prestations de chômage bien conçus, nous pouvons améliorer les chances des chômeurs de réintégrer le marché du travail et prévenir le chômage de longue durée. […] Les gouvernements doivent faire en sorte que ces politiques soient appliquées par des services d'aide à l'emploi efficaces et modernes du secteur public et du secteur privé (dans le respect des politiques nationales), services devant allier le versement de prestations et des services efficaces de jumelage des qualifications et des emplois et prévoir d'autres formes d'aide à l'emploi pour ceux qui en ont besoin» [15]. Les conclusions de ces deux réunions ont été incorporées au paragraphe 26 du communiqué final du G20 (2 avril 2009), qui confirme le rôle des services de l'emploi dans la mise en œuvre des politiques actives du marché du travail ciblées sur les populations les plus vulnérables. En septembre 2009, la pertinence des conclusions de la Conférence sur les emplois de Londres et du Sommet social de Rome a été réaffirmée lors du Sommet de Pittsburgh [16].

204. Le Pacte mondial pour l'emploi, adopté par la Conférence à sa 98e session (2009), insiste davantage sur la nécessité du recours aux acteurs privés dans la lutte contre l'allongement de la durée du chômage, l'aggravation de la pauvreté et des inégalités. En suivant l'Agenda du travail décent et les engagements qui avaient été pris dans la Déclaration de 2008, le Pacte mondial pour l'emploi souligne à nouveau la nécessité de protéger les travailleurs contre les abus. Le paragraphe 11, alinéa 2 ii), du Pacte mondial pour l'emploi déclare dans ce sens qu'il est nécessaire d'augmenter les ressources allouées aux services publics de l'emploi et d'améliorer leurs compétences pour que les demandeurs d'emploi puissent bénéficier d'un appui adéquat, recevoir des services de qualité et que leurs droits soient respectés.

[13] A consulter à: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meeting document/wcms_100690.pdf.

[14] Conférence sur les emplois de Londres, 2009, Chair's Report, paragr. 15.

[15] Conclusions de la réunion des ministres du Travail et de l'Emploi du G8, Rome, 2009: *Les gens d'abord: prendre en charge, ensemble, la dimension humaine de la crise*, paragr. 9.

[16] G20, Sommet de Pittsburgh, *Placer les emplois de qualité au cœur de la reprise*, Pittsburgh, 25 sept. 2009, paragr. 44.

2. Sujets couverts par l'étude d'ensemble en rapport avec les conventions n^os 88 et 181

205. La commission observe que, dans le questionnaire, il était demandé aux Etats Membres d'indiquer comment ils contrôlent les mécanismes permettant d'atteindre le plein emploi et assurent la coordination des principales institutions du marché du travail, telles que les services publics de l'emploi et les agences d'emploi privées. Ces questions sont couvertes par l'article 1, paragraphe 2, de la convention n° 88 et l'article 13, paragraphes 1 et 2, de la convention n° 181. Le questionnaire sollicitait des renseignements sur le rôle particulier joué par les partenaires sociaux dans la gestion des services publics de l'emploi et dans la formulation et la mise en œuvre des politiques actives du marché du travail, en vertu des articles 4 et 5 de la convention n° 88.

206. C'est la première fois que la commission a eu la possibilité d'examiner l'application de la réglementation des agences d'emploi privées prévue dans la convention n° 181. A ce sujet, le questionnaire demande des renseignements sur la mise en œuvre des articles 3 et 13 de la convention n° 181.

a) L'instauration d'un service public de l'emploi

207. Dans la partie II du questionnaire, il était demandé aux Etats Membres d'indiquer s'ils ont adopté, en tant que partie intégrante de leur politique de l'emploi, un service public de l'emploi dont les fonctions correspondent aux dispositions de l'article 1 de la convention n° 88. La commission note que presque tous les pays qui ont répondu ont mis en place un service de ce type.

b) Consultation des partenaires sociaux

208. Dans la partie II du questionnaire, il était demandé ensuite aux Etats Membres de fournir des informations sur les consultations en vue de la formulation et la mise en œuvre des mesures pour l'emploi, en vertu des articles 4 et 5 de la convention n° 88. La commission rappelle l'étude d'ensemble de 2004 sur la promotion de l'emploi, qui souligne que, sur le marché de l'emploi, l'interaction directe et constante des services publics avec les employeurs et les demandeurs d'emploi est essentielle pour une mise en œuvre efficace des politiques de l'emploi élaborées. Les articles 4 et 5 de la convention n° 88 évoquent la nécessité d'associer les partenaires sociaux à l'élaboration des politiques de l'emploi et leur mise en œuvre par le truchement des services de l'emploi. L'article 5 prévoit le développement d'une politique générale de placement après consultation de représentants des employeurs et des travailleurs par l'intermédiaire des commissions consultatives prévues à l'article 4.

209. La commission rappelle également à ce sujet que les partenaires sociaux représentent, pour le gouvernement, une source supplémentaire d'information au moment d'élaborer les politiques de l'emploi. Cette participation permet aux partenaires sociaux de s'approprier les politiques de l'emploi, ce qui est nécessaire à l'efficacité de leur mise en œuvre. La nécessité de consulter les partenaires sociaux est également soulignée à l'article 3 de la convention n° 122 et à l'article 5 de la convention n° 142, qui prévoient en outre des consultations avec les représentants des autres personnes concernées. En vertu des dispositions de la convention n° 88, ces consultations permettent aux gouvernements de bénéficier de l'expérience et des avis des partenaires sociaux et des autres personnes concernées, de s'assurer de la pleine coopération de ces groupes pour l'élaboration des politiques, et d'obtenir leur soutien pour les politiques qui ont été adoptées. La commission rappelle à ce sujet qu'il est essentiel, comme cela a été

noté avec intérêt au sujet des Bahamas, que les représentants des partenaires sociaux soient librement choisis par leurs organisations respectives [17]. Concernant les Philippines, la commission a noté avec satisfaction en 2005 que le Conseil tripartite pour la paix sociale mène des consultations avec les gouvernements locaux, les représentants des travailleurs et des employeurs sur des questions relatives aux programmes des services de l'emploi.

210. La commission observe qu'en plus de la participation du gouvernement et des partenaires sociaux, d'autres parties prenantes peuvent être invitées à participer à ces consultations. En Algérie, l'Observatoire national de l'emploi et de la lutte contre la pauvreté, créé en 2005, compte parmi ses membres, en plus des représentants de l'administration, des employeurs et des syndicats, des représentants des instituts d'études et de recherche, ainsi que des représentants du mouvement associatif [18].

211. Il convient en outre de préciser que les consultations en vertu de l'article 5 de la convention n° 88 ne doivent pas forcément se limiter à la consultation ou à la coordination sur des questions ponctuelles. Dans ce sens, la Chine a indiqué en 2006 que le Conseil consultatif social permanent de la Région administrative spéciale de Macao agit en tant qu'organe consultatif et formule des avis sur la politique sociale et la politique de l'emploi, notamment sur les salaires, la création d'emplois, la sécurité sociale et leurs implications sociales. Dans son observation de 2004 sur l'application de la convention par le Pérou, la commission avait noté avec satisfaction que le Conseil national du travail et de la promotion de l'emploi, organe tripartite comprenant des représentants des microentreprises, des petites entreprises et des organisations sociales, avait examiné et adopté les politiques sur l'emploi, la promotion de l'emploi et la protection sociale. Les travaux du Conseil national du travail et de la promotion de l'emploi portent également sur le placement des personnes dans le cadre du réseau CIL-PROEmpleo et du programme d'insertion des jeunes.

212. Concernant la République de Moldova, la commission observe avec intérêt en 2005 que le Conseil administratif tripartite de l'Agence nationale pour l'emploi de la population participe activement à l'amélioration de l'organisation et à la gestion des agences publiques de l'emploi, et que des conseils consultatifs ont été établis au niveau local [19].

213. Au Sénégal, les consultations des partenaires sociaux sur l'organisation et la gestion du service consultatif de l'emploi sont régies par le décret n° 008119 du 15 décembre 2005 portant création du Comité intersectoriel national chargé de la mise en œuvre, du contrôle et de l'évaluation de la déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement et la lutte contre la pauvreté. En 2009, le gouvernement de Maurice a indiqué qu'il maintenait l'ancienne structure de la Fondation nationale pour l'émancipation qui, avec ses sous-comités tripartites, évalue les opportunités d'emploi et de formation.

214. En l'an 2000, le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale du Panama (MITRADEL) a signé un accord de collaboration avec la Fondation du travail. L'objectif de cet accord est de renforcer le dialogue social. Un certain nombre de mesures ont été adoptées à cette fin: promotion de la Fondation du travail aux niveaux national et

[17] CEACR (76e session), observation, convention n° 88 (Bahamas), rapport 2006, paragr. 1.

[18] CEACR (76e session), observation, convention n° 88 (Algérie), rapport 2006, paragr. 1.

[19] CEACR (76e session), demande directe, convention n° 88, adressée à la République de Moldova en 2006. Dans son rapport de 2009, le gouvernement confirme la continuation du fonctionnement du Comité de consultations tripartites au niveau régional et le lancement d'une stratégie pour l'intensification du dialogue social.

international, mise en place d'ateliers sur son rôle au niveau international et, nomination de la Fondation du travail en tant qu'assistant du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale dans le domaine du dialogue social [20].

215. En Bolivie, les organisations d'employeurs et de travailleurs, ainsi que d'autres organisations de la société civile, coopèrent encore davantage avec les institutions publiques. La commission observe que ces organisations participent activement à l'élaboration de la politique, à sa mise en œuvre et même au cofinancement de certains programmes et partagent avec le service public de l'emploi la responsabilité à ce sujet [21]. Il faut encore noter les accords sectoriels conclus entre le ministère argentin du Travail et les partenaires sociaux dans certains secteurs (textile, bâtiment, céramique, métallurgie, mécanique, etc.), aux niveaux national, provincial et local en vue de promouvoir l'emploi [22].

216. Dans le cadre de la loi fédérale sur l'investissement dans la main-d'œuvre (WIA), le gouvernement des Etats-Unis désigne des comités consultatifs au niveau des Etats et au niveau local. Les membres des conseils d'investissement dans la main-d'œuvre au niveau de l'Etat (conseil au niveau de l'Etat) représentent plusieurs régions, y compris les zones urbaines, rurales et les banlieues. Outre les conseils au niveau de l'Etat, la WIA impose l'établissement de conseils locaux d'investissement dans la main-d'œuvre (conseil locaux). Les conseils locaux doivent mettre à la disposition de la population des informations sur leurs activités de façon régulière, par le biais de réunions ouvertes au public.

217. La commission observe qu'en Nouvelle-Zélande le ministère du Développement social a mis en place des organes consultatifs et des comités, et que le gouvernement a fourni une liste de groupes dont l'avis est entendu, spécifiquement sur les politiques de l'emploi. Elle note également la remarque de Business New Zealand selon laquelle il y a effectivement des consultations lorsque le gouvernement a de bonnes raisons de consulter les partenaires sociaux. Toutefois, le Congrès des syndicats de Nouvelle-Zélande (NZCTU), tout en reconnaissant la diversité des comités consultatifs sur la politique de l'emploi et des organes comportant des participants extérieurs, a fait observer qu'il ne s'agit pas là d'une véritable consultation, notamment en raison de l'absence de consultation directe des organisations représentant les intérêts des travailleurs pour la nomination des délégués. De plus, aucun mécanisme formel n'a été instauré pour recueillir l'avis des organisations.

218. La commission observe encore que les consultations informelles ou ad hoc des organisations d'employeurs et de travailleurs pourraient ne pas suffire à la mise en œuvre véritable de cette disposition. Les arrangements appropriés pour ces consultations exigent souvent d'établir des comités consultatifs, comme l'a fait observer la commission à propos de Singapour [23], afin de s'assurer de la pleine coopération des représentants des employeurs et des travailleurs à l'organisation et à la gestion du service de l'emploi.

[20] CEACR (75e session), observation, convention n° 88 (Panama), rapport 2005, paragr. 3.

[21] CEACR (77e session), observation, convention n° 88 (Bolivie), rapport 2007, paragr. 2.

[22] CEACR (76e session), demande directe, convention n° 88, adressée à l'Argentine en 2006, paragr. 2.

[23] CEACR (75e session), demande directe, convention n° 88, adressée à Singapour en 2005.

c) Coopération entre services publics et agences privées

219. La coopération entre les services publics et les agences privées est indispensable au fonctionnement du marché du travail. Dans ce sens, le questionnaire demandait des renseignements sur la coopération et la coordination entre les acteurs publics et privés: il était demandé aux pays s'ils avaient mis en place des mécanismes pour assurer la coordination entre les principales institutions au sens de l'article 1, paragraphe 2, de la convention n° 88, et de l'article 13, paragraphe 1, de la convention n° 181, et de faire un rapport sur la coopération concrète entre les services publics de l'emploi et les services privés.

i) Assurer une coopération efficace

220. L'article 1, paragraphe 2, de la convention n° 88 déclare qu'il est essentiel pour les services de l'emploi de réaliser, en coopération, s'il y a lieu, avec d'autres organismes publics et privés, la meilleure organisation possible du marché de l'emploi national afin d'assurer le plein emploi, développer et utiliser les ressources productives. En outre, l'article 11 demande aux autorités compétentes d'assurer une coopération efficace entre le service public de l'emploi et les bureaux de placement privés à fins non lucratives.

221. On retrouve l'obligation de coopération de la convention n° 88 à l'article 13 de la convention n° 181, qui prévoit qu'il faut promouvoir la coopération entre le service public de l'emploi et les agences d'emploi privées. C'est ainsi que l'article 13, paragraphe 1, de la convention n° 181 exige des Etats Membres qu'ils établissent et revoient régulièrement les conditions propres à promouvoir la coopération entre les services publics et privés. En ce qui concerne les services rendus, les services publics de l'emploi et les agences privées sont tous deux des acteurs du marché de l'emploi, et leur coopération doit donc être mutuellement profitable car leur objectif commun est d'assurer un bon fonctionnement du marché de l'emploi et la réalisation du plein emploi. Cependant, la commission souhaite souligner qu'en vertu de l'article 1, paragraphe 2, de la convention n° 88 les autorités publiques ont pour tâche essentielle de réaliser la meilleure organisation possible du marché de l'emploi [24]. Cette approche est à nouveau soulignée à l'article 13, paragraphe 2, de la convention n° 181, qui prévoit que les autorités publiques doivent formuler une politique du marché du travail, et garder l'autorité finale de déterminer l'utilisation ou le contrôle de l'utilisation des fonds publics destinés à la mise en œuvre de cette politique.

222. Le paragraphe 17 de la recommandation (n° 188) sur les agences d'emploi privées, 1997, propose les exemples suivants en matière de coopération:

- la mise en commun d'informations et l'utilisation d'une terminologie commune pour améliorer la transparence du fonctionnement du marché du travail;
- des échanges concernant les offres d'emplois;
- le lancement de projets communs, par exemple dans le domaine de la formation;
- la conclusion de conventions entre le service public de l'emploi et les agences d'emploi privées, relatives à l'exécution de certaines activités comme des projets pour l'insertion des chômeurs de longue durée;
- la formation du personnel;
- des consultations régulières visant à améliorer les pratiques professionnelles.

[24] Voir les articles 1 et 2 de la convention n° 122.

223. En Thaïlande, la coopération comprend l'organisation de réunions annuelles avec les représentants des agences de recrutement pour les informer des nouveautés en matière de législation. Elle comprend également des inspections régulières des agences de recrutement et la mise en place dans chaque province de centres de lutte contre l'emploi frauduleux [25].

224. Le gouvernement des Pays-Bas indique que la plupart des bureaux régionaux des Centres publics pour le travail et le revenu (CWI) incluent également un représentant d'une ou de plusieurs agences privées, et que les agences du service public de l'emploi facilitent l'accès aux informations sur les contrats temporaires au nom des entreprises utilisatrices. De plus, les agences de travail temporaire sont en partie situées au même étage que les services publics de l'emploi, dans les 33 centres de mobilité qui sont devenus opérationnels depuis le début de la crise économique mondiale. Ces centres sont destinés à rassembler le réseau régional dans le domaine de l'emploi, des revenus et de la formation, dans un effort conjoint avec les agences de travail temporaire. La Fédération nationale des syndicats chrétiens (CNV) déclare à ce sujet que les résultats de cette coopération ne sont pas à la hauteur des attentes.

225. En Roumanie, les services publics de l'emploi et les agences d'emploi privées sont tous deux subordonnés à l'Agence nationale de l'emploi, cette dernière traite les services publics et les agences privées comme deux entités indépendantes et assure une coopération effective.

226. En Pologne, en Roumanie et en Suède, la coopération avec les agences privées peut inclure l'externalisation des services de placement de la part de l'autorité locale des services publics de l'emploi. En Suède, un accord est signé entre l'autorité locale et une agence d'emploi privée, contenant une clause exigeant que l'agence privée trouve un emploi à plein temps pour une durée d'un an minimum pour une personne au chômage ayant des besoins spécifiques. Les frais encourus par l'agence d'emploi privée sont pris en charge par les autorités locales. La Confédération suédoise des syndicats (LO) a recommandé d'empêcher les agences d'emploi privées de procéder à un «tri», en acceptant uniquement les demandeurs d'emploi qui peuvent être placés facilement.

227. En Allemagne également, pays qui a dénoncé la convention n° 96 en 1992, la coopération revêt souvent la forme d'une quasi-externalisation des services publics de l'emploi. Dans ses commentaires de 2006 sur la convention n° 88, la commission a observé [26] que le gouvernement allemand autorise, depuis 1998, des fournisseurs privés à proposer des services d'orientation professionnelle. Elle avait fait remarquer que la loi Job-AQTIV avait ensuite introduit la possibilité pour les demandeurs d'emploi de bénéficier d'un placement et de services de formation privés.

228. Le gouvernement de l'Italie indique qu'afin d'assurer l'efficacité des politiques de l'emploi et d'améliorer l'employabilité des demandeurs d'emploi, il faut qu'existe un partenariat étroit entre le service public de l'emploi et les agences d'emploi privées. Il a envisagé à cette fin de mettre en place un réseau public-privé pour faire se rencontrer la demande et l'offre de main-d'œuvre. La Confédération italienne des syndicats des travailleurs (CISL) a fait observer qu'alors que les acteurs publics et privés opèrent dans un environnement concurrentiel, les services publics exercent effectivement un certain nombre de fonctions en collaboration avec les agences privées.

[25] CEACR (78e session), demande directe, convention n° 88, adressée à la Thaïlande en 2008, paragr. 3.

[26] CEACR (77e session), observation, convention n° 88 (Allemagne), rapport 2007, paragr. 3.

229. De même, la France, qui a accepté la Partie III de la convention n° 96, a mené une expérimentation en autorisant l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) à recourir aux opérateurs privés. L'objectif qui sous-tendait cette expérience était l'accord de fusion intervenu en 2006 entre le gouvernement, l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et l'UNEDIC. L'UNEDIC, gérée de façon paritaire par les représentants des employeurs et des travailleurs, est chargée de coordonner le réseau des Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (ASSEDIC), y compris l'administration du système d'assurance-chômage. L'article 5, alinéa *c)*, de l'accord de fusion prévoit les conditions dans lesquelles l'UNEDIC peut rémunérer des organismes de placement pour leurs services. Cette disposition souligne également que la rémunération des organismes extérieurs doit dépendre de la qualité et la quantité des placements réalisés. De plus, il est obligatoire que ces services soient gratuits pour les demandeurs d'emploi [27]. Le 16 février 2008, l'ANPE a terminé sa fusion avec les ASSEDIC, qui s'est traduite par la création du Pôle emploi, la nouvelle entité regroupant le service public de l'emploi et le système d'assurance-chômage.

230. En Italie, la province de Gênes a lancé le projet Provini, une forme particulière de collaboration entre les centres publics d'emploi et les agences d'emploi privées, ayant pour but de placer les travailleurs enregistrés auprès des centres du service public de l'emploi. Le projet s'insère dans une stratégie générale de développement d'un système public et d'un réseau public-privé, destinée à aller au-delà de la simple prestation de services publics. Dans ce projet, les travailleurs suivent un cours de formation professionnelle dans les centres de l'emploi provinciaux. L'une des priorités de ce projet est d'obtenir un retour d'information des agences d'emploi privées au travailleur et au centre public d'emploi, et la communication est facilitée par un logiciel spécialement conçu pour la gestion et le contrôle de l'expérience. Parmi les autres objectifs figurent:

– l'identification des formes de collaboration entre les services publics et privés en définissant des procédures et des modalités de répartition du travail;

– la limitation des déperditions d'informations relatives aux travailleurs et aux raisons du succès ou de l'échec de leurs efforts pour trouver un emploi, au moins en ce qui concerne le marché du travail temporaire;

– la garantie de l'efficacité des cours proposés par les centres d'emploi aux travailleurs pour étendre leur expérience pratique du marché du travail;

– la création de possibilités d'échanges et de partage des connaissances entre le personnel des centres d'emploi et les agences privées au sujet des différentes missions et des objectifs qui en découlent dans leurs relations avec les travailleurs.

231. Pour la Finlande, le gouvernement indique que le ministère du Travail a lancé en 2005 un projet de partenariat avec l'Association des agences de l'emploi privées afin de trouver de nouvelles formes de coopération entre les services de l'emploi publics et privés.

232. Au Costa Rica est préparée une loi visant à autoriser le ministère du Travail à réguler, coordonner et contrôler les agences d'emploi privées. Au Pérou, les agences d'emploi privées sont tenues de fournir à l'administration du travail diverses informations statistiques: postes vacants, demandeurs d'emploi ventilés par secteur, nombre de demandes d'emploi présentées, rémunération.

[27] CEACR (79e session), observation, convention n° 88 (France), rapport 2009, paragr. 1 et 3; observation, convention n° 96 (France), rapport 2009, paragr. 1.

233. En 2008, le gouvernement de Djibouti a indiqué dans son rapport sur la convention n° 88 qu'en dépit de l'existence des agences d'emploi privées, l'Agence nationale pour l'emploi, la formation et l'insertion professionnelle recevait un nombre significatif de demandes de placement, provenant en particulier de jeunes diplômés.

234. La commission prend note du Projet pour le programme d'emploi actif (AIPP) lancé en Turquie. Dans le cadre de ce projet a été mise en place une équipe composée de représentants de l'Agence turque pour l'emploi (İŞKUR) et des agences d'emploi privées associées, dans l'objectif:

– d'évaluer les résultats de la mise en œuvre de la législation nationale relative aux agences d'emploi privées dans le cadre de l'article 11 de la convention;

– de définir les principes de coopération entre les organisations qui entreprennent des activités similaires;

– de soutenir les efforts d'İŞKUR relatifs aux agences d'emploi privées;

– d'améliorer l'utilisation des informations et des données fournies par les agences d'emploi privées lors de la détermination de la politique nationale de l'emploi;

– de repérer les agences d'emploi privées qui opèrent sans autorisation [28].

ii) Obtenir et diffuser les informations

235. Afin d'exercer son mandat, l'autorité compétente chargée de la formulation et de la mise en œuvre des politiques du marché de l'emploi doit être informée des activités des agences d'emploi privées. L'article 13, paragraphe 3, de la convention n° 181 impose donc aux agences d'emploi privées de fournir, à des intervalles déterminés par les autorités compétentes, les informations que ces dernières pourront demander [29]. Dans la plupart des Etats parties qui ont ratifié la convention n° 181, comme la République tchèque, ces rapports sont soumis annuellement. Quant au contenu des informations sollicitées, l'autorité compétente du Portugal demande par exemple des renseignements sur la structure des agences d'emploi privées et sur leurs activités. En outre, les agences d'emploi privées exerçant des activités transfrontalières doivent également présenter un supplément d'informations spécifiques au ministère de l'Intérieur du Portugal et à la Direction générale des affaires consulaires.

236. En vertu de l'article 13, paragraphe 4, de la convention n° 181, ces informations doivent être compilées et, à intervalles réguliers, mises à la disposition du public. Cela permet tout spécialement aux demandeurs d'emploi de se tenir au courant de l'évolution du marché national du travail, ce qui contribue à la réalisation des objectifs de la convention n° 181. La commission observe qu'en Lituanie les agences titulaires d'une licence permettant d'avoir des activités de placement à l'étranger doivent présenter des rapports mensuels sur leurs placements à la Bourse nationale du travail, qui font ensuite l'objet d'une publication trimestrielle. En République tchèque, le ministère du Travail et des Affaires sociales reçoit les informations sur les agences d'emploi privées, comme le descriptif de leurs activités. Cette information est publiée sur l'Internet et actualisée mensuellement.

[28] CEACR (78e session), demande directe, convention n° 88, adressée à la Turquie en 2008, paragr. 4.

[29] Il a aussi été demandé aux Etats Membres de donner des exemples relatifs aux informations fournies en vertu de l'article 13, paragr. 3, de la convention n° 181.

d) Réglementation des agences d'emploi privées

237. La commission observe que, en vertu de l'article 3 de la convention n° 181, la fourniture d'informations à l'autorité peut faire partie de la procédure d'attribution de licence, sans être nécessairement limitée à cette étape. L'article 3, paragraphe 1, prévoit que le statut juridique des agences d'emploi privées doit être déterminé conformément à la législation et la pratique nationales et après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives.

238. La convention permet aux Etats Membres de déterminer le statut des agences d'emploi privées en fonction de leur législation nationale. Dans cet esprit, l'article 3, paragraphe 1, de la convention n° 181 impose aux Etats Membres de consulter les partenaires sociaux, ce qui permet aux organisations d'employeurs et de travailleurs d'apporter leur expérience et leurs avis.

239. Les Etats membres de l'Union européenne doivent également prendre en considération la directive 2008/104/EC relative au travail intérimaire. L'élaboration de l'initiative a commencé en 2000 avec les travaux de l'Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE), du Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (CEEP), ainsi que de la Confédération européenne des syndicats (CES). La directive 2008/104/EC, qui s'applique aux travailleurs ayant un contrat de travail ou une relation d'emploi avec une agence de travail intérimaire et qui sont affectés dans des entreprises utilisatrices, reconnaît la contribution légitime du secteur intérimaire à la création d'emplois, ainsi que les responsabilités des agences en leur qualité d'employeur [30]. Elle établit un cadre protecteur pour les travailleurs intérimaires qui est non discriminatoire, transparent et proportionné, tout en respectant la diversité des marchés du travail et des relations entre les partenaires sociaux. La directive 2008/104/EC représente une législation-cadre pour la Communauté européenne et demande aux Etats membres d'adopter et de publier avant le 5 décembre 2011 les législations, réglementations et dispositions administratives nécessaires pour sa mise en œuvre.

240. En vertu de l'article 3, paragraphe 2, de la convention n° 181, les conditions d'exercice des activités des agences d'emploi privées doivent être déterminées au moyen d'un système d'attribution de licence ou d'agrément, mais ces conditions peuvent également être réglementées ou déterminées par la législation et la pratique nationales. Par conséquent, les Etats Membres doivent intervenir, soit directement par le biais d'une législation, d'un système de licences ou d'agrément, soit de façon indirecte en autorisant une pratique nationale existante ou à établir.

241. Dans sa réponse au questionnaire, le gouvernement de l'Allemagne explique que l'abolition de la procédure nationale d'autorisation fait obstacle à la ratification de la convention n° 181 puisque la situation qui en résulte est contraire à l'article 3, paragraphe 2, de la convention. En mai 2009, la Confédération allemande des syndicats (DGB) a exprimé ses préoccupations par rapport au système d'autorégulation des agences d'emploi privées actuellement en vigueur, qui ne permet pas de prévenir les abus ni de garantir l'efficacité du système, et il serait préférable d'avoir un système de licences ou d'agrément.

[30] Pour de plus amples informations: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/646&types=HTML.

i) Système d'agrément ou de licences

242. L'agrément en vertu de l'article 3, paragraphe 2, de la convention n° 181 impose aux agences privées existantes de se faire enregistrer auprès des autorités gouvernementales, sans prescrire de délai. Le système de licences impose aux personnes physiques ou morales d'obtenir une autorisation avant de pouvoir exercer en tant qu'agence d'emploi privée. Ces deux mécanismes exigent un cadre réglementaire.

243. Le contexte national, comme la conception du cadre de fonctionnement des agences d'emploi privées, varient d'un Etat Membre à l'autre. Dans la législation de la plupart des pays qui, tels que le Burkina Faso, la Colombie et la Côte d'Ivoire, ont ratifié la convention n° 96 et en ont accepté la Partie III, le socle de la réglementation revêt la forme de lois spécifiques, tandis que les dispositions de détail peuvent être la matière, en partie, de décrets, ordonnances ou arrêtés ministériels. Dans ces cas, les lois spécifiques confèrent aux autorités publiques compétentes le pouvoir de fixer aux agences d'emploi privées des règles de fonctionnement permettant d'exercer sur elles un contrôle. Cela permet d'éviter de surcharger la législation générale, telle que le Code du travail, de dispositions de détail et, simultanément, de garantir une supervision constante de l'autorité compétente.

244. Le Portugal et la Grèce ont un système de licences. En 2005, la commission avait pris note des informations présentées par le gouvernement de la Géorgie, qui indiquait qu'en dépit de l'existence d'un système d'enregistrement, dans le cadre duquel 11 agences d'emploi privées avaient été enregistrées, 25 autres agences d'emploi privées n'avaient pas demandé leur enregistrement, au mépris de cette obligation légale, et que des sanctions avaient été appliquées.

245. L'Estonie, le Pérou, le Qatar et les Emirats arabes unis imposent aux agences d'emploi privées d'être enregistrées avant de commencer leurs activités. A Maurice et en Ukraine, c'est le système de licences qui a été retenu. Dans son rapport de 2009 concernant la convention n° 2, le Kenya indiquait avoir opté pour un système d'octroi de licences en adoptant la loi de 2007 sur les institutions du travail, qui énonce dans le détail les conditions à remplir pour l'enregistrement des agences d'emploi privées.

246. La commission note que l'obligation de prévoir un système d'attribution de licences ou d'agrément pour les agences d'emploi privées est un moyen de garantir que ces agences opèrent dans la légalité, et cela rend le marché du travail plus transparent. Un système d'attribution ou d'agrément permet également aux autorités gouvernementales de contrôler en amont les compétences des organismes qui en font la demande et leur expérience en matière de placement. Les informations recueillies, comme leur identité, le type de services que proposent ces agences et le nombre de demandeurs d'emploi embauchés ou orientés grâce à elles, peuvent aider les autorités compétentes à évaluer le fonctionnement du secteur privé du placement. Comme dit plus haut, ces informations aident les autorités nationales à orienter leur politique de l'emploi et contribuent donc à améliorer le fonctionnement du marché du travail.

247. A ce sujet, la commission prend note des préoccupations exprimées par la Confédération vénézuélienne des syndicats autonomes (CODESA) dans sa réponse au questionnaire. En République bolivarienne du Venezuela, même s'il existe un service public de l'emploi, les agences d'emploi privées exercent leurs activités sans faire l'objet d'un contrôle de l'autorité compétente.

248. Dans sa réponse au questionnaire, la Confédération des associations d'employeurs de Turquie (TİSK) recommande d'autoriser l'établissement d'agences d'emploi privées sans autorisation spéciale et sans application d'une taxe pour obtenir l'autorisation,

estimant que cela aiderait les agences et autres organismes actifs dans ce secteur à s'enregistrer et devenir ainsi partie intégrante du système. La TİSK fait observer que le montant élevé de la taxe d'enregistrement dans le système d'autorisation en vigueur a empêché la légalisation de nombreuses institutions. A ce sujet, la commission rappelle avoir noté dans ses commentaires de 2007, concernant l'application de la Partie III de la convention n° 96 par la Turquie, que de 2004 à 2006 l'İŞKUR a reçu 157 demandes de licences d'exercer de la part d'agences d'emploi privées, dont 153 ont été accordées.

ii) Autres systèmes

249. L'article 3, paragraphe 2, de la convention n° 181 prévoit comme alternative aux systèmes d'agrément et de licences la possibilité que la législation et la pratique nationales règlent ou déterminent les conditions d'exercice des agences d'emploi privées. La convention donne ainsi aux gouvernements une marge de manœuvre sur la façon de réglementer les agences d'emploi privées. Les pays qui disposaient avant la ratification de la convention n° 181 d'un système réglementaire autre que le système de licences et d'agrément peuvent ainsi le conserver. Il n'en demeure pas moins qu'il est essentiel que les dispositions juridiques ou les pratiques nationales existantes soient appliquées correctement et en permanence. A cet effet, les dispositions doivent être impartiales, transparentes et à même d'aider les agences privées à exercer adéquatement leurs activités.

250. Aux Pays-Bas, l'obligation pour les agences d'emploi privées d'avoir une licence a été abolie et le secteur de l'emploi temporaire a depuis opté pour une forme d'autorégulation en instaurant un système d'agrément privé supervisé par le secteur lui-même. Désormais, les agences de travail temporaire sont enregistrées par la Fondation néerlandaise des normes du travail (SNA), mais exercent leurs activités dans le cadre d'un Code de conduite national partiellement basé sur des conventions collectives. C'est essentiellement la Fondation pour le respect des conventions collectives dans le secteur de l'emploi temporaire (SNCU), une organisation privée des partenaires sociaux du secteur des agences d'emploi privées, qui veille à ce que ces codes de conduite soient conformes à la législation nationale. Les règles portent essentiellement sur le paiement des impôts, des contributions sociales et du salaire minimum. Pour garantir leur respect, les institutions de certification désignées par le Conseil d'accréditation inspectent les titulaires de l'agrément deux fois par an. L'inspection du travail des Pays-Bas se concentre sur l'inspection des agences d'intérim non certifiées, notamment dans les secteurs ou le risque de non-respect des règles est élevé. La Confédération syndicale des Pays-Bas (FNV) a relevé que le système de permis était le seul moyen d'éliminer de manière efficace les agences d'emploi privées aux pratiques déloyales, qui sont nombreuses aux Pays-Bas.

251. La Confédération internationale des agences d'emploi privées (Ciett), fondée en 1967 et regroupant 37 fédérations nationales d'agences d'emploi privées et six des plus grandes entreprises de recrutement du monde, a un code de bonne conduite international qui prévoit «l'engagement des membres de la Ciett pour un bon fonctionnement du marché international du travail». Dans ce code de conduite, les membres de la Ciett ont établi une charte dans laquelle ils reconnaissent que:

– l'emploi par l'intermédiaire des agences privées devrait respecter les principes internationaux et nationaux de non-discrimination sur toutes les questions liées aux conditions de travail;

– les agences d'emploi privées ne devraient pas faire payer directement ou indirectement d'honoraires ni de frais aux travailleurs pour le service consistant à leur trouver un emploi;

– les agences d'emploi privées ne devraient pas mettre des travailleurs à disposition d'une entreprise utilisatrice pour remplacer des travailleurs en grève;

– les agences d'emploi privées devraient faciliter l'accès de leurs travailleurs à la formation;

– le dialogue social et les négociations collectives devraient être considérés comme un moyen approprié pour organiser le secteur des agences d'emploi privées, chaque fois que cela est pertinent et convenable.

La Ciett exprime en outre l'engagement de ses membres en faveur de la coopération avec les services publics de l'emploi. Dans ce code de conduite, la Ciett soutient pleinement la convention n° 181 et «apporte son appui à ceux de ses membres qui encouragent leur pays, au cas où il ne l'aurait pas fait, à ratifier cet instrument de l'OIT».

252. La commission attire l'attention sur le fait que le volet de contrôle mentionné aux articles 10 et 14 de la convention n° 181 est particulièrement important dans les pays où une partie importante des obligations de la convention n° 181 est mise en œuvre par le biais de codes de conduite nationaux ou internationaux, ou par d'autres moyens. La commission a souligné cet aspect en 2007 au sujet de l'Albanie, pays où le principal instrument régissant l'exercice des activités des agences d'emploi privées, le décret n° 708 du 16 octobre 2003, est essentiellement détaillé dans un code de conduite. Avec l'aide du Bureau, le code a été compilé par l'Union albanaise des agences d'emploi privées (UPEA), une association volontaire d'agences d'emploi.

e) Les recours

253. La commission observe que, dans le questionnaire, il était demandé aux Etats Membres de donner des renseignements sur la mise en place d'un mécanisme satisfaisant en vertu de l'article 10 de la convention n° 181. Cet article oblige les Etats Membres à instaurer des mécanismes et des procédures appropriés associant, le cas échéant, les organisations d'employeurs et de travailleurs, aux fins d'instruire les plaintes et d'examiner les allégations d'abus et de pratiques frauduleuses concernant les agences d'emploi privées.

254. Parmi les informations fournies, plusieurs pays ont présenté des rapports sur les plaintes et les mécanismes pour les instruire. Le Japon a indiqué le nombre de plaintes déposées pendant la période couverte par le rapport. Aux Pays-Bas, c'est le secteur du placement qui a établi un mécanisme d'instruction des plaintes par le biais de la SNCU. Cette fondation permet aux employeurs et aux travailleurs de déposer des plaintes, qu'elle examine ensuite. Le gouvernement a déclaré en 2007 que la SNCU a fait des enquêtes sur la tendance croissante des petites agences temporaires à enfreindre régulièrement la loi. D'après la FNV, il existait 5 000 à 6 000 agences d'emploi privées aux pratiques déloyales aux Pays-Bas en 2009. En conséquence, le gouvernement a présenté un paquet de mesures destinées à faire appliquer la législation, et l'inspection du travail, avec la SNCU, a intensifié ses contrôles d'agences d'intérim non certifiées et d'entreprises utilisatrices qui recrutent du personnel par le biais de ces agences. De cette manière, à partir de 2009, la SNCU effectuera 200 contrôles par an. En Lituanie, le ministère de la Sécurité sociale et du Travail reçoit les plaintes et les examine conformément à la législation nationale et à la procédure établie par le ministre.

255. La commission rappelle qu'avant de pouvoir porter plainte les travailleurs placés ou engagés par une agence privée doivent avoir été informés de leurs droits et des procédures à respecter pour les faire valoir. Aux Pays-Bas, la SNCU informe employeurs, travailleurs et salariés affiliés ou non du contenu et de l'application de la convention

collective applicable aux travailleurs temporaires, qui est juridiquement contraignante, par divers moyens: site Internet, courriels, assistance téléphonique en néerlandais, anglais, allemand et polonais. De plus, la SNCU organise des conférences, des cours sur les conventions collectives et des activités de promotion dans les bourses d'emploi destinées aux travailleurs migrants pour motifs économiques.

f) Contrôle et sanctions pénales

256. La partie II du questionnaire demandait des renseignements sur le contrôle et les sanctions pénales mentionnées à l'article 14 de la convention n° 181. Cet article prévoit que les dispositions de la convention doivent être appliquées par voie de législation ou par tous autres moyens conformes à la pratique nationale, tels que décisions de justice, sentences arbitrales ou conventions collectives. L'article 14 charge en outre l'inspection du travail ou d'autres autorités publiques compétentes du contrôle de l'application des dispositions de la convention, et demande aux Etats Membres que des mesures correctives appropriées, y compris des sanctions, soient appliquées en cas d'infraction. L'article 14 de la convention n° 181 prévoit donc toute une palette de moyens pour appliquer ses dispositions. Les Etats Membres sont libre de choisir, en fonction de leur situation, leur façon d'appliquer les dispositions de la convention, mais ils doivent établir un mécanisme de contrôle efficace géré par une autorité compétente et comprenant des mesures correctives appropriées et des sanctions pénales.

257. En République de Corée, les autorités compétentes prévoient de recourir d'abord à un système incitatif, qui prévoit des sanctions uniquement en cas d'échec des incitations. Un système de classement par étoiles devrait être introduit pour certifier les meilleures agences privées, afin d'encourager les agences privées à faire volontairement des efforts pour améliorer la qualité de leurs services.

258. Dans son observation de 2009 concernant la convention n° 122 [31], la commission a pris note des initiatives menées par la Chine pour renforcer ses services publics de l'emploi. Dans ses réponses au questionnaire, le gouvernement a indiqué qu'il entendait poursuivre le renforcement de ces services aux niveaux de la ville, du district, du comté, de la municipalité et de la communauté. Le gouvernement a également constaté que la Chine a l'intention de réglementer davantage le secteur des agences d'emploi privées et de prendre des mesures sévères contre les agences illégales. Ces mesures comprennent la promotion des agences d'emploi privées dans tout le pays et l'évaluation de leur crédibilité afin de les soumettre à une réglementation. Au Brésil, les abus des agences privées, comme les tentatives pour obtenir un paiement sur les futurs salaires pour les services rendus, sont sanctionnés.

259. La commission prend aussi note des observations de la Centrale syndicale des travailleurs – Convention nationale des travailleurs (PIT-CNT) de l'Uruguay qui, en 2007, a mis en lumière de graves lacunes dans le contrôle des agences privées relevant de la convention n° 181 [32], notamment au sujet des travailleurs qui ont des difficultés à se faire payer et à exercer leur activité dans des conditions satisfaisantes. D'après la PIT-CNT, les actions engagées au sujet du contrôle du recrutement par des tiers sont également inappropriées. En réponse à ces commentaires, le gouvernement a déclaré en 2009 qu'un décret d'application de la loi n° 183620 est en préparation afin d'y remédier.

[31] CEACR (79e session), observation, convention n° 122 (Chine), rapport 2009, paragr. 2.

[32] CEACR (78e session), observation, convention n° 181 (Uruguay), rapport 2008.

3. Vision d'ensemble des conventions n^os 88 et 181

260. Au-delà des réponses au questionnaire, la plupart des Etats Membres ont présenté une grande quantité d'informations supplémentaires. La commission estime que c'est donc l'occasion de présenter une perspective globale des conventions n^os 88 et 181 dans la présente étude.

a) Convention n° 88

— Structure et organisation

261. En vertu de l'article 2 de la convention n° 88, le service public de l'emploi doit être constitué par un système national de bureaux de l'emploi placé sous le contrôle d'une autorité nationale. D'après son article 3, l'organisation du réseau doit s'adapter aux nouvelles exigences. Le système doit comprendre un réseau de bureaux locaux et, s'il y a lieu, de bureaux régionaux, en nombre suffisant pour desservir chacune des régions géographiques du pays et commodément situés pour les employeurs et les travailleurs. Le service public de l'emploi doit être proche des demandeurs d'emploi et des entreprises et organisé avec efficacité pour répondre aux besoins des demandeurs d'emploi et des employeurs potentiels. La commission souligne à ce sujet qu'une assistance technique est proposée par le Bureau pour aider les Etats Membres à instaurer un réseau de services publics d'emploi dans l'ensemble du pays. Les projets lancés par le gouvernement de la Chine en coopération avec le Bureau en sont un bon exemple.

262. La commission prend note des efforts des Philippines, où des bourses d'emploi sont habituellement organisées dans des régions stratégiques partout dans le pays pour faire correspondre les ressources en main-d'œuvre d'une localité particulière aux emplois proposés par des employeurs et des agences de recrutement [33].

263. La commission note également que la Turquie a lancé le «Programme pilote d'amélioration de l'efficacité de la formation et de l'emploi». Ce programme, mis en œuvre conjointement par les confédérations de syndicats et d'associations d'employeurs pour le développement et l'application du dialogue social, est financé par l'Union européenne, la TİSK, ainsi que İŞKUR; il vise à renforcer les liens entre la formation et l'emploi. La TİSK a fait observer également que les représentants des agences régionales de l'emploi participent au programme pilote dans sa phase de mise en œuvre [34].

264. La commission prend note des préoccupations exprimées par la Confédération japonaise des syndicats (JTUC-RENGO) en 2008 à propos de la réduction du nombre de bureaux de la sécurité de l'emploi au Japon prévue dans les plans de fusion ou de fermeture. Dans ses commentaires de 2009 concernant la convention n° 88, JTUC-RENGO a de nouveau fait part de ses préoccupations et demandé que les fermetures des bureaux publics de l'emploi soient soumises à l'approbation du Conseil des politiques du travail. L'accès des travailleurs comme des employeurs à ces services serait rendu plus difficile. En 2004, le gouvernement du Kenya avait indiqué que, en 2001, le nombre des bureaux de l'emploi était passé de 41 à 24 pour mieux utiliser les ressources existantes et améliorer les services rendus.

265. La commission observe qu'en France et en Finlande le nombre de bureaux du service public de l'emploi a augmenté. Le gouvernement français a déclaré dans son rapport sur la convention n° 88 en 2008 que ce nombre avait progressivement augmenté

[33] CEACR (76e session), demande directe, convention n° 88, adressée aux Philippines en 2006, paragr. 1.

[34] CEACR (78e session), demande directe, convention n° 88, adressée à la Turquie en 2008, paragr. 2.

en 2006 et au premier semestre 2007. De même, le gouvernement de la Finlande a indiqué que le nombre de centres de services de l'emploi ou de bureaux de services conjoints avait augmenté, passant de 29 en 2004 à 34 en 2005 et à 40 en 2006.

— Garantir un recrutement efficace

266. L'article 6 de la convention n° 88 fait également référence à l'organisation des services publics de l'emploi. Il prévoit que les services de l'emploi doivent être organisés de manière à assurer l'efficacité du recrutement et du placement de façon avantageuse pour les travailleurs et les employeurs, en aidant les travailleurs à trouver un emploi convenable et les employeurs à recruter du personnel qui réponde aux besoins des entreprises. Cela signifie que le service doit enregistrer les demandeurs d'emploi, prendre note de leurs qualifications professionnelles, de leur expérience et de leurs aspirations, les interroger aux fins de leur emploi, contrôler leurs aptitudes physiques et professionnelles, et les aider à obtenir, lorsqu'il y a lieu, une orientation, une formation ou une réadaptation professionnelles. Vis-à-vis des employeurs, les agences du service public de l'emploi doivent obtenir d'eux des informations précises sur les emplois vacants qu'ils ont notifiés et sur les conditions que doivent remplir les candidats. Il s'ensuit que les agences du service public de l'emploi doivent renvoyer les offres et les demandes d'emploi d'un bureau à un autre, lorsque le bureau consulté en premier lieu n'est pas en mesure de placer convenablement les candidats ou de pourvoir convenablement aux emplois vacants, ou lorsque d'autres circonstances le justifient (article 6, alinéa *a)*).

267. Afin d'atteindre ces objectifs, les services publics de l'emploi peuvent disposer du soutien d'autres organismes gouvernementaux. En Norvège, les services publics de l'emploi considèrent le ministère de l'Education comme un partenaire essentiel et achètent des cours de formation pour leurs clients dans des établissements d'enseignement. Les bureaux de l'emploi d'Ethiopie coopèrent également avec les bureaux publics et les organisations concernés dans la préparation des programmes de formation et réalisent des études sur les moyens d'améliorer la formation professionnelle pour permettre une bonne mise en œuvre de la politique nationale de l'emploi.

268. Dans son rapport de 2009 sur l'application de la convention n° 88, le gouvernement de la Suède a rappelé que le service public de l'emploi n'a jamais été autorisé à contribuer à fausser la concurrence sur le marché du travail ou à y soustraire des possibilités d'emploi – à moins que cela ne fasse partie de la politique de l'emploi du gouvernement. La République de Corée et la Slovaquie ont créé des plans d'action individuels, un système de service de l'emploi individualisé dans le cadre duquel les capacités individuelles du demandeur d'emploi sont examinées par le biais de conseils d'orientation approfondis et d'un plan d'emploi personnalisé.

269. A l'article 6 *a)* et *b)* de la convention n° 88 figure la liste des mesures concrètes que doivent adopter les services publics de l'emploi. On y retrouve les mesures d'encouragement à la mobilité professionnelle et géographique, par exemple en facilitant les transferts temporaires de travailleurs à l'intérieur du pays mais également les déplacements de travailleurs d'un pays à un autre qui auraient été agréés par les gouvernements intéressés.

270. A ce sujet, il est intéressant de remarquer l'assistance proposée par le Département de l'emploi du ministère du Travail de la Thaïlande aux travailleurs qui cherchent un emploi à l'étranger. Des négociations sont intervenues avec d'autres pays pour obtenir des quotas d'emploi pour les travailleurs thaïlandais et des comités mixtes ont été instaurés pour traiter des problèmes liés à l'emploi. Aux Pays-Bas, l'Institut pour les

régimes d'indemnisation des travailleurs (UWV) et l'Organisation centrale du travail et du revenu (CWI) ont établi un organisme commun destiné à faciliter la mobilité professionnelle et géographique. La mobilité professionnelle des demandeurs d'emploi est encouragée en testant les compétences des demandeurs d'emploi, y compris dans des domaines professionnels où ils n'ont pas travaillé auparavant. La mobilité géographique est favorisée par l'extension des recherches à d'autres régions, et même au niveau international grâce au système EURES.

EURES – Le service européen de l'emploi

Destiné à contribuer à la création d'un marché européen commun du travail, EURES, le Service européen de l'emploi, créé en 1993, est un réseau de coopération de la Commission européenne et des services publics de l'emploi des pays de l'Union européenne plus l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse. Au-delà du rôle joué par les services publics de l'emploi de l'Union européenne/Espace économique européen, avec leur réseau de plus de 5 000 bureaux locaux de l'emploi et plus de 100 000 employés, d'autres organismes régionaux ou nationaux concernés par les questions de l'emploi participent à EURES: syndicats, organisations d'employeurs, autorités locales et régionales. Au portail européen sur la mobilité de l'emploi sur l'Internet s'ajoute un réseau de plus de 700 conseillers EURES en contact avec les demandeurs d'emploi et les employeurs dans toute l'Europe.

Les ressources conjointes des organisations membres et des partenaires d'EURES servent de base aux services du réseau EURES, destinés à la fois aux travailleurs et aux employeurs qui souhaitent bénéficier du principe de libre circulation des personnes. L'importance du réseau EURES augmente constamment pour repérer les surplus et les déficits de main-d'œuvre dans les différents secteurs et surmonter les goulets d'étranglement au niveau des qualifications. En outre, le réseau aide les demandeurs d'emploi, et particulièrement les jeunes, à améliorer leur employabilité en acquérant une expérience professionnelle à l'étranger.

Dans les régions transfrontalières de l'Europe, EURES fournit des informations et une assistance au sujet des problèmes liés aux déplacements domicile-travail *.

* Disponible à: http://ec.europa.eu/eures/main.jsp?catId=27&acro=eures&lang=fr.

271. La commission observe avec intérêt que deux congrès nationaux sur le système d'emploi public, le travail et les salaires ont été organisés au Brésil en 2004 et 2005. Ces congrès avaient pour objectif la reconstruction du système public de l'emploi avec la participation du gouvernement, des organisations représentatives des travailleurs et des employeurs, ainsi que tous les services et programmes liés aux politiques publiques du marché du travail afin de promouvoir l'insertion des travailleurs dans le système productif du marché grâce à l'emploi indépendant ou les activités d'entreprises [35].

272. Pour atteindre les objectifs précisés aux alinéas *a)* et *b)* de l'article 6, l'autorité compétente doit recueillir et analyser, en collaboration, s'il y a lieu, avec d'autres autorités, ainsi qu'avec les employeurs et les syndicats, toutes les informations disponibles sur la situation du marché de l'emploi et son évolution probable, comme le prévoit l'article 6, alinéa *c)*, de la convention n° 88.

273. Aux Pays-Bas, l'UWV/CWI utilise également les recherches entreprises par des institutions spécialisées. Afin de réduire les divergences entre l'offre et la demande, l'UWV/CWI traduit les résultats des recherches, les diffuse auprès des municipalités et des employeurs et associe les prestataires de formation professionnelle et les prestataires privés de services de réinsertion.

[35] CEACR (77e session), observation, convention n° 88 (Brésil), rapport 2007, paragr. 1.

274. La commission note également les informations présentées dans la réponse des Emirats arabes unis au questionnaire. L'Agence pour le développement et le placement des ressources humaines nationales, chargée de formuler les stratégies et les plans publics d'emploi et du suivi de leur mise en œuvre, effectue des analyses et des enquêtes de terrain sur le marché du travail, propose des services de conseils et d'orientation professionnelle à la main-d'œuvre nationale et évalue le taux de placement des citoyens dans les secteurs public et privé. Le Département du développement national de la main-d'œuvre nationale du Qatar exerce des activités similaires auprès des ressortissants qatariens.

275. Il doit aussi y avoir une coopération entre les services publics de l'emploi et d'autres organismes publics pour favoriser la bonne exécution de la politique de l'emploi. En vertu de l'article 6, alinéas *d)* et *e)*, de la convention n° 88, le service public de l'emploi doit collaborer à l'administration de l'assurance-chômage et de l'assistance-chômage et à l'application d'autres mesures destinées à venir en aide aux chômeurs. De plus, le service public de l'emploi doit aider, autant qu'il est nécessaire, d'autres organismes publics ou privés dans l'élaboration de plans sociaux et économiques de nature à influencer favorablement la situation de l'emploi. La commission renvoie à nouveau aux dispositions du préambule de la convention (n° 150) sur l'administration du travail, 1978. Comme l'a souligné l'étude d'ensemble de 1997 sur l'administration du travail, cette convention met l'accent sur l'ensemble du système de l'administration du travail. Les divers organismes chargés des questions de politique de l'emploi – y compris les aspects internationaux de cette dernière et la fourniture de services et de conseils aux employeurs et aux travailleurs – font partie intégrante du système [36].

276. La commission rappelle aussi que la coopération entre les services publics de l'emploi et les autres institutions gouvernementales au sens de l'article 6, alinéa *e)*, de la convention n° 88 inclut également les consultations internes à tous les niveaux du gouvernement, par exemple avec les autorités municipales. A cet égard, la commission observe la situation du Costa Rica, où le ministère du Travail et de la Sécurité sociale a conclu des accords avec les autorités municipales afin de décentraliser les services de l'emploi, avec la participation active des autorités locales et des représentants de la société civile [37]. En El Salvador, la collaboration entre le ministère du Travail et les autorités municipales a été institutionnalisée sur la base d'un Manuel de gestion de l'emploi [38].

277. La commission observe également que plusieurs pays, comme la Nouvelle-Zélande et la Norvège, ont lancé des programmes visant à encourager et à aider les personnes qui sont capables de travailler mais perçoivent des allocations sociales à trouver un emploi. En Nouvelle-Zélande, pays dans lequel le gouvernement a mis en place un système de gestion du client spécifiquement conçu pour les services de sécurité sociale et de l'emploi, ce programme inclut une aide intensive à la recherche d'emploi (programme de treize semaines, au cours desquelles le client peut participer à une ou plusieurs activités de groupe). De plus, l'ensemble de mesures «Working for families» (travailler pour sa famille) a été mis en œuvre de 2004 à 2007, sa mission étant de faciliter, pour les demandeurs d'emploi, le passage de la vie au moyen d'indemnités au travail pour pouvoir élever sa famille.

[36] CEACR, *Administration du travail*, étude d'ensemble, 1997, paragr. 35.

[37] CEACR (77e session), observation, convention n° 88 (Costa Rica), rapport 2007, paragr. 1.

[38] CEACR (77e session), demande directe, convention n° 88, adressée à El Salvador en 2007, paragr. 1.

— Groupes cibles

278. L'article 7 de la convention n° 88 tend à ce que des mesures soient prises pour faciliter, au sein des services de l'emploi, la spécialisation par profession et par industrie et pour répondre aux besoins particuliers de certaines catégories de demandeurs d'emploi. D'après les réponses au questionnaire, la commission relève que les femmes, les jeunes, les personnes handicapées, les travailleurs âgés et les travailleurs migrants font généralement l'objet de mesures ciblées des services de l'emploi. La commission estime que les questions d'égalité sont omniprésentes dans le cadre de la mise en œuvre de politiques de l'emploi conformes à l'ensemble des instruments visés par la présente étude d'ensemble [39].

279. La commission souhaite mettre de nouveau l'accent sur l'entrée en vigueur, le 3 mai 2008, de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées. L'article 27, paragraphe 1 *d)* et *e)*, de cette convention, demande aux Etats parties de garantir et de favoriser dans leur législation l'exercice du droit au travail des personnes handicapées. Les mesures concrètes consistent à permettre aux personnes handicapées d'avoir effectivement accès aux services de placement et de formation professionnelle et continue et à apporter de façon générale une aide à la recherche et à l'obtention d'un emploi, au maintien dans l'emploi et au retour à l'emploi.

280. En accord avec la convention n° 88, l'article 2 de la convention (n° 159) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983, appelle les gouvernements à formuler, mettre en œuvre et revoir périodiquement une politique nationale concernant la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées [40]. Les articles 7 et 8 de la convention n° 159 s'appuient sur ce dispositif et prévoient la mise en place et l'évaluation des services de placement et d'emploi pour les personnes handicapées, même dans les zones rurales et les collectivités isolées, et recommandent le recours aux services existants pour les travailleurs en général [41].

281. Dans ce contexte, la commission souhaite rappeler la discussion, en juin 2006, de la Commission de l'application des normes de la Conférence relative à l'application de la convention n° 159 en Irlande. En 2005, la commission d'experts a pris note des initiatives pour l'intégration des services destinés aux personnes handicapées. «Workway», une initiative conjointe du Congrès irlandais des syndicats et de la Confédération de l'industrie et des employeurs irlandais, avait pour mission de mieux faire connaître les difficultés d'emploi auxquelles se heurtent les personnes handicapées dans le secteur privé et d'y porter remède. Cette initiative prévoyait la mise en place d'un certain nombre de réseaux régionaux dans le pays, pour sensibiliser, explorer les compétences des personnes handicapées, identifier les opportunités d'emploi locales et fournir des informations sur des supports disponibles pour les handicapés et pour les employeurs. Les discussions tripartites à la CIT avaient également abordé le fait qu'en 2005 la commission d'experts avait observé avec satisfaction que, dans le cadre du Programme de partenariat OIT-Coopération irlandaise pour la période 2001-2004, le gouvernement de l'Irlande avait apporté à certains gouvernements d'Asie et d'Afrique un soutien visant à renforcer leurs capacités d'appliquer efficacement leur législation relative à l'emploi des personnes handicapées. Dans le cadre de ce programme de

[39] Voir notamment les paragraphes 568-576 et 629-639 de l'étude d'ensemble.

[40] CEACR, étude d'ensemble sur la réadaptation professionnelle et emploi des personnes handicapées, Genève, 1998, paragr. 81.

[41] CEACR (79e session), observation, convention n° 88 (Djibouti), rapport 2009, paragr. 1; CEACR (76e session), demande directe, convention n° 88, adressée à la République-Unie de Tanzanie en 2006, paragr. 2.

partenariat, une base de connaissances sur les législations existantes et les politiques d'un certain nombre de pays a été élaborée, des consultations techniques ont eu lieu avec les gouvernements, les employeurs, les travailleurs, les représentants des handicapés et des parlementaires sur les étapes à suivre pour améliorer l'efficacité des lois et des politiques [42].

282. La commission souligne aussi les initiatives menées par le gouvernement du Japon pour insérer personnes handicapées dans la société et est favorable à la consultation technique BIT/Japon sur la formation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées. De plus, comme l'a souligné le syndicat RENGO, le gouvernement a adopté un système de quotas pour les grandes entreprises.

283. La Confédération tchéco-morave des syndicats (CMKOS) a souligné que l'application pratique de politiques et d'outils concernant le marché du travail est très importante, notamment dans la conjoncture économique actuelle. En conséquence, les services publics de l'emploi devraient s'intéresser davantage aux groupes défavorisés.

284. L'article 8 de la convention n° 88 prévoit que des mesures spéciales visant les jeunes doivent être développées dans le cadre des services de l'emploi et de l'orientation professionnelle. La commission rappelle à ce sujet l'étude d'ensemble de 2004 sur la promotion de l'emploi, qui faisait référence à la nécessité de «formuler et d'appliquer des stratégies qui donnent aux jeunes partout dans le monde une chance réelle de trouver un emploi décent et utile», un objectif de la Déclaration du Millénaire adoptée par l'Organisation des Nations Unies au Sommet du Millénaire qui s'est tenu à New York en septembre 2000. Cet objectif est directement lié à l'Agenda global pour l'emploi et constitue le fondement du Réseau pour l'emploi des jeunes, une alliance mondiale comprenant l'OIT et la Banque mondiale. Le groupe de haut niveau du Réseau pour l'emploi des jeunes a mis en lumière la nécessité d'encourager les principes de l'employabilité, l'égalité des chances, l'esprit d'entreprise et la création d'emplois. La commission rappelle en outre les conclusions de la réunion tripartite sur l'emploi des jeunes du 15 octobre 2004 sur la nécessité de promouvoir le travail décent pour les jeunes à l'échelle nationale dans le cadre de l'Agenda global pour l'emploi [43]. En se fondant sur cet agenda, les politiques et les programmes doivent attribuer aux services de l'emploi un rôle significatif dans l'orientation professionnelle des jeunes.

285. La Nouvelle-Zélande a lancé une initiative des maires pour l'emploi, un réseau national de maires qui s'intéresse à l'emploi des jeunes et à l'engagement des jeunes dans les collectivités locales partout dans le pays. La République de Corée a complété son dispositif d'action individuelle par des programmes d'orientation professionnelle conçus pour répondre aux besoins spécifiques des élèves des lycées et collèges, des jeunes et d'autres catégories de travailleurs vulnérables. Le gouvernement de l'Indonésie a lancé, avec le soutien technique du Bureau, un plan d'action pour l'emploi des jeunes qui présente des recommandations et des programmes visant à préparer les jeunes au travail, créer des emplois, encourager l'esprit d'entreprise et promouvoir l'égalité des chances. Il convient de noter la Fondation pour la mobilisation de la main-d'œuvre et le développement du gouvernement du Suriname, qui a mis en place des programmes de formation ou de reconversion destinés aux jeunes travailleurs, y compris ceux qui ont abandonné l'école [44].

[42] CEACR (76e session), observation, convention n° 159 (Irlande), rapport 2006, paragr. 1; CIT, 95e session, Genève, 2006, *Compte rendu provisoire* n° 24, pp. 24/53.

[43] BIT, Conclusions de la Réunion tripartite sur l'emploi des jeunes, 15 oct. 2004, TMYEWF/2004/7, p. 3.

[44] CEACR (76e session), observation, convention n° 88 (Suriname), rapport 2006, paragr. 1.

286. En 2005, le gouvernement de Madagascar a indiqué que son service de l'emploi envisageait un programme de placement en apprentissage des jeunes entre 16 et 25 ans arrivant sur le marché du travail, dans les entreprises privées ayant signé un contrat avec le service de l'emploi pour une application efficace de ces mesures. Le gouvernement de l'Angola a déclaré en 2005 que l'emploi et la formation professionnelle des jeunes faisaient partie des dix priorités de la stratégie de réduction de la pauvreté du pays.

287. La commission a pris note des préoccupations exprimées par la Confédération des syndicats nationaux du Canada (CSN). La CSN a indiqué que la multiplication des agences de travail temporaire au Canada allait entraîner un manque de main-d'œuvre qualifiée, du fait que les jeunes clients de ces agences ne bénéficient pas d'un enseignement professionnel, par exemple, sous la forme d'un apprentissage, d'où le risque qu'ils soient cantonnés dans des emplois faiblement qualifiés. Il en résulte des relations de travail précaires et, devant la banalisation du recours aux agences de travail temporaire, cela représente un problème pour l'ensemble de la population.

288. La commission rappelle aussi les observations qu'elle a adressées à la France depuis 2006 concernant l'emploi des jeunes dans le contexte de la convention n° 122. La commission notait que, pour définir leurs atouts et leurs besoins personnels, l'Agence nationale pour l'emploi avait eu des entretiens avec 57 000 jeunes au chômage depuis un an ou plus. Une application plus large des contrats aidés en faveur des jeunes les moins qualifiés ou sans qualification a été assurée afin de faire bénéficier de tels contrats les jeunes éloignés de l'emploi et susceptibles de subir des discriminations, notamment ceux qui habitent dans les zones urbaines sensibles [45]. Pour les jeunes qui travaillent, la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) prévoit une exonération d'impôt sur le revenu. De plus, le nombre de contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) a augmenté, passant de 20 000 à 100 000. Dans les rapports suivants, le gouvernement avait continué à placer l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en haut des priorités fixées dans le plan d'emploi d'urgence.

289. A cet égard, la commission renvoie au paragraphe 9 des conclusions sur la promotion de voies d'accès au travail décent pour les jeunes adoptées par la Conférence à sa 93e session (2005); il est indiqué que la législation et la réglementation ne sauraient créer directement des emplois et peuvent seulement favoriser leur création, mais qu'une législation et une réglementation du travail fondées sur les normes internationales du travail peuvent assurer la protection de l'emploi et favoriser l'accroissement de la productivité, conditions fondamentales de la création d'un travail décent, en particulier pour les jeunes.

— Personnel du service de l'emploi: qualifications et statut

290. L'article 9 de la convention n° 88 établit que, afin de garantir la continuité, l'indépendance et la bonne qualité des services, le personnel du service de l'emploi doit être composé d'agents publics bénéficiant d'un statut et de conditions de service qui les rendent indépendants de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure indue. En outre, le personnel doit être recruté uniquement sur la base de l'aptitude du candidat à remplir les tâches qu'il aura à assumer et doit recevoir une formation appropriée. Cette formation du personnel doit se poursuivre tant que celui-ci reste en fonction.

291. La restructuration actuelle des services publics de l'emploi en Norvège vise à améliorer les qualifications et la rémunération du personnel. Elle prévoit l'introduction

[45] CEACR (78e session), observation, convention n° 88 (Djibouti), rapport 2009, paragr. 3.

d'un système de gestion des performances, plus d'autonomie dans l'utilisation des fonds alloués et l'adoption de mesures appropriées pour atteindre plus efficacement les objectifs de performance.

292. Dans ses commentaires récents, la commission a pris note des changements de la législation relative aux activités du service public de l'emploi en Allemagne et dans d'autres pays européens. La réforme des services de l'emploi en Allemagne s'est traduite par une réorganisation et une réorientation de l'Agence fédérale de l'emploi (BA), créée depuis peu. Le gouvernement a signalé aussi des changements dans l'organisation du personnel. En particulier, les nouvelles recrues n'auront plus le statut de fonctionnaires mais celui d'employés. La commission a observé que les règles de la fonction publique relatives à la qualification du personnel, sa formation et son avancement ne s'appliqueraient donc pas aux personnes ayant le statut d'employés, et elle a demandé au gouvernement de l'Allemagne de continuer à fournir des informations sur le statut et les conditions de service du personnel de l'Agence fédérale de l'emploi, en tenant compte des exigences de l'article 9 de la convention n° 88.

293. La commission souhaite souligner qu'il est possible de bénéficier de la coopération technique destinée à la formation du personnel; ainsi certains membres du personnel du Service national de l'emploi (SNE) de Djibouti ont pu bénéficier d'une aide de la CEE/Banque mondiale, qui sera complétée par une assistance technique du Bureau [46]. En Egypte, 288 bureaux de l'emploi en Egypte ont également bénéficié d'une assistance technique des gouvernements du Canada et des Etats-Unis pour la formation du personnel [47].

— Démarche en direction des employeurs et des demandeurs d'emploi

294. L'article 10 de la convention n° 88 demande aux services de l'emploi et, s'il y a lieu, aux autres autorités publiques d'encourager la pleine utilisation du service de l'emploi par les employeurs et les travailleurs sur une base volontaire.

295. Dans ce contexte, la commission se réfère à nouveau aux principaux éléments de la réforme du service public de l'emploi en Allemagne, à savoir: une nouvelle structure institutionnelle, dotée d'un système de gestion décentralisé, l'introduction de centres d'accueil dans chacune des 180 agences d'emploi publiques, un programme de sensibilisation à l'adresse des travailleurs et des employeurs sur la façon de tirer parti des services d'emploi et d'orientation, des centres d'appel, le développement des technologies de l'information, notamment le marché du travail en ligne, pour le recrutement et le placement.

b) Convention n° 181

— Définitions

296. La commission note que, d'après la définition de l'article 1 de la convention n° 181, l'expression «agence d'emploi privée» désigne toute personne physique ou morale, indépendante des autorités publiques, qui fournit les services se rapportant au marché du travail énumérés dans la convention. La définition de l'article 1, paragraphe 1, de la convention n° 181 inclut de façon générale tout recruteur ou prestataire de services

[46] CEACR (78e session), observation, convention n° 88 (Djibouti), rapport 2009, paragr. 3.

[47] CEACR (76e session), demande directe, convention n° 88, adressée à l'Egypte en 2006.

directs ne relevant pas des services publics de l'emploi. La commission note que, afin de respecter au mieux les dispositions de la convention n° 181, il serait utile que les Etats Membres définissent aussi, dans leur législation et réglementation, l'expression «agence d'emploi privée» pour s'assurer qu'elle est utilisée correctement.

297. La commission prend note des informations présentées par le gouvernement du Chili [48] sur l'impact de la convention n° 181 sur sa nouvelle législation adoptée en octobre 2006. La loi n° 20123 de 2006 réglemente l'emploi de travailleurs temporaires sous le régime de la sous-traitance, y compris les entreprises de services transitoires et contrats de main d'œuvre pour services transitoires au sens de l'article 1, paragraphe 1, alinéa *b)*, de la convention.

298. Le gouvernement de la Pologne a déclaré que, grâce à l'assistance technique fournie par le Bureau en 2002, la législation polonaise a été complètement modifiée pour respecter les exigences de la convention, au moyen de la loi du 9 juillet 2003 sur l'emploi des travailleurs temporaires, qui a finalement permis la ratification de la convention n° 181 le 15 septembre 2008.

299. La commission note également que, selon l'avis exprimé par le gouvernement de l'Autriche, la législation autrichienne établit une distinction claire entre les agences d'emploi privées, d'une part, et les agences d'emploi temporaire, d'autre part. Le gouvernement indique que, en conséquence, les dispositions en vigueur s'écartent des prescriptions de la convention. C'est pourquoi l'organe législatif n'est pas favorable à la ratification de la convention n° 181. Le gouvernement de l'Allemagne partage ce point de vue.

Fourniture de services se rapportant au marché du travail

300. La commission note que l'article 1, paragraphe 1, alinéas *a)* à *c)*, de la convention n° 181 énumère les trois types d'activités qu'exercent les agences d'emploi privées:

a) elles fournissent des services visant à rapprocher offres et demandes d'emploi, sans qu'elles ne deviennent parties aux relations de travail;

b) elles emploient des travailleurs dans le but de les mettre à la disposition d'une tierce partie, l'entreprise utilisatrice;

c) elles fournissent d'autres services ayant trait à la recherche d'emplois.

301. Conformément à l'article 1, paragraphe 1, alinéa *a)*, de la convention n° 181, les agences privées sont autorisées à fournir le service se rapportant au marché du travail qui consiste à rapprocher offres et demandes d'emploi, sans qu'elles ne deviennent parties aux relations de travail [49]. Les agences d'emploi privées qui exercent cette activité agissent en tant qu'intermédiaires pour l'emploi.

302. On trouvera ci-après plusieurs exemples d'activités de médiation en matière d'emploi déployées par les agences d'emploi privées:

– *Intermédiaires.* Même s'il existe plusieurs sous-catégories d'intermédiaires, il s'agit de la catégorie la plus typique et traditionnelle d'agences privées, qui

[48] La commission rappelle que la convention n° 181 a révisé la convention n° 34, qui ne reste en vigueur que pour le Chili.

[49] La recommandation n° 198 donne des orientations sur les mesures que les Etats peuvent prendre pour assurer une protection efficace des travailleurs dans le cadre de la relation de travail. La commission note que, aux termes de son paragraphe 23, la recommandation ne révise pas la recommandation (n° 188) sur les agences d'emploi privées, 1997, ni la convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997.

rassemblent les offres d'emploi et les demandeurs d'emploi sans devenir partie au contrat de travail.

– *Bureaux de placement payants.* Sauf si elles sont subventionnées, ces agences d'emploi sont en concurrence entre elles et avec les services publics de l'emploi; elles prélèvent des honoraires pour leurs services généraux à l'avance, ou seulement après la signature du contrat de travail. Ces agences peuvent se spécialiser sur un créneau spécifique du marché de l'emploi, une région, un type d'emploi ou un secteur économique, même au niveau mondial et «en ligne».

– *Agences d'emploi à l'étranger et agences de recrutement et de placement des étrangers.* Ces agences exercent leurs activités principalement dans les pays en développement, dans lesquels elles organisent de l'emploi, comme dans le sous-continent indien, le Sud-Est asiatique et, plus récemment, l'Europe centrale. Elles sont spécialisées dans la sélection et le recrutement de ressortissants du pays pour des emplois à l'étranger. Alors qu'elles agissent en tant que représentants des employeurs extérieurs au pays où elles exercent leurs activités, elles peuvent soit signer un contrat de travail soit intervenir en tant qu'intermédiaires. Contrairement aux services d'emploi à l'étranger, les agences de recrutement et de placement des étrangers sélectionnent et recrutent des travailleurs à l'étranger pour les employeurs locaux.

– *Agences de recrutement des cadres.* Connues informellement sous le nom de «chasseurs de têtes», ces agences sont spécialisées dans la recherche de talents dans le domaine de la gestion ou de la consultance et pour les professions libérales au nom de leur client employeur.

– *Instituts de placement et de formation.* Plusieurs instituts de formation et de placement qui proposent des cours pour améliorer la carrière professionnelle fournissent également des services de recherche d'emploi et de placement pour leurs diplômés. Ces services, qui ne représentent pas leur activité principale, sont souvent externalisés auprès d'agences privées. Les coûts sont généralement inclus dans le prix total de la formation.

303. En vertu de l'article 1, paragraphe 1, alinéa *b)*, de la convention n° 181, les agences privées peuvent également employer des travailleurs pour les mettre à la disposition d'une tierce personne physique ou morale désignée comme «l'entreprise utilisatrice». En vertu de cette disposition, l'agence privée assume le rôle d'employeur. Elle recrute des travailleurs employés par l'agence pour les mettre à la disposition d'une entreprise utilisatrice qui leur assigne des tâches et en supervise l'exécution.

304. Les agences de travail temporaire, également désignées comme «fournisseurs de compétences», sont l'exemple classique d'agences exerçant des activités qui relèvent de l'article 1, paragraphe 1), alinéa *b)*, de la convention n° 181. Les relations de travail sont habituellement régies par deux types de contrats: un contrat de travail entre l'agence de travail temporaire et le travailleur, et un contrat entre l'agence de travail temporaire et l'entreprise utilisatrice.

305. D'après les réponses au questionnaire, la commission note que, dans presque tous les pays qui autorisent la création d'agences d'emploi privées, il existe des agences de travail temporaire relevant de l'article 1, paragraphe 1), alinéa *b)*, de la convention.

306. D'autres agences agissent comme fournisseurs de compétences:

– *Agences de location de personnel.* Le rôle de ces agences, qui s'occupent surtout des petites entreprises, uniquement lorsque le droit du travail autorise sans limitation la location de personnel, est de libérer les entreprises utilisatrices de la gestion du personnel en échange d'une rémunération globale.

– *Boutiques de consultants.* Elles commercialisent les services de consultants pour différentes durées.

– *Agences de gestion de carrière.* Représentent leurs clients dans le secteur du divertissement, l'industrie de la mode, etc., vis-à-vis des employeurs.

– *Entreprises de réinsertion dans l'emploi.* Leur mission consiste à former et à préparer des candidats à l'emploi, souvent chômeurs de longue durée, à entrer ou se réinsérer sur le marché du travail; ce sont généralement des associations à but non lucratif, résultant souvent de partenariats public-privé, ou subventionnées par les gouvernements.

– *Cabinets d'aide à la réinsertion («outplacement»).* L'aide à la réinsertion se définit comme un ensemble de prestations individuelles ou collectives de suivi et de soutien, conduites par une agence spécialisée dans le reclassement à la demande de l'employeur, qui en assume les frais afin que les travailleurs puissent, de leur propre volonté et le plus rapidement possible, trouver un emploi auprès d'un nouvel employeur ou développer une activité professionnelle en tant que travailleurs indépendants.

307. Une troisième catégorie d'agences d'emploi privées est prévue à l'article 1, paragraphe 1, alinéa *c)*, de la convention n° 181. Cette disposition vise les agences qui offrent d'autres services ayant trait à la recherche d'emploi en fournissant des informations ou des services de conseil en matière de recherche d'emploi. Les services de conseil en matière de recherche d'emploi aident le client à évaluer ses aptitudes et le préparent pour les entrevues avec ses employeurs potentiels. Avant d'autoriser les agences privées à offrir de tels services, l'autorité compétente doit au préalable consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives. La commission note qu'elle ne dispose pas d'informations qui illustreraient la pratique des 21 pays ayant ratifié la convention n° 181 en ce qui concerne l'article 1, paragraphe 1, alinéa *c)*.

— Protection des travailleurs des agences d'emploi

308. Les articles 11 et 12 de la convention n° 181 prévoient une protection supplémentaire pour les travailleurs des agences d'emploi temporaire travaillant pour des entreprises utilisatrices au sens de l'article 1, paragraphe 1, alinéa *b)*, c'est-à-dire celles qui emploient des travailleurs dans le but de les mettre à la disposition d'une tierce personne physique ou morale. L'article 11 prescrit à l'Etat Membre de prendre les mesures nécessaires, conformément à la législation et la pratique nationales, pour garantir une protection adéquate aux travailleurs employés par les agences d'emploi privées en matière de:

– liberté syndicale;

– négociation collective;

– salaires minima;

– horaires, durée du travail et autres conditions de travail;

– prestations légales de sécurité sociale;

– accès à la formation;
– sécurité et santé au travail;
– réparation en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle;
– indemnisation en cas d'insolvabilité et protection des créances des travailleurs;
– protection et prestations de maternité, protection et prestations parentales.

L'article 12 prescrit à l'Etat Membre de déterminer et de répartir la responsabilité entre les agences d'emploi et les entreprises utilisatrices dans tous les domaines mentionnés ci-dessus, sauf en matière de liberté syndicale.

309. Dans le cas du Royaume-Uni, la protection des droits des travailleurs au sens de l'article 11 est garantie non par des dispositions législatives mais par le biais du système général de négociation collective. Le Congrès des syndicats britanniques (TUC) a exprimé ses préoccupations au sujet de la protection limitée en cas de licenciement et de harcèlement de travailleurs d'agences de travail temporaire ayant participé à des actions revendicatives officielles. Même si les syndicats peuvent faire voter les travailleurs intérimaires et les appeler à participer à une action collective, les travailleurs des agences d'emploi temporaire ne disposent d'aucun recours juridique s'ils sont licenciés, écartés d'un poste ou de toute mission ultérieure pour avoir pris part à une action collective.

310. La commission souligne que le droit à la liberté syndicale et le droit à la négociation collective doivent être totalement garantis à tous les travailleurs placés par des agences privées ou employés par des agences de travail temporaire, comme le font ressortir les articles 4 et 11 de la convention n° 181. L'article 11 requiert de l'Etat Membre de prendre les dispositions nécessaires, par voie de législation ou par tous autres moyens tels que ceux prévus à l'article 14, pour qu'une protection adéquate soit assurée aux travailleurs employés par des agences d'emploi dans le cas où ceux-ci recourent, dans la légalité, à l'action revendicative directe.

311. A ce sujet, le gouvernement des Etats-Unis a signalé que les travailleurs employés par les agences de travail temporaire n'appartiennent pas forcément au groupe de négociation de l'entreprise utilisatrice, sauf si les deux employeurs y consentent, mais que les employés sous contrat avec le fournisseur de main-d'œuvre qualifiée peuvent toujours constituer leurs propres groupes de négociation collective. L'article 12 prescrit à l'Etat Membre de déterminer et répartir, conformément à la législation et la pratique nationales, les responsabilités respectives des agences d'emploi privées et les entreprises utilisatrices en matière de négociation collective. La commission se réfère aux commentaires qu'elle a formulés dans le contexte de la convention n° 87, où elle a considéré que, lorsque les responsabilités en matière de négociation collective se répartissent entre les agences d'emploi privées et les entreprises utilisatrices d'une manière différenciée, les travailleurs des agences d'emploi privées doivent pouvoir exercer leur droit de négocier collectivement *dans la pratique*.

312. La commission prend également note des observations de la CSN du Canada au sujet de la réglementation nationale relative aux agences de travail temporaire. La CSN renvoie à un arrêt de la Cour suprême du Canada, selon lequel:

> […] les situations de relations tripartites peuvent poser des problèmes lorsqu'il s'agit d'identifier le véritable employeur en présence de lois du travail incomplètes sur le sujet. La relation tripartite s'intègre avec difficulté dans le schéma classique des rapports bilatéraux. En effet, le Code du travail [du Québec] a été conçu essentiellement pour des relations bipartites comprenant un salarié et un employeur. Le Code du travail n'est pas d'un grand secours lorsqu'il s'agit d'analyser un cas de relation tripartite comme celui en l'espèce. […] Les éléments caractéristiques traditionnels d'un employeur sont partagés entre deux entités

> distinctes – l'agence de location de personnel et l'entreprise cliente – qui toutes deux entretiennent un certain rapport avec l'employé temporaire. Confrontés à ces lacunes législatives, les tribunaux ont, selon leur expertise, interprété les dispositions souvent laconiques de la loi. Or, en dernier ressort, il revient au législateur d'apporter des solutions à ces lacunes [50].

313. La commission souhaite insister sur le caractère indispensable d'un cadre juridique clair pour une protection appropriée dans les domaines énumérés par les articles 11 et 12 de la convention. Considérant que les arrangements selon lesquels les salariés travaillent pour une entreprise utilisatrice qui assigne le travail et en supervise l'exécution présentent des particularités, et que la question des responsabilités est assez floue, les Etats Membres doivent tenir compte de ces particularités dans des dispositions qui garantissent que, dans tous les cas, les responsabilités sont effectivement déterminées. La pertinence de ces dispositions ne se mesurera qu'à l'efficacité qu'elles revêtent pour les salariés en tant que moyens de recours dans les différents domaines visés à l'article 12. En examinant les informations demandées dans le formulaire du rapport au sujet des articles 11 et 12, la commission estime que les domaines mentionnées par ces articles sont couverts lorsqu'ils sont appliqués par le biais d'autres conventions ratifiées par les Etats parties à la convention n° 181, comme cela figure sur la liste suivante des conventions les plus courantes.

Liberté d'association (il y est fait référence également à l'article 4 de la convention n° 181)	Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948
Négociation collective (il y est fait référence également à l'article 4 de la convention n° 181)	Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949
Salaires minima	– Convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951 – Convention (n° 26) sur les méthodes de fixation des salaires minima, 1928 – Convention (n° 131) sur la fixation des salaires minima, 1970
Horaires, durée du travail et autres conditions de travail	– Convention (n° 1) sur la durée du travail (industrie), 1919; convention (n° 30) sur la durée du travail (commerce et bureaux), 1930; convention (n° 153) sur la durée du travail et les périodes de repos (transports routiers), 1979 – Convention (n° 132) sur les congés payés (révisée), 1970 – Convention (n° 106) sur le repos hebdomadaire (commerce et bureaux), 1957 – Convention (n° 171) sur le travail de nuit, 1990, Protocole de 1990 relatif à la convention sur le travail de nuit (femmes) (révisée), 1948 – Convention (n° 175) sur le travail à temps partiel, 1994
Prestations légales de la sécurité sociale	– Convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952 – Convention (n° 128) concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, 1967; convention (n° 130) concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie, 1969; convention (n° 168) sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988 – Convention (n° 157) sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1982
Accès à la formation	– Convention (n° 140) sur le congé-éducation payé, 1974 – Convention (n° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975

[50] *Pointe-Claire (Ville)* c. *Québec (Tribunal du travail)*, [1997] 1 R.C.S. 1015, paragr. 63.

Protection dans le domaine de la santé et de la sécurité du travail	– Convention (nº 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, et Protocole de 2002 relatif à la convention sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981 – Convention (nº 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006
Réparation en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle	– Convention (nº 121) sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, 1964 – Convention (nº 130) concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie, 1969 – Convention (nº 157) sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1982
Indemnisation en cas d'insolvabilité et protection des créances des travailleurs	– Convention (nº 95) sur la protection du salaire, 1949 – Convention (nº 173) sur la protection des créances des travailleurs en cas d'insolvabilité de leur employeur, 1992
Protection et prestations de maternité, protection et prestations parentales	– Convention (nº 103) sur la protection de la maternité (révisée), 1952 – Convention (nº 183) sur la protection de la maternité, 2000

— Traitement et protection des données personnelles

314. Les agences d'emploi privées collectent et traitent des données personnelles concernant les demandeurs d'emploi et les travailleurs à plusieurs fins. L'article 1, paragraphe 3, de la convention nº 181 définit l'expression «traitement des données personnelles» comme «la collecte, le stockage, la combinaison et la communication des données personnelles ou tout autre usage qui pourrait être fait de toute information concernant un travailleur identifié ou identifiable», d'où l'adaptation possible aux évolutions techniques à venir. Pour assurer la protection des données personnelles, l'article 6 de la convention nº 181 décrit les sauvegardes à appliquer pour le traitement des données personnelles, tel qu'il est défini à l'article 1, paragraphe 3, de la convention nº 181.

315. Outre la nécessité de disposer d'informations pour rapprocher au mieux l'offre et la demande d'emploi, les données collectées permettent d'effectuer des contrôles sur la qualité des services et améliorent le service au client pour les demandeurs d'emploi et pour l'établissement dans lequel ils sont employés ou par lequel ils sont supervisés.

316. La commission observe que, même si les données personnelles sont nécessaires pour que les agences privées puissent exercer leurs activités, comme l'indique l'article 1, paragraphe 3, de la convention nº 181, la collecte et le traitement de ces données comportent des risques pour les travailleurs si ces données sont communiquées à des tiers sans le consentement des intéressés. Le rassemblement de grandes quantités de données et les différents usages qui peuvent en être faits ne multiplient pas seulement les dangers d'abus, mais pourraient également permettre à des tiers de surveiller de près les travailleurs concernés. C'est pourquoi l'article 6 de la convention nº 181, tout comme le paragraphe 11 de la recommandation (nº 188) sur les agences d'emploi privées, 1997, dispose que la collecte de données doit être réduite au minimum, et souligne par ailleurs le rôle de la législation et de la pratique nationales pour préserver la vie privée des travailleurs.

317. Dans sa réponse au questionnaire, le gouvernement du Brésil indique qu'il existe dans ce pays des lois spécifiques pour la protection des données personnelles relatives aux travailleurs. Dans d'autres pays, la protection de la vie privée semble être intégrée à la législation générale sur la protection des données. La commission note que, au Portugal, le Code du travail prévoit la protection des données personnelles relatives aux travailleurs. Conformément à l'article 17 du code, l'employeur ne peut recueillir de

données personnelles sur un salarié ou un demandeur d'emploi que dans la mesure nécessaire. En vertu de l'article 492, l'employeur n'est autorisé à traiter les données concernant l'affiliation syndicale de l'employé qu'aux fins de la collecte des cotisations syndicales.

318. Dans ce contexte, la commission observe que, si la plupart des pays disposent d'une législation nationale pour le traitement général des données personnelles, ces législations ne contiennent pas toutes des dispositions spécifiques à ce sujet. La commission souhaite donc renvoyer au recueil de directives pratiques relatif à la protection des données personnelles [51] des travailleurs, adopté par le Conseil d'administration en novembre 1996, à l'issue d'une réunion d'experts sur la protection de la vie privée des travailleurs. Ce recueil vise à fournir des orientations en la matière. Il peut servir pour l'élaboration des législations, des réglementations, des conventions collectives, des règles de travail, des politiques et des mesures pratiques au niveau des entreprises.

— Champ d'application

319. En vertu de son article 2, paragraphes 1 à 3, la convention n° 181 s'applique à toutes les agences d'emploi privées, à toutes les catégories de travailleurs et à toutes les branches d'activité économique, à l'exception des gens de mer.

Les gens de mer

320. Les gens de mer ne sont pas couverts par la convention n° 181 ni par la convention n° 96 car, depuis la création de l'OIT, ils ont été traités de façon séparée dans la plupart des cas, à commencer par la convention (n° 9) sur le placement des marins, 1920. La convention n° 9 interdit toute activité de recrutement à des fins lucratives [52]. De même que pour les travailleurs sur la terre ferme, le rôle joué par les agences de recrutement et de placement privées dans le fonctionnement du marché du travail pour les gens de mer, catégorie qui représente actuellement 1,2 million de travailleurs, est reconnu par la convention (n° 179) sur le recrutement et le placement des gens de mer, 1996. Outre qu'elle interdit d'imposer aux gens de mer de payer des honoraires pour toute opération relative à leur recrutement ou à leur placement, la convention n° 179 impose un système de licences, d'agrément ou autre forme de réglementation, ainsi qu'un contrôle strict de tous les services de recrutement et de placement. La convention du travail maritime, 2006 (CTM, 2006), incorpore et actualise la convention n° 179 dans sa règle 1.4 et dans le code qui l'accompagne. La résolution XI, adoptée conjointement avec la CTM, 2006, reconnaît que le recrutement et le maintien dans l'emploi des marins sur un marché du travail mondialisé sont des questions complexes revêtant une dimension sociale, politique et économique et qui peuvent exiger des mesures appropriées de la part des gouvernements et du secteur maritime.

— Interdictions et exclusions

321. L'article 2, paragraphe 4, alinéa *a)*, de la convention n° 181 autorise les Etats Membres à interdire aux agences d'emploi privées d'exercer leurs activités auprès de certaines catégories de travailleurs. L'article 2, paragraphe 4, alinéa *a)*, autorise l'exclusion des travailleurs de certaines branches d'activité économique du champ

[51] BIT: *Protection des données personnelles des travailleurs*, Recueil de directives pratiques, Genève, 1997, p. 8.

[52] Article 2, paragraphe 1, de la convention n° 9: «Le placement des marins ne peut faire l'objet d'un commerce exercé dans un but lucratif par aucune personne, société ou établissement. Aucune opération de placement ne peut donner lieu de la part des marins d'aucun navire au paiement d'une rémunération quelconque, directe ou indirecte, à une personne, société ou établissement.»

d'application de la convention, à condition que des sauvegardes existent. La commission rappelle que la nécessité de garantir des services appropriés dans un marché de l'emploi aux exigences de plus en plus complexes dans certains pays a été l'un des moteurs de l'élaboration de la convention n° 181. Par conséquent, toute interdiction ou exclusion des agences privées doit être examinée par les autorités compétentes et les consultations préalables des partenaires sociaux prescrites par l'article 2, paragraphe 4, peuvent apporter une contribution intéressante à ce sujet.

322. La commission observe encore qu'en vertu de l'article 2, paragraphe 4, alinéa *a)*, de la convention n° 181 il est possible d'autoriser les gouvernements à accepter que les agences d'emploi privées exercent leurs activités sur une base expérimentale dans la mesure où cela sert les intérêts des travailleurs et que les partenaires sociaux ont été consultés.

Usage des clauses d'interdiction et d'exclusion par les Etats ayant ratifié la convention

323. En application de l'article 2, paragraphe 4, alinéa *b)*, plusieurs pays ont réservé leur droit de limiter le champ d'action des agences d'emploi privées à certaines activités à déterminer par l'autorité responsable des questions du travail.

324. Certains Etats qui ont ratifié la convention n° 181 ont fait usage de la possibilité prévue à l'article 2, paragraphe 4, et ont présenté des informations à ce sujet. La commission souligne que, dans le formulaire des rapports présentés au titre de l'article 22, les pays qui ont fait usage de cette possibilité étaient invités à inclure, conformément à l'article 2, paragraphe 5, des informations actualisées sur les exceptions autorisées, que la commission examine.

325. En Algérie, la loi n° 04-19 du 25 décembre 2004 sur le placement des travailleurs et le décret n° 07-123 du 24 avril 2007 sur le contrôle de l'emploi interdisent aux agences d'emploi privées d'exercer leurs activités d'intermédiaire pour le secteur public, les dirigeants d'entreprises et les travailleurs migrants.

326. En 2008, la commission a observé au sujet de la Belgique que la Région flamande n'a pas encore invoqué les dispositions du décret du 13 avril 1999 lui permettant d'interdire certaines activités au sens de l'article 2, paragraphe 4, de la convention n° 181. La commission note par ailleurs que le gouvernement de Wallonie a indiqué qu'il est possible d'exclure certaines catégories de travailleurs en fonction de la structure du marché national et de l'évolution de secteurs spécifiques ou des exigences liées au rapprochement de l'offre et de la demande.

327. Le gouvernement de la République tchèque avait d'abord eu l'intention, comme il l'avait indiqué en 2003, d'appliquer l'article 2, paragraphe 4, alinéa *a)*, de la convention n° 181. En 2006, la commission a pris note de la déclaration du gouvernement selon laquelle il n'aurait pas recours à cette disposition.

328. Dans l'article 1, paragraphe 2, du décret gouvernemental n° 118/2001, la Hongrie exclut du champ d'application de la convention les agences de recrutement d'artistes et de gens de théâtre, ainsi que les activités de placement exercées par les conseils locaux et les établissements d'enseignement.

329. Le gouvernement de l'Italie avait initialement autorisé les activités des agences d'emploi privées dans les secteurs de l'agriculture et du bâtiment uniquement sur une base expérimentale. Il a indiqué qu'aux termes de l'article 1(3) de la loi n° 196 de 1997 il s'agissait d'un accord avec les partenaires sociaux. En 2006, la commission a observé

que les agences étaient dorénavant autorisées à placer des travailleurs dans des emplois du secteur agricole [53].

330. En 2009, le gouvernement du Maroc a déclaré que, conformément à l'article 477 du Code du travail, l'autorisation accordée aux agences d'emploi privées peut être limitée à certaines activités déterminées par l'autorité gouvernementale chargée des questions du travail.

331. Au Panama, l'article 6 du décret n° 105 du 26 décembre 1995 prévoit que les agences d'emploi privées régies par ce décret ne sont pas autorisées à placer ni à recruter des travailleurs à l'étranger, à moins d'y être expressément autorisées par la Direction générale de l'emploi sur la base des dispositions du Code du travail ou d'autres dispositions légales relatives au travail à l'étranger.

Interdiction générale de mettre des honoraires ou frais à la charge des travailleurs

332. La commission observe que, l'article 7, paragraphe 1, de la convention n° 181, contient une interdiction générale de mettre des honoraires ou autres frais à la charge des travailleurs, de manière directe ou indirecte, en totalité ou en partie. Le paragraphe 2 de l'article 7 autorise toutefois des dérogations. Par ce mécanisme, les Etats Membres peuvent autoriser des agences d'emploi privées à prélever des honoraires ou autres frais pour certaines catégories de travailleurs et pour des services spécifiques.

Dérogations

333. Les dérogations à l'article 7, paragraphe 1, de la convention peuvent être autorisées quand elles se font «dans l'intérêt des travailleurs concernés» et s'appliquent à «certaines catégories de travailleurs et pour des services spécifiquement identifiés, fournis par les agences d'emploi privées» (article 7, paragraphe 2).

334. La commission note que le recours à cette disposition est subordonné à certaines conditions:

– *Consultations.* Avant d'autoriser les dérogations permettant de prélever des honoraires ou des frais, il faut consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives. Cela garantit que les partenaires sociaux peuvent exprimer leur avis et faire part de leur expérience et de leurs préoccupations sur le recours à cette disposition.

– *Transparence.* Les Etats Membres sont tenus de créer un cadre juridique approprié indiquant que l'autorisation est limitée à certaines catégories de travailleurs [54] et à certains services et que cela constitue une exception explicite [55]. De plus, les honoraires et frais doivent être publiés. La publication porte sur les honoraires liés

[53] CEACR (74e session), demande directe, convention n° 181, adressée à l'Italie en 2004, paragr. 2; CEACR (77e session), observation, convention n° 181 (Italie), rapport 2007, paragr. 2.

[54] Au Japon, des frais peuvent être imposés aux personnes qui recherchent un emploi comme gens de maison, ou dans l'hôtellerie, comme cuisinier ou encore comme serveur; voir CEACR (74e session), demande directe, convention n° 181, adressée au Japon en 2004, paragr. 4; CEACR (76e session), observation, convention n° 181 (Japon), rapport 2006, paragr. 4,

[55] CEACR (75e session), demande directe, convention n° 88, adressée à la République de Moldova en 2005, paragr. 1.

au service, mais aussi sur les frais relatifs au recrutement, comme les frais de visa [56].

– *Présentation de rapports.* L'article 7, paragraphe 3, de la convention n° 181, demande aux Etats Membres, dans leurs rapports au titre de l'article 22 de la Constitution, de fournir au Bureau des informations sur le recours à ces dérogations et d'en indiquer les motifs.

335. En conséquence, la commission note que, lorsque des dispositions sont prises pour s'assurer que la pratique nationale concernant l'imposition d'honoraires et de frais aux travailleurs est conforme aux dispositions de l'article 7, paragraphe 2, cette pratique ne constitue pas un obstacle à la ratification de la convention.

Pratique suivie par les Etats ayant ratifié la convention en matière d'honoraires et de frais

336. Seuls certains des Etats parties à la convention n° 181 ont utilisé les possibilités énumérées à l'article 7, paragraphe 2, et ont fourni des informations à ce sujet, mais la commission souligne qu'elle a invité les pays qui se sont prévalus de ce mécanisme à inclure, comme le demande l'article 7, paragraphe 3, dans les rapports ultérieurs des informations actualisées sur les dérogations accordées.

337. En 2007, la commission a fait remarquer qu'en Albanie la section 4 de la décision n° 708 autorise les agences d'emploi privées à mettre à la charge des travailleurs les dépenses administratives nécessaires. La commission a invité le gouvernement à préciser le type de services administratifs pour lesquels les agences peuvent demander aux travailleurs de payer des frais, à expliquer les motifs de cette autorisation, et à indiquer si le montant des frais prélevés en vertu de la décision n° 708 fait l'objet d'un contrôle.

338. Le gouvernement de la Belgique a indiqué en 2008 que les autorités, dans l'intérêt des travailleurs concernés, afin d'améliorer le rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi, et à la suite d'un avis du Conseil économique et social de la région ou de la communauté, peuvent déterminer les catégories de travailleurs ou les services pour lesquels les agences d'emploi privées peuvent être autorisées à imposer des frais aux travailleurs. La commission note en outre que, dans la Région de Bruxelles-Capitale, la Région flamande et la Wallonie, les agences d'emploi privées exerçant des activités de placement pour les sportifs rémunérés ou les artistes peuvent prélever des honoraires, commissions, contributions, frais d'accès ou d'inscription et des compensations spécifiques dans les circonstances suivantes:

– la compensation est indiquée dans l'accord entre l'agence et l'employeur ou l'utilisateur;

– le sportif ou l'artiste reçoit une copie de cet accord;

– la compensation se limite à un certain montant du revenu brut de l'artiste.

En Wallonie, les agences d'emploi privées fournissant des services de recherche d'emploi de la part des demandeurs d'emploi sont en outre autorisées à exiger de ces derniers une compensation si le montant a été fixé en accord avec le demandeur d'emploi. La commission a invité le gouvernement à fournir des informations à jour sur les dérogations accordées ou prévues.

[56] Comme les frais administratifs (CEACR (78e session), demande directe, convention n° 181, adressée à l'Albanie en 2008, paragr. 3) et les frais de formation et de transport si l'employeur ne les règle pas (CEACR (74e session), demande directe, convention n° 181, adressée à l'Ethiopie en 2004, paragr. 4).

339. En 2006, le gouvernement de l'Ethiopie a indiqué qu'en vertu de la proclamation n° 104/1998 relative aux agences d'emploi privées il n'existe aucune catégorie de travailleurs ni aucun type de services pour lesquels les agences d'emploi privées peuvent prélever des frais directs ou indirects. Cependant, la commission a observé que des agences opèrent des prélèvements de frais illégaux, et que certaines ont demandé des amendements à la législation afin que le paiement de frais soit autorisé, question qui a également fait l'objet d'une discussion entre les représentants du gouvernement, les partenaires sociaux, et d'autres parties prenantes.

340. Concernant le Japon, la commission a fait observer en 2005 que le paiement d'honoraires par les demandeurs d'emploi pour les emplois d'aide ménagère, de cuisinier et de serveur était maintenu à titre transitoire. Le gouvernement du Japon a ajouté que les agences d'emploi privées sont autorisées à faire payer des honoraires aux spécialistes des technologies, aux cadres administratifs et aux techniciens expérimentés dont le revenu annuel dépasse 7 millions de yen.

341. Le gouvernement de la Lituanie a indiqué en 2007 que, dans le cadre de la procédure d'octroi de licences aux intermédiaires dans l'emploi des ressortissants lituaniens à l'étranger, les services de placement à l'étranger peuvent être soit payants, soit gratuits. Il a signalé que des consultations sur cette question ont eu lieu avec les agences qui opèrent des placements à l'étranger.

342. En réponse aux commentaires de la commission, le gouvernement de la République de Moldova a indiqué dans son rapport de 2009 que la législation nationale interdit aux agences d'emploi privées exerçant leurs activités dans le cadre national ou transfrontalier de faire payer les demandeurs d'emploi.

343. Concernant le Maroc, la commission a pris note du fait que des frais peuvent être déduits des salaires des demandeurs d'emploi qui ont été placés dans un emploi à l'étranger par des agences d'emploi privées. Le montant maximum pouvant être prélevé est fixé par le décret n° 338.05 du 9 février 2005. La commission a prié le gouvernement d'indiquer s'il avait eu recours à cette possibilité.

344. En 2005, la commission a noté que, au Portugal, les articles 12 et 13 de la loi n° 124/89 autorisaient les agences d'emploi privées à but lucratif à demander une rémunération aux demandeurs d'emploi. Les agences pouvaient également demander certaines sommes aux candidats placés dans des postes grâce à leur intervention, mais les montants étaient limités à un plafond fixé par la législation nationale. Suite à la demande d'informations complémentaires sur cette autorisation formulée par la commission, le gouvernement a déclaré dans son rapport de 2009 qu'il modifiait actuellement sa législation nationale. La procédure actuelle vise à supprimer les honoraires mis à la charge des travailleurs.

345. Le gouvernement de l'Espagne a indiqué que le placement de travailleurs auprès d'employeurs à la demande du travailleur pouvait justifier le paiement des services rendus par les agences d'emploi privées. Il ajoute que les organisations d'employeurs et les associations de syndicats les plus représentatives ont été consultées à ce sujet et il a mentionné l'avis du Conseil économique et social national relatif au décret royal n° 735/1995. En conséquence, la commission prie le gouvernement de fournir les informations mentionnées à l'article 7, paragraphe 3, de la convention.

346. Dans le rapport reçu en août 2009, le gouvernement de l'Uruguay a indiqué qu'il y a déjà eu des consultations à ce sujet avec les partenaires sociaux, mais que la loi correspondante n'est pas encore adoptée. La commission entend maintenir cette question à l'examen dans le cadre de l'examen régulier de l'application de la convention.

347. La commission remarque également que, dans la plupart des pays industrialisés qui n'ont pas ratifié la convention, et dans lesquels les agences d'emploi temporaire dominent le marché des agences d'emploi privées, l'interdiction d'imposer des frais est la norme. Peu de pays industrialisés, comme l'Allemagne, autorisent l'imposition de frais limités aux demandeurs d'emploi depuis 2002. Le syndicat DGB considère que cette pratique n'est pas avantageuse pour les demandeurs d'emploi et demande la suppression de cette autorisation, car les services rendus par les agences d'emploi privées bénéficieraient essentiellement aux employeurs.

348. D'autres pays, qui n'ont pas ratifié la convention, particulièrement dans ceux où il existe un nombre important d'agences de placement à l'étranger, ont opté soit pour la restriction du prélèvement d'honoraires et de certains frais à certaines catégories de travailleurs, soit, comme au Népal ou en Inde, pour le plafonnement des honoraires et des frais. L'Inde a plafonné les honoraires de placement au premier salaire mensuel du demandeur d'emploi et imposé une limite maximale aux frais imposés pour les services rendus. En outre, l'Inde exige que les frais dus par l'employeur aux agences d'emploi privées ne soient pas répercutés sur le salaire mensuel.

349. Au sujet du placement à l'étranger, la commission a pris note des Directives recommandées pour les politiques et les pratiques de recrutement des migrants dans la sous-région du bassin du Mékong, qui contiennent des orientations pour le plafonnement des honoraires à la charge du demandeur d'emploi. Avec l'aide du BIT, des directives ont été rédigées par le Cambodge, la Chine, la Thaïlande et le Viet Nam:

> 4. Facturation des services de recrutement
>
> 4.1. Les gouvernements et les agences de recrutement devraient tenter de réduire au minimum les frais de recrutement et d'embauche de migrants à la charge des travailleurs et des employeurs.
>
> 4.2. Les honoraires de recrutement des agences devraient être à la charge de l'employeur, sinon les gouvernements devraient plafonner le montant des honoraires qu'elles sont autorisées à exiger des travailleurs, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs.
>
> 4.3. Les agences de recrutement devraient faire connaître l'ensemble de leurs charges et les conditions de leurs prestations aux employeurs et aux travailleurs, ce qui garantirait la transparence des coûts (frais de dossier, etc.) et leur facturation.
>
> 4.4. Les gouvernements devraient fixer les modalités suivant lesquelles les agences peuvent être autorisées à déduire leurs honoraires du salaire du travailleur et superviser leur application.
>
> 4.5. L'employeur et l'agence doivent obtenir le consentement écrit du travailleur à ces déductions et veiller à ce que celui-ci ait pleinement accès à son compte d'épargne en tout temps.
>
> 4.6. L'employeur ou l'agence de recrutement qui opère des retenues sur le salaire des travailleurs devrait être tenu de leur communiquer des relevés écrits détaillant le salaire brut et toutes les déductions.
>
> 4.7. Les gouvernements devraient encourager la mise en place par les pouvoirs publics, les institutions financières et autres organismes de facilités de crédit permettant aux travailleurs qui ne peuvent pas s'offrir les services d'une agence de recrutement, en raison de son coût, de contracter des emprunts à faible taux d'intérêt [57].

[57] Coordinated Mekong Initiative against Trafficking (Cambodge, Chine, Thaïlande et Viet Nam), *Recommended guidelines for migrant recruitment policy and practice in the greater Mekong sub-region*, 2008, p. 5.

— Protection des droits fondamentaux

Liberté syndicale et négociation collective

350. Rappelant le droit à la liberté syndicale et à la négociation collective, l'article 4 est la principale disposition de la convention n° 181 en faveur de la protection des travailleurs contre les violations des principes et droits fondamentaux au travail consacrés par les conventions n°s 87 et 98. Ces conventions reconnaissent à tous les travailleurs le droit de constituer les organisations de leur choix et de s'y affilier et prévoient la protection de ces organisations contre les ingérences des employeurs ou des gouvernements. Des mesures s'imposent donc pour que ne soient pas déniés ces droits fondamentaux aux travailleurs recrutés ou placés par les agences d'emploi privées.

351. La commission fait remarquer que la fonction de protection de l'article 4 de la convention n° 181 ne s'arrête pas lorsque les travailleurs quittent le territoire de l'Etat d'origine. Même dans un contexte transfrontalier, ces droits et principes peuvent être invoqués contre l'agence d'emploi privée dans le pays d'origine. Cette notion est tout aussi importante lorsque ces principes et ces droits ne sont pas respectés de façon appropriée dans le pays qui accueille les travailleurs placés par des agences d'emploi privées. Cette notion a également été mise en lumière par le gouvernement d'Ethiopie. Il a évoqué les problèmes découlant du manque de volonté des employeurs et de la législation de certains pays recevant des travailleurs éthiopiens placés à l'étranger par des recruteurs privés, ainsi que d'autres facteurs culturels, démographiques et économiques qui font obstacle à l'application des principes fondamentaux de la liberté d'association et du droit à la négociation collective. Le gouvernement entend encourager les travailleurs éthiopiens à l'étranger à former des associations communautaires pour leur permettre de négocier avec leurs employeurs.

352. La commission relève les préoccupations exprimées en septembre 2009 par le TUC. Le TUC a déclaré que la plupart des travailleurs des agences d'intérim du Royaume-Uni ne sont pas en mesure de bénéficier complètement du droit à la liberté syndicale, du fait de l'ambiguïté du statut de «travailleurs», qui ne sont pas considérés comme des membres du personnel, contrairement aux «salariés» qui travaillent en vertu d'un contrat de travail et font partie du personnel. Il en résulte que beaucoup de droits syndicaux ne leur sont pas reconnus.

353. La commission note aussi que, en vertu du paragraphe 6 de la recommandation n° 188, les agences d'emploi privées ne devraient pas mettre à la disposition d'une entreprise utilisatrice des travailleurs aux fins de remplacer ceux de cette entreprise qui sont en grève. A cet égard, le TUC et la Confédération nationale d'unité syndicale de la République dominicaine (CNUS) ont transmis leur préoccupation à la commission.

Interdiction de la discrimination

354. L'objectif général de l'article 5 de la convention n° 181 est de diminuer et d'empêcher toutes les formes de discrimination. Ceci revêt une importance particulière pour les catégories vulnérables, comme les travailleurs temporaires [58], les minorités défavorisées [59] et les travailleurs migrants [60] (et parmi eux les femmes migrantes [61]),

[58] Observation de la Confédération générale italienne du travail (CGIL), dans CEACR (77e session), observation, convention n° 181 (Italie), rapport 2007, paragr. 2.

[59] CIT, 92e session, *Compte rendu provisoire* n° 22, Genève, 2004, p. 57.

[60] CEACR (76e session), demande directe, convention n° 181, adressée au Portugal en 2006, paragr. 4.

[61] CIT, 92e session, *Compte rendu provisoire* n° 22, Genève, 2004, p. 13.

souvent confrontés à des difficultés pour exercer leurs droits, qu'ils soient employés par des agences privées ou qu'ils aient été placés.

355. L'article 5, paragraphe 1, de la convention n° 181 demande aux Etats Membres, afin de promouvoir l'égalité de chances et de traitement en matière d'accès à l'emploi et aux différentes professions, de veiller à ce que les agences d'emploi privées ne fassent pas subir aux travailleurs de discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale, l'origine sociale, ou toute autre forme de discrimination couverte par la législation et la pratique nationales, comme l'âge ou le handicap. La commission l'a rappelé dans ses commentaires relatifs à l'application de la convention n° 181 en Algérie. Elle avait fait observer que certains motifs de discrimination, comme la race, la couleur, la religion et l'ascendance nationale, ne sont pas couverts par le Code du travail, mais que les nouveaux éléments de référence, appartenant au décret n° 07-123 du 24 avril 2007, visent à remédier à ce problème en obligeant les administrations et les agences à éviter toute distinction, exclusion ou préférence fondée sur des critères discriminatoires [62]. Le Syndicat des travailleurs des plantations Lanka Jathika (CJEWU) a exprimé ses préoccupations à propos des agences d'emploi privées en activité à Sri Lanka, qui donneraient la préférence aux travailleurs musulmans, du fait que les Etats du golfe Persique, les principaux pays d'accueil des travailleurs de Sri Lanka, préfèrent ces travailleurs. Au sujet des minorités nationales, la commission a fait plusieurs commentaires, comme ceux qu'elle a adressés à la République de Moldova [63] ou à la Belgique [64], afin que des mesures soient prises pour veiller à ce que les activités des agences d'emploi privées n'entraînent pas de discrimination contre les minorités.

356. Le TUC a également rapporté que les employés des agences de travail temporaire au Royaume-Uni sont souvent très vulnérables et subissent une intense exploitation. Les pratiques abusives à leur encontre sont fréquentes, particulièrement envers les travailleurs migrants: salaires inférieurs au salaire minimum, retenues illégales sur le salaire pour l'équipement personnel de sécurité, le logement et le transport. Souvent, ces travailleurs sont logés dans des conditions dangereuses et privés de leur droit aux congés. Des observations similaires ont été rapportées aussi par le CNUS de République dominicaine.

357. En vertu de l'article 5, paragraphe 2, de la convention n° 181, le paragraphe 1 ne doit pas être mis en œuvre de sorte à empêcher les agences d'emploi privées de fournir des services spécifiques ou de réaliser des programmes spécialement conçus pour les demandeurs d'emploi les plus défavorisés. La commission observe que les mesures visant à éradiquer la discrimination sont donc encouragées par cette disposition. Toutefois, les mesures destinées à la prévention de la discrimination ne doivent pas faire obstacle aux services spéciaux ni aux programmes ciblés, comme ceux qui sont proposés par les entreprises de réinsertion (voir ci-dessus), afin d'aider les travailleurs défavorisés. Les Etats Membres sont invités à fournir dans leurs rapports soumis au titre de l'article 22 de la Constitution des renseignements sur les programmes ciblés auxquels participent les agences privées.

358. La commission observe que, dans plusieurs pays, comme aux Pays-Bas, les agences du service public de l'emploi proposent des programmes ciblés avec la

[62] CEACR (79e session), demande directe, convention n° 181, adressée à l'Algérie en 2009, paragr. 3.

[63] CEACR (76e session), demande directe, convention n° 181, adressée à la République de Moldova en 2006, paragr. 2.

[64] CEACR (79e session), demande directe, convention n° 181, adressée à la Belgique en 2009, paragr. 3.

participation des agences privées. La commission note que, d'après la contribution de l'Association des employeurs de Slovénie, les travailleurs employés par des agences de travail temporaire accomplissaient la plupart du temps des tâches simples et monotones. L'association estimait nécessaire que ces travailleurs suivent une formation complémentaire, car leur niveau de qualification était très bas, ce qui risquait d'aggraver la situation du marché du travail.

Mesures contre l'utilisation du travail des enfants

359. En vertu de l'article 9 de la convention n° 181, les Etats Membres doivent s'assurer que le travail des enfants n'est ni utilisé ni fourni par des agences d'emploi privées. Le champ d'application de cette disposition est similaire à celui de la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999. La commission rappelle aux Etats Membres qu'ils doivent inclure l'interdiction du travail des enfants dans les conditions à respecter pour accorder une licence aux agences privées, notamment dans le contexte des migrations, comme l'ont indiqué les conclusions concernant une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée, adoptées par la Conférence à sa 92e session (2004).

360. La commission rappelle à ce propos les commentaires adressés à la République de Moldova concernant la loi n° 451-XV du 30 juillet 2001 sur l'autorisation des activités des agences d'emploi privées, qui n'interdit pas à ces agences l'utilisation du travail des enfants. Les syndicats sont autorisés à contrôler que le travail des enfants n'est pas utilisé par les agences d'emploi privées au niveau de l'entreprise. La commission a renvoyé à ses commentaires sur la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, et souligné que la qualification professionnelle requise pour obtenir une licence ne constitue pas dans la pratique une garantie suffisante que le travail des enfants ne soit pas utilisé par les agences d'emploi privées. Répondant à la commission, le gouvernement a déclaré qu'après avoir consulté les partenaires sociaux, il a renforcé ses mécanismes de contrôle et adopté la loi n° 100-XVI du 27 mai 2005. Cette loi modifie les dispositions sur les agences d'emploi privées en leur interdisant de proposer leurs services aux jeunes [65].

361. La commission rappelle également ses commentaires adressés à l'Ethiopie en 2006, dans lesquels elle avait pris note des efforts déployés pour établir un plan national d'action contre les viols, l'exploitation et le trafic des enfants à des fins commerciales.

Travail forcé

362. La commission note que la référence à la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, au préambule de la convention n° 181, renforce le rôle joué par les autorités publiques et les agences d'emploi privées dans le but d'éliminer le travail forcé. Elle note également que le travail forcé est souvent lié à la traite des êtres humains, que peuvent relever des pratiques abusives des intermédiaires. A ce propos, la commission note la définition de la «traite des personnes» du Protocole de Palerme visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, de 2000, qui comprend le «recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes [66]».

[65] CEACR (76e session), demande directe, convention n° 88, adressée à la République de Moldova en 2006, paragr. 1.

[66] Article 3, paragraphes *a)* et *c)*, du Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, 2000; voir aussi: Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), à consulter: http.//www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/what-is-human-trafficking.html.

363. Dans son étude d'ensemble de 2007 sur l'élimination du travail forcé, la commission met en évidence le lien entre le Protocole de Palerme et la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930. Au paragraphe 77, elle note que la traite des personnes aux fins d'exploitation s'inscrit dans la définition du travail forcé ou obligatoire de l'article 2, paragraphe 1, de la convention n° 29. Au paragraphe 92, la commission renvoie aux conclusions de la commission d'enquête instituée au titre de l'article 26 de la Constitution de l'OIT pour examiner l'application de la convention n° 29 par le Myanmar. La commission d'enquête a estimé que, quelle que soit la position du droit national en ce qui concerne l'imposition de travail forcé ou obligatoire, le fait de violer l'interdiction du recours au travail forcé prévue par la convention n° 29 est un crime international; plus précisément, dès lors que ce recours au travail forcé est commis de manière systématique, c'est un crime contre l'humanité. La commission souligne que la bonne application de la convention n° 181 renforce le rôle que jouent les normes internationales du travail pour éliminer les pratiques abusives des recruteurs privés, qui peuvent constituer un crime contre l'humanité s'il y est recouru à grande échelle ou de manière systématique.

Médiation et migration pour l'emploi

364. La protection des migrants recrutés ou placés sur le territoire d'un Etat Membre est un point essentiel de la convention n° 181, inscrit dans son article 8. Cet article 8, paragraphe 1, prévoit que chaque Etat Membre doit, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, prendre toutes les mesures nécessaires et appropriées, dans les limites de sa juridiction et, le cas échéant, en collaboration avec d'autres Etats Membres, pour faire en sorte que les travailleurs migrants recrutés ou placés sur son territoire par des agences d'emploi privées bénéficient d'une protection adéquate, et pour empêcher que des abus ne soient commis à leur encontre. Ces mesures doivent comprendre des lois ou règlements prévoyant des sanctions, y compris l'interdiction des agences d'emploi privées qui se livrent à des abus et des pratiques frauduleuses.

365. La commission remarque que cet article s'appuie sur la Convention des Nations Unies sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille du 18 décembre 1990, en faveur du respect des droits des migrants. La Convention des Nations Unies, entrée en vigueur le 1er juillet 2003, vise à garantir l'égalité de traitement, notamment les mêmes conditions de travail pour les migrants et les ressortissants du pays, et le même accès aux mécanismes de protection.

366. La commission souligne que ces références montrent l'importance d'associer les agences privées à la protection des travailleurs dans le cadre du placement transfrontalier. Cela est déjà reconnu par la convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975, qui, à la différence de la convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, ne s'appuie plus uniquement sur les services publics de l'emploi pour remédier aux problèmes des travailleurs migrants. C'est ainsi que le préambule de la convention n° 143 considère «que l'émigration de travailleurs due aux conditions du marché de l'emploi devrait se faire sous la responsabilité des organismes officiels de l'emploi ou conformément aux accords multilatéraux et bilatéraux pertinents». Les gouvernements avaient déjà été priés d'adopter un cadre législatif afin de réglementer le «recrutement, le placement et les conditions de travail des travailleurs migrants recrutés autrement que dans le cadre des programmes gouvernementaux», dans l'annexe I à la convention n° 97.

367. En exigeant une action concrète de la part des gouvernements, la Partie I de la convention n° 143 complète la convention n° 97. Elle demande aux Etats qui l'ont

ratifiée d'adopter toutes mesures nécessaires, y compris des sanctions pénales, pour supprimer l'emploi illégal de travailleurs migrants et agir contre les organisateurs de mouvements illicites ou clandestins de migrants aux fins d'emploi. Cette exigence comporte également un contrôle des agences de recrutement [67] dans le cadre d'une politique efficace des migrations et constitue un outil important pour combattre la traite des personnes aux fins d'emploi. En outre, il est nécessaire de former les travailleurs recrutés dans d'autres pays.

368. Le gouvernement de la Norvège a exprimé des préoccupations face au risque que les travailleurs étrangers soient privés des droits qui leur sont reconnus dans les réglementations sur la santé, l'environnement et la sécurité, y compris les réglementations relatives à la durée du travail et au logement. Ces violations n'ont pas seulement une incidence sur les victimes, mais peuvent nuire aussi indirectement à l'ensemble des travailleurs et des entreprises de Norvège. En conséquence, un «Plan d'action contre le dumping social» a été lancé. Le plan comprend des mesures d'aide à l'intégration et vise à prévenir l'exploitation de la vulnérabilité des migrants.

369. En accord avec ce qui précède, l'article 8, paragraphe 1, de la convention n° 181 demande aux Etats Membres de mettre en place un cadre juridique, comprenant des sanctions appropriées, comme des amendes ou la fermeture des agences privées, afin de protéger les travailleurs migrants des abus commis par les agences privées. La commission note dans ce contexte le Code de conduite de la Ciett qui précise que toute réglementation des agences d'emploi privées devrait mettre l'accent sur ces pratiques illégales et la traite des personnes.

370. La commission souhaite rappeler les commentaires de la Confédération des syndicats du Pakistan (APFTU). Le gouvernement du Pakistan, qui a accepté la Partie II de la convention n° 96, a indiqué en 2008 [68] qu'en raison de la situation économique du pays une taxe a été établie pour les travailleurs pakistanais qui partent à l'étranger. Il en découle que le gouvernement n'est pas en mesure d'adopter une politique visant à abolir le paiement de frais pour les services de l'emploi destinés aux travailleurs migrants. La commission, rappelant les observations de l'APFTU, selon lesquelles les agences sont autorisées à faire payer des honoraires pour le recrutement à l'étranger, et que certaines d'entre elles sont impliquées dans la traite des personnes, s'est référée au cadre multilatéral de l'OIT pour les migrations de main-d'œuvre et a prié le gouvernement de mettre son cadre législatif en conformité avec les prescriptions de la Partie II de la convention n° 96.

371. Le cadre multilatéral de l'OIT pour les migrations de main-d'œuvre, publié en mars 2006 [69], réunit des principes et des lignes directrices de nature non contraignante pour une approche des migrations de main-d'œuvre fondée sur les droits et se réfère expressément à la convention n° 181. Ce cadre comporte également des directives internationales sur les bonnes pratiques, notamment sur l'agrément et le contrôle des agences de recrutement et des agences de placement de travailleurs migrants, conformément à la convention n° 181 et à la recommandation n° 188. S'appuyant sur la recommandation (n° 86) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949 [70], l'étude

[67] Article 3, paragraphe 1, de l'annexe I de la convention n° 97; articles 3, 4 et 6 de la convention n° 143.

[68] CEACR (79e session), observation, convention n° 96 (Pakistan), rapport 2009, paragr. 1 et 3.

[69] OIT: *Cadre multilatéral de l'OIT pour les migrations de main-d'œuvre*, Genève, 2006, pp. 24-25.

[70] L'article 22, paragraphe 2, de l'annexe à la recommandation n° 86 prévoit qu'un exemplaire du contrat de travail précisant les conditions de travail, et notamment le salaire minimum qui lui est assuré, devra être communiqué au migrant avant son départ.

d'ensemble sur les travailleurs migrants de 1999 [71] et la résolution de 2004 concernant une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée, ce cadre prévoit que ces agences doivent fournir aux travailleurs, avant leur départ, des contrats clairs et juridiquement applicables ainsi que les coordonnées des missions diplomatiques de leur pays dans le pays d'accueil [72].

372. La commission rappelle en outre les études de cas de l'année 2005 sur les «politiques et [la] gestion des migrations pour l'emploi: modules de formation» préparées pour le programme de partenariat OIT-Corée sur le «renforcement de la gestion nationale des migrations au Cambodge, en République démocratique populaire lao, en Mongolie et en Thaïlande», qui ont montré que l'intervention des gouvernements du pays d'origine et du pays d'accueil au moyen d'institutions transparentes et appropriées et de mesures réglementaires est indispensable pour assurer un fonctionnement efficace et équitable des marchés du travail.

373. Ces modules de formation se concentraient sur les Philippines afin d'illustrer la façon dont l'Etat devrait superviser l'emploi à l'étranger. Initialement, le gouvernement des Philippines a instauré un Bureau de développement de l'emploi à l'étranger (OEDB) qui sert de portail principal pour le recrutement et le placement des travailleurs philippins à l'étranger. Ce bureau devait agir en qualité d'autorité centrale chargée de négocier les accords d'emploi avec les employeurs étrangers, pour les travailleurs autres que les gens de mer. En accord avec le secteur des agences d'emploi privées, le gouvernement a autorisé les agences d'emploi privées à répondre à la demande croissante de services de placement et a créé une nouvelle agence, l'Administration des Philippines pour l'emploi outre-mer (POEA), qui est devenue l'autorité de supervision. La POEA a donc été chargé de réglementer le recrutement et la protection des travailleurs migrants. Par la suite, l'OEDB a été absorbé par la POEA. Dorénavant, toute entité recrutant des travailleurs pour des emplois en dehors des Philippines doit obtenir au préalable une autorisation de la POEA dont le mandat inclut les éléments suivants:

- autorisation et contrôle des agences de recrutement;
- accréditation des employeurs étrangers et évaluation des offres d'emploi;
- examen des contrats de travail pour vérifier le respect des normes minima;
- règlement des litiges en matière de contrat de travail et de normes de recrutement;
- mécanisme d'enregistrement des travailleurs et de placement dans l'emploi;
- programme de lutte contre le recrutement illégal;
- documentation et instructions destinées aux travailleurs avant leur départ;
- recherche et développement sur le marché;
- élaboration de normes relatives à l'emploi et au recrutement;
- assistance juridique et sociale aux migrants en détresse [73].

374. La commission attire également l'attention sur plusieurs programmes d'assistance technique qui ont été mis en place par le BIT pour aider les Etats Membres à élaborer leur réglementation. Au Népal, le Bureau a aidé à la révision de la loi sur l'emploi à l'étranger et de la réglementation, et a engagé un projet visant à renforcer les capacités

[71] CEACR, *Travailleurs migrants*, étude d'ensemble, Genève, 1999, paragr. 649.

[72] M. Abella: *Sending workers abroad*, Genève, 1997, p. 86.

[73] BIT: *Labour migration policy and management: Training modules*, 2005, Bangkok, p. 29.

des agences de recrutement et à élaborer un mécanisme de contrôle. Afin de protéger les travailleurs, le Népal impose une assurance spécifique. En outre, le gouvernement a établi un fond social séparé pour les travailleurs envoyés à l'étranger.

375. La commission souhaite également se référer au projet BIT/Japon sur la gestion des mouvements transfrontières de main-d'œuvre en Asie du Sud-Est, qui a démarré en 2005 et qui vise à promouvoir les droits des migrants, la prise en compte des spécificités hommes-femmes pour instaurer un cadre réglementaire sur la gestion des migrations pour l'emploi, ainsi que la protection des migrants asiatiques contre les traitements abusifs et l'exploitation [74]. Pour atteindre ces objectifs, il est essentiel, d'ici la fin du projet en 2010, que les pays aient établi un système efficace, sûr et bon marché pour l'envoi des fonds par les travailleurs migrants, et de nouvelles mesures de soutien aux services destinés au développement de microentreprises dans les communautés de travailleurs migrants. L'objectif de ce projet est d'aider les gouvernements à élaborer et à mettre en œuvre des politiques et programmes de migration pour l'emploi cohérents, respectueux des droits fondamentaux des migrants et favorables à l'emploi, à la croissance économique et au développement des pays d'origine et d'accueil. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire de renforcer les capacités des gouvernements, des partenaires sociaux, et d'autres groupes cibles.

376. Au sujet des prescriptions nationales pour l'envoi de travailleurs à l'étranger, la commission observe que, dans certains cas, les pays interdisent aux agences privées de placer des demandeurs d'emploi nationaux à l'étranger, ou de placer des travailleurs étrangers sur le territoire national. La commission observe ainsi qu'en Algérie l'article 2 du décret n° 07-123 du 24 avril 2007 interdit aux agences privées de placer des demandeurs d'emploi algériens à l'étranger. Au Panama, l'article 6 du décret n° 105 du 26 décembre 1995 interdit aux agences d'emploi privées du pays de placer ou de recruter des travailleurs à l'étranger, sauf en cas d'autorisation expresse de la Direction générale de l'emploi, qui contrôle le respect des dispositions du Code du travail ou de toute autre loi relative à l'emploi des étrangers. De même, le Nicaragua, dans une réglementation du 25 avril 2007, interdit le placement de ses ressortissants à l'étranger. Depuis l'adoption, en mars 2006, du nouveau règlement sur les agences de placement, les agences d'emploi privées sont autorisées à placer des travailleurs mexicains à l'étranger après avoir obtenu l'autorisation du ministère des Affaires intérieures. Les agences doivent informer les travailleurs migrants sur les conditions de travail générales dans le pays d'accueil et sur les modalités de leur protection consulaire.

377. La Nouvelle-Zélande impose une licence aux conseillers à l'immigration, qui sont, entre autres, les agences de recrutement fournissant des services d'assistance et de conseil aux nouveaux travailleurs migrants, après des cas de fraude où des entreprises de recrutement en faillite étaient présumées devoir de l'argent à des centaines de migrants potentiels. Au Liban, la décision N 13/1 du 22 janvier 2009 oblige les agences d'emploi privées recrutant des travailleurs étrangers pour des emplois sur le territoire national à obtenir une licence. La section 29 du Code du travail du Qatar (loi n° 14 de 2004) interdit à toute personne physique ou morale de recruter des travailleurs à l'étranger sauf si elle a obtenu une licence à cet effet. En République arabe syrienne, le décret n° 27 du 25 février 2009 oblige les opérateurs d'agences d'emploi privées à préciser quelle est l'entreprise utilisatrice, et à indiquer les conditions de travail des étrangers recrutés pour travailler dans le pays; il interdit explicitement aux agences d'avoir recours aux travailleurs dans un but autre que celui de les placer.

[74] Voir aussi: http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/japanmb/migrant.htm.

378. Les Emirats arabes unis considèrent que les étrangers engagés par les agences locales de l'emploi pour travailler dans des entreprises utilisatrices sont employés par ces dernières, et leur accordent les mêmes droits que ceux dont bénéficient les employés directs de ces entreprises.

379. Pour éviter l'exploitation des travailleurs étrangers en Bulgarie, le gouvernement impose aux étrangers souhaitant travailler dans le pays d'être en possession d'un permis de travail. Ce permis de travail n'est accordé par l'Agence nationale de l'emploi que si les conditions de travail et de rémunération proposées ne sont pas inférieures à celles dont bénéficient les citoyens bulgares pour la catégorie d'emploi pertinente et si la rémunération est suffisante pour permettre à ces personnes de vivre en Bulgarie. Aux termes de la loi suédoise relative aux étrangers (2005:716), des prescriptions similaires s'appliquent pour les étrangers souhaitant travailler en Suède.

380. Afin d'améliorer la protection des travailleurs dans le contexte transfrontalier, l'article 8, paragraphe 2, de la convention n° 181 encourage, sans l'exiger, la conclusion d'accords bilatéraux pour prévenir les abus et les pratiques frauduleuses, ce qu'ont fait la plupart des Etats ayant ratifié la convention n° 181. La commission souhaite souligner que le fait de ne pas avoir encore conclu ce type d'accord ne constitue pas un obstacle à la ratification de la convention n° 181. La commission souhaite rappeler que les informations fournies par les gouvernements au sujet de l'article 8, paragraphe 2, doivent décrire le contenu de ces accords, et la façon dont ces accords permettent de garantir une protection appropriée aux travailleurs migrants. Dans son rapport de 2009 concernant la convention n° 181, le gouvernement du Maroc a fourni copies des accords bilatéraux qu'il a conclus avec la France, l'Espagne et l'Italie.

381. D'après les informations fournies dans les réponses au questionnaire, la commission observe que des Etats qui n'ont pas ratifié la convention n° 181, comme le Mexique, ont souscrit ce type d'accords, ainsi qu'il ressort du protocole d'accord que ce pays a signé avec le gouvernement du Canada.

382. Le gouvernement du Népal a indiqué que l'objectif des accords bilatéraux est de protéger les travailleurs contre les abus et les pratiques frauduleuses au sens de l'article 8 de la convention n° 181; c'est pourquoi de tels accords ont été signés avec les principaux pays d'accueil de la main-d'œuvre népalaise, notamment Bahreïn, la République de Corée, les Emirats arabes unis et le Qatar. En Indonésie, le ministère de la Main-d'œuvre et des Migrations (MOMT) a mis en place un programme de formation destiné à améliorer les compétences des travailleurs migrants. Dans le cadre de ce programme, sept protocoles d'accord ont été signés avec des pays d'accueil, comme la Jordanie, le Japon, le Koweït, la Malaisie, la Chine et la République de Corée. Ces accords désignent les agences responsables du recrutement, de la sélection, de l'envoi des travailleurs indonésiens et leurs homologues dans le pays d'accueil. De plus, des quotas ont été définis, des conditions de recrutement, des procédures et des mécanismes relatifs aux demandeurs d'emploi ont été mis en place dans chacun des pays, et les termes et la durée maximale du contrat de travail ont été précisés. La Thaïlande a conclu des protocoles d'accords avec des pays d'accueil pour garantir la protection des droits fondamentaux des travailleurs thaïlandais à l'étranger. Des accords de ce type ont été signés jusqu'à présent avec le Japon, la République de Corée et la Malaisie et, afin d'ouvrir de nouvelles voies de migration légales à des personnes venant d'autres pays, il est prévu de signer des accords bilatéraux avec le Cambodge, la République démocratique populaire lao et le Myanmar.

383. La Stratégie nationale pour l'emploi de la République de Moldova pour la période 2007-2015 a pour objectif d'améliorer la coopération bilatérale avec les pays d'accueil et comprend l'élaboration de mesures visant à faciliter l'emploi temporaire à l'étranger. Afin de prendre en charge les travailleurs revenant en République de Moldova, la stratégie envisage également l'adoption de mesures destinées à faciliter leur retour au pays. En 2001, la Colombie et l'Espagne ont signé un accord sur l'émigration, selon lequel les informations sur les emplois vacants en Espagne fournies par le biais de l'ambassade d'Espagne à Bogota sont administrées par le service national de formation de la Colombie.

Synthèse

Conventions n^{os} 88 et 181

- ✓ **Les conventions n^{os} 88 et 181 se complètent mutuellement. Le service public de l'emploi aussi bien que les agences d'emploi privées contribuent à la régulation optimale du marché du travail ainsi qu'à la réalisation du droit au travail.**
- ✓ **La consultation avec les partenaires sociaux est une priorité lors de l'élaboration et l'application des politiques du marché du travail.**
- ✓ **La tâche essentielle du service public de l'emploi est de prendre les mesures assurant l'objectif du plein emploi. Les autorités publiques ont la responsabilité en dernier ressort de formuler des politiques du marché du travail.**
- ✓ **Des agences d'emploi privées existent dans la plupart des Etats Membres. Certains n'ont cependant pas adopté un cadre législatif approprié pour réglementer leurs activités.**
- ✓ **Dans les pays qui ont autorisé les activités des agences d'emploi privées, la pratique nationale montre que la coopération avec les services publics de l'emploi fonctionne et doit être encouragée.**
- ✓ **Une action aux niveaux national et international est indispensable pour éradiquer les réseaux d'intermédiaires qui se livrent à la traite ou violent à d'autres titres les droits consacrés par les conventions fondamentales.**

Chapitre IV

La recommandation (nº 189) sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998

1. Promotion des PME et création d'emplois

384. L'adoption par la Conférence à sa 86e session (juin 1998) de la recommandation no 189 sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises constitue une reconnaissance expresse de l'importance des petites et moyennes entreprises (PME) en tant que source d'emplois. Un nouvel examen de cet instrument s'impose aujourd'hui, même si l'étude d'ensemble de 2004 contient déjà un chapitre à ce sujet, d'autant plus que la crise économique et financière actuelle n'a pas épargné ce type d'entreprise.

385. A plusieurs reprises, l'OIT a réaffirmé l'importance des PME en tant que moteur de la croissance et du développement économiques et souligné la nécessité de mettre en place un cadre juridique adapté à leurs besoins. Dans son étude d'ensemble de 2004, la commission a analysé le rôle des PME dans la création d'emplois, et notamment les définitions établies par les gouvernements, les pratiques promotionnelles adoptées dans ce contexte et les services financiers mis à leur disposition.

386. A sa 96e session (2007), la Conférence a adopté les conclusions concernant la promotion d'entreprises durables. Ces conclusions soulignent qu'«un environnement propice au développement d'entreprises durables comprend un grand nombre de facteurs, dont l'importance relative varie aux divers stades du développement et en fonction des contextes culturel et socio-économique»[1]. Cependant, il y a certaines conditions de base qui sont généralement considérées comme essentielles. Parmi ces conditions, qui sont liées entre elles et se renforcent mutuellement, figurent l'importance d'une culture d'entreprise, la création d'un environnement juridique et réglementaire propice et l'accès aux services financiers. A cet égard, la Conférence a invité les Etats Membres à simplifier l'accès des PME au crédit, au crédit-bail, aux fonds de capital-risque ou à d'autres types d'instruments similaires ou nouveaux et à créer les conditions appropriées à un développement de l'entreprise plus diversifié.

387. La Déclaration sur la justice sociale préconise une nouvelle stratégie en faveur de sociétés et d'économies ouvertes sur la base de la justice sociale, du plein emploi productif, d'entreprises durables et de la cohésion sociale. Elle se réfère à toutes les entreprises, qu'elles soient publiques ou privées, et reconnaît que la création d'un environnement institutionnel et économique durable ne peut que contribuer à la croissance et créer davantage de possibilités et des perspectives d'emploi et de revenu pour tous.

[1] Conclusions concernant la promotion des entreprises durables, CIT, 96e session, Genève, 2007.

388. La présente étude d'ensemble examine les informations fournies par les gouvernements sur la suite donnée à certaines dispositions de la recommandation, à savoir la création d'un environnement favorable à la croissance et au développement des petites et moyennes entreprises par l'adoption d'un cadre politique et juridique approprié, la mise en place d'une infrastructure de services efficace et la promotion d'une culture d'entreprise.

389. La commission note que le Pacte mondial pour l'emploi, dans son paragraphe 11 (6), insiste sur la contribution des petites et moyennes entreprises et des microentreprises à la création d'emplois et invite les Etats Membres à promouvoir des mesures, notamment l'accès à un crédit abordable, qui assureraient un environnement favorable à leur développement.

2. Domaines couverts par la recommandation n° 189 qui sont examinés par la présente étude d'ensemble

390. La recommandation met en relief une série d'éléments particulièrement importants pour la promotion des PME. Premièrement, dans son préambule (huitième paragraphe), elle exprime la conviction que le respect des conventions fondamentales au sein des PME, en particulier la convention (n° 138) et la recommandation (n° 146) sur l'âge minimum, 1973, aidera les Membres dans leurs efforts visant à l'élimination du travail des enfants. Le préambule insiste sur les liens étroits qui existent entre la recommandation n° 189 et la politique de l'emploi, le développement des ressources humaines, les coopératives et le respect des normes de sécurité et de santé au travail. Par ailleurs, au paragraphe 2 *a)*, la recommandation reconnaît la contribution des PME à la promotion du plein emploi productif et librement choisi, y compris la création de possibilités d'exercer une activité rémunératrice, la participation économique accrue des groupes défavorisés et marginalisés de la société, la formation et la mise en valeur des ressources humaines.

391. La recommandation n° 189 a un vaste champ d'application, comme réaffirmé au paragraphe 4, dont les dispositions s'appliquent à «toutes les branches d'activité économique et à toutes les formes de petites et moyennes entreprises, quel qu'en soit le type de propriété (par exemple, sociétés privées et publiques, coopératives, partenariat, entreprises familiales et entreprises individuelles)». A ce niveau, les liens sont clairs avec la recommandation (n° 193) sur la promotion des coopératives, 2002, d'autant que la grande majorité des coopératives sont des PME et qu'elles ont un rôle important à jouer dans la création d'emplois durables.

392. Ayant examiné les réponses reçues, la commission constate que les gouvernements sont presque unanimement conscients du rôle que peuvent jouer les PME dans la création d'emplois et qu'ils ont adopté des stratégies nationales variées pour promouvoir le développement de ce type d'entreprise.

393. La recommandation ne contient pas de définition des PME et laisse aux Etats Membres le soin de l'établir, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, sur la base de critères appropriés prenant en compte les situations économiques et sociales nationales. Dans son étude d'ensemble de 2004, la commission a identifié plusieurs critères quantitatifs et qualitatifs relatifs à la définition des PME. Trois grands critères quantitatifs peuvent être utilisés pour définir la taille d'une entreprise: le nombre de travailleurs ou salariés, la valeur des immobilisations et le chiffre d'affaires. Divers critères qualitatifs peuvent aussi être appliqués comme la structure du capital, le marché desservi, le type d'équipement ou de technologie utilisé.

Dans la pratique, l'effectif de travailleurs est le critère le plus couramment utilisé, compte tenu de son apparente simplicité et parce que les données sur les autres indicateurs font souvent défaut. Il s'ensuit que, dans les pays développés, les PME sont souvent considérées comme des unités économiques employant de 50 à 250 salariés [2].

394. Dans ses réponses au questionnaire, le gouvernement du Pérou indique que 53 pour cent de la population active travaillent dans les petites et microentreprises. Le gouvernement indique qu'il a mis en œuvre des politiques et des programmes pour contribuer à l'amélioration de leur productivité et de leur compétitivité, et pour faciliter l'intégration de celles qui opèrent dans l'économie informelle dans l'économie formelle, notamment par l'adoption de réglementations concernant la main-d'œuvre. A cet égard, la commission note l'adoption, en juin et en septembre 2008, de lois et règlements visant à promouvoir la compétitivité, la formalisation et le développement des micro et petites entreprises et l'accès au travail décent (décret législatif n° 1086). La Confédération générale des travailleurs du Pérou (CGTP) et les trois autres confédérations syndicales ayant fourni des observations indiquent que la législation a eu des conséquences négatives sur les droits des travailleurs dans les microentreprises et PME. La diminution de la protection des travailleurs risque de se traduire par la montée de l'emploi précaire et non productif. La chambre de commerce de Lima a fait savoir que les nouvelles règles concernant les microentreprises et les PME réduisent considérablement le coût des composantes non salariales de la rémunération. La commission note également le jugement de la Cour constitutionnelle de novembre 2007, mentionné par l'organisation d'employeurs, qui confirme la possibilité d'adopter une législation spécifique au secteur des PME et l'importance d'assurer le respect de la législation du travail [3].

395. La Confédération des travailleurs d'Argentine (CTA) se dit préoccupée par le recours abusif aux PME à des fins d'externalisation et de sous-traitance pour abaisser le niveau des conditions de travail et développer l'emploi précaire. Le Conseil national des syndicats unifiés de la République dominicaine a également indiqué que, même si la loi n° 488-08 adoptée en décembre 2008 pour réguler le développement et la compétitivité des petites entreprises semble inspirée des dispositions de la recommandation n° 189, les droits fondamentaux au travail ne sont pas garantis à tous les travailleurs des PME. D'une manière similaire, la Fédération des travailleurs pakistanais et Força Sindical

[2] La commission se réfère au paragraphe 322 de l'étude d'ensemble de 2004 qui fournit des indications sur la quantité usuelle des salariés employés dans les micro et les petites et moyennes entreprises. Dans la catégorie des microentreprises, entrent en général les entreprises employant de 1 à 5 ou de 1 à 10 salariés, bien que certains pays incluent dans ce groupe toute entreprise comptant un nombre maximum de 25 à 50 salariés. Il est commun de trouver que les petites entreprises emploient 10 ou entre 20 à 50 salariés. Rares sont les pays qui incluent dans ce groupe les entreprises comportant jusqu'à 100 ou 500 salariés. Quant à la catégorie des moyennes entreprises, elle englobe dans la plupart des pays les entreprises employant au maximum de 50 à 100, et jusqu'à 250 salariés. Ces chiffres minimums et maximums peuvent être plus ou moins élevés dans quelques pays.

[3] Jugement rendu en séance plénière par la Cour constitutionnelle le 21 novembre 2007 sur une demande visant à déclarer inconstitutionnelles certaines dispositions du régime agraire spécial. Dans son jugement, la Cour constitutionnelle évoque deux «cas emblématiques représentatifs des régimes de travail spéciaux à l'échelon national», le régime spécial des travailleurs ruraux, et le régime régissant les microentreprises et les PME. Le jugement reconnaît les caractéristiques propres au marché du travail dans le secteur rural (et en cela celles des microentreprises et des PME). L'Etat s'acquitte de son rôle de développer et de promouvoir l'emploi productif en tant qu'élément du progrès social en adoptant des mesures spécifiques visant à promouvoir l'emploi dans certains secteurs. L'adoption d'une législation minimale et différenciée dans deux secteurs distincts pour ce qui a trait à la rémunération, au congé annuel et aux indemnités de licenciement ne semble pas porter atteinte aux droits fondamentaux énoncés dans la législation nationale. Dans ses conclusions, la Cour constitutionnelle mentionne l'importance de l'action des services publics d'inspection du travail dans le contrôle du respect des dispositions relatives au travail et rappelle en même temps la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, ratifiée par le Pérou en 1960.

(Brésil) soulignent que dans de nombreuses PME les droits fondamentaux des travailleurs ne sont pas pleinement garantis ni appliqués.

396. La commission note en outre que le Conseil australien des syndicats (ACTU) exprime une préoccupation similaire dans sa contribution à l'étude d'ensemble. Ce dernier rappelle que les paragraphes 3 et 6 (1) *b)* de la recommandation prévoient que les travailleurs des PME devraient bénéficier de «la protection de base découlant d'autres instruments pertinents» et que des mesures devraient être prises de manière à garantir «l'application sans discrimination de la législation du travail, afin d'améliorer la qualité de l'emploi» dans les petites et moyennes entreprises. L'ACTU se dit préoccupé par les nouvelles mesures adoptées en 2009 pour modifier la loi sur les relations de travail (choix du travail) et l'introduction d'un Code du licenciement non abusif dans les petites entreprises [4]. La commission prend note des nouvelles dispositions législatives sur le licenciement, qui s'appliquent désormais aux entreprises de moins de 15 salariés, et relève que les questions soulevées à cet égard sont abordées dans ses commentaires sur l'application de la convention (n° 158) sur le licenciement, 1982, ratifiée par l'Australie [5].

397. La commission prend également note des préoccupations exprimées par le Conseil des syndicats de Nouvelle-Zélande – Te Kauae Kaimahi (CTU), selon lequel les mesures visant à favoriser la compétitivité et la réussite des entreprises ne devraient pas être prises au détriment des droits des travailleurs. Le CTU relève que la récente législation sur l'emploi permet aux entreprises de moins de 20 salariés de licencier les travailleurs nouvellement embauchés durant leurs premiers quatre-vingt-dix jours d'emploi sans motif ni recours aux normes de protection habituelles relatives par exemple aux dispositions concernant les réclamations individuelles. Le CTU considère que cette réforme législative porte atteinte aux droits des travailleurs. Il insiste sur le fait que les droits minima du travail devraient s'appliquer autant aux PME qu'aux grandes entreprises. La commission note que, dans sa réponse aux observations formulées par le CTU, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande renvoie à la législation applicable concernant la protection des travailleurs contre le licenciement injustifié.

398. La commission rappelle que certaines conventions permettent, eu égard à la taille de l'entreprise ou à sa nature, d'exclure des catégories limitées de travailleurs de leurs dispositions après consultation des partenaires sociaux [6]. Elle note également que certains gouvernements ont tenté de prendre des mesures pour promouvoir l'emploi en excluant les travailleurs des petites entreprises de la protection accordée par certaines conventions qu'ils avaient ratifiées [7]. La commission estime que toutes mesures conçues

[4] La loi sur le travail équitable a remplacé la loi sur les relations de travail (choix du travail). En outre, le Code du licenciement non abusif dans les petites entreprises est entré en vigueur en juillet 2009.

[5] CEACR (80e session), observation, convention n° 158 (Australie), rapport 2010.

[6] La convention (nº 158) sur le licenciement, 1982, stipule, dans son article 2, paragraphe 5, que «Pour autant qu'il soit nécessaire, des mesures pourront être prises par l'autorité compétente ou par l'organisme approprié dans un pays, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées, là où il en existe, afin d'exclure de l'application de la présente convention ou de certaines de ses dispositions d'autres catégories limitées de travailleurs salariés au sujet desquelles se posent des problèmes particuliers revêtant une certaine importance, eu égard aux conditions d'emploi particulières des travailleurs intéressés, à la taille de l'entreprise qui les emploie ou à sa nature.» La convention (nº 138) sur l'âge minimum, 1973, permet également, dans son article 5, paragraphe 3, l'exclusion des entreprises familiales ou de petites dimensions produisant pour le marché local et n'employant pas régulièrement des travailleurs salariés des dispositions de la convention. Les Etats qui ont recours à de telles clauses de flexibilité ont des obligations particulières de faire des rapports.

[7] En France, suite à l'adoption en août 2005 du contrat de «nouvelles embauches» conçu pour établir des conditions spécifiques de recrutement et de licenciement dans les entreprises de moins de 20 salariés, une réclamation en vertu de l'article 24 de la Constitution a été présentée à l'OIT. La commission d'experts a été chargée de donner suite aux conclusions de la commission tripartite (document GB.300/20/6, nov. 2007). Elle a formulé des commentaires en 2007 et 2008 sur l'application de la convention n° 158 par la France.

pour promouvoir le plein emploi et encourager la création d'emplois productifs et durables, notamment dans les petites et moyennes entreprises, devraient être adoptées en consultation avec les partenaires sociaux, dans des conditions qui soient socialement adaptées à toutes les personnes concernées et en pleine conformité avec les instruments internationaux ratifiés par les pays concernés.

399. Dans ce cadre, la commission rappelle que, dans ses conclusions relatives à la promotion des entreprises durables, la Conférence exhorte toutes les entreprises, quelle que soit leur taille, d'adopter et de mettre en œuvre sur le lieu du travail des mesures fondées sur le respect de la législation et des normes fondamentales du travail [8].

a) Mise en place d'un environnement propice à la création et à la croissance des PME

400. Dans le questionnaire, les Etats Membres étaient invités à fournir des informations sur la promotion et l'instauration d'un environnement favorable à la création et au développement des PME. A plusieurs reprises, dans ses commentaires sur l'application de la convention n° 122, la commission a souligné le lien entre la formulation d'une politique active de l'emploi et le développement des PME. Les gouvernements ont été encouragés à fournir des informations sur l'impact des mesures adoptées pour limiter les obstacles rencontrés par les PME, par exemple pour obtenir un crédit de démarrage [9]. Les gouvernements ont également été invités à mettre à jour les informations sur les PME afin que de nouvelles mesures puissent être adoptées pour accroître les possibilités d'emploi, améliorer les conditions de travail dans l'économie informelle et faciliter l'intégration progressive du secteur dans l'économie nationale [10].

i) Cadre législatif

401. La promotion de mesures et de règlements favorables aux PME implique l'instauration d'un environnement juridique administratif et réglementaire propice à la création et au développement d'entreprises qui génèrent des emplois de haute qualité. A cet égard, la promotion de réformes administratives et réglementaires fondées sur le dialogue social est un élément essentiel pour instaurer un environnement propice au développement des PME.

402. Dans leurs rapports, de nombreux gouvernements insistent sur le rôle des PME dans la réalisation des objectifs en matière d'emploi, à savoir la réduction du chômage, notamment chez les jeunes, la réduction de la pauvreté et le recul de l'emploi précaire.

403. Les informations examinées montrent que les gouvernements ont mis en œuvre des politiques de promotion des PME soit en adoptant des mesures législatives à différents niveaux (Constitution, lois, décrets, règlements ou codes obligatoires), soit en appliquant un plan ou une stratégie à l'échelon national. A titre d'exemple, le gouvernement de l'Inde indique que la loi sur le développement des micro, petites et moyennes entreprises de 2006 donne effet aux dispositions de la recommandation n° 189 et se concentre sur la promotion, le développement et le renforcement de la compétitivité et de la productivité des PME. Dans ses observations, le Centre de coordination syndicale recommande d'accroître davantage le potentiel d'emploi local en milieu rural et en milieu urbain en Inde, en assurant un soutien budgétaire par des mécanismes financiers simples et en établissant des instituts de formation pour le secteur. Dans ses commentaires, la

[8] Conclusions concernant la promotion des entreprises durables, CIT, 96e session, Genève, 2007.

[9] CEACR (79e session), observation, convention nº 122 (Chine), rapport 2009.

[10] CEACR (79e session), observation, convention nº 122 (Costa Rica), rapport 2009.

Fédération des employeurs du Bangladesh (BEF) souligne aussi l'importance des PME, qui emploient plus de 20 millions de travailleurs dans le pays. Elle ajoute que le gouvernement a établi la Fondation des micro et petites entreprises, spécialisée dans ce secteur. Beaucoup d'ONG et d'organismes de microcrédit œuvrent aussi au développement des PME au Bangladesh. La BEF souligne la réussite de la Grameen Bank, qui gère des programmes de microcrédit au Bangladesh et dans beaucoup d'autres pays.

404. Les gouvernements du Burkina Faso, du Burundi et du Mali indiquent qu'ils ont mis en place un environnement propice aux petites entreprises en établissant des codes pour l'investissement et pour l'impôt. Au Sénégal, la loi d'orientation n° 29 du 28 juillet 2008 relative à la promotion et au développement des petites et moyennes entreprises prévoit un nouveau cadre législatif pour les PME. Ses principaux objectifs comprennent l'établissement d'un contexte juridique institutionnel et fiscal favorable, une définition convenue des PME et la prise en compte de leurs caractéristiques particulières et de leur vulnérabilité économique. La loi définit aussi les rapports entre les PME et les grandes entreprises, notamment sur le plan de la sous-traitance, et encourage les transferts de technologies entre institutions de recherche et universités et PME, et la fourniture d'une aide aux entreprises sous diverses formes pour renforcer leur viabilité et leur compétitivité par des mesures d'assistance et de promotion appropriées. Dans sa contribution, l'Union nationale des syndicats autonomes du Sénégal (UNSAS) indique qu'il faudrait évaluer l'impact de la loi d'orientation du point de vue de son efficacité pour connaître ses effets et sa portée réelle dans l'environnement des affaires et des investissements du Sénégal.

405. Le gouvernement du Maroc fait état de la Charte de la PME, instituée par la loi n° 53 de 2000, qui établit un cadre juridique pour la promotion des PME. La commission note que le dispositif Moukawalati (Mon entreprise), qui favorise l'auto-emploi et qui aide les entrepreneurs à mettre sur pied des projets de petites et moyennes entreprises, a permis le développement de plus de 1 000 petites entreprises. Le gouvernement du Yémen se réfère à la loi n° 23 de 2002 portant création de la Banque Al-Amal de microfinance, dont la vocation est d'aider les personnes à faible revenu à lancer leurs projets, tout particulièrement les femmes en milieu rural. Les associations composées de cinq à neuf femmes ayant un projet commun peuvent bénéficier d'un financement de démarrage. Pour sa part, la Chambre de l'industrie de Jordanie indique qu'avec le ministère de l'Industrie et du Commerce et la Corporation jordanienne des prêts elle contribue à la promotion des PME, en octroyant du crédit et des prêts bancaires.

406. Au Japon, la loi fondamentale sur la petite et moyenne entreprise a été conçue pour renforcer les mesures d'aide à la création de PME. La loi sur le développement des petites et moyennes entreprises de la République de Lituanie, adoptée en 2007, définit les petites et moyennes entités et différentes formes d'aide publique à leur intention. Un nouvel organisme, le Conseil des petites et moyennes entreprises, composé de représentants d'associations dont les membres sont des entités commerciales, a été institutionnalisé pour garantir une coopération entre les représentants des entreprises et les pouvoirs publics. En vertu de cette loi, les petites et moyennes entités comprennent les moyennes entreprises, les petites entreprises (y compris les microentreprises) et les personnes physiques qui, selon les modalités prescrites par la loi, jouissent du droit de se consacrer à des activités commerciales indépendantes, de production, professionnelles ou similaires, y compris les activités imposant un certificat.

ii) Mesures promotionnelles

407. En vue de créer un environnement favorable à la croissance et au développement des PME, le paragraphe 5 de la recommandation n° 189 énumère en détail les mesures d'appui aux PME. Le paragraphe 5 *a)* recommande aux Etats Membres d'adopter des politiques budgétaires, monétaires et de l'emploi propres à promouvoir un environnement économique optimal (en ce qui concerne notamment l'inflation, les taux d'intérêt, les taux de change, les impôts, l'emploi et la stabilité sociale), y compris des politiques d'accès au crédit. En vertu du paragraphe 5 *b)*, les Etats Membres devraient établir des dispositions juridiques appropriées ayant trait, en particulier, aux droits de propriété, y compris à la propriété intellectuelle, à l'implantation des établissements, à l'exécution des contrats, à une concurrence loyale et à une législation sociale et du travail appropriée.

408. La commission note que la promotion des microentreprises à travers les programmes de microfinance constitue un aspect important de la politique de développement des entreprises. La microfinance consiste à fournir des services financiers aux pauvres sur une base durable. Les services financiers dont ont besoin les travailleurs pauvres comprennent différents types de crédit, d'épargne, de garantie, d'assurance, de transfert, d'envois de fonds, etc. En promouvant la microfinance, les Etats Membres offrent la possibilité aux pauvres et à ceux qui sont exclus du marché financier de créer des microentreprises [11]. Dans leurs réponses au questionnaire, la plupart des Etats Membres indiquent qu'ils ont amélioré leurs services financiers en facilitant l'accès des PME aux prêts, aux subventions et aux garanties bancaires accordées.

409. La Confédération des entreprises suédoises (SN) fait savoir qu'elle est intervenue pour obtenir des crédits en faveur des PME et faire changer la loi sur la protection de l'emploi en vue d'accroître la mobilité des travailleurs et de favoriser l'emploi des jeunes. Elle indique également avoir fait campagne pour la simplification des règles applicables aux entreprises et pour la réduction des frais administratifs.

410. Dans le paragraphe 6 (2) de la recommandation, les Membres sont invités à lever les obstacles au développement et à la croissance des petites et moyennes entreprises qui peuvent résulter, en particulier, du caractère inapproprié, inadéquat ou excessif des formalités administratives relatives à l'enregistrement, aux licences, aux rapports à fournir ou autres, et notamment de celles qui découragent le recrutement du personnel.

411. La Confédération italienne des cadres supérieurs de l'industrie (CIDA) indique, dans sa contribution, que les dispositions de l'article 20 de la loi n° 266/97 prévoient des incitations au placement des cadres au chômage et l'activation de projets utiles à la réinsertion professionnelle. Les incitations sont octroyées sur une période de douze mois, pendant laquelle les entreprises peuvent évaluer la possibilité de les employer.

412. Plusieurs Etats Membres ont indiqué avoir simplifié les formalités administratives nécessaires à la création d'une PME. En France, par exemple, la loi du 4 août 2008 sur la modernisation de l'économie vise à simplifier les formalités exigées pour devenir indépendant ou pour démarrer une entreprise. En Belgique, grâce aux mesures prises par l'Agence pour la simplification administrative (ASA), une petite entreprise peut désormais être créée en trois jours.

[11] Voir la Déclaration sur la microfinance en vue du travail décent adoptée par le Conseil d'administration lors de sa 294e session et l'annexe au document GB.294/11(Rev.), rapport de la Commission de l'emploi et de la politique sociale (nov. 2005).

413. Dans ses réponses, le gouvernement de la Lettonie indique que, pour réduire la charge administrative des PME, la durée de la procédure d'enregistrement a été ramenée à trois jours ouvrables. En vertu des règles régissant la gestion des sociétés et la tenue des comptes, les comptes annuels et les comptes annuels consolidés peuvent être soumis exclusivement au Service des revenus de l'Etat, qui devra les faire suivre électroniquement au Registre des entreprises pour accélérer les formalités d'enregistrement.

414. Dans son paragraphe 8, la recommandation mentionne les périodes de difficultés économiques que les PME peuvent connaître et appelle à ce qu'une assistance solide et efficace leur soit fournie. La commission note que, durant la période de crise actuelle, beaucoup de pays ont lancé des plans de relance et adopté des mesures spécifiques pour venir en aide aux PME. L'objectif de ces plans est de créer de l'emploi en stimulant la demande par la consommation ou par des investissements. Certains plans prévoient des dépenses en faveur des services de santé, de l'éducation, de la technologie et de l'infrastructure, qui peuvent bénéficier directement ou indirectement aux PME et aux secteurs concernés.

b) Infrastructure de services

415. La commission a examiné les mesures adoptées par les Etats Membres pour mettre en place une infrastructure de service à l'intention des PME. Il est notamment indiqué au paragraphe 11 de la recommandation que, en vue de renforcer la croissance des petites et moyennes entreprises, leur potentiel de création d'emplois et leur compétitivité, il faudrait envisager de mettre à la disposition de ces entreprises et de leurs travailleurs des services d'appui direct et indirect accessibles incluant la mise en valeur des ressources humaines et des services d'appui dans les domaines concernés. Le paragraphe 11 mentionne par ailleurs une série de mesures supplémentaires à mettre en œuvre à cet effet, notamment: assistance au prédémarrage, au démarrage et au développement de l'entreprise; élaboration et suivi d'un plan d'exploitation; pépinières d'entreprises; services d'information, y compris conseils relatifs aux politiques gouvernementales; etc.

416. Au Mexique, le Fonds pour les projets productifs pour le développement économique soutient les projets favorisant et créant des chaînes de production contribuant à renforcer la compétitivité des PME et à encourager le développement d'entreprises à haute valeur ajoutée par l'application des connaissances et des progrès techniques.

417. Au Bélarus, le gouvernement a mis en œuvre des programmes nationaux visant à instaurer des conditions favorables au développement durable des petites entreprises par l'adoption de mécanismes pour la coopération industrielle entre les petites entreprises et les grands acteurs du marché; coopération avec des organisations d'employeurs; fourniture d'informations aux petites entreprises et développement de la coopération internationale à leur profit.

418. La recommandation appelle les Etats Membres à faciliter l'accès des PME à la recherche, à l'innovation, et aux technologies de l'information et de la communication. Les partenariats entre entreprises et la création de centres de recherche sont des éléments essentiels pour encourager l'innovation. Les gouvernements sont appelés à mettre en œuvre des politiques qui contribuent entre autres à renforcer les échanges instaurés par les centres de compétences, à rapprocher les entreprises des universités, à concentrer leurs efforts sur la promotion du développement technologique des PME et à améliorer leur accès au capital-risque afin de favoriser l'innovation.

c) Développement d'une culture d'entreprise

419. Les gouvernements étaient également priés de fournir des informations sur la promotion d'une culture d'entreprise qui encourage la création d'entreprises et d'emplois, tel qu'envisagé au paragraphe 10 de la recommandation. Pour obtenir des succès dans l'élaboration d'une culture d'entreprise, il faut essentiellement investir dans la formation et adopter des mesures prenant en compte les besoins spécifiques des femmes et des groupes désavantagés et marginalisés de la société.

420. Bien que de nombreuses réponses fournissent des informations sur les politiques de promotion des PME, elles ne donnent toutefois pas d'éléments sur le développement d'une culture d'entreprise, et un certain nombre de gouvernements reconnaissent que des efforts sont encore nécessaires en la matière. Dans sa réponse, le gouvernement de l'Indonésie souligne que des améliorations s'imposent dans les domaines de la compétitivité et de la culture entrepreneuriale.

421. Le gouvernement de la France indique que la transmission d'une «culture d'entreprendre» commence au collège et au lycée, en sensibilisant les jeunes au monde de l'entreprise. Le Conseil pour la diffusion de la culture économique (CODICE) a été créé à cet effet par le ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi. Une option «Découverte professionnelle» est organisée en dernière année du collège, et des mini-entreprises sont créées dans les établissements du secondaire dans le cadre d'un partenariat avec l'association *Entreprendre pour apprendre*.

422. A Maurice, l'Autorité pour le développement des petites entreprises et de l'artisanat (SEHDA) contribue à diffuser une culture d'entreprise dans les PME en organisant plusieurs activités d'information telles que la Semaine de l'entrepreneuriat. Le programme itinérant de la «Caravane des PME», lancé en 2009, a permis de parcourir le pays, notamment en milieu rural, où l'on a pu aider les petits entrepreneurs à démarrer leur affaire ou à améliorer leur entreprise.

423. En Tunisie, des initiatives ont été lancées pour promouvoir une culture d'entreprise et pour diffuser une culture de l'initiative individuelle grâce à des cours dispensés dans les universités. Ces cours, d'une durée d'une année, sont conçus pour promouvoir l'insertion des diplômés dans le marché du travail en développant leur aptitude à créer leur propre projet et à s'installer à leur propre compte, par exemple en leur fournissant des outils et en leur dispensant une formation adaptée pour la création d'entreprises et le développement de projets.

424. Suite à l'adoption, en janvier 2006, de la loi n° 1014 sur la promotion d'une culture d'entreprise, le gouvernement de la Colombie a adopté des mesures visant à introduire l'enseignement des techniques de gestion dans les programmes scolaires. En mars 2008, le Costa Rica a adopté le décret exécutif n° 34112 qui établit un cadre juridique du Programme national d'aide aux microentreprises et à la mobilité sociale. Au Pérou, les objectifs du programme «*Mi Empresa*» comprennent l'instauration d'une culture d'entreprise chez les chefs d'entreprise. Grâce à l'assistance technique du BIT, le gouvernement du Pérou a introduit des cours de gestion des entreprises dans l'enseignement secondaire. Il a également mis sur pied un Fonds de recherche et de développement pour la compétitivité.

i) Investir dans la formation

425. Comme indiqué dans le questionnaire, pour stimuler la compétitivité, la croissance des entreprises et la création d'emplois, il est important pour les entreprises d'avoir accès, aux niveaux local et national, à des services d'appui pour le développement des ressources humaines. Ces services devraient inclure, selon les termes du paragraphe 11

de la recommandation, la promotion et le développement de la formation en entreprise, l'appui à la formation en matière de santé et sécurité au travail, et l'assistance en vue d'élever les niveaux d'alphabétisation, d'améliorer les aptitudes en calcul, les compétences en informatique et l'éducation de base des dirigeants d'entreprise et des salariés.

426. Certains gouvernements indiquent dans leurs réponses qu'ils n'ont pas encore de programmes pour la mise en place d'une infrastructure de services et n'ont pas adopté de mesures spécifiques pour le développement d'une culture d'entreprise (Bénin, Jordanie). Le gouvernement d'Haïti, par exemple, signale qu'il n'a pas encore formulé une réelle politique pour promouvoir l'investissement dans ce domaine, malgré l'adoption de mesures de formation, et, dans sa réponse, le gouvernement du Cameroun indique qu'il a besoin d'un soutien technique pour développer et renforcer la formation des futurs entrepreneurs. Le gouvernement de l'Iraq fait savoir que l'OIT a présenté un programme de développement de la capacité des formateurs destiné à permettre à des chômeurs d'entrer dans le monde des affaires. Ce programme a organisé un atelier de formation à l'intention de stagiaires issus du ministère du Travail en vue de l'adoption du projet et de son intégration dans les programmes de formation du ministère. L'initiative a abouti à la formulation d'un programme national qui sera intégré dans les programmes d'enseignement et de formation. Le gouvernement indique qu'une aide technique complémentaire au programme susmentionné permettrait d'élaborer un cadre juridique pour la promotion des PME.

427. Investir dans les ressources humaines suppose également que les politiques publiques promeuvent une approche de l'employabilité fondée sur les connaissances et les compétences. Dans son rapport, le gouvernement de l'Algérie signale l'introduction de programmes de formation de promoteurs sur les techniques de création et de gestion des activités, notamment dans le domaine de l'artisanat, et précise que près de 7 000 artisans ont bénéficié d'une formation. Au Bénin, la Charte nationale des PME et des petites et moyennes industries (PMI) prévoit dans son article 12 que l'Etat formera les dirigeants et agents des PME et des petites et moyennes industries (PMI) aux techniques managériales, au concept de la «démarche qualité», aux techniques d'exportation, à la créativité, à l'innovation et, surtout, à une culture d'entreprise à travers le renforcement des structures d'encadrement.

428. Le gouvernement du Japon a mis au point une série de programmes de formation professionnelle à l'intention des demandeurs d'emploi et des jeunes étudiants appelés à s'insérer prochainement sur le marché du travail. Avec la collaboration des universités et des collèges techniques qui gravitent normalement autour des grandes entreprises, le développement des ressources humaines a été étendu aux PME régionales de façon à permettre aux demandeurs d'emploi de rencontrer des chefs d'entreprise à l'occasion des foires de l'emploi.

429. En Nouvelle-Zélande, le ministère du Développement économique a mis au point le Programme de formation et de certification APEC-IBIZ pour renforcer le développement des ressources humaines dans les PME. Des conseillers et des tuteurs en affaires sont également à la disposition des entrepreneurs et des cadres des PME pour leur fournir une assistance et des conseils.

430. Au Sénégal, le système mis sur pied par le Fonds de développement de l'enseignement technique et de la formation professionnelle (FONDEF) permet aux entreprises de proposer des formations en ne prenant en charge que 20 pour cent du coût habituel. Un site Internet consacré au FONDEF permet aux candidats à une formation de

trouver des formulaires d'inscription en ligne ainsi que des informations sur les organismes de microfinancement et divers services d'appui aux entreprises.

ii) Campagnes de sensibilisation

431. Les PME peuvent jouer un rôle essentiel dans la promotion d'une plus grande participation économique des groupes défavorisés et marginalisés de la société comme cela est précisé dans le paragraphe 2 *d)* de la recommandation. Dans sa réponse, le gouvernement de la République tchèque indique que, pour encourager les activités des groupes défavorisés, le Code du travail prévoit un salaire minimum garanti pour les travailleurs âgés de 18 à 21 ans et des niveaux de salaires minima garantis pendant les premiers six mois faisant suite à leur première embauche dans une PME.

432. Les paragraphes 10 (4) et 16 de la recommandation sont complémentaires lorsqu'ils invitent les Etats Membres à concevoir et à mettre en œuvre, avec la pleine participation des employeurs et des travailleurs intéressés, des campagnes de sensibilisation visant, d'une part, à promouvoir le respect de la primauté du droit et des droits des travailleurs et, d'autre part, à tenir compte notamment des besoins des femmes et des groupes défavorisés et marginalisés.

433. Le gouvernement du Népal indique que la loi sur l'entreprise industrielle de 1992 a été adoptée pour favoriser le développement des PME et les aider à créer des possibilités d'emploi pour les groupes défavorisés et marginalisés (femmes, Dalits, peuples indigènes et tribaux, etc.).

434. Dans sa réponse, le gouvernement de Bahreïn indique que le ministère du Développement social et la Banque de développement ont adopté des mesures promotionnelles pour favoriser l'accès de certaines catégories sociales au financement, et en particulier les femmes au foyer en vue de démarrer une PME. Aux Emirats arabes unis, des fonds et des programmes spéciaux ont été créés à l'intention des jeunes diplômés souhaitant s'engager dans la création d'une PME. On peut notamment citer le programme Ambition mis en œuvre par la Banque des Emirats, l'Unité de développement des PME au sein de la Direction du développement économique de Doubaï ainsi que le Fonds Khalifa pour la promotion et le développement des PME, qui propose aux jeunes diplômés et aux hommes et femmes d'affaires des services en matière de formation professionnelle. Le Fonds Khalifa cible également les femmes ayant leur entreprise à domicile.

435. Le gouvernement du Bénin indique aussi qu'un Programme spécial des PME-PMI contribue à l'équipement et à la construction d'infrastructures au profit de groupements de femmes exerçant dans les filières karité, manioc et noix de palme. Au Sénégal, des mesures spécifiques ont été adoptées pour promouvoir l'entrepreneuriat féminin dans le cadre de la loi d'orientation n° 29-2008 du 6 février 2008, relative à la promotion et au développement des PME. Cette loi fait suite à la Charte des PME de 2003 et la renforce en prévoyant, dans son article 33, que 15 pour cent des parts de marchés réservés aux PME reconnues sont destinés à des entreprises appartenant à des femmes.

436. En Grèce, le programme «Promotion de l'entrepreneuriat féminin» vise le développement, la prise en charge et la promotion de l'entrepreneuriat féminin grâce à un soutien financier dont l'objectif est de créer de nouvelles PME durables dans les industries manufacturières et de services, en mettant l'accent sur la croissance économique aux niveaux régional et local. D'autres programmes ont également été mis au point dans ce contexte, par exemple les «subventions à l'appui d'interventions intégrées en faveur des femmes», les «actions positives en faveur des femmes dans les petites, moyennes et grandes entreprises» et les mesures d'«amélioration des conditions

de travail en vue de l'intégration de groupes vulnérables de femmes sur le marché du travail». Le gouvernement mentionne dans sa réponse un certain nombre d'institutions et de services dont la vocation est d'aider les femmes chefs d'entreprise, par exemple l'Association grecque des femmes entrepreneurs, le Portail d'information pour les femmes entrepreneurs et le Réseau national des chambres de femmes entrepreneurs grecques (EEDEGE). Les mesures de sensibilisation visent aussi les jeunes et les personnes handicapées. Ainsi, les programmes «Développement de l'entrepreneuriat des jeunes» et «Développement de l'entrepreneuriat des personnes handicapées» visent à sensibiliser les jeunes et les personnes handicapées à l'environnement des PME; ils ont permis la création de 250 nouveaux emplois. Il existe aussi un programme de promotion de l'esprit d'entreprise chez les Roms.

Synthèse

Recommandation n° 189

- ✓ **La recommandation n° 189 est un cadre spécifique qui assure que les petites et moyennes entreprises, ainsi que les microentreprises, créent des emplois qui soient en conformité avec les normes internationales du travail.**
- ✓ **La consultation des partenaires sociaux et des autres parties prenantes du secteur des microentreprises et des PME ne peut que faciliter l'adoption de politiques et de mesures qui mènent à la croissance économique et à la création d'emplois.**
- ✓ **Les politiques et les programmes de promotion du plein emploi et les mesures incitatives à la création d'emplois productifs et durables dans les PME devraient être adoptés en conformité avec les instruments internationaux ratifiés.**
- ✓ **La promotion d'une culture d'entreprise et l'adoption de mesures pour lever les obstacles à la création d'entreprises, telles que le préconise la recommandation n° 189, sont des moyens indispensables pour l'intégration des travailleurs de l'économie informelle dans l'économie formelle.**
- ✓ **Pour favoriser la création de microentreprises, il faudrait améliorer l'accès au crédit et aux autres mesures d'incitation.**

Chapitre V

La recommandation (nº 193) sur la promotion des coopératives, 2002

1. Introduction

437. Dès sa création, l'OIT a reconnu le rôle des coopératives dans la création d'emplois et leur contribution à la justice sociale. Ainsi, à sa troisième session (mars 1920), le Conseil d'administration a créé au sein du Bureau un Service des coopératives afin de recueillir toutes les informations utiles sur le mouvement coopératif et de développer des relations avec les principales organisations coopératives nationales et internationales.

Définition des coopératives

La commission note que le paragraphe 2 de la recommandation n° 193 définit le terme «coopérative» comme désignant une association autonome de personnes volontairement réunies pour satisfaire leurs aspirations et besoins économiques, sociaux et culturels communs au moyen d'une entreprise dont la propriété est collective et où le pouvoir est exercé démocratiquement.

La commission note également que les coopératives se fondent sur un système de valeurs et de principes, tel que défini au paragraphe 3 de la recommandation. Les valeurs coopératives fondamentales énoncées au paragraphe 3 *a)* sont: l'entraide, la responsabilité personnelle, la démocratie, l'égalité, l'équité, la solidarité ainsi qu'une étique fondée sur l'honnêteté, la transparence, la responsabilité sociale et l'altruisme. Les principes coopératifs énumérés au paragraphe 3 *b)* sont: l'adhésion volontaire et ouverte à tous, le pouvoir démocratique exercé par les membres, la participation économique des membres, l'autonomie et l'indépendance, l'éducation, la formation et l'information, la coopération entre les coopératives et l'engagement envers la collectivité.

438. Dans sa version adoptée en 1946, l'article 12, paragraphe 3, de la Constitution de l'OIT fait référence aux coopératives en autorisant l'Organisation à «prendre toutes dispositions utiles pour consulter (…) des organisations internationales non gouvernementales reconnues, y compris des organisations internationales de (…) coopérateurs». Le Bureau va dès lors favoriser le développement des coopératives, principalement en fournissant à celles-ci une assistance technique et des informations, et en dispensant des conseils aux gouvernements ainsi qu'aux organisations d'employeurs et de travailleurs et aux organisations coopératives sur leur rôle respectif dans ce domaine.

439. Afin de donner un cadre juridique aux activités des coopératives, la Conférence a adopté, lors de sa 50e session (1966), la recommandation n° 127 concernant le rôle des coopératives dans le développement économique et social des pays en développement, une recommandation dont l'effet se révélera important dans le soutien au développement

des coopératives par la législation, les politiques, la mise en valeur des ressources humaines et le financement.

440. Au cours des années quatre-vingt, les coopératives ont subi des restructurations pour pouvoir s'adapter à la nouvelle donne économique et politique dans laquelle certains pays se sont désengagés de la promotion des coopératives. Face à cette situation, l'OIT a jugé indispensable d'élaborer de nouvelles normes pour orienter et aider les coopératives à se développer, en particulier compte tenu du fait que le champ d'application de la recommandation n° 127 se limitait aux pays en développement.

441. A sa 274e session (mars 1999), le Conseil d'administration a donc décidé d'inscrire à l'ordre du jour de la 89e session (2001) de la Conférence la question de la promotion des coopératives en vue de l'adoption d'une norme révisée. C'est ainsi que la recommandation (n° 193) sur la promotion des coopératives a été adoptée en juin 2002 pour rendre compte des mutations de l'environnement socio-économique dans lequel les coopératives doivent mener leurs activités. Elle remplace la recommandation n° 127 et son champ d'application est, lui, universel. Elle traduit à la fois les contraintes exercées par la mondialisation et les possibilités offertes par celle-ci.

442. La commission note que le paragraphe 2 de la recommandation n° 193 définit la coopérative comme «une association autonome de personnes volontairement réunies pour satisfaire leurs aspirations et besoins économiques, sociaux et culturels communs au moyen d'une entreprise dont la propriété est collective et où le pouvoir est exercé démocratiquement», une définition qui figurait déjà dans la Déclaration sur l'identité coopérative, adoptée en 1995 par l'Alliance coopérative internationale (ACI).

443. La recommandation insiste sur le caractère autonome des coopératives tout en mettant l'accent sur le rôle essentiel des gouvernements dans la mise en place du cadre politique, juridique et institutionnel approprié. Les partenaires sociaux et les organisations coopératives sont également mentionnés dans la recommandation en tant qu'agents fondamentaux du développement des coopératives.

444. La recommandation s'articule autour de quatre grands axes: la reconnaissance du rôle important joué par les coopératives dans le développement économique et social; la définition de la fonction assumée par les gouvernements dans la mise en place d'un environnement propice au développement des coopératives; la participation active des organisations d'employeurs et de travailleurs et des organisations coopératives ainsi que la promotion de la coopération internationale.

445. Selon les termes du paragraphe 4 de la recommandation n° 193, les Etats Membres devraient adopter des mesures «pour promouvoir le potentiel des coopératives dans tous les pays, quel que soit leur niveau de développement». La promotion et le renforcement de l'identité des coopératives devraient être encouragés sur la base des valeurs et principes coopératifs.

446. A sa 96e session (2007), la Conférence a adopté des conclusions concernant la promotion d'entreprises durables selon lesquelles les coopératives devaient bénéficier d'un accès facilité au financement. Il y est souligné que les coopératives offrent le moyen de répondre aux besoins de groupes particuliers et marginalisés dans le cadre des programmes par pays de promotion du travail décent [1].

[1] CIT, 96e session (mai-juin 2007), *Compte rendu provisoire* n° 15, paragr. 11 et 24.

447. Enfin, dans le Pacte mondial pour l'emploi, adopté par la Conférence à sa 98e session (2009), l'une des ripostes proposées à la crise consiste à «reconnaître que les coopératives sont sources d'emplois dans nos communautés, qu'il s'agisse de très petites entreprises ou de grandes multinationales, et fournir un appui adapté à leurs besoins».

448. Dans le cadre de la présente étude d'ensemble, la commission examine pour la première fois les mesures adoptées par les Etats Membres pour donner effet aux dispositions de la recommandation. Le questionnaire qui a été envoyé aux gouvernements les invitait à communiquer des renseignements sur l'établissement d'un cadre politique et juridique propice au développement des coopératives. Les réponses au questionnaire ont fourni des informations précieuses sur le rôle des coopératives dans la mise en place et le développement d'activités lucratives et d'emplois durables et décents. Dans un contexte de crise économique mondiale, il est opportun d'examiner les coopératives sous leur aspect d'entreprises d'entraide et de noter qu'elles résistent mieux que les autres à la crise et continuent à stimuler la croissance économique [2].

2. Liens avec d'autres normes internationales favorisant l'identité coopérative

449. La recommandation n° 193 et deux autres instruments internationaux ont contribué à l'élaboration d'un cadre pour le mouvement coopératif: la Déclaration sur l'identité coopérative, adoptée en 1995 par l'Alliance coopérative internationale, et les Directives visant à créer un environnement propice au développement des coopératives, établies en 2001 par l'Organisation des Nations Unies.

a) Instruments internationaux

450. A sa vingt-troisième session (1968), l'Assemblée générale des Nations Unies a demandé au Conseil économique et social (ECOSOC) d'examiner le rôle des coopératives dans le développement économique et social. A cette occasion, l'ECOSOC a appelé l'attention sur l'importance d'une collaboration étroite entre le Secrétaire général de l'ONU, l'OIT, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et l'Alliance coopérative internationale (ACI) en vue de la formulation d'un programme d'action concerté dans le secteur coopératif. Le Comité mixte pour la promotion des coopératives agricoles, créé en 1971, a bénéficié dès 1973 d'un champ d'action élargi à toutes les catégories et formes de coopératives. En 1989, afin de tenir compte des changements touchant les coopératives, et dans le même temps renforcer son action au niveau international, le comité mixte a redéfini ses objectifs et a changé de nom pour devenir le Comité pour la promotion et le progrès des coopératives (COPAC). Il a pour membres l'ONU, la FAO, l'OIT et deux organisations non gouvernementales, à savoir l'ACI et la Fédération internationale des producteurs agricoles (FIPA).

451. En 2001, le COPAC a été chargé d'élaborer des directives visant à favoriser le développement des coopératives. Ces directives, adoptées la même année par l'Assemblée générale des Nations Unies [3], contiennent des recommandations sur la politique concernant les coopératives et le mouvement coopératif, notamment sur la reconnaissance de l'utilité publique des coopératives, les dispositions appropriées en

[2] J. Birchall et L.H. Ketilson: *Resilience of the cooperative business model in times of crisis*, Sustainable Enterprise Programme, BIT, Genève, 2009.

[3] *Directives visant à créer un environnement propice au développement des coopératives*, Assemblée générale des Nations Unies, cinquante-sixième session, 2001.

matière juridique et administrative et concernant le règlement des litiges, la recherche, les statistiques et l'information, l'éducation, l'octroi de fonds publics pour soutenir les coopératives et mécanismes institutionnels de collaboration et de partenariat.

452. En 2008, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution n° 62/128 sur le rôle des coopératives dans le développement social. La résolution met l'accent sur leur contribution au développement, à l'élimination de la pauvreté et à la création de moyens de subsistance durables dans divers secteurs économiques, en milieu rural aussi bien qu'urbain. Par ailleurs, elle engage les gouvernements, ainsi que les organisations internationales et les institutions spécialisées compétentes, agissant en collaboration avec les organisations coopératives nationales et internationales, à prendre des mesures pour soutenir le développement des coopératives. Parmi ces mesures sont cités au paragraphe 4 *c)* l'instauration d'un partenariat effectif entre les pouvoirs publics et le mouvement coopératif, dans le cadre par exemple de conseils ou autres organes consultatifs mixtes, l'application d'une meilleure législation, l'échange de bonnes pratiques, la formation, l'assistance technique et le renforcement des capacités des coopératives, surtout en matière de gestion, d'audit et de commercialisation.

453. Fondée à Londres en 1895, l'Alliance coopérative internationale (ACI) est une organisation non gouvernementale indépendante qui a adopté la Déclaration sur l'identité coopérative en 1995. L'ACI regroupe, représente et assiste les coopératives du monde entier. Elle compte actuellement 223 membres dans 85 pays, et dans tous les secteurs de l'économie, ce qui représente plus de 800 millions de personnes dans le monde entier. La déclaration de l'ACI offre une illustration de la contribution d'organismes non étatiques à l'élaboration de nouvelles règles internationales.

454. Dans l'extrait de la déclaration de l'ACI sont énoncés les sept principes coopératifs qui sont repris au paragraphe 3 *b)* de la recommandation n° 193: adhésion volontaire et ouverte à tous; pouvoir démocratique exercé par les membres; participation économique des membres; autonomie et indépendance; éducation, formation et information; coopération entre les coopératives; et engagement envers la communauté. Conformément à l'idéal coopératif, le fait que les membres choisissent librement de travailler ensemble est l'une des clés de leur motivation et la base de la création d'une coopérative. Si l'un de ces principes n'est pas respecté, le mécanisme coopératif, de ce fait défaillant, ne peut pas fonctionner correctement.

455. On entend par exercice du pouvoir démocratique le fait que les membres d'une coopérative ont tous le même droit de vote selon la règle «un membre, une voix». Leur participation économique se traduit par une contribution à parts égales au capital de leur coopérative, une partie de celui-ci constituant habituellement la propriété indivisible de la coopérative. Quant à l'autonomie et à l'indépendance, elles sont préconisées pour qu'il n'y ait pas d'ingérence dans les activités des coopératives et que leur libre arbitre soit préservé. Ces quatre premiers principes sont les fondements sans lesquels une coopérative perdrait son identité. Ils garantissent les conditions dans lesquelles les membres contribuent, possèdent, contrôlent la coopérative, bénéficient et se partagent les risques économiques et financiers. L'éducation, la formation et l'information sont des moyens d'action qui permettent aux membres des coopératives de contribuer pleinement au développement et à la promotion de celles-ci. La coopération entre les coopératives est une stratégie d'entreprise qui mène au renforcement, tant au niveau national qu'international, du mouvement coopératif sans lequel les coopératives seraient vulnérables du point de vue économique. Les coopératives devraient par ailleurs avoir la possibilité de se fédérer, en particulier pour rester compétitives et pouvoir défendre leurs propres intérêts. Le dernier principe, qui est celui de l'engagement envers la communauté, présuppose la contribution des coopératives au développement durable, ce

qui pourrait engager leur responsabilité s'agissant des problèmes mondiaux reconnus comme la protection de l'environnement, la justice sociale et le travail décent, ainsi que la réduction de la pauvreté, mais toujours dans le cadre approuvé par leurs membres.

b) Instruments régionaux

456. Ces dernières années, en réponse à la mondialisation et à l'intensification de la concurrence, des organisations régionales se sont attachées à mettre au point une législation sur les coopératives devant servir de modèle pour les lois nationales en la matière dans les différents Etats Membres. En 2003, par exemple, le Conseil de l'Union européenne a adopté le Règlement (CE) n° 1435/2003 relatif au statut de la société coopérative européenne, lequel constitue le cadre législatif de la coopérative transnationale [4].

457. Les seize Etats membres de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA) proposent d'adopter un acte uniforme relatif aux sociétés coopératives. Cet instrument fournirait un cadre légal commun à tous les membres de l'OHADA, ce qui renforcerait la sécurité pour les activités des coopératives et leurs relations avec leurs partenaires tout en préservant leurs caractéristiques spécifiques [5].

458. La «Ley marco para las cooperativas de América Latina», une loi-cadre sur les coopératives, a été adoptée en 2008 par l'ACI-Americas. Elle a été élaborée conjointement par l'OIT ainsi que d'autres parties prenantes. La loi-cadre reflète les dispositions de la recommandation n° 193 et contient 102 articles établissant des dispositions sur des questions générales, les statuts, les membres, les modes d'intégration sociale, les organes de la coopérative, la dissolution et la liquidation. Un statut des coopératives du MERCOSUR a été proposé en avril 2008 [6].

c) Instruments de l'OIT

459. Le préambule de la recommandation n° 193 renvoie à la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail, 1998, ainsi qu'aux conventions, fondamentales et autres, auxquelles elle est étroitement liée, notamment les instruments visés par la présente étude d'ensemble. Parmi les moyens d'action évoqués, les paragraphes 4 et 5 de la recommandation préconisent l'adoption de mesures visant à créer et à développer des activités génératrices de revenus et des emplois décents et durables, mais aussi la satisfaction des besoins des adhérents des coopératives, y compris de ceux des groupes défavorisés afin de les insérer dans la société, ce qui va dans le sens des objectifs de la convention n° 122.

460. Au regard de la convention n° 142, la recommandation n° 193 reconnaît que la formation et le développement de compétences techniques et professionnelles jouent un rôle essentiel dans la promotion des coopératives (paragraphe 8 (1) *f)*). Elle appelle à l'amélioration de l'accès des adhérents, des travailleurs et des gestionnaires aux technologies de l'information et de la communication et, au paragraphe 8 (1) *e)* et *h)*, se réfère à la formation comme moyen d'améliorer le niveau de productivité et de compétitivité des coopératives ainsi que la qualité des biens et des services qu'elles produisent.

[4] *Journal officiel* de l'Union européenne n° L 207 du 18 août 2003, pp. 1-24.

[5] Finalisation du projet d'acte uniforme de l'OHADA relatif aux sociétés coopératives: http://www.ohada.com/AUSCM/.

[6] http://www.mercosur.coop/recm/spip.php

461. La commission note que le lien entre la création d'emplois et les petites et moyennes entreprises (PME) est évident dans la plupart des pays. En sachant que la majorité des coopératives sont des PME, il en découle que les politiques de promotion des PME s'appliquent également aux coopératives. La recommandation n° 189 établit clairement dans son paragraphe 4 que ses dispositions s'appliquent à toutes les branches d'activité économique et à toutes les formes de petites et moyennes entreprises, quel qu'en soit le type de propriété (sociétés privées et publiques, coopératives, partenariat, entreprises familiales, entreprises individuelles). L'adoption de la recommandation n° 193 vient réaffirmer l'importance du statut juridique des coopératives, qui doit être distingué de celui d'autres entités économiques.

462. La commission note que presque tous les gouvernements ont fait état de l'adoption d'une politique de promotion des coopératives. Cependant, dans leurs réponses, les gouvernements n'indiquent pas clairement si ces politiques de promotion s'appliquent à toutes les PME, y compris les coopératives, ou si une distinction est établie entre ces deux formes d'entreprises. Le paragraphe 8 (1) *a)* de la recommandation appelle à la promotion concertée des normes fondamentales du travail de l'OIT et de la Déclaration de 1998 «pour tous les travailleurs des coopératives sans distinction d'aucune sorte». Le paragraphe 8 (1) *b)* évoque la nécessité de lutter contre les «pseudo-coopératives» en faisant en sorte que les coopératives ne puissent pas être créées ni utilisées aux fins de se soustraire à la législation du travail. Les coopératives ne doivent pas servir à établir des «relations de travail déguisées». Les politiques nationales devraient permettre de lutter contre les «pseudo-coopératives» qui violent les droits des travailleurs, notamment en veillant à ce que le droit du travail soit appliqué dans toutes les entreprises. La commission relève que la recommandation n° 193 anticipe sur les orientations données dans la recommandation (n° 198) sur la relation de travail, 2006, laquelle a pour objet de définir clairement les droits et devoirs des parties à la relation de travail et de lutter contre les tentatives visant à déguiser la relation de travail, qui peuvent être à l'origine de la création de «pseudo-coopératives».

463. A cet égard, la commission note les préoccupations exprimées par trois confédérations syndicales du Pérou concernant la loi n° 27626 relative aux coopératives d'emploi temporaire, dont la fonction est de faciliter la fourniture de main-d'œuvre aux entreprises clientes. La Confédération générale des travailleurs du Pérou (CGTP) indique que le recours à cette forme de coopératives encourage le contournement de la législation du travail. La commission note également les inquiétudes exprimées par la Confédération générale du travail (CGTC) de Colombie au sujet de l'accroissement du nombre de «pseudo-coopératives» en tant que *Falsas cooperativas de trabajo asociado* dont l'apparition s'accompagne souvent de la destruction d'emplois et de licenciements collectifs. La sous-traitance à des coopératives de travail associé a permis à certaines entreprises d'abaisser leurs coûts en réduisant le nombre de travailleurs au bénéfice d'un contrat de travail en ne versant aucune cotisation de sécurité sociale pour ces travailleurs et en évitant la protection de la législation du travail. La commission prend note des dispositions de la législation auxquelles fait référence le gouvernement de la Colombie concernant les formes de coopératives, et en particulier la compensation versée en contrepartie du travail, qui est assimilée à une rémunération sur la base du travail accompli par les personnes travaillant pour ces «pseudo-coopératives» [7]. Le gouvernement de la Colombie indique qu'un nouveau cadre législatif régissant les

[7] Décret n° 3553 du 16 septembre 2008 portant application de la loi n° 1233 du 22 juillet 2008 concernant les cotisations de sécurité sociale des coopératives et précoopératives de travail associé, décret n° 4588 du 27 décembre 2006 règlementant l'organisation et le fonctionnement des coopératives et précoopératives de travail associé.

coopératives de travail associé va permettre d'introduire la notion de travail décent conformément aux principes de l'OIT et de créer des instruments efficaces pour assurer un contrôle de l'Etat.

464. Dans ses observations, la Confédération italienne des syndicats de travailleurs (CISL) souligne que le contexte juridique et politique est de moins en moins favorable aux coopératives, en particulier aux plus petites d'entre elles qui se heurtent à des difficultés lorsqu'il s'agit d'accès au crédit ou aux marchés publics. Afin de renforcer le mouvement coopératif, de protéger les droits des travailleurs et de favoriser leur participation au mouvement syndical, la CISL réaffirme qu'il faut mettre en place une surveillance efficace de la législation du travail. La commission prend note du protocole, signé en 2007 entre le ministère du Travail, le ministère du Développement économique et les représentants des partenaires sociaux et des coopératives, qui est destiné à introduire une surveillance renforcée et des sanctions pour les pseudo-coopératives. La commission note que, d'après la CISL, le protocole ne semble pas avoir été appliqué depuis 2008. La commission prend note également des observations formulées par la Confédération des coopératives italiennes (CONFCOOPERATIVE) qui propose la mise au point de techniques visant à mieux informer sur les coopératives aux niveaux national, régional et international.

465. Par conséquent, la commission souligne l'importance de veiller à l'application des lois du travail afin d'éviter la création de «pseudo-coopératives» qui n'ont pour objectif que d'accéder à certains avantages au niveau de la fiscalité ou de la sécurité sociale, qui sont normalement accordés aux coopératives de par leur statut particulier, tout en évitant ainsi l'application de la législation du travail. De telles pratiques doivent être combattues et éradiquées, en particulier s'agissant des coopératives de travailleurs.

3. Champ d'application de la recommandation

a) Mise en place d'un cadre national propice à la création et à la promotion des coopératives

466. Il ressort des réponses au questionnaire que les gouvernements sont tout à fait conscients du rôle des coopératives dans la création d'emplois, dans l'intégration des catégories les plus vulnérables de la population et, en particulier, dans la croissance économique. Dans le préambule de la recommandation, il est reconnu «l'importance des coopératives pour la création d'emplois, la mobilisation des ressources et la stimulation de l'investissement, ainsi que leur contribution à l'économie». Il est également reconnu que les coopératives existent sous différentes formes – coopératives de consommation, coopératives financières, coopératives d'habitation, de main-d'œuvre, de services – et il est précisé que la recommandation «s'applique à toutes les catégories et formes de coopératives» (paragraphe 1). En outre, en facilitant la pleine participation des groupes vulnérables au développement local, les coopératives sous toutes leurs formes contribuent au plein emploi et à une meilleure intégration sociale.

467. Dans leurs réponses, la plupart des gouvernements indiquent que les politiques des pouvoirs publics sont destinées à promouvoir le développement de coopératives et à instaurer un environnement propice à leurs activités. Il s'agit, entre autres moyens, d'établir les cadres juridique et institutionnel appropriés de manière à faciliter la création des coopératives et à assurer le bon fonctionnement et la viabilité de celles-ci en adoptant ou en modifiant certains règlements et en supprimant les obstacles à leur participation à certains secteurs économiques. A des degrés divers, les Etats Membres ont indiqué qu'ils avaient adopté des mesures de promotion, modernisé leur législation

ou établi un nouveau cadre juridique pour se conformer aux dispositions de la recommandation.

i) Identité coopérative

468. La commission relève que les politiques nationales doivent être conformes aux valeurs et principes coopératifs, tels qu'ils figurent au paragraphe 3 *a)* et *b)* de la recommandation, en vertu desquels il faut en particulier protéger efficacement et renforcer l'autonomie économique et financière des coopératives.

469. A cet égard, la commission note avec intérêt que, d'après les réponses qu'elle a reçues, les pays font, dans leur grande majorité, référence aux principes coopératifs dans leur législation tandis que la plupart des pays d'Amérique latine et d'Europe, ainsi que des pays comme la Chine et l'Inde, y mentionnent l'identité coopérative dans leur législation. En Turquie, la législation relative aux coopératives est en cours de révision. La commission exprime l'espoir que cette législation soit conforme aux valeurs et principes énoncés dans la recommandation. La loi canadienne du 31 mars 1998 sur les coopératives met l'accent, dans son article 7 (1), sur les principes coopératifs reconnus sur le plan international. Au Mali, la loi n° 01076 du 18 juillet 2001 régissant les sociétés coopératives dispose à l'article 2 que: «[l]es sociétés coopératives adhèrent aux principes coopératifs que sont l'adhésion libre, la gestion démocratique, l'équité dans la répartition éventuelle des résultats économiques, l'intérêt limité au capital, l'éducation et l'intercoopération. Leurs statuts y font expressément référence.» L'Union générale des travailleurs du Portugal (UGT) indique que le programme de développement des coopératives a été mis en place pour aider à la création de nouvelles coopératives et promouvoir le développement des objectifs des coopératives, de leurs fédérations et de leurs confédérations.

470. Au paragraphe 4, la recommandation insiste sur l'importance de la promotion du «potentiel des coopératives dans tous les pays, quel que soit leur niveau de développement», afin d'aider celles-ci et leurs adhérents à, notamment, créer et développer des activités génératrices de revenus et des emplois décents et durables. La recommandation en appelle par ailleurs aux gouvernements pour qu'ils prennent des dispositions spéciales en faveur des groupes défavorisés et qu'ils facilitent l'intégration des activités économiques informelles dans l'économie formelle (paragraphe 5).

ii) Le rôle des gouvernements dans la promotion des coopératives

471. La recommandation invite les gouvernements à mettre en place un cadre juridique propice au développement des coopératives, à adopter des mesures d'incitation et à établir des programmes et des institutions visant à promouvoir les activités coopératives.

Cadre législatif

472. Conformément au paragraphe 6 de la recommandation, les gouvernements devraient «mettre en place une politique et un cadre juridique favorables, conformes à la nature et à la fonction des coopératives et fondés sur les valeurs et principes coopératifs». En clair, on attend des gouvernements qu'ils adoptent une politique favorable à l'établissement de coopératives et qu'ils mettent en place un cadre juridique et institutionnel approprié.

473. Le principal objectif de la législation sur les coopératives est de mettre en place un cadre juridique dans lequel les coopératives peuvent fournir des services à leurs membres tout en conservant leur autonomie. Ce cadre englobe, d'une part, la législation sur les coopératives au sens strict du terme (c'est-à-dire les lois et règlements concernant les coopératives et leur règlementation interne) et au sens large (droit du travail, droit de

la concurrence, droit fiscal, règles comptables et mécanismes d'application de la législation sur les coopératives) et, d'autre part, les constitutions nationales et les normes régionales et internationales applicables.

474. La législation sur les coopératives peut prendre différentes formes: dispositions constitutionnelles concernant les coopératives, dispositions de droit commun ou règlements sectoriels. Une étude, en cours, menée par le BIT a recensé 59 constitutions faisant référence explicite aux coopératives. En République de Corée, l'article 123 de la Constitution garantit le développement des coopératives en facilitant l'organisation indépendante de personnes travaillant dans des PME du secteur de l'agriculture et de la pêche. En Turquie, c'est à l'article 171 que la Constitution de 1982 mentionne les coopératives et dispose que, dans l'intérêt de l'économie nationale, le gouvernement prend des mesures pour promouvoir celles-ci, en particulier lorsqu'elles ont pour objectifs l'accroissement de la production et la protection des consommateurs. En Italie, le rôle social des coopératives est évoqué à l'article 45 de la Constitution: «La République reconnaît la fonction sociale de la coopération à caractère de mutualité et ne visant pas à la spéculation privée. La loi aide et favorise son développement par les moyens les plus appropriés et en assure, par les contrôles opportuns, le caractère et les finalités (…).»

475. Dans la République bolivarienne du Venezuela, l'article 308 de la Constitution de 1999 prévoit que l'Etat protège et favorise les coopératives. Quant à la Bolivie, sa Constitution datant de 2009 dispose, à l'article 55, que le système coopératif est fondé sur les principes de la solidarité, de l'égalité, de la réciprocité et de l'équité.

476. La commission note la tendance, dans plusieurs Etats, à favoriser les coopératives sociales. Ces coopératives ont pour but de fournir un service social soit au public soit à leurs membres. Elles regroupent différentes parties prenantes, telles que les bénéficiaires de services sociaux, les prestataires d'assurance-prévoyance, les municipalités ou encore les membres du corps médical. Dans certains pays, les coopératives sociales favorisent l'insertion de catégories particulières de la population, telles que les handicapés et les chômeurs.

477. En Espagne, les coopératives à vocation sociale (coopératives mixtes d'intégration sociale en Catalogne, coopératives d'intégration sociale dans les communautés valenciennes et le Pays basque) ont pour objectif d'employer ceux qui sont systématiquement exclus du marché du travail, des personnes atteintes d'handicaps reconnus ou des personnes ayant des difficultés à s'intégrer socialement. Selon l'article 106 de la loi du 16 juillet 1999, les coopératives sociales sont des associations à but non lucratif, leur intérêt au capital étant limité au taux de l'intérêt légal.

478. En Italie, la législation sur les coopératives offre un bon exemple d'innovation et de développement, en particulier pour ce qui est des dispositions concernant les coopératives à vocation sociale. Dans la pratique, ces dernières ont de très bons résultats sur le plan économique et en matière d'emploi et sont présentes dans la quasi-totalité des secteurs économiques. En novembre 1991, la loi n° 381 a mis en place un cadre juridique pour cette forme de coopérative qui est apparue de manière autonome. En particulier, elle a créé un nouveau type de coopérative dénommé «coopérative sociale» et a établi une distinction entre deux catégories: les coopératives fournissant des services sociaux, sanitaires ou éducatifs type A et celles qui se chargent de l'insertion professionnelle de catégories de personnes défavorisées type B. Dans son article premier, la loi n° 381 reconnaît expressément que ces coopératives agissent dans «l'intérêt général aux fins du progrès humain et de l'intégration sociale des citoyens». Par ailleurs, la loi prévoit une catégorie de membres qui ne sont actifs que sur une base volontaire, ainsi que

l'instauration de relations favorisées entre les coopératives sociales et les services de l'administration publique.

479. Une législation de portée générale complétée par des règlements administratifs peut aussi être utilisée pour couvrir tous les types de coopératives au niveau national: il s'agit de la forme la plus courante de législation sur les coopératives que l'on trouve par exemple à Bahreïn [8], au Burkina Faso [9], à Madagascar [10], au Maroc [11], au Mozambique [12], en Nouvelle-Zélande [13], au Sénégal [14], au Soudan [15] et en Uruguay [16].

480. Le syndicat polonais, indépendant et autogéré, «Solidarité» (SOLIDARNOŚĆ) fait référence à la loi du 27 avril 2006 sur les coopératives sociales, qui établit en Pologne une solution spéciale et un mécanisme permettant de créer des emplois et de favoriser la réinsertion sociale des groupes vulnérables de la population comme les jeunes, les femmes et les pauvres.

481. Dans d'autres pays, une législation sectorielle régit les coopératives dans les différents secteurs coopératifs comme le logement et l'agriculture dans la République arabe syrienne [17], la pêche en Mauritanie [18] et l'agriculture en Grèce [19]. En Tunisie, la loi n° 2005-94 du 18 octobre 2005 s'applique aux sociétés mutuelles de services agricoles et le gouvernement indique, dans son rapport, que la législation sur les coopératives est en cours de révision en vue de favoriser l'emploi dans ce secteur. Le gouvernement de la Chine a signalé que la loi sur les coopératives agricoles spécialisées, qui est entrée en vigueur en juillet 2007, a été formulée en fonction de la situation actuelle de la Chine et sur la base de la pratique des principes fondamentaux du mouvement coopératif international.

482. Certains chapitres de codes d'application générale comme le Code des sociétés de la Belgique [20] et le Code rural français [21] contiennent des dispositions relatives aux coopératives.

483. Dans les Etats fédéraux, la législation sur les coopératives peut prendre différentes formes, notamment celle d'une législation générale sur les coopératives promulguée au

[8] Loi n° 24 de 2000 réglementant les associations coopératives.

[9] Décret n° 2004-039 du 11 février 2004 fixant les modalités d'application de la loi n° 014/99/AN du 15 avril 1999 portant réglementation des sociétés coopératives et groupements au Burkina Faso.

[10] Loi n° 99-004 du 21 avril 1999 relative aux coopératives.

[11] Loi n° 1-93-166 du 10 septembre 1993 modifiant la loi n° 24-83 fixant le statut général des coopératives.

[12] L'Assemblée de la République a adopté une nouvelle loi sur les coopératives le 30 avril 2009.

[13] Loi de 1996 sur les sociétés coopératives, qui incorpore la loi de 1908 sur les associations professionnelles et de prévoyance dans le droit des sociétés.

[14] Loi n° 83-07 du 28 janvier 1983 portant statut général des coopératives et décret n° 83-320 du 25 mars 1983 fixant les conditions d'application de la loi n° 83-07.

[15] Loi de 2003 sur les sociétés coopératives.

[16] Loi n° 18407 du 24 octobre 2008 régissant les sociétés coopératives.

[17] Loi n° 17 de 2007 sur les coopératives de logement; loi n° 21 de 1947 sur les coopératives agricoles et loi n° 317 de 1958 sur les associations coopératives.

[18] Loi n° 96-10 du 25 janvier 1996 modifiant la loi n° 67-171 du 18 juillet 1967 relative aux coopératives de pêche artisanale et aux coopératives de crédit et d'épargne à la pêche artisanale.

[19] Loi n° 2810 du 8 mars 2000 sur les organisations coopératives agricoles, modifiée par la loi n° 3399 de 2005.

[20] Code des sociétés, Livre VII, Titre I: Dispositions communes à toutes les sociétés coopératives.

[21] Article L 521-1 du Code rural concernant les sociétés coopératives agricoles.

niveau fédéral, que ne viennent pas compléter des lois édictées par chaque Etat à titre individuel. Il peut aussi exister une législation sur les coopératives au niveau de chaque Etat comme en Australie. En Australie-Méridionale, le cadre législatif du mouvement coopératif se compose de la loi de 1996 sur les coopératives et de la loi de 1991 sur les coopératives de logement. Ces deux textes reprennent les principes coopératifs énoncés dans l'annexe de la recommandation n° 193.

484. En 2002, l'Inde a promulgué une nouvelle législation concernant les sociétés coopératives qui opèrent dans plusieurs Etats. Le gouvernement a par ailleurs indiqué que plusieurs gouvernements d'Etats ont mis en place un cadre législatif réglementant les activités des coopératives. La commission prend note de la déclaration du comité de l'Organisation de l'Inde des fabricants (AIMO) pour le Bengale-Occidental, selon laquelle les principes énoncés dans la recommandation n° 193 sont tous repris dans la loi sur les sociétés coopératives mais que leur mise en œuvre laisse beaucoup à désirer. L'AIMO fait état de pratiques abusives des banques coopératives et demande une meilleure application de la loi pour faire en sorte que les coopératives puissent jouer leur rôle utile dans la société.

485. Au Canada, les coopératives doivent être établies en vertu du droit provincial ou fédéral avant de pouvoir acquérir un statut juridique. Elles peuvent être créées en vertu de la législation provinciale qui prévoit leur statut et leur mode de fonctionnement, ou conformément à la loi canadienne du 31 mars 1998 sur les coopératives, lorsque leurs activités concernent plus d'une province. La loi canadienne régit l'établissement de coopératives au niveau fédéral. Dans certains cas, la législation n'est applicable que si elle est complétée par une réglementation portant sur les secteurs visés et qui a été approuvée par les pouvoirs publics.

486. Comme la commission tient à le rappeler, il est important d'accorder un traitement «pas moins favorable que celui accordé aux autres formes d'entreprises et organismes sociaux aux coopératives» tout en respectant leurs caractéristiques, notamment en ce qui concerne la formation de leur capital et leur gouvernance, et de formuler des lois et des politiques qui tiennent compte de l'organisation de la coopération entre leurs membres dont l'objectif est de promouvoir leurs intérêts économiques, sociaux et culturels par la création d'une entreprise. Pour ce qui est du paragraphe 7 (2) de la recommandation n° 193, le respect des caractéristiques d'une coopérative devrait se traduire par une limitation de la réglementation au mode d'organisation de celle-ci, quelles que soient ses activités.

Mesures d'incitation

487. Selon le paragraphe 6 *a)* de la recommandation, l'établissement d'«un cadre institutionnel permettant un enregistrement des coopératives aussi rapide, simple, peu coûteux et efficace que possible» est vital pour le développement de ces dernières. En outre, les services d'appui aux coopératives sont destinés à renforcer, à faciliter ou à améliorer les activités des bénéficiaires ou des utilisateurs en leur fournissant l'accès à l'information dont ils peuvent manquer. Parmi ces services, on compte: les services commerciaux de conseil aux entreprises, les services de comptabilité et les outils de gestion, les services d'entraide, les facilités de crédit et les programmes de formation.

488. La recommandation insiste sur le principe de l'égalité de traitement entre les coopératives et les autres types d'entreprises. Les gouvernements devraient faire en sorte que les coopératives bénéficient «de conditions conformes à la législation et à la pratique nationales, qui ne soient pas moins favorables que celles dont bénéficient les autres formes d'entreprise et d'organisation sociale» (paragraphe 7 (2)) tout en préservant la nature et les caractéristiques de l'identité coopérative, en particulier dans le domaine

fiscal. La commission note que la distinction entre l'activité et la forme de l'entreprise est de plus en plus largement respectée. C'est le cas au Mexique avec la loi d'avril 2009 sur les coopératives d'épargne et de crédit, qui fait une distinction nette entre l'activité bancaire et la forme de l'entreprise exerçant cette activité.

489. Selon les termes du paragraphe 7 (2) de la recommandation n° 193, les gouvernements «devraient prendre, s'il y a lieu, des mesures d'appui en faveur des activités des coopératives qui concernent certains objectifs des politiques sociales et publiques tels que la promotion de l'emploi ou la mise en œuvre d'activités qui s'adressent aux groupes ou régions défavorisés. Ces mesures pourraient inclure, entre autres et autant que possible, des avantages fiscaux, des prêts, des dons, des facilités d'accès aux programmes de travaux publics et des dispositions spéciales en matière de marchés publics». Ces mesures devraient être adoptées après consultation des organisations de coopératives ainsi que des organisations d'employeurs et de travailleurs concernées.

490. La commission note que de nombreux gouvernements font état de mesures d'appui spécifiques qui ont été adoptées en vue de la promotion et du développement des coopératives. Le gouvernement de la République de Corée par exemple indique que, suite à l'adoption de la loi de 1994 sur les coopératives agricoles et de la loi de 2000 sur les coopératives forestières, il a pris des mesures visant à promouvoir le développement des coopératives. Celles-ci bénéficient d'avantages fiscaux, y compris de plus faibles taux d'imposition sur le revenu, d'une exonération de la taxe à la valeur ajoutée pour les biens et services fournis et d'une exemption du paiement de la taxe scolaire. L'Etat et les pouvoirs publics devraient aussi faciliter l'accès des coopératives aux prêts bancaires. En Chine, le gouvernement a mis en place un système de microcrédit pour toute personne désireuse de créer une coopérative.

491. Dans son programme de développement rural pour 2007-2013, le gouvernement de la Slovénie souligne qu'il faut créer un environnement propice au développement des coopératives par l'application de mesures non moins favorables que celles dont bénéficient d'autres formes d'entreprises.

Programmes et institutions

492. En vertu du paragraphe 11 de la recommandation, «[l]es gouvernements devraient faciliter l'accès des coopératives à des services d'appui en vue de les renforcer et d'améliorer leur viabilité économique et leur capacité de créer des emplois et de générer des revenus. (…) Lorsque cela est possible, ces services devraient inclure ce qui suit: *a)* programmes de mise en valeur des ressources humaines; *b)* recherche et conseil en gestion; *c)* accès au financement et à l'investissement; *d)* comptabilité et audit; *e)* information en matière de gestion; *f)* information et relations publiques; *g)* conseil sur les technologies et innovations; *h)* conseils juridiques et fiscaux; *i)* services d'appui à la commercialisation; *j)* autres services d'appui le cas échéant».

493. Au Canada, l'Initiative de développement coopératif (IDC) est un nouveau programme du gouvernement destiné à aider les personnes à fonder des coopératives et à effectuer des recherches et à tester de nouveaux modes d'utilisation du modèle coopératif. L'IDC comporte deux composantes: le volet «services conseils» pour une assistance technique aux groupes souhaitant créer de nouvelles coopératives et le volet «innovation et recherche» pour ceux qui ont besoin d'une assistance dans la gestion des coopératives existantes. Cette composante du programme est prise en charge conjointement par le Conseil canadien de la coopération et de la mutualité et par l'Association des coopératives du Canada.

494. D'après les renseignements fournis par le gouvernement des Etats-Unis, le programme Rural Business-Cooperative Service (RBS) offre un soutien aux coopératives dans les domaines de la recherche, de la gestion et de la commercialisation. Il assure également l'établissement de services d'éducation et de formation professionnelle à l'intention des agriculteurs et des travailleurs ruraux. Il publie des études sur des questions financières, juridiques et de politique générale, en soulignant les dernières tendances économiques, lesquelles constituent une importante source de données pour les coopératives. Le 8 avril 2009, le Département de l'agriculture a mis au point une nouvelle base de données qui permettra de mesurer l'effet des coopératives sur le développement économique.

495. Dans les Emirats arabes unis, le département des coopératives au ministère des Affaires sociales est chargé de promouvoir les activités des coopératives et d'établir des programmes visant à sensibiliser un large public au potentiel économique des coopératives. Une stratégie conçue pour étendre le champ des activités coopératives, qui est en cours d'élaboration au ministère des Affaires sociales, permettra la création de coopératives dans de nouveaux secteurs comme l'agriculture, le tourisme et les services aux particuliers.

496. Certains pays d'Amérique latine ont une approche décentralisée vis-à-vis des coopératives. En Equateur, conformément à l'arrêté ministériel n° 0747 du 23 août 2007, le ministère des Affaires sociales a décentralisé les services aux coopératives pour les transférer à ses bureaux régionaux et provinciaux. En Argentine, le comité directeur de l'Institut national des associations et de l'économie sociale compte parmi ses membres des représentants des provinces nommés par le pouvoir exécutif. Au Panama, l'Institut panaméen autonome des coopératives a établi des bureaux dans les provinces et conduit des études sur la promotion de types spécifiques de coopératives par région.

b) Développement des compétences pour les coopératives

497. Au paragraphe 8 de la recommandation n° 193, il est reconnu qu'il est fondamental de développer les compétences techniques et professionnelles de toutes les parties participantes aux activités des coopératives, notamment les membres, les travailleurs et les dirigeants de celles-ci, pour pouvoir favoriser leur participation active. L'expérience démontre que les coopératives qui attachent une grande importance à l'éducation et à la formation de leurs membres sont plus performantes.

498. Le gouvernement de l'Inde signale qu'il a mis en place un programme central d'éducation et de formation pour les coopératives par l'intermédiaire de l'Union nationale des coopératives de l'Inde (NCUI) et du Conseil national de la formation pour les coopératives (NCCT). Il accorde des subventions au NCCT qui mène un programme de formation en matière de coopératives dans le pays et également à la NCUI qui se charge d'exécuter le programme spécial d'intensification de l'éducation en coopérative dans les Etats où les activités coopératives sont peu développées.

499. Le gouvernement de la Grèce fait savoir que les coopératives de femmes bénéficient de programmes d'éducation et de formation financés par l'Union européenne, l'UNESCO et d'autres organisations internationales. Le gouvernement de la Slovénie rapporte que l'Union coopérative contribue à l'éducation et à la formation de ses membres et dispense des conseils juridiques dans les domaines nécessaires au développement de leurs activités.

500. En Indonésie, le décret n° 4/U/SKB/2000 concernant les coopératives et l'entrepreneuriat a été adopté conjointement par le ministère d'Etat aux Coopératives et aux Petites et moyennes entreprises et par le ministère de l'Education nationale. Il a pour

objectif de sensibiliser le public à la culture coopérative au moyen d'une formation professionnelle dispensée aux membres des coopératives. En Afrique du Sud, dans le cadre du Fonds national pour le développement des compétences, a été créé un mécanisme de financement favorisant l'acquisition de nouvelles compétences dans les coopératives, plusieurs programmes étant destinés aux groupes vulnérables de la population.

4. Rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs et des organisations coopératives

501. Les paragraphes 14 et 15 de la recommandation n° 193 appellent les organisations d'employeurs et de travailleurs et les organisations coopératives à prendre une part active dans la promotion des coopératives. Les organisations d'employeurs devraient contribuer à la promotion des coopératives en fournissant des services d'appui dans les différents domaines du développement des entreprises comme l'information, l'éducation, la formation, les conseils en gestion et autres services. Elles devraient par ailleurs aider les microentreprises de l'économie informelle à améliorer leur compétitivité, leur rentabilité et leur visibilité sur les marchés commerciaux en vue de favoriser leur intégration dans l'économie formelle. Les organisations d'employeurs devraient en outre, en collaboration avec des organisations de travailleurs et d'autres groupes intéressés, participer aux comités d'entreprise, aux équipes de travail et autres mécanismes établis aux niveaux central ou local pour examiner les problèmes touchant le secteur coopératif.

502. Le paragraphe 16 de la recommandation mentionne une liste non exhaustive de mesures que les organisations de travailleurs pourraient appliquer en faveur des travailleurs des coopératives telles que: des services d'aide à la création de coopératives, des services de conseils aux fins de l'exercice des droits des travailleurs et des services d'éducation et de formation.

503. En France, le Conseil supérieur de la coopération est un organe consultatif faisant rapport au Premier ministre qui est chargé de suivre l'ensemble des questions intéressant la coopération et de proposer toutes mesures utiles pour favoriser le développement de ses différents secteurs. Depuis mars 1997, le Conseil publie un rapport annuel consacré aux coopératives et à leur évolution qu'il rédige en étroite collaboration avec le Groupement national de la coopération (GNC) et ses quinze fédérations membres. Le Conseil est un organisme tripartite qui rassemble des représentants des coopératives, de l'administration publique et du parlement. Le GNC, qui réunit plusieurs organisations coopératives, est chargé de la promotion et de la défense de leurs intérêts communs aux niveaux national et international.

504. En Grèce, la Confédération panhellénique des unions de coopératives agricoles (PASEGES) coordonne les activités des coopératives agricoles grecques. Il a pour mission de promouvoir les coopératives, de représenter le mouvement coopératif auprès de l'Etat et des organisations internationales, de fournir des services d'éducation et de formation en coopérative et de dispenser des conseils sur la restructuration du secteur rural, de fournir un soutien financier et de mettre en œuvre des mesures de promotion pour les travailleurs ruraux.

505. En Slovaquie, l'Union des coopératives, créée en 1992, représente les intérêts de ses membres auprès des autorités nationales. En collaboration avec des établissements d'enseignement, elle participe à la conception et à l'exécution de programmes de formation et d'éducation destinés aux membres de coopératives.

506. Au Burkina Faso, le Conseil de concertation du mouvement coopératif est chargé, entre autres choses, de faire des propositions pour la promotion du mouvement coopératif. Il est composé de représentants des ministères, des ONG et de la Confédération paysanne du Faso.

507. La commission note que des structures mixtes de ce type, composées de représentants du gouvernement, d'organisations faîtières et d'autres acteurs (partenariats public-privé), sont de plus en plus présentes dans plusieurs pays. Leur principale mission est de conseiller les gouvernements sur les politiques en matière de coopératives.

508. Les organisations coopératives sont encouragées à établir une relation active avec les partenaires sociaux en vue de créer un climat favorable au développement des coopératives, à fournir des services d'appui technique et des services commerciaux et financiers, à investir dans la mise en valeur des ressources humaines et à représenter les coopératives au niveau international.

509. La mondialisation des relations et l'échange d'informations entre coopératives se sont révélés particulièrement avantageux. La recommandation appelle à une coopération internationale plus intense sous la forme d'échanges de renseignements sur les meilleures pratiques dans des domaines tels que la création d'emplois et la génération de revenus, la législation, les méthodes et techniques de formation, la technologie et les normes de produits en vue de favoriser les relations entre les institutions et organismes nationaux et internationaux impliqués dans le développement des coopératives (paragraphe 18).

510. Au Canada, le Conseil canadien de la coopération et de la mutualité a pour mission de créer un environnement propice au développement des coopératives francophones. Son rôle est de coordonner les orientations du mouvement coopératif francophone par rapport à ses enjeux stratégiques; d'agir en qualité de porte-parole pancanadien du mouvement coopératif auprès du gouvernement fédéral et des partenaires afin d'instaurer un cadre réglementaire et des programmes favorisant le développement du modèle coopératif.

Synthèse

Recommandation (nº 193)

- ✓ **La recommandation n° 193 établit un cadre spécifique pour la promotion et le développement des coopératives, en tant que source de création d'emplois et de revenus.**
- ✓ **Les coopératives sont des entités démocratiquement contrôlées par leurs membres sur la base «un membre, une voix».**
- ✓ **La commission met l'accent sur l'importance de combattre les «pseudo-coopératives» qui n'ont pour principal objectif que de bénéficier d'avantages fiscaux et d'éviter l'application de la législation du travail.**
- ✓ **Les politiques et les programmes destinés à promouvoir les coopératives devraient améliorer leur gestion spécifique et leurs compétences en matière de marketing ainsi que favoriser une bonne gouvernance.**

Partie B

Aperçu global des politiques de l'emploi

Chapitre I – Introduction

511. Comme il est indiqué dans la présentation du plan de l'étude, la partie B du rapport analyse l'information recueillie pour l'étude d'ensemble selon le cadre exposé ci-dessous.

512. La commission rappelle que toute étude d'ensemble vise avant tout à évaluer dans quelle mesure les Etats Membres se conforment aux normes pertinentes de l'OIT. L'objectif de la présente étude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi est d'évaluer les mesures prises par les Etats Membres pour atteindre l'objectif du «plein emploi, productif et librement choisi».

513. L'étude d'ensemble s'intéresse aussi aux aspects des conventions n^{os} 122 et 142 qui concernent les droits de l'homme, comme les droits au travail, à l'éducation et à la formation. La commission s'attend à ce que, pour donner effet à ces instruments, les Etats Membres prennent les mesures nécessaires pour réaliser et maintenir le plein emploi, productif et librement choisi. A cette fin, la commission suggère trois principaux moyens pour mieux appliquer la convention.

514. Premièrement, les Etats Membres devraient *s'engager politiquement* à réaliser le plein emploi, par des mesures législatives nationales ou des déclarations d'intention, telles qu'un plan national ou un cadre stratégique global.

515. Deuxièmement, les Etats Membres devraient *créer ou s'employer à créer les institutions* requises pour réaliser l'objectif du plein emploi. Il pourrait s'agir, par exemple, d'institutions propres à assurer l'égalité d'accès et la liberté de choix en matière d'emploi; de mécanismes permettant de consulter les partenaires sociaux et les parties concernées par les politiques de l'emploi; d'institutions de base du marché du travail, telles qu'un réseau de bureaux publics de placement pour favoriser l'adéquation entre l'offre et la demande d'emploi; d'institutions du secteur public et d'agences privées de recrutement et de placement des travailleurs, y compris des migrants; d'établissements d'enseignement et de formation qui permettent aux travailleurs d'acquérir les compétences requises pour un emploi productif; d'organismes de réglementation et d'institutions commerciales qui assurent la croissance des petites et moyennes entreprises et des coopératives.

516. Troisièmement, les Etats Membres devraient *faire tout leur possible, compte tenu de leur niveau de développement et de leur capacité économique*, pour réaliser et maintenir le plein emploi. Cela implique que les politiques macroéconomiques, commerciales, d'investissement et de promotion industrielle prennent, dans leur ensemble, en compte l'objectif du plein emploi et l'appuient; que des programmes pertinents soient mis en place pour favoriser la formation, le recyclage et le redéploiement des travailleurs; que des mesures soient prises pour favoriser la croissance

des petites et moyennes entreprises et des coopératives; et que des programmes ciblés soient utilisés pour remédier aux obstacles auxquels font face les groupes de travailleurs vulnérables et pour éliminer la discrimination sur le marché du travail. Cela suppose la création de bases de données qui prennent en considération les besoins régionaux.

517. En analysant la mesure dans laquelle les Membres ont pris les initiatives précitées, la commission vérifie, généralement, si les conditions requises pour atteindre le plein emploi sont réunies. La commission note que, en l'absence d'un engagement de fond, d'institutions essentielles et d'efforts concomitants sincères, la réalisation du plein emploi est peu probable de manière durable.

518. Néanmoins, la commission est consciente du fait que, même si les mécanismes et les institutions essentiels, la volonté politique optimale et les efforts requis sont présents, les résultats souhaités en matière d'emploi et de développement économique ne suivent pas toujours pour diverses raisons. En premier lieu, la qualité de l'action politique du pays membre peut être insuffisante, là encore pour diverses raisons: erreurs de bonne foi dans le choix des politiques; méconnaissance du contenu des politiques et des programmes les plus susceptibles de donner des résultats; manque de cohérence des politiques macroéconomiques et de l'emploi; surveillance et évaluation insuffisantes de l'incidence des politiques; ou, simplement, absence des compétences techniques requises pour bien concevoir et mettre en œuvre les politiques de l'emploi. On peut toutefois remédier de diverses manières à ces facteurs qui limitent l'efficacité de l'action, notamment en améliorant la connaissance de ce qui constitue le meilleur ensemble de politiques; en adoptant les mécanismes qui assurent la cohérence des politiques macroéconomiques et de l'emploi; en s'employant plus activement à apprendre par un processus continu de surveillance et d'évaluation des politiques; en offrant aux artisans une formation plus technique; et en faisant appel à l'assistance technique de l'OIT et d'autres organismes lorsque la capacité locale fait défaut.

519. Les instruments témoignent de ce souci d'efficacité des efforts politiques. C'est pourquoi non seulement les conventions et les recommandations traitées dans l'étude d'ensemble énoncent les conditions requises pour atteindre le plein emploi, mais elles donnent également des lignes directrices sur les principes d'élaboration de bonnes politiques, comme la nécessité d'assurer la cohérence des politiques, de consulter les intéressés, de recueillir et d'analyser des données sur les résultats en matière d'emploi, et de surveiller et d'évaluer constamment l'efficacité de ces politiques. Les recommandations, en particulier la recommandation (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, la recommandation (n° 169) concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires), 1984, et la recommandation (n° 195) sur la mise en valeur des ressources humaines, 2004, donnent des directives plus complètes sur les objectifs de bonnes politiques et sur les mesures à prendre pour les atteindre. Ces recommandations se dégagent en général de résultats de recherches empiriques effectuées par le BIT sur l'efficacité relative de différents types d'instruments de politique et des moyens ainsi mis en œuvre pour réaliser l'objectif du plein emploi.

520. L'étude d'ensemble vise à examiner des tendances statistiques pertinentes en matière d'emploi et de performance du marché du travail. Les indicateurs de la progression ou de la dégradation de la situation de l'emploi dans un pays intègrent notamment des données sur les tendances relatives: au taux de chômage et de sous-emploi, à la productivité du travail, aux salaires réels, à l'étendue de l'emploi informel, à l'importance des emplois peu rémunérés et précaires, aux décalages sur le marché du travail, y compris les niveaux de qualifications, aux niveaux de compétence de la population active, aux possibilités d'acquisition et de perfectionnement des compétences. Fournir des informations ventilées par sexe, âge, niveau d'études et niveau de

compétence, origine ethnique et autres variables différenciatrices comme l'incapacité physique et mentale et les difficultés d'apprentissage sert de base à la commission pour l'évaluation des mesures prises par un pays pour assurer l'égalité de chances en matière d'emploi.

521. Malheureusement, les données requises pour une telle étude exhaustive des tendances ne sont pas disponibles pour plusieurs pays en développement. La seule variable pour laquelle des données existent est le taux de chômage et son évolution dans le temps. Ces tendances du taux de chômage sont analysées au chapitre II de la présente partie.

522. Afin d'aborder la question des tendances du chômage, il convient de comprendre l'influence respective des principaux facteurs expliquant les variations du niveau de l'emploi. Il s'agit là d'un préalable essentiel à tout examen correct des implications au niveau décisionnel des tendances observées du niveau de l'emploi. L'autre préoccupation fondamentale doit être de clarifier l'importance relative de la politique de l'emploi parmi les différents facteurs explicatifs. Cet aspect doit être pris en considération pour évaluer la qualité et l'efficacité de tout train de mesures de politique de l'emploi.

523. Les tendances concernant le niveau du chômage permettent à la commission de mesurer objectivement les progrès accomplis et sont utiles pour faire un diagnostic. Les tendances négatives indiquent que les pays concernés exigent une attention particulière. Elles peuvent avoir plusieurs causes:

i) les pays ne sont pas assez déterminés à atteindre l'objectif du plein emploi et n'assurent pas un accès plus large à l'éducation et à la formation aux groupes à faibles revenus, notamment les pays où la répartition des revenus est très inégalitaire;

ii) ils sont déterminés à atteindre cet objectif, mais l'étendue et la qualité des moyens déployés à cet effet sont insuffisantes;

iii) nonobstant la volonté démontrée et les moyens pris, les résultats obtenus sont médiocres à cause de facteurs économiques incontrôlables, tels que l'effondrement des prix des produits de base ou une crise économique mondiale.

524. En revanche, les résultats positifs obtenus sont la preuve a priori que la volonté manifestée et les moyens pris sont suffisants. Les pays rentrant dans cette catégorie sont alors autant de «cas exemplaires» invoqués par la commission dans ses commentaires concernant la convention n° 122. Ces facteurs peuvent servir de cadre de référence à la commission pour inventorier les principes et les meilleures pratiques pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques dont peuvent s'inspirer les pays qui cherchent à améliorer l'efficacité du marché de l'emploi et de la main-d'œuvre.

525. Toutefois, la commission note que, dans certains cas, des tendances générales favorables en matière d'emploi ne sont pas pour autant associées aux cas exemplaires parce que les bons résultats enregistrés dans ce domaine sont simplement dus à une conjoncture économique favorable et non aux engagements de fond et aux efforts précités; c'est notamment le cas des petits pays riches en ressources. Heureusement, même si ce cas d'exception est toujours possible en théorie, il est assez rare en pratique. Il est peu probable qu'un pays, aussi riche en ressources soit-il, puisse maintenir un haut niveau d'emploi global à long terme s'il ne favorise pas le plein emploi. Qui plus est, il peut y avoir des lacunes dans d'autres dimensions de l'emploi, comme l'égalité de chances et de traitement de tous les travailleurs.

526. La commission note par ailleurs que, dans l'étude des politiques d'emploi, il est souvent difficile d'établir des liens de causalité entre telle politique et tels résultats en matière d'emploi. En outre, il existe des divergences d'opinions marquées sur les éléments constitutifs des meilleures politiques dans telle ou telle circonstance, selon la sensibilité politique, l'école de pensée économique et la vision du monde qui dominent à un moment donné.

527. Par exemple, il y a régulièrement d'importantes divergences de vues sur la question de savoir ce qui constitue la meilleure politique d'emploi. Un exemple révélateur concerne l'objectif du plein emploi. Des années quarante au début des années soixante-dix, lorsque les conventions n^{os} 122 et 142 ont été adoptées, la théorie keynésienne selon laquelle le plein emploi est un objectif à la fois souhaitable et réalisable dominait chez les économistes. Cette théorie indique clairement la manière de définir le plein emploi en fonction d'un taux de chômage et les types d'instruments de politique macroéconomique à utiliser pour l'atteindre. Toutefois, lorsque cette théorie a été supplantée par le néolibéralisme économique, qui a pris racine dans les années quatre-vingt, cette position est devenue moins claire. La notion de plein emploi a été remplacée par la notion de «taux de chômage naturel», qui repose sur la structure de l'économie, les institutions et les politiques dominantes. Dans ce nouveau cadre de pensée, un pays dont les marchés sont très réglementés aura, par exemple, un taux de chômage naturel élevé. Toute tentative d'abaissement de ce taux de chômage à un niveau conforme, par exemple, à la théorie antérieure du plein emploi au moyen d'une politique macroéconomique expansionniste serait parfaitement chimérique et, pire encore, ne ferait qu'accroître le taux d'inflation. Un corollaire important de cette vision néolibérale est que le meilleur moyen d'améliorer la situation de l'emploi consiste à déréglementer les marchés et à réduire l'influence des syndicats pour avoir plus de souplesse et faire baisser le taux de chômage naturel. On misait particulièrement sur la déréglementation du marché de l'emploi, dont l'assouplissement devenait un élément clé des programmes de réforme économique dans bien des pays. Les critiques à l'égard de cette approche ont cependant fait valoir qu'il existe très peu de preuves empiriques de l'expérience des pays ayant réformé le marché du travail pour soutenir que l'augmentation de la flexibilité du marché du travail ferait baisser significativement le chômage. Ils ont également souligné que les quelques pays qui ont maintenu un niveau élevé de réglementation du marché du travail et de protection sociale ont néanmoins réussi à réduire le chômage.

528. Ce qui précède illustre la tension dont la commission doit tenir compte lorsque l'analyse économique et l'analyse juridique se chevauchent, les deux pouvant être influencées par les conditions politiques, sociales et culturelles. Cette tension existe également lorsqu'il faut savoir: dans quelle mesure et à quel rythme les politiques commerciales, financières et d'investissement devraient être libéralisées; dans quelle mesure les gouvernements devraient intervenir pour promouvoir tel ou tel secteur d'activité ou favoriser l'adoption de techniques de production stimulant l'emploi; quels types d'institutions proposent la meilleure combinaison possible pour offrir une sécurité économique aux travailleurs et une marge de manœuvre aux entreprises; et dans quelle mesure le secteur privé devrait se charger de fournir des services publics comme le placement, la formation et autres politiques actives du marché du travail.

529. Dans le même temps, la commission reconnaît que, dans bien des domaines, on s'entend sur les politiques économiques requises. C'est le cas de plusieurs aspects de l'élaboration des politiques: l'utilisation d'analyses coûts-avantages pour évaluer les programmes; l'analyse des effets voulus et des effets involontaires des dépenses et des réglementations publiques sur les incitations accordées aux agents économiques; la nécessité d'analyser les compromis entre efficacité et équité, inhérents à bien des aspects

de l'élaboration des politiques. En conséquence, la commission est consciente des divergences de vues possibles mais croit qu'elles n'excluent pas l'analyse des dimensions économiques des politiques de l'emploi dans le cadre de l'étude d'ensemble.

Chapitre II – Vue d'ensemble de la situation de l'emploi dans le monde

530. Pour situer dans son contexte l'information qu'elle a dégagée des réponses au questionnaire, des rapports sur l'application des conventions ratifiées et d'autres sources pertinentes, la commission aimerait résumer brièvement les données statistiques qui sont disponibles sur la situation de l'emploi dans le monde. La principale source de cette information est la base de données de l'OIT sur les indicateurs clés du marché du travail, qui indique notamment les taux de chômage et les tendances de l'emploi dans 112 pays. Les dernières données disponibles datent de 2007. C'est pourquoi les tendances générales présentées ci-après ne tiennent pas compte des effets de la crise économique mondiale actuelle sur l'emploi. Toutefois, cette question sera examinée après la présentation des tendances de l'emploi qui vont jusqu'à l'année 2007, en utilisant les estimations les plus récentes du BIT et d'autres organismes concernant les effets de la crise sur l'emploi.

531. La commission note que, dans près du tiers des Etats Membres de l'OIT, les données sur la situation de l'emploi ne sont pas disponibles, ou n'existent pas sous une forme compatible avec les normes de l'OIT sur les statistiques. Cela limite grandement les tentatives de suivi des tendances de l'emploi dans chaque Etat Membre et à l'échelle mondiale. En conséquence, la commission fait état de cette limitation dans les tableaux présentés ci-dessous sur l'emploi, qui traitent uniquement des pays pour lesquels des données sont disponibles.

532. Les données évoquées aux paragraphes précédents ont servi à la création des tableaux 1 à 4 et de la figure 1, présentés ci-après; elles ont été complétées par des données provenant des Indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale, pour les statistiques concernant le PIB par habitant. Les tableaux 1 et 2, respectivement, montrent la répartition du taux de chômage moyen dans les pays en développement. Dans les tableaux concernant tous les pays, ces derniers sont classés par niveau de développement, selon qu'ils sont développés, en transition ou en développement. Dans les tableaux concernant les pays en développement, ces derniers sont classés par région géographique. Il y a trois catégories de taux de chômage: de 0 à 5 pour cent, de 5 à 10 pour cent, et plus de 10 pour cent. Les tableaux indiquent le nombre de pays dans chaque catégorie, le pourcentage que représente chaque catégorie dans la région, ainsi que les noms des pays rentrant dans chaque catégorie. Par exemple, le tableau 1 indique que 54 pour cent des pays développés rentrent dans la tranche de taux de chômage de 5 à 10 pour cent.

Tableau 1. Répartition des pays par taux de chômage moyen (1998-2007)

	Développé		En transition		En développement [1]	
	Nombre de pays	Pourcentage de la région	Nombre de pays	Pourcentage de la région	Nombre de pays	Pourcentage du total
0–5 %	11 (Autriche, Chypre, Danemark, Etats-Unis, Irlande, Islande, Japon, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Suisse)	42	0	0	18	28
5–10 %	14 (Allemagne, Australie, Belgique, Canada, Finlande, France, Grèce, Israël, Italie, Malte, Nouvelle-Zélande, Portugal, Royaume-Uni, Suède)	54	9 (Estonie, Hongrie, Kirghizistan, République de Moldova, Roumanie, Fédération de Russie, Slovénie, République tchèque, Ukraine)	41	25	39
>10 %	1 (Espagne)	4	13 (Arménie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, ex-République yougoslave de Macédoine, Géorgie, Kazakhstan, Lettonie, Lituanie, Monténégro, Pologne, Serbie, Slovaquie)	59	21	33
Total	**26**	**100**	**22**	**100**	**64**	**100**

[1] On trouvera au tableau 2 le détail concernant ces pays.

533. Dans son analyse du tableau 1, la commission note avec inquiétude que, dans près du tiers des pays de l'échantillon, le taux de chômage moyen au cours de la période allant de 1998 à 2007 dépasse 10 pour cent. Ce niveau de chômage est extraordinairement élevé lorsqu'on considère que, au moment de l'adoption de la convention n° 122, en 1964, bon nombre de pays industrialisés avaient le plein emploi et un taux de chômage d'environ 3 pour cent. La commission rappelle que, à l'époque, la position dominante au sujet du chômage dans les pays en développement était que le taux de chômage y était généralement bas parce que les revenus moyens dans ces pays étaient très modestes et qu'il n'y avait pas de régimes d'assurance-chômage. En conséquence, peu de gens pouvaient se permettre d'être sans emploi et devaient accepter toute activité rémunératrice qui se présentait, même pour quelques heures et pour un salaire très bas. Cela était le cas des personnes travaillant dans des exploitations agricoles familiales. Malgré l'importance de l'exode rurale qui a sévi dans la plupart des pays en développement depuis les années soixante, on continue à s'attendre à ce que le taux de chômage reste bas. Cela s'explique par le fait que les personnes qui arrivaient dans des zones urbaines et qui ne pouvaient pas trouver d'emploi rémunéré devaient exercer une activité dans l'économie informelle pour survivre. En conséquence, elles étaient comptabilisées comme ayant un emploi. Ainsi, on considérait que le problème dominant dans les pays en développement était le sous-emploi, plutôt que le chômage. On s'attendait donc à ce que le taux de chômage, dans les pays industrialisés comme dans les pays en développement, soit bien inférieur aux niveaux indiqués au tableau 1.

534. Par ailleurs, le tableau 1 révèle que, outre les pays ayant un taux de chômage supérieur à 10 pour cent, 45 pour cent des autres pays affichent un taux de chômage se situant entre 5 pour cent et 10 pour cent. La commission observe que ces niveaux sont

jugés élevés compte tenu des attentes décrites plus haut. Le taux de chômage est inférieur à 5 pour cent dans moins du tiers des pays.

535. Le tableau 1 fournit également des chiffres séparés pour les pays industrialisés, les pays en transition et les pays en développement; il révèle qu'un taux de chômage supérieur à 10 pour cent a été prédominant dans les pays en transition et les pays en développement. Seul un pays industrialisé a un taux de chômage supérieur à 10 pour cent. En revanche, plus de la moitié des pays en transition et le tiers des pays en développement ont un taux de chômage supérieur à 10 pour cent.

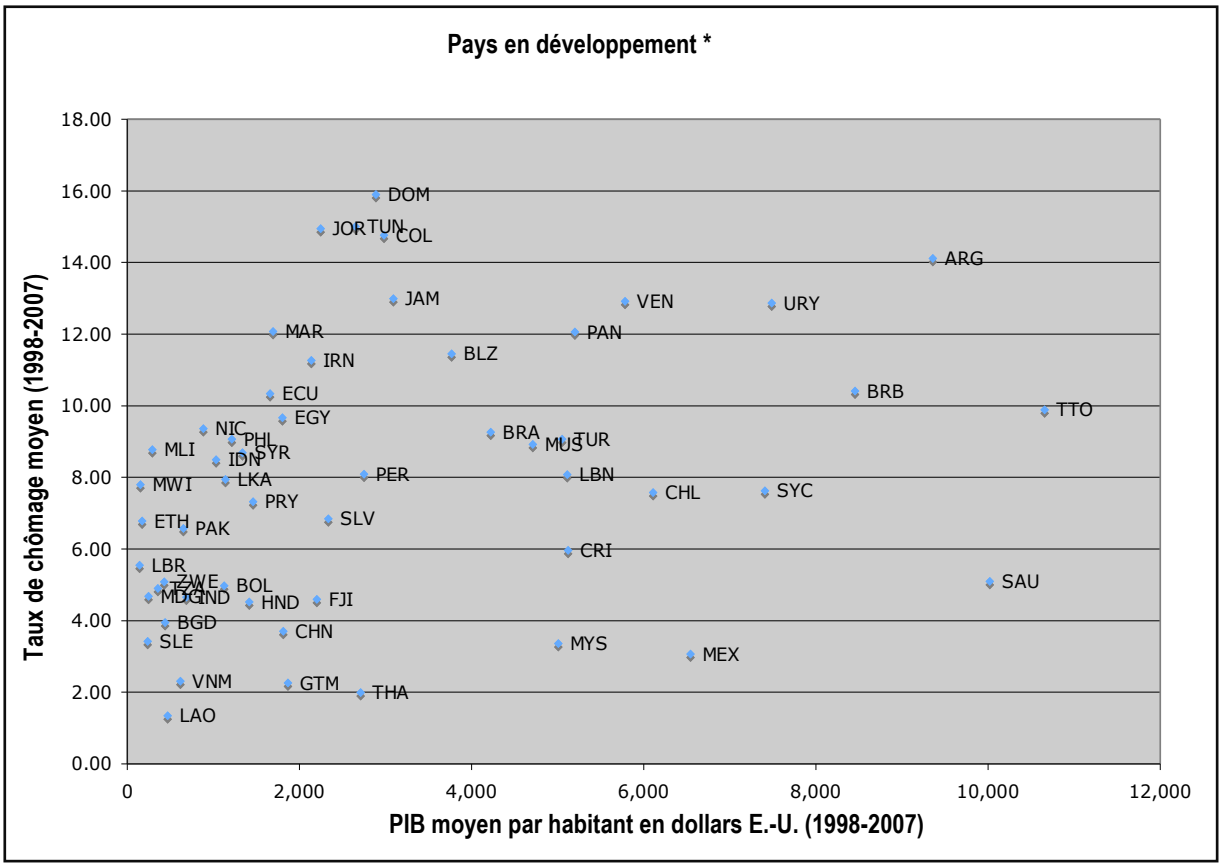
536. La commission note qu'il y a une explication plausible pour les chiffres enregistrés dans les pays en transition: le changement radical qui a été mis en œuvre dans le système économique a entraîné un effondrement de la production et une montée en flèche du chômage dans bon nombre de ces pays. Les pays les plus touchés ne sont pas encore totalement revenus de ce choc économique, et les taux de chômage élevés enregistrés dans la moitié des pays de l'échantillon sont sans doute autant d'indices de l'influence persistante de ce processus de transition. En outre, bon nombre de ces pays ont maintenant des systèmes d'allocations de chômage grâce auxquels le chômage devient une option économique envisageable pour ceux qui ne parviennent pas à trouver un emploi.

537. La situation est beaucoup plus difficile à comprendre dans les pays en développement, en l'absence d'études faisant autorité sur les causes de l'écart existant entre l'hypothèse selon laquelle le chômage est faible dans les pays en développement et le fait que le chômage soit si extraordinairement élevé dans une telle proportion de ces pays.

538. Pour mieux comprendre cette divergence, la figure 1 illustre graphiquement la relation entre le taux de chômage et le niveau du PIB par habitant dans les pays en développement. On peut raisonnablement supposer que, à mesure que le revenu par habitant augmente, la validité du «faible revenu» et de «l'absence d'allocations de chômage» comme facteurs explicatifs du faible taux de chômage devient moins évidente. Les sans-emploi sont désormais mieux en mesure de subvenir à leurs besoins en période de chômage parce qu'ils ont des revenus plus élevés et qu'ils sont plus susceptibles de bénéficier d'allocations de chômage, davantage de pays ayant commencé à introduire de telles prestations. La commission note que, à première vue, la figure 1 semble montrer qu'il n'y a aucun rapport général évident susceptible d'éliminer la possibilité que la hausse du taux de chômage dans les pays en développement soit causée par la hausse des revenus moyens. Un examen plus approfondi du graphique montre toutefois que cette hypothèse est sans doute vraie en partie. Sept des 21 pays ayant un taux de chômage supérieur à 10 pour cent sont des pays à revenu intermédiaire, où le revenu par habitant est supérieur à 5 000 dollars E.-U. Restent 14 pays où un taux de chômage élevé correspond à de bas revenus. En outre, une proportion élevée de pays où le revenu par habitant est très faible ont un taux de chômage se situant entre 5 et 10 pour cent.

539. Au tableau 2, le taux de chômage est présenté par région dans les pays en développement; il révèle qu'aucun pays d'Asie n'a enregistré un taux de chômage exceptionnellement élevé. En revanche, la commission constate que le chômage est très élevé dans près de la moitié des pays d'Amérique latine et le tiers des pays d'Afrique.

Figure 1 [1]



[1] Les pays examinés dans la figure 1 sont les suivants: Argentine (ARG), Bangladesh (BGD), Belize (BLZ), Bolivie (BOL), Brésil (BRA), Barbade (BRB), Chili (CHL), Chine (CHN), Colombie (COL), République de Corée (KOR), Costa Rica (CRI), République dominicaine (DOM), Egypte (EGY), Equateur (ECU), Ethiopie (ETH), Fidji (FJI), Guatemala (GTM), Honduras (HND), Indonésie (IDN), Inde (IND), République islamique d'Iran (IRN), Jamaïque (JAM), Jordanie (JOR), République démocratique populaire lao (LAO), Liban (LBN), Libéria (LBR), Sainte-Lucie (LCA), Sri Lanka (LKA), Madagascar (MDG), Maroc (MAR), Mexique (MEX), Mali (MLI), Maurice (MUS), Malawi (MWI), Malaisie (MYS), Nicaragua (NIC), Pakistan (PAK), Panama (PAN), Pérou (PER), Philippines (PHL), Paraguay (PRY), Sierra Leone (SLE), El Salvador (SLV), Seychelles (SYC), République arabe syrienne (SYR), Thaïlande (THA), Trinité-et-Tobago (TTO), Tunisie (TUN), Turquie (TUR), République-Unie de Tanzanie (TZA), Uruguay (URY), République bolivarienne du Venezuela (VEN), Viet Nam (VNM), Zimbabwe (ZWE).

* Les valeurs non illustrées à la figure correspondent aux pays suivants: Afrique du Sud, Algérie, Bahamas, Botswana, Emirats arabes unis, Koweït, Mauritanie, Namibie et Singapour.

Tableau 2. Répartition des pays en développement par taux de chômage moyen (1998-2007)

	Asie		Moyen-Orient		Amérique latine		Afrique	
	Nombre de pays	**Pourcentage de la région**	**Nombre de pays**	**Pourcentage de la région**	**Nombre de pays**	**Pourcentage de la région**	**Nombre de pays**	**Pourcentage de la région**
0-5 %	10 (Bangladesh, Chine, Fidji, Inde, République de Corée, République démocratique populaire lao, Malaisie, Singapour, Thaïlande, Viet Nam)	71	1 (Emirats arabes unis)	13	4 (Bolivie, Guatemala, Honduras, Mexique)	17	3 (Madagascar, Sierra Leone, République-Unie de Tanzanie)	17
5-10 %	4 (Indonésie, Pakistan, Philippines, Sri Lanka)	29	4 (Arabie saoudite, Liban, Syrie, Turquie)	50	9 (Bahamas, Brésil, Chili, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Pérou, Trinité-et-Tobago)	38	8 (Egypte, Ethiopie, Libéria, Malawi, Mali, Maurice, Seychelles, Zimbabwe)	44
>10 %	0	0	3 (Jordanie, Koweït, République islamique d'Iran)	38	11 (Argentine, Barbade, Belize, Colombie, Equateur, Jamaïque Panama, République dominicaine, Sainte-Lucie, Uruguay, République bolivarienne du Venezuela)	46	7 (Afrique du Sud, Algérie, Botswana, Maroc, Mauritanie, Namibie, Tunisie)	39
Total	**14**	**100**	**8**	**100**	**24**	**100**	**18**	**100**

540. La commission tient à souligner que le phénomène du fort chômage enregistré dans les pays en développement remet en question la position bien ancrée selon laquelle une telle éventualité est impossible. Dans ce contexte, il peut y avoir des variations entre les secteurs primaire, secondaire et tertiaire. Pour réexaminer la question, il importe d'étudier les pays en développement où le taux de chômage est élevé, de déterminer quels sont les éléments qui en sont à l'origine, qui sont les chômeurs et comment ils parviennent à survivre sans revenu d'emploi ni allocations de chômage. La commission estime que ces données seraient précieuses pour la conception de politiques visant à atteindre l'objectif du plein emploi, productif et librement choisi.

541. La commission a également examiné les variations du taux de chômage au cours de la dernière décennie. Le tableau 3 présente des données sur les variations du taux de chômage dans les pays de l'échantillon sur la période d'environ dix ans se terminant en 2007; il révèle, de manière surprenante, une situation encourageante. Ainsi, le taux de chômage a décliné dans les deux tiers des pays au cours de cette période, tandis qu'il a augmenté dans moins d'un cinquième. Cette tendance est généralement commune à tous les pays, quel que soit leur niveau de développement, et à toutes les régions du monde en développement.

542. Les tableaux 3 et 4 illustrent la répartition des variations du taux de chômage jusqu'en 2007, dans tous les pays de l'échantillon, dans les mêmes grandes régions. Là encore, on distingue trois catégories de pays, selon que le taux de chômage est en hausse, en baisse ou inchangé. Comme dans les tableaux 1 et 2, les tableaux 3 et 4 indiquent le nombre de pays par catégorie et ce que représente cette catégorie en pourcentage de la région. Ainsi, le tableau 3 montre que le taux de chômage est en baisse dans 69 pour cent des pays développés.

Tableau 3. Répartition des pays selon les variations du taux de chômage (1998-2007)

	Développés		En transition		En développement [1]	
	Nombre de pays	**Pourcentage de la région**	**Nombre de pays**	**Pourcentage de la région**	**Nombre de pays**	**Pourcentage de la région**
En hausse	2 (Luxembourg, Portugal)	8	0	0	18	32
En baisse	18 (Australie, Belgique, Canada, Chypre, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Islande, Israël, Italie, Malte, Nouvelle-Zélande, Norvège, Royaume-Uni, Suède)	69	18 (Arménie, Bulgarie, Croatie, Estonie, Géorgie, Hongrie, Kazakhstan, Kirghizistan, Lettonie, Lituanie, République de Moldova, Pologne, Fédération de Russie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, République tchèque, Ukraine)	90	32	57
Inchangé	6 (Allemagne, Autriche, Etats-Unis, Japon, Pays-Bas, Suisse)	23	2 (ex-République yougoslave de Macédoine, Roumanie)	10	6	11
Total	**26**	**100**	**20**	**100**	**56**	**100**

[1] On trouvera au tableau 4 le détail concernant ces pays.

Tableau 4. Répartition des pays en développement selon les variations du taux de chômage (1998-2007)

	Asie		Moyen-Orient		Amérique latine		Afrique	
	Nombre de pays	**Pourcentage de la région**	**Nombre de pays**	**Pourcentage de la région**	**Nombre de pays**	**Pourcentage de la région**	**Nombre de pays**	**Pourcentage de la région**
En hausse	5 (Bangladesh, Chine Inde, Indonésie, Singapour)	42	5 (Arabie saoudite, Emirats arabes unis, Koweït, Syrie, Turquie)	71	4 (Bolivie, République dominicaine, Guatemala, Paraguay)	17	4 (Egypte, Mauritanie, Maurice, Namibie)	31
En baisse	5 (République de Corée, Pakistan, Philippines, Sri Lanka, Thaïlande)	42	2 (Iran, Jordanie)	29	16 (Argentine, Barbade, Belize, Chili, Colombie, Costa Rica, Equateur, Jamaïque, Mexique, Nicaragua, Panama, Pérou, Sainte-Lucie, Trinité-et-Tobago, Uruguay, République bolivarienne du Venezuela)	67	9 (Afrique du Sud, Algérie, Botswana, Ethiopie, Madagascar, Maroc, Seychelles, Tunisie, Zimbabwe)	69
Inchangé	2 (Malaisie, Viet Nam)	17	0	0	4 (Bahamas, Brésil, El Salvador, Honduras)	17	0	0
Total	**12**	**100**	**7**	**100**	**24**	**100**	**13**	**100**

543. La commission note que le tableau 3 ne tient pas compte des effets de la grave crise économique mondiale actuelle, qui a de toute évidence entraîné une hausse importante du chômage et du sous-emploi dans le monde. La crise financière qui a commencé aux Etats-Unis lors de l'été 2007 s'est étendue rapidement à d'autres pays industrialisés en 2008, particulièrement en Europe, dont les systèmes financiers étaient liés aux marchés financiers américains. Les difficultés financières qu'ont connues ces pays ont aussitôt provoqué un grave ralentissement économique qui a fait augmenter le chômage. Etant donné l'importance de ces pays dans l'économie mondiale, les effets de ce repli économique se sont propagés rapidement dans le reste du monde en faisant chuter la demande d'exportations, les prix des produits de base, les flux d'investissement direct à l'étranger, et en restreignant l'accès au financement en général. Certains des pays en développement les plus touchés ont connu un déclin de la production, tandis que presque tous les autres ont enregistré une baisse substantielle de leur taux de croissance.

544. La grave récession mondiale a causé une hausse du chômage dans la plupart des pays, particulièrement les pays industrialisés. Dans les pays de l'OCDE, le taux de chômage moyen est passé de 6,1 pour cent en 2008 à 8,6 pour cent en septembre 2009. Cette hausse a été particulièrement marquée en Irlande, en Espagne et aux Etats-Unis. Aux Etats-Unis, le chômage est passé de 4,6 pour cent en 2007 à 10,2 pour cent en octobre 2009. En Espagne, il s'élevait à 19,3 pour cent en octobre 2009, contre 11,4 pour cent en 2008, et en Irlande, au cours de la même période, il est passé de 6 pour cent à 13 pour cent. Par ailleurs, l'enquête du BIT sur les mesures prises en faveur de l'emploi et de la protection sociale en réponse à la crise économique mondiale [1] révèle une tendance à la hausse du taux de chômage moyen en 2008, tendance qui s'est maintenue lors de la première moitié de 2009. En mars 2009, le taux de chômage moyen était de 8,5 pour cent dans les pays du G20, soit 1,5 point de pourcentage de plus que l'année précédente. A cette même date, le nombre total des chômeurs dans ce groupe de pays avait grimpé de 23,6 pour cent par rapport à mars 2008. Une étude plus récente du BIT montre qu'environ 4,5 millions d'emplois ont été perdus au Brésil, en Chine, en Fédération de Russie et en Afrique du Sud depuis le début de la crise [2]. La commission rappelle qu'à sa 306e session (novembre 2009) le Conseil d'administration a conclu que «redonner du travail à ceux qui ont perdu leur emploi et s'assurer que les millions de jeunes femmes et hommes qui arrivent sur le marché du travail chaque année prennent un bon départ dans leur vie professionnelle [était] une première étape cruciale pour la reprise et pour une croissance et un développement durables».

545. On peut donc en déduire que le recul des taux de croissance entraînera une hausse du chômage et du sous-emploi dans bien des pays en développement. La commission note que les effets négatifs sur l'emploi risquent d'être plus marqués dans les pays qui sont davantage intégrés dans l'économie mondiale. Par exemple, dans les pays qui exportent des matières premières, le déclin de la demande de produits agricoles et la baisse de leurs prix entraîneront pour le secteur rural une hausse du sous-emploi et un déclin des revenus. Le chômage augmentera sans doute également dans le secteur minier. En outre, une aggravation du chômage est à craindre dans les pays ayant un secteur manufacturier important, du fait de la fermeture d'usines et du ralentissement de la production. De même, l'emploi dans le secteur du tourisme peut chuter, les touristes se faisant moins nombreux. Dans tous ces cas, le déclin de la production et de l'emploi

[1] BIT: *Protéger les personnes, promouvoir l'emploi,* rapport du BIT au Sommet des dirigeants du G20, Pittsburgh, 24-25 sept. 2009, Genève, sept. 2009.

[2] BIT: *Rapport sur le travail dans le monde 2009 – La crise mondiale de l'emploi et l'après crise* (Genève, déc. 2009).

dans des secteurs tributaires du commerce nuira également à l'emploi dans le reste de l'économie. La chute des envois de fonds à l'étranger par les travailleurs migrants aura également un effet néfaste sur les pays qui sont plus tributaires de cette source de revenu.

546. Dans les pays industrialisés, le ralentissement économique et la montée du chômage sont atténués dans une large mesure par les dépenses accrues faites par les gouvernements en vue de sauver de la faillite des institutions financières clés, d'atténuer l'étranglement du crédit et de stimuler la demande globale. Des mesures directes destinées à préserver des emplois, comme le renflouement de grandes entreprises en difficulté financière, l'octroi de subventions pour maintenir l'emploi et l'accélération de la mise en œuvre de politiques actives du marché du travail, ont également été prises. En revanche, la plupart des pays en développement ne sont pas en mesure de mettre en œuvre de telles mesures anticycliques parce que leurs gouvernements ont des ressources financières limitées. Par ailleurs, bon nombre de pays en développement n'ont pas la capacité institutionnelle voulue pour prendre, à l'instar des pays industrialisés, des mesures d'intervention directe contre la hausse du chômage.

Chapitre III – Politiques de l'emploi

547. La commission note que le contenu des réponses au questionnaire, ainsi que des rapports sur l'application des conventions n^{os} 88, 122, 142 et 181, indique clairement que la plupart des pays s'efforcent d'accroître l'emploi productif dans le cadre de leurs politiques économiques et sociales et prennent des mesures à cet effet.

1. Les pays industrialisés

548. La plupart des pays industrialisés ont ratifié la convention n^{o} 122. Ils ont tous un programme d'action centré sur la promotion de l'emploi et la lutte contre le chômage sous la forme de politiques actives du marché de l'emploi, de systèmes de développement des ressources humaines et de formation professionnelle, de mesures de promotion des petites et moyennes entreprises et de protection sociale.

549. La commission note par ailleurs qu'ils ont également des institutions bien développées pour mettre en œuvre ces politiques – services d'emploi publics, systèmes de formation et d'enseignement professionnels, organismes publics axés sur les petites et moyennes entreprises, systèmes statistiques pour surveiller l'évolution du marché du travail et l'impact des programmes d'emploi. Par ailleurs, les gouvernements et les milieux universitaires ont réalisé plusieurs recherches sur les questions liées à la conception et à l'évaluation de l'efficacité des politiques relatives à l'emploi et au marché du travail [3]. De même, tous les pays ont des institutions chargées des consultations tripartites sur les questions d'emploi, bien qu'on ne leur accorde pas partout la même importance dans la structure de gouvernance.

550. Outre les *engagements de fond* et un *cadre institutionnel* développé pour mettre en œuvre ces politiques, il est également évident que des *mesures* importantes sont prises pour atteindre les objectifs relatifs à l'emploi, comme en témoigne l'affectation de ressources budgétaires importantes à des politiques actives du marché du travail et à d'autres programmes d'emploi. Par exemple, les dépenses consacrées aux programmes actifs du marché du travail représentent de 2 à 3 pour cent du PIB dans plusieurs pays industrialisés.

[3] Pour une analyse de ces travaux de recherche, voir D. Grubb et J.P. Martin: «What works for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies», *Swedish Economic Policy Review*, vol. 8, n^{o} 2, automne 2001, pp. 9-56.

551. La commission juge utile de noter que les pays industrialisés participent à des systèmes multilatéraux (en dehors de l'OIT) de contrôle de la performance de l'emploi et de l'évolution des politiques. Par exemple, ils participent au mécanisme de l'OCDE d'évaluation par les pairs des politiques économiques et sociales, notamment les politiques relatives à l'emploi et au marché du travail. De plus, l'OCDE mène beaucoup de recherches, particulièrement sur les politiques de l'emploi et du marché du travail dans les pays industrialisés, et propose des options stratégiques. En outre, dans un grand sous-ensemble de pays industrialisés, composé des 27 Etats membres de l'Union européenne, on note une volonté évidente d'adopter une stratégie d'emploi commune, la Stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi, qui a été adoptée en 2000. Cela implique un processus de suivi annuel des progrès accomplis à l'échelle nationale vers la réalisation des objectifs sur lesquels les pays de l'Union européenne se sont entendus.

552. Abordant, après les conditions minimales, les grandes orientations et le contenu des politiques de l'emploi dans les pays industrialisés, la commission juge important de noter en premier lieu un changement majeur des conceptions du rôle des politiques macroéconomiques dans la promotion de l'emploi. Jusqu'à l'arrivée de la crise économique actuelle, il restait peu de traces de la théorie keynésienne de l'utilisation des politiques macroéconomiques pour influer sur le niveau global de l'emploi. La Stratégie de Lisbonne limite le rôle des politiques macroéconomiques dans la garantie de la stabilité macroéconomique, laquelle est considérée comme le facteur de contribution le plus important à la croissance de l'emploi.

553. La commission note, toutefois, que cette nouvelle position de principe n'a pas été observée à la lettre du fait de la crise actuelle. Des politiques budgétaires et monétaires anticycliques ont été rapidement élaborées dans la plupart des pays industrialisés, la débâcle financière menaçant de déclencher une crise majeure comme celle de 1929 et un chômage généralisé dans l'économie mondiale.

554. Sous l'angle de l'emploi, les politiques macroéconomiques devenant plus passives, les politiques du marché du travail deviennent plus actives. En fait, les politiques actives du marché du travail jouent maintenant un rôle primordial dans les politiques d'emploi des pays industrialisés. Elles sont aujourd'hui déployées pour atteindre de multiples objectifs: accroître la proportion de la population active pourvue d'un emploi et réduire ainsi la dépendance aux prestations sociales, notamment les allocations de chômage; renforcer la cohésion sociale (ou réduire l'exclusion sociale); assurer une meilleure égalité des chances dans le monde du travail.

555. La commission juge utile de passer brièvement en revue le contexte dans lequel les politiques macroéconomiques actives ont été abandonnées au profit de politiques du marché du travail visant à relever le taux d'emploi (ou la proportion employée de la population en âge de travailler). Deux facteurs de base sont généralement à l'origine du problème que représente le faible taux d'emploi.

556. Le premier facteur est une diminution de la demande d'emploi, qui pourrait tenir à des éléments divers: des crises macroéconomiques majeures, comme les chocs pétroliers des années soixante-dix et du début des années quatre-vingt qui avaient causé une baisse globale de l'emploi; une crise économique et financière comparable à la crise actuelle; ou l'intensification de la concurrence sur les marchés mondiaux, qui a entraîné des destructions d'emplois constantes dans le secteur manufacturier dans bien des pays industrialisés. Ce déclin est habituellement plus marqué auprès des groupes de travailleurs relativement vulnérables – jeunes, femmes, travailleurs âgés, travailleurs handicapés. Ces groupes sont défavorisés parce que les employeurs croient, souvent à tort, qu'ils sont moins productifs en raison d'un manque d'expérience, pour ce qui est

des jeunes travailleurs, ou d'une capacité de travail diminuée. Il importe de noter que, dans ce cas, la baisse du taux d'emploi de ces groupes défavorisés est indépendante de la volonté de ces derniers: elle est due plutôt à la réduction du nombre d'emplois disponibles.

557. Le deuxième facteur concerne l'équilibre que l'on définit, dans un pays donné, entre les incitations à retrouver du travail plutôt qu'à rester inactif, surtout lorsqu'il est question des emplois les moins rémunérés. Même s'il est évident que la plupart des personnes en âge de travailler préfèrent travailler plutôt que de rester dépendantes de mesures de soutien du revenu, pour une question de satisfaction personnelle et en raison du statut social qui s'attache au fait d'avoir un emploi, l'équilibre entre les incitations à retrouver du travail plutôt qu'à rester inactif exerce également une influence sur le choix entre travailler et rester inactif. On évoquera à ce titre les situations dans lesquelles les effets combinés de la fiscalité s'appliquant aux revenus du travail et du système de prestations sociales engendrent une situation perverse telle qu'il est financièrement plus intéressant de continuer d'être prestataire d'aides sociales plutôt que de retourner sur le marché du travail. Dans ces situations, des réformes visant à renforcer les incitations au travail accompagnées de fortes mesures pour assurer l'accès des chômeurs à une formation de qualité et à des garderies pour les enfants sont susceptibles d'entraîner un accroissement du taux d'emploi.

558. La commission note que, dans les années soixante-dix et quatre-vingt marquées par une montée rapide du chômage, plusieurs pays européens ont adopté des politiques visant à réduire les mesures incitant certains groupes de travailleurs à conserver un emploi comme moyen de lutte contre le chômage global. L'introduction dans certains pays de mesures destinées à rendre la retraite anticipée plus attrayante pour les travailleurs plus âgés en est un exemple. De même, certains pays ont assoupli les conditions d'admission aux prestations d'invalidité comme moyen de réduire le taux de chômage observé. En l'occurrence, la baisse du taux d'emploi des travailleurs âgés et des travailleurs handicapés était le résultat de politiques conçues précisément à cette fin.

559. Dans ce contexte, la commission note que, dans la plupart des pays industrialisés, un thème central des politiques actuelles du marché du travail est la nécessité impérative de relever le taux d'emploi en multipliant les mesures incitant au travail, tout en rendant plus difficile et moins attrayant le fait de dépendre d'allocations d'assistance. Une telle approche à deux volets, axée sur des mesures d'incitation et de dissuasion, est appliquée dans bon nombre de pays industrialisés. Cette position de principe peut reposer sur plusieurs motifs importants: la hausse du coût budgétaire d'entretien d'une proportion élevée de la population en âge de travailler bénéficiant d'allocations de chômage, d'invalidité ou de retraite anticipée; l'érosion du soutien public aux programmes passifs d'assistance (plus de gens soupçonnent que le système d'aide sociale fait l'objet de nombreux abus); la crainte grandissante qu'un taux élevé de dépendance sociale limite la compétitivité économique internationale d'un pays.

560. La commission note que, pour rendre le travail plus attrayant, plusieurs pays ont introduit une variante du crédit d'impôt sur les revenus salariaux. Il s'agit d'un remboursement d'impôt accordé sur des revenus salariaux en deçà d'un certain niveau, pour éviter l'anomalie antérieure rendant l'aide sociale plus attrayante que le travail parce que le régime fiscal réduisait involontairement le revenu net gagné. Les Etats-Unis ont introduit le *Work Opportunity Tax Credit* (WOTC), présenté comme «un outil faisant partie d'une gamme diversifiée de stratégies souples conçues pour aider les gens à renoncer à l'aide sociale au profit d'un emploi rémunérateur et à acquérir de l'expérience en cours d'emploi». Le Royaume-Uni et la Suède ont eux aussi introduit des mécanismes comparables. En France, des incitations sont offertes aux chômeurs qui créent une

entreprise ou qui ont un emploi indépendant, sous la forme d'allocations d'aide sociale maintenues pendant une période maximale d'un an. En outre, des exemptions de charges sociales sont accordées à ces entrepreneurs qui décident de s'installer à leur propre compte.

561. Non seulement on a multiplié les mesures incitatives pécuniaires, mais on a également réduit les obstacles empêchant le retour au travail des chercheurs d'emploi. Des services de soutien sont offerts à grande échelle dans bien des domaines, allant de l'alphabétisation et de l'acquisition de notions de calcul et d'aptitudes sociales de base aux programmes de formation professionnelle personnalisés.

562. La commission constate que ces programmes ne supposent pas en principe que le groupe cible va faire de son plein gré ce que l'on attend de lui. Il y a plutôt une tendance manifeste qui consiste à assortir les incitations d'éléments de conditionnalité plus solides. Le Royaume-Uni a introduit plusieurs éléments de programme de cette nature. En vertu du *New Deal for Young Persons*, les jeunes âgés de 18 à 24 ans qui ont reçu des allocations de chômage pendant six mois doivent suivre une formation obligatoire conçue pour améliorer leur employabilité. Le programme vise à leur donner les compétences, l'assurance et la motivation requises pour les aider à trouver du travail et à améliorer leurs chances d'y parvenir. Un programme semblable a été introduit en Espagne, qui offre aux chômeurs de longue durée et aux jeunes chômeurs un emploi ou une place dans un programme de formation pendant une période de six à douze mois. En Italie, les propositions de réforme de l'aide sociale présentées en 2008 mettaient en évidence l'objectif visant à octroyer les prestations sous condition d'un comportement proactif et responsable.

563. La commission constate également que, dans plusieurs pays d'Europe, une cible privilégiée de ces politiques de «retour au travail» est le groupe important des personnes qui bénéficient de prestations d'invalidité professionnelle. Au Royaume-Uni, plusieurs programmes se complétant les uns les autres ont été introduits pour réduire d'un million de personnes d'ici à 2015 les bénéficiaires de prestations d'invalidité. Un élément clé est le remplacement des prestations d'invalidité par une indemnité d'emploi et de soutien octroyée sous condition de nouvelles évaluations médicales de la capacité de travailler. Les personnes jugées aptes à travailler sont tenues de participer aux entrevues centrées sur le travail et de définir un plan d'action pour leur retour au travail. Une gamme de services de soutien facilite le retour au travail. Le programme *Pathways to Work* vise à offrir aux bénéficiaires conseils et cours de formation pour les aider à gérer un problème de santé, à acquérir compétences et confiance en soi, ainsi qu'un complément de revenu pendant la première année de travail. Le programme *Access to Work* aide les employeurs à surmonter les obstacles liés au travail résultant de l'invalidité en aménageant en conséquence les lieux de travail, en fournissant des équipements spéciaux et en mettant à leur disposition des travailleurs de soutien.

564. Les Pays-Bas accordent également la priorité à la réduction de la proportion de la population active – élevée selon les critères internationaux –, qui bénéficie de prestations d'invalidité. Ils ont adopté une approche semblable à celle du Royaume-Uni en introduisant un contrôle médical plus rigoureux de l'admissibilité aux prestations d'invalidité, ainsi que des programmes d'encouragement au retour au travail. En outre, les Pays-Bas ont fait en sorte qu'il en coûte davantage aux employeurs de faire bénéficier les travailleurs de prestations d'invalidité (en tant qu'option plus économique que le licenciement) en les obligeant à payer 70 pour cent de ces prestations pendant les deux premières années.

565. La commission constate par ailleurs que plusieurs pays européens ont non seulement introduit une conditionnalité plus stricte, mais ont également réduit la durée du droit aux allocations de chômage. C'est le cas de la Norvège où, malgré un taux de chômage de seulement 2,5 pour cent en 2008, la durée du droit aux allocations de chômage est limitée à une période maximale de deux ans.

566. Une motivation supplémentaire importante (outre les raisons économiques évoquées plus haut) sous-jacente aux incitations au retour au travail est la volonté d'accroître la cohésion sociale. Dans le cas des chômeurs de longue durée et des jeunes sans emploi, la crainte qu'ils se marginalisent s'ils ne réintègrent pas le marché du travail était une motivation importante à l'origine de l'adoption de politiques favorisant un retour à l'emploi. La commission constate que l'exclusion sociale nuit aux personnes directement touchées et a des répercussions sociales négatives sur plusieurs générations. Les enfants qui grandissent dans des familles souffrant de l'exclusion sociale risquent aussi d'être fortement défavorisés pour l'accès à l'éducation et à un travail décent. Les chômeurs de longue date et les jeunes sans-emploi sont donc des cibles prioritaires des politiques actives du marché du travail dans la plupart des pays industrialisés.

567. Concernant la cohésion sociale, la commission note que les travailleurs migrants sont également un groupe cible important dans les pays industrialisés où l'immigration a récemment augmenté de façon significative. Les Pays-Bas ont créé un réseau national de gestion de la diversité, qui se veut un centre d'expertise mandaté pour promouvoir les bonnes pratiques en matière de satisfaction des besoins spéciaux des minorités ethniques dans des domaines comme les conseils individuels, le placement et la promotion de l'entrepreneuriat. Par ailleurs, des subventions publiques sont octroyées pour des projets visant à améliorer la situation des immigrants sur le marché du travail en les aidant à perfectionner leurs aptitudes linguistiques, leurs compétences et leurs stratégies de recherche d'emploi. De même, le Portugal a lancé le programme Options à l'échelle nationale; il vise à favoriser l'inclusion sociale des enfants et des jeunes issus des milieux socio-économiques les plus vulnérables, particulièrement les descendants d'immigrants et de minorités ethniques. Le programme s'articule autour des axes d'intervention suivant: rendre l'apprentissage formel et informel et la formation professionnelle plus accessibles; améliorer l'employabilité, la participation civique et communautaire et «l'inclusion numérique». L'Espagne favorise la croissance des *Empresas de Inclusión*, des organismes à but non lucratif qui mettent en œuvre des programmes visant à accroître l'inclusion sociale. De même, le Portugal encourage la croissance d'institutions privées de solidarité sociale. Le Canada et le Portugal ont des programmes destinés à faciliter l'évaluation et la reconnaissance des qualifications des immigrants en vue d'améliorer leurs perspectives d'emploi.

568. Un autre objectif essentiel des politiques du marché du travail est l'amélioration de l'égalité d'accès à l'emploi et des conditions d'emploi entre les diverses catégories de travailleurs. Les principaux groupes ciblés dans ce contexte sont les femmes, les travailleurs âgés et les travailleurs handicapés. La plupart des pays ont introduit une législation antidiscrimination et une législation sur l'âge et le handicap qui s'appliquent à ces catégories de travailleurs. Il peut s'agir, par exemple, d'une législation pour l'égalité de rémunération et contre la discrimination fondée sur l'âge. En outre, il existe une gamme de programmes visant à favoriser l'égalité des sexes au travail et l'augmentation des possibilités d'emploi pour les travailleurs âgés et les travailleurs ayant un handicap.

569. Le gouvernement du Royaume-Uni indique que, dans le cadre des initiatives qu'il a lancées récemment pour favoriser l'égalité entre les sexes, il a pris des mesures pour promouvoir les entreprises dirigées par des femmes, pour imposer à toutes les autorités publiques l'obligation légale d'éliminer la discrimination et de favoriser l'égalité, et pour

favoriser l'utilisation d'audits volontaires sur l'égalité salariale dans toutes les organisations. Le gouvernement du Japon fait état de programmes centrés sur la réintégration sur le marché du travail des femmes qui ont arrêté de travailler pour élever leurs enfants; ces programmes offrent des services d'orientation et de placement.

570. La commission note que la plupart des pays industrialisés ont la législation et les programmes du marché du travail requis pour accroître le taux d'emploi des travailleurs âgés. Dans plusieurs pays européens, ces programmes visent à annuler les effets des mécanismes introduits dans les années quatre-vingt, jugés contre-indiqués à l'heure actuelle, qui encourageaient le départ à la retraite anticipé comme moyen de lutte contre un chômage élevé. Aux Pays-Bas, par exemple, les avantages fiscaux consentis aux retraités avant l'âge de 65 ans ont été éliminés. De même, en Norvège, le système des pensions a été réformé afin d'inciter les travailleurs âgés à prolonger leur vie active. En Italie, des changements ont été introduits pour permettre à ces travailleurs de percevoir à la fois une pension de retraite et un revenu tiré d'un emploi. Ces mesures visent à accroître le taux d'activités des travailleurs âgés et réduire le recours à l'emploi clandestin de ces travailleurs.

571. La commission note que, outre la réduction des incitations à la retraite anticipée, une série de mesures visant à accroître le taux d'activité des travailleurs âgés ont été introduites dans plusieurs pays. Le Japon accorde une importance particulière à de telles mesures devant la stagnation de la croissance démographique et le vieillissement marqué de la population. Dans ce contexte, le prolongement de la vie active des travailleurs âgés est une option importante pour assurer la disponibilité de la main-d'œuvre. La plupart des autres pays industrialisés font également face à ce problème de vieillissement de la population, bien qu'il ne soit pas aussi grave qu'au Japon.

572. Certains pays ont des programmes propres à favoriser une attitude plus positive des travailleurs et des employeurs à l'égard de l'allongement de la vie active. Au Royaume-Uni et au Portugal, par exemple, on met l'accent sur la sensibilisation aux avantages de l'allongement de la vie active. De même, les Pays-Bas ont un programme de lutte contre les préjugés faisant obstacle au maintien des travailleurs âgés dans leur emploi. Dans ce contexte, la commission espère que la législation de ces pays prévoit un droit de travailler au-delà de l'âge normal de la retraite et une procédure formelle pour se prévaloir de ce droit, assortie de sanctions et de moyens d'obtenir réparation.

573. En ce qui concerne les travailleurs handicapés, la commission rappelle que cette question est centrée sur le problème de la proportion étonnamment élevée de la population en âge de travailler qui bénéficie dans certains pays de prestations d'invalidité, et sur les mesures qui ont été prises pour résoudre ce problème. L'idée sous-jacente qui a motivé l'adoption de telles mesures est que le système de prestations d'invalidité a donné matière à beaucoup d'abus parce qu'il est trop laxiste. Des personnes qui ne sont que partiellement handicapées, et tout à fait capables de travailler, ont été classées comme invalides. C'est pourquoi des réformes dans ce domaine ont introduit des critères plus rigoureux d'admissibilité aux prestations d'invalidité.

574. Néanmoins, la commission note que son analyse antérieure de la question de l'invalidité montrait aussi que les programmes en cause mettaient l'accent non seulement sur le resserrement des conditions d'admission, mais également sur une gamme de mesures de soutien qui bénéficieraient aux personnes véritablement handicapées, depuis l'orientation individuelle et la formation des travailleurs ayant un handicap jusqu'à la promotion de l'adaptation du lieu et du matériel de travail par les employeurs en vue de répondre aux besoins spéciaux des travailleurs ayant un handicap. A propos du dernier aspect de la question, la commission note avec intérêt que le Japon favorise le

développement du travail à domicile chez les travailleurs handicapés, tandis que la Suède encourage l'établissement de coopératives d'Etat qui emploient des travailleurs handicapés.

575. Un autre aspect de l'égalité d'accès à l'emploi, qui est privilégié dans le programme d'action de certains pays, concerne la réduction du dualisme du marché du travail. C'est le cas de l'Espagne, où les réformes antérieures du marché du travail ont entraîné une expansion significative des contrats d'emploi non réguliers qui sont associés à des avantages sociaux inférieurs et à une sécurité d'emploi moindre. La politique espagnole actuelle consiste à réduire le dualisme entre ces deux segments du marché du travail. Des incitations, sous la forme d'une réduction de l'impôt sur les sociétés et des charges sociales, sont offertes pour amener les employeurs à utiliser des contrats d'emploi réguliers et non plus occasionnels. Simultanément, une réglementation plus stricte du travail temporaire et du travail de sous-traitance a été introduite.

576. En outre, la commission note que, au Japon, le dualisme du marché du travail s'est accentué par suite du déclin de la prévalence du système d'emploi à vie. Le groupe le plus touché est celui des jeunes travailleurs. On estime que le tiers des jeunes travailleurs ont aujourd'hui un emploi occasionnel. Une question particulièrement préoccupante au Japon concerne le changement fréquent d'emploi caractérisant ce segment du marché du travail, qui nuit aux perspectives de carrière des intéressés. Parmi les mesures qui ont été adoptées pour contrer ce phénomène figure un mécanisme visant à appliquer le principe de l'ancienneté (en donnant la priorité aux jeunes qui ont travaillé le plus longtemps dans le cadre d'emplois temporaires) pour déterminer l'accès aux emplois réguliers et l'introduction d'un système de cartes d'emploi qui fournit des précisions sur les qualifications et les antécédents de travail du détenteur après son orientation professionnelle. La carte d'emploi sera utilisée dans le processus de recherche d'emploi et pour démarrer la formation complémentaire requise. On s'attend à ce que ce système contribue à améliorer à la fois la formation professionnelle et les perspectives de carrière des jeunes travailleurs.

Développement des ressources humaines

577. La commission constate que les politiques de développement des ressources humaines jouent un rôle central dans les efforts déployés pour atteindre l'objectif du plein emploi, productif et librement choisi. Cette constatation a été amplement démontrée dans l'analyse antérieure des politiques d'emploi, et les Etats Membres ont fourni des exemples de programmes du marché du travail qui misent sur la formation pour accroître l'employabilité de leurs travailleurs. Par exemple, les pays industrialisés privilégient tous la formation pour l'emploi, peu importe que leur objectif final soit le retour au travail de chômeurs de longue durée et des bénéficiaires de prestations d'invalidité, ou l'amélioration des perspectives d'emploi de groupes de travailleurs vulnérables (les jeunes, les travailleurs plus âgés, les femmes et les migrants).

578. Toutefois, la commission note que ces programmes du marché du travail sont certes importants, mais ne représentent qu'une partie des mesures globales prises pour améliorer les compétences de la main-d'œuvre dans les pays industrialisés. Les programmes du marché du travail décrits sont essentiellement de nature corrective, en ce sens qu'ils remédient à l'insuffisance des compétences (et de la motivation, dans certains cas) de groupes de travailleurs donnés. Ils offrent une précieuse «deuxième chance» à ceux qui ne sont pas suffisamment équipés pour leur entrée ou leur retour sur le marché du travail.

579. La commission constate par ailleurs que la plupart des pays industrialisés généralisent les mesures prises pour améliorer les compétences de l'ensemble de leur main-d'œuvre, en offrant à celle-ci des possibilités générales et équitables d'apprentissage tout au long de la vie. Par exemple, à propos du système d'éducation et de formation, on peut lire dans un document récent de l'Union européenne: «l'éducation et la formation tout au long de la vie devraient être considérées comme un principe fondamental qui transcende l'ensemble du cadre, qui est conçu pour couvrir l'éducation dans tous les contextes – qu'elle soit formelle, non formelle ou informelle – et à tous les niveaux: depuis l'enseignement préscolaire et scolaire jusqu'à l'enseignement supérieur, l'enseignement professionnel et la formation professionnelle ainsi que l'éducation et la formation des adultes» [4]. Un tel cadre permet aux travailleurs de perfectionner leurs compétences, de se recycler en apprenant de nouvelles compétences pour faciliter un changement de carrière volontaire ou forcé du fait d'un licenciement, ou simplement d'élargir leurs horizons intellectuels et culturels.

580. D'importantes considérations économiques sous-tendent la création de systèmes d'apprentissage tout au long de la vie. Elles portent sur la nécessité de s'adapter aux changements structurels en cette ère de mondialisation rapide, sur l'évolution à grande échelle de l'organisation du travail au sein des entreprises, et sur l'accroissement de la demande de main-d'œuvre à forte intensité de compétences causé par l'accélération des changements technologiques et l'émergence d'une économie du savoir. La formation tout au long de la vie est un moyen de faire face à ces nouveaux défis. Sous l'angle individuel, ces systèmes offrent à ceux qui ont déjà un emploi la possibilité de s'adapter et de perfectionner en permanence leurs compétences. Sous l'angle sociétal, l'apprentissage continu est aussi un moyen efficace d'accroître la souplesse économique et la compétitivité économique internationale.

581. La commission note que cette volonté d'accroître la compétitivité économique internationale semble être un élément moteur des politiques de développement des ressources humaines dans les pays industrialisés. Par exemple, l'Union européenne s'est donné pour but, tel qu'énoncé dans la Stratégie de Lisbonne, de devenir «l'économie du savoir la plus compétitive et la plus dynamique du monde». De même, le Royaume-Uni a créé une nouvelle Commission pour l'emploi et les compétences pour veiller à ce que le système d'éducation et de formation du pays contribue aux plus hauts niveaux de productivité. La création de cette commission donne suite à une recommandation clé formulée dans un rapport indépendant publié en 2006 sous le titre *Prosperity for all in the global economy – world class skills*.

582. Les pays industrialisés en dehors de l'Union européenne ont également adopté des politiques semblables. Par exemple, les Etats-Unis ont lancé la *High Growth Job Training Initiative*, une initiative stratégique visant à préparer les travailleurs à tirer parti des nouvelles possibilités d'emploi qui se multiplient dans les secteurs d'activité à forte croissance et à forte demande de valeur ajoutée, et qui sont d'une importance vitale pour l'économie américaine. Les Etats-Unis ont également lancé la *Workforce Innovation in Regional Economic Development* (WIRED), qui vise à relever les défis associés au développement d'une main-d'œuvre compétitive à l'échelle mondiale. En outre, les

[4] Conseil de l'Union européenne: Conclusions du Conseil du 12 mai 2009 concernant un cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation, p. 3, paragr. 3. Voir aussi, au chapitre II, l'encadré «Union européenne: l'éducation et la formation au cœur de la Stratégie de Lisbonne», voir chap. II, paragr. 125.

Etats-Unis utilisent le programme STEM (*Science, Technology, Engineering, and Mathematics*) pour promouvoir les carrières STEM, inciter et préparer les jeunes défavorisés et les travailleurs dont l'emploi a été supprimé à les suivre, tout en améliorant la position concurrentielle des employeurs locaux et régionaux. En Nouvelle-Zélande, la Stratégie nationale relative aux compétences fait valoir ces dernières années la nécessité d'adopter une stratégie d'enseignement supérieur tournée vers l'avenir visant à contribuer directement aux objectifs socio-économiques nationaux.

583. La commission note également une autre question qui préoccupe plusieurs pays industrialisés: l'inadéquation entre les compétences produites par le système d'éducation et de formation et les compétences exigées par les employeurs, d'où des pénuries de compétences dans certains secteurs d'activité. Diverses mesures permettent de remédier à ce problème. En Italie, le système de formation et d'enseignement technique supérieur est réorganisé pour devenir une filière de spécialisation technique plus poussée comme solution de remplacement à l'université. Le but visé est d'aligner plus étroitement la formation sur les besoins exprimés sur le marché du travail. La Nouvelle-Zélande a lancé un programme appelé *Industry Partnerships* dans lequel des secteurs et des formateurs industriels collaborent à la conception de programmes de formation de débutants qui répondront aux pénuries de compétences spécialisées. Au Canada, la Stratégie en matière de compétences et de transition remédie aux pénuries de main-d'œuvre qualifiée par le lancement d'un programme de subventions à l'achèvement de la formation d'apprenti.

Promotion des petites et moyennes entreprises

584. La commission observe que les pays industrialisés accordent une priorité élevée à la promotion des petites et moyennes entreprises. Dans sa réponse, l'Italie expose les raisons de ce choix en termes particulièrement clairs: «les petites et moyennes entreprises constituent le fondement du système économique de notre pays. Plus de 90 pour cent des entreprises sont petites ou moyennes et sont d'autant plus importantes pour notre pays qu'elles constituent le cadre sous-tendant l'ensemble du système de production; elles sont donc la pierre angulaire de l'industrie italienne».

585. La commission constate qu'un large éventail de programmes connexes sont déployés pour promouvoir les petites et moyennes entreprises: subventions et exemptions de certaines taxes; traitement préférentiel en matière de marchés publics; promotion des exportations; élargissement de l'accès au financement et offre de garanties d'emprunt; transfert de technologie et de recherche; promotion des liens entre PME, d'une part, et grandes entreprises, universités et instituts de recherche, d'autre part; promotion d'une culture d'entreprise; vaste gamme de programmes de formation; et réformes visant à réduire le fardeau de la réglementation qui pèse sur les PME et à créer un environnement entrepreneurial propice à la croissance. Dans ses commentaires, l'Union générale des travailleurs du Portugal (UGT) indique que, bien que plusieurs mesures aient été prises pour rendre les PME plus flexibles, les problèmes structuraux qu'elles rencontrent restent les mêmes, et elles restent caractérisées par leur conservatisme et leur manque de prise de risques. L'UGT indique aussi que certaines questions comme la formation professionnelle, l'égalité de chances et la sécurité et la santé au travail, qui sont largement traitées dans la recommandation n° 189, ne doivent pas être négligées. Il faut aussi que les travailleurs participent efficacement à l'élaboration de stratégies de modernisation et de plans de formation professionnelle. De plus, l'UGT souligne qu'il importe de définir, en y associant les partenaires sociaux, une politique de l'emploi et un cadre politique et législatif qui encouragent le dynamisme des entreprises.

586. La commission note que, comme dans les domaines évoqués précédemment, l'Union européenne prend une position commune concernant la promotion des PME dans le cadre de la loi sur les petites entreprises, que la Commission européenne a adoptée en 2008. La loi énonce dix principes pour la promotion des PME, qui devraient guider la conception et la mise en œuvre de politiques, tant à l'échelle de l'Union européenne qu'à l'échelle nationale, notamment: création d'un environnement dans lequel les entrepreneurs prospèrent et l'esprit d'entreprise est récompensé; adoption du principe «Penser petit d'abord» (toutes les nouvelles propositions législatives et administratives devraient faire l'objet d'une évaluation de leur incidence sur les PME); facilitation de l'accès au financement; octroi d'aide aux PME pour qu'elles bénéficient des possibilités offertes par l'Union européenne et les marchés mondiaux.

587. La commission note que, aux Etats-Unis, la *Small Business Administration* (SBA) s'emploie à éliminer les contraintes qui nuisent au développement et à la croissance des petites entreprises – accès insuffisant aux marchés des capitaux et du crédit et à la formation en matière de compétences techniques et gestionnelles, et réglementation trop lourde. Non seulement la SBA lance des programmes en vue d'alléger ces contraintes, mais elle aide également à créer et à renforcer une culture d'entreprise; elle favorise aussi les liens coopératifs entre petites et grandes entreprises dans le cadre de son programme Mentor-Protégé. La commission note que le traitement préférentiel accordé aux PME en matière de marchés publics est un moyen de promotion particulièrement efficace. Les organismes fédéraux sont tenus de fixer des objectifs de sous-traitance, 23 pour cent de tout l'approvisionnement du gouvernement devant se faire auprès des petites entreprises. La SBA s'emploie également à créer un environnement propice pour maximiser l'attribution des contrats du gouvernement fédéral aux petites entreprises défavorisées et appartenant à des femmes.

588. La commission note que le Royaume-Uni a également une stratégie globale pour la promotion des PME. Dans le large éventail de programmes offerts, la commission constate avec un intérêt particulier que le gouvernement s'emploie à lancer un réseau d'écoles d'entreprises; qu'il s'est fixé comme objectif d'alléger le fardeau de la réglementation de 25 pour cent d'ici à 2010 et qu'il envisage à cette fin d'introduire un système de «budgets réglementaires» visant à limiter les coûts des futurs nouveaux règlements; qu'il a imposé aux ministères l'obligation d'accorder au moins 2,5 pour cent de leurs contrats de recherche et développement aux PME.

589. La Nouvelle-Zélande reconnaît aussi le rôle primordial que les PME jouent dans la création d'emplois. Le gouvernement a nommé un ministre de la Petite entreprise; il centre ses politiques sur la création d'un environnement macroéconomique stable et sur l'introduction de réformes microéconomiques visant à donner aux entreprises l'espace et les libertés dont elles ont besoin pour tirer parti de leur goût d'entreprendre et d'innover dans un environnement concurrentiel.

590. La commission note que la nouvelle loi fondamentale japonaise sur les petites et moyennes entreprises vise à soutenir la croissance d'un large éventail de PME indépendantes. Un réseau de centres de soutien aux PME a été établi pour mettre à leur disposition des guichets uniques. Des subventions spéciales sont également octroyées aux PME pour créer de l'emploi dans des secteurs économiques nouveaux et en plein essor et des foires commerciales sont organisées outre-mer pour promouvoir les exportations des PME.

591. Le Canada a créé un organisme spécial, Entreprises Canada, un service gouvernemental d'information multimodal à l'intention des entreprises et des nouveaux entrepreneurs. En outre, un programme baptisé PerLE propose un nouveau modèle de

prestation de services pour améliorer l'accès à l'information sur les permis et licences requis à tous les niveaux de gouvernement pour démarrer ou favoriser le développement d'une entreprise. Divers autres programmes visent à encourager les exportations par des PME.

2. Les économies en transition

592. La commission note que, depuis les vingt dernières années, les économies en transition ont évolué très différemment. La plupart des économies en transition de l'Europe centrale et de l'Est sont devenues membres de l'Union européenne ou sont en voie de le devenir. Les pays qui font déjà partie de l'Union européenne ont largement achevé la transition vers une économie de marché et vers la démocratie. Bien des Etats des Balkans, à l'exception de la Slovénie qui fait maintenant partie de l'Union européenne, ont été aux prises avec des conflits internes et doivent mettre sur pied de nouvelles institutions. Ils alignent leurs institutions et leurs politiques sur celles de l'Union européenne pour préparer leur accession. Les républiques d'Asie centrale de l'ex-Union soviétique ont, en revanche, les mêmes défis à relever que les pays en développement. Ces défis consistent notamment à faire progresser un revenu par habitant relativement faible, à réduire la pauvreté, à démarrer l'industrialisation d'une économie largement agraire, et à générer assez d'emplois productifs pour une population active en pleine croissance. Néanmoins, la commission note que très peu de pays ont fourni des informations essentielles dans leurs réponses aux questionnaires. A cet égard, la commission prend note avec intérêt des informations fournies par la Hongrie dans sa contribution à l'étude d'ensemble concernant l'assistance reçue de l'OIT pendant la période de transition et par le Japon dans la formulation des politiques de l'emploi. Le gouvernement a indiqué que le projet en question a contribué à promouvoir la mise à jour des outils de politiques ainsi que des programmes en matière d'emploi en Hongrie en facilitant également la révision de la législation en matière de promotion de l'emploi et d'assurance-chômage.

593. La commission constate que toutes les économies en transition ont enregistré une montée rapide du chômage au cours des premières années du processus de transition. Depuis, la situation s'est améliorée dans la plupart des pays, mais les niveaux récents de chômage demeurent élevés selon les critères internationaux dans environ la moitié des pays pour lesquels on dispose de données, et dépassent les 10 pour cent. Dans quelques pays, comme la Bosnie-Herzégovine et le Monténégro, le taux de chômage s'élève à pas moins de 30 pour cent. L'objectif du plein emploi est donc clairement un défi de taille pour un nombre important d'économies en transition.

594. Les politiques d'emploi des pays en transition qui font maintenant partie de l'Union européenne semblent s'aligner sur la Stratégie de Lisbonne. De même, les stratégies de développement des ressources humaines et de développement des petites et moyennes entreprises sont également compatibles avec les initiatives communes de l'Union européenne dans ces domaines. Dans le domaine de la promotion des PME, la Lettonie met en œuvre un programme d'aide au renforcement des droits de propriété intellectuelle. Ce programme offre des fonds aux PME pour l'enregistrement de droits de propriété intellectuelle, notamment sur de nouveaux produits, des créations industrielles, des topographies de semi-conducteurs ou des variétés végétales. Soulignant la nécessité d'attirer l'investissement étranger dans bien des économies en transition, la Lettonie a également créé le Conseil des investisseurs étrangers, présidé par le Premier ministre, auquel participent les investisseurs étrangers et leurs représentants en Lettonie.

595. La commission note que la Pologne a, elle aussi, modifié récemment la loi sur les zones économiques spéciales afin d'introduire des mesures plus efficaces pour accroître les investissements. Par ailleurs, la Pologne est en train de renforcer son système de contrôle des progrès réalisés dans la mise en œuvre des politiques d'emploi et de prévision de l'évolution du marché du travail. La Slovénie a modifié une loi sur l'emploi et la prévention du travail non déclaré pour autoriser ceux qui ne sont pas employés à temps plein à accepter de «petits boulots» ou des activités ne dépassant pas vingt heures par semaine ou quarante heures par mois. Cet amendement est conçu pour tenir compte du phénomène du travail non conventionnel dans les économies en transition, particulièrement du travail indépendant, qui a fait son apparition seulement lorsque le processus de la transition s'est amorcé.

596. La Slovaquie a pris des mesures pour remédier au problème, qui caractérise également la plupart des économies en transition, concernant le système de formation et d'enseignement professionnels hérité de son système économique antérieur et qui n'a pas été modifié en profondeur pour répondre aux besoins de son économie de marché. Dans ce contexte, la Slovaquie a introduit de nouveaux programmes d'études et de formation pour réduire la sur-spécialisation qui caractérisait son ancien réseau d'écoles professionnelles.

597. La commission note que les pays de l'ex-Yougoslavie sont confrontés à un problème relativement nouveau concernant la réintégration sur le marché du travail d'un grand nombre de personnes déplacées à l'intérieur du territoire ou transformées en réfugiés par la guerre. Certains de ces pays font également face à la tâche difficile consistant à élargir la portée de leur nouveau système d'apprentissage continu. En Bosnie-Herzégovine, par exemple, seulement 1,9 pour cent des adultes ont actuellement accès aux possibilités d'apprentissage continu.

3. Les pays en développement

598. La commission note que l'expression «pays en développement» désigne un groupe de pays nombreux et variés, qui vont des pays où le revenu par habitant est très bas aux pays émergeants dont les niveaux de revenus se rapprochent de ceux des pays industrialisés. Dans la présente section du rapport, nous avons utilisé la définition internationale standard de l'expression «pays en développement», même si Singapour et la République de Corée ont été inclus dans le groupe. Bien qu'en général ces deux pays soient désormais considérés comme des pays industrialisés, la commission note qu'ils étaient encore des pays en développement il y a vingt ans, et que les stratégies de développement auxquelles ils ont eu recours pour parvenir au statut de pays industrialisés ont suscité un intérêt considérable de la part des décideurs économiques des pays en développement. Pour cette raison, la commission juge utile de les faire figurer dans l'examen des politiques de l'emploi des pays en développement.

599. La commission observe que, dans les pays en développement, la volonté de promouvoir l'emploi transparaît dans les plans et stratégies de développement économique et social. En outre, dans le cas des pays à faible revenu qui font partie du processus amorcé par la Banque mondiale en vue de préparer des stratégies de réduction de la pauvreté qui canaliseront l'aide étrangère, on constate une volonté manifeste d'accroître l'emploi productif comme moyen de lutte contre la pauvreté.

600. Dans les pays en développement, des similitudes essentielles apparaissent dans les solutions apportées au problème de l'emploi. La commission note également l'existence de variations intéressantes, d'une région à l'autre, relativement à l'importance accordée respectivement à différents éléments de politiques et aux types d'institutions

responsables des politiques d'emploi. C'est pourquoi la commission évoque certaines similitudes et différences essentielles sur des points pertinents dans l'examen qui suit.

La volonté de promouvoir l'emploi

601. La commission note que, en Asie, on reconnaît habituellement sans réserve la nécessité d'accroître l'emploi productif comme objectif principal de toute politique de développement. Cela semble particulièrement le cas de pays comme le Cambodge, la Chine, la Mongolie et le Viet Nam. Dans ces pays, l'objectif de la création d'emplois transparaît dans les instruments juridiques ou les plans nationaux. En Mongolie et en Chine, une loi sur la promotion de l'emploi a été adoptée en 2001 et 2007, respectivement. Au Viet Nam, un programme national quinquennal ciblé sur la promotion de l'emploi a été adopté en 2006, tandis que le Cambodge a lancé une «Stratégie rectangulaire» pour la croissance, l'emploi, l'équité et l'efficacité en 2006. Dans ces deux derniers pays, la promotion de l'emploi s'inscrit dans la stratégie de réduction de la pauvreté et dans le plan national de développement. D'après les données disponibles, seule la Mongolie a des lois ou des plans prévoyant des objectifs quantitatifs déterminés pour la croissance de l'emploi, soit la création de 60 000 emplois par an au cours de la période visée qui, selon le gouvernement, devrait entraîner une baisse du taux de chômage, lequel se chiffrerait à 3 pour cent d'ici la dernière année du plan. La commission note avec intérêt que, dans les cas de la Chine, de la Mongolie et du Viet Nam, la volonté de réaliser l'objectif établi en matière d'emploi, qui est exprimée sous la forme de plans officiels, témoigne de l'influence persistante du système de planification centrale, malgré d'importantes réformes économiques axées sur l'économie de marché.

602. La commission note par ailleurs que, dans des pays d'Asie comme l'Afghanistan, l'Inde, l'Indonésie, le Népal, le Pakistan et la Thaïlande, la promotion de l'emploi s'inscrit dans le plan national de développement ou dans une politique nationale sur l'emploi. Par exemple, la Thaïlande consacre un chapitre à l'emploi dans son 10e Plan national de développement économique et social pour 2007-2011, tandis que l'Indonésie a un Plan de développement à moyen terme pour 2004-2009 qui accorde la priorité à une stratégie multidimensionnelle de réduction de la pauvreté et à l'expansion des possibilités d'emploi pour les pauvres. Au Népal, une politique du travail et de l'emploi a été formulée en 2005, dont l'un des principaux objectifs est d'accroître les possibilités d'emploi productif pour la main-d'œuvre. Le Pakistan a formulé une politique nationale pour l'emploi en 2008. En Inde, le 11e Plan quinquennal pour 2007-2012 fait de la création d'emplois une partie intégrante du processus de croissance et énonce des stratégies pour accélérer non seulement la croissance de l'emploi mais également celle des salaires des travailleurs mal rémunérés.

603. En revanche, certains pays comme la République de Corée, les Philippines et Singapour n'ont pas de véritable plan d'action national pour l'emploi. Leur volonté d'agir dans ce domaine s'exprime dans diverses dimensions de leurs politiques économiques et sociales. Singapour démontre son engagement par des programmes de qualification de la main-d'œuvre visant à accroître sa compétitivité économique, une stratégie que suit avec succès depuis les années soixante cette petite économie ouverte. A cette fin, Singapour a adopté un schéma directeur pour le développement des ressources humaines et de grands programmes pour le perfectionnement des compétences, tels que le programme SPUR pour le perfectionnement et l'adaptation des compétences. La République de Corée démontre sa volonté par des politiques actives du marché du travail, des politiques de développement des ressources humaines et la promotion des petites et moyennes entreprises, tandis que les Philippines témoignent de leur engagement en développant les ressources humaines et en favorisant les petites entreprises dans les régions rurales.

604. La commission note également que, dans les pays d'Asie qui n'ont pas ratifié la convention n° 122, les réponses au questionnaire ne contiennent aucune déclaration globale claire concernant leur volonté de réaliser l'objectif du «plein emploi, productif et librement choisi» tel qu'il est défini dans l'article 1 de la convention. Ainsi, dans sa réponse, Singapour indique que «l'esprit de la convention n° 122 cadre dans l'ensemble avec la politique d'emploi de Singapour qui vise à créer des emplois décents pour ses travailleurs et à améliorer leurs capacités pour qu'ils demeurent employables».

605. La commission reconnaît qu'il est tentant d'en déduire que les plans nationaux exprimant une volonté de créer de l'emploi dans le cadre de plans économiques généraux et sectoriels illustrent, dans les pays ayant effectué des réformes plutôt que dans les économies de marché, l'importance renouvelée accordée à la formulation de politiques. Les plans établis sont certainement plus près dans leur forme de ceux préconisés par la convention n° 122, qui accordent la priorité au plein emploi dans les politiques économiques et sociales. Dans ses commentaires, la commission demande plus d'information sur les ressources et les mesures prises pour réaliser l'objectif relatif à l'emploi.

606. La commission note des similitudes et des différences intéressantes concernant les priorités énoncées dans les politiques d'emploi nationales. La plupart des pays de l'Asie de l'Est et du Sud-Est privilégient une intégration plus poussée dans l'économie mondiale pour favoriser la croissance économique et la création d'emplois. Comme on l'a déjà indiqué, cette priorité est essentielle pour Singapour, dont l'économie est souvent citée en tant qu'exemple d'un usage réussi des possibilités économiques résultant de la mondialisation. Au Cambodge, la stratégie d'emploi mise en priorité sur l'expansion des exportations de produits manufacturés à fort coefficient de main-d'œuvre, la croissance du tourisme et l'augmentation de l'envoi de travailleurs à l'étranger. De même, aux Philippines, un pays dans lequel une proportion significative de la main-d'œuvre travaille déjà à l'étranger, le développement des exportations de main-d'œuvre demeure une priorité stratégique essentielle. Le Conseil national de la concurrence des Philippines souligne la nécessité d'accroître la compétitivité économique internationale. En Indonésie, le plan de développement prévoit le développement des exportations et du tourisme comme moyen prioritaire de relever le taux de croissance économique. En Thaïlande, l'un des principaux objectifs du plan de développement national est l'amélioration des capacités et des compétences de la population active pour accroître la compétitivité.

607. Concernant l'Amérique latine, la commission note que le taux de ratification des conventions visées par l'étude d'ensemble est plus élevé dans cette région que dans les autres régions du monde en développement. C'est également cette région qui a le mieux répondu au questionnaire envoyé pour les besoins de l'étude d'ensemble, tant sur le plan de la quantité que sur celui de la qualité des réponses.

608. La commission n'est pas étonnée de constater que, vu le niveau élevé de ratification de la convention n° 122 en Amérique latine, beaucoup de pays de cette région démontrent une volonté claire de réaliser l'objectif du plein emploi, productif et librement choisi dans leurs instruments juridiques. La plupart de ces pays ont indiqué que l'objectif de la promotion de l'emploi et du droit au travail est inscrit soit dans leur Constitution, soit dans un ou plusieurs instruments faisant partie d'une législation sociale et du travail. Certains pays ont décrit dans leurs rapports les mesures prises à l'échelle régionale pour coordonner leurs politiques d'emploi. A cet égard, la commission note que, dans une observation adressée au Paraguay en 2009 sur la convention n° 122, elle rappelle que les ministres du travail du MERCOSUR ont réaffirmé, dans une déclaration

à la 98e session de la Conférence (2009), que le droit au travail est un droit humain fondamental qui favorise la prospérité économique et sociale [5].

609. La commission constate que la volonté d'inscrire l'objectif lié à l'emploi dans les politiques et programmes nationaux est également évidente dans la plupart des pays. L'Argentine a un Plan intégral de promotion de l'emploi pour 2008-2011, ainsi qu'un programme par pays de promotion du travail décent, formulé en 2004. Cuba a indiqué que la promotion de l'emploi faisait partie de son plan national, et qu'un plan national pour l'emploi et un système de planification des effectifs et d'affectation de la main-d'œuvre sont inclus dans son processus de planification centrale. La Bolivie a indiqué qu'elle entend inclure son projet de politique nationale relative à l'emploi pour 2008 dans son plan national. Le Costa Rica a un projet de politique nationale relative à l'emploi qui a été rédigé avec l'assistance du BIT. Le Nicaragua avait demandé l'aide du BIT pour la rédaction d'un plan national pour l'emploi. La Colombie met en œuvre des projets de promotion du travail décent, et le Brésil a une politique publique nationale pour l'emploi.

610. La commission note que certains de ces plans et politiques de promotion de l'emploi à l'échelle nationale proposent également certains objectifs, comme le plan pour l'emploi établi en Argentine, qui visait à faire passer le taux de chômage de 20 pour cent en 2003 à 7,8 pour cent en 2008.

611. En général, les réponses des pays d'Amérique latine sont moins instructives sur les principales priorités des politiques nationales pour l'emploi que celles d'autres pays. Dans le cas des pays précités, les priorités telles que l'intégration plus poussée dans l'économie mondiale et l'amélioration de la coordination entre les politiques d'emploi et les politiques industrielles sont mentionnées en tant qu'aspects de la politique nationale pour l'emploi. En Amérique latine, la priorité semble être accordée aux programmes de création directe d'emplois et aux politiques actives du marché du travail. Par exemple, la réponse du Mexique à la question de savoir quel effet avait été donné aux dispositions de la convention no 122 est entièrement consacrée à une description des activités du Service national d'emploi, qui est essentiellement une bourse du travail et un centre d'information sur le marché du travail.

612. Concernant l'Afrique, la commission note que la plupart des pays de l'Afrique subsaharienne sont caractérisés par un faible revenu par habitant. Ils dépendent principalement de l'agriculture et ont des secteurs modernes très modestes, dont un secteur public et un secteur minier ou un secteur d'exportation agricole pour certains d'entre eux. La commission note par ailleurs que l'Afrique subsaharienne a connu un taux de croissance économique très bas pendant les trois dernières décennies et se distingue des pays en voie d'industrialisation d'autres régions par le caractère relativement faible du changement économique structurel ainsi que de la croissance du secteur manufacturier. Même si depuis quelques années il existe des signes encourageants indiquant que cela a commencé à changer, le taux de croissance économique ayant augmenté dans plusieurs pays, il n'en demeure pas moins vrai que, dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, c'est l'emploi indépendant dans les petites exploitations agricoles et dans l'économie urbaine informelle qui domine. L'emploi salarié est limité essentiellement au secteur moderne et représente rarement plus de 10 pour cent de l'emploi total. Dans un tel contexte, la politique de l'emploi est largement synonyme de politiques globales de développement, c'est-à-dire de politiques visant à accroître le rendement et la productivité dans le secteur de l'agriculture et à

[5] CEACR (80e session), observation, convention no 122 (Paraguay), rapport 2010, paragr. 2.

favoriser le développement des entreprises à forte densité de main-d'œuvre dans le secteur moderne. Ces politiques constituent le moyen le plus efficace d'améliorer les conditions d'emploi pour le pays dans son ensemble. Lorsqu'elles sont efficaces, elles vont réduire le chômage et améliorer le revenu de la majorité de la population qui dépend du secteur de l'agriculture pour sa subsistance, et offrir aux travailleurs davantage de possibilités de trouver des emplois mieux rémunérés dans un secteur moderne à forte densité de main-d'œuvre en pleine expansion.

613. La commission constate que presque tous les pays de l'Afrique subsaharienne semblent reconnaître l'importance de l'objectif de promotion de l'emploi et ont adopté des plans ou des politiques nationales pour l'atteindre. Le Cameroun, l'Erythrée, Madagascar, le Malawi, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique, le Niger, le Rwanda, le Soudan, la République-Unie de Tanzanie et la Zambie ont tous des politiques nationales d'emploi; la République centrafricaine indique qu'une politique nationale d'emploi va être définie et adoptée après des consultations tripartites. Dans trois de ces pays (Mali, Niger et Ouganda), les politiques nationales d'emploi ont été formulées avec l'assistance du BIT. Les autorités de Zanzibar ont également indiqué que le BIT a fourni une assistance pour la formulation de la politique de l'emploi. En outre, la plupart de ces pays ont adopté une stratégie de réduction de la pauvreté où l'un des domaines d'action prioritaires est la promotion de l'emploi.

614. La commission note que les pays de l'Afrique du Nord comme l'Algérie, le Maroc et la Tunisie ont également des plans ou politiques d'emploi à l'échelle nationale. Par exemple, l'Algérie a un plan national pour la promotion de l'emploi et la réduction du chômage, tandis que la Tunisie a une politique nationale d'emploi et le Maroc une stratégie nationale pour l'emploi.

615. La commission note que ces plans ou politiques nationales pour l'emploi sont, pour la plupart, des déclarations de principes générales et des énoncés de domaines d'action prioritaires. Des objectifs quantitatifs ont été fixés dans trois pays. Le Niger a indiqué que l'objectif était de réduire le chômage pour le faire passer de 18,9 pour cent en 2005 à 10,5 pour cent d'ici à 2012. Au Soudan, la stratégie nationale échelonnée sur vingt-cinq ans (de 2007 à 2031) met la barre très haut en fixant à 7 pour cent le taux annuel de croissance de l'emploi. Le Cameroun a indiqué que la politique nationale de l'emploi visait la réduction du sous-emploi, qui doit passer de 78 pour cent en 2008 à 40 pour cent d'ici à 2012. L'objectif du Cameroun en matière d'emploi est basé sur l'hypothèse selon laquelle la croissance économique au cours de la période visée par le plan serait de 7 pour cent par an, ce qui représente une hausse substantielle par rapport aux taux de croissance antérieurs.

616. En revanche, le Malawi a indiqué qu'il n'avait pas de politique nationale en matière d'emploi, mais qu'il avait des programmes consacrés à l'emploi, axés sur des groupes cibles et sur la promotion des microentreprises et petites entreprises. Le gouvernement du Malawi déclare qu'il ne reconnaît pas la nécessité d'avoir une politique nationale d'emploi depuis la fin des années quatre-vingt-dix, et que «le ministère du Travail collabore avec la SAMAT/OIT (aujourd'hui le BST-Harare) et le bureau de zone de Lusaka mais, jusqu'à maintenant, les ressources n'ont pas été déterminées». Le gouvernement de Maurice indique également avoir «encore à formuler une politique nationale globale en matière d'emploi visant à promouvoir le plein emploi, productif et librement choisi. Il n'existe pas actuellement de mécanisme particulier d'examen et de contrôle ni de cadre consultatif pour réaliser un tel objectif.» L'Afrique du Sud n'a pas de politique nationale en matière d'emploi, mais dispose d'une stratégie nationale de développement des compétences et d'un programme de politiques actives du marché du travail.

617. La commission considère que l'information disponible donne une certaine idée des éléments privilégiés dans différents pays au titre de la politique de l'emploi. Peu de pays font état de la promotion des exportations comme objectif principal de leur stratégie d'emploi et de développement. L'Ouganda mentionne la création de zones franches d'exportation dans sa réponse concernant ses politiques pour la promotion des PME, tandis que le Niger et Madagascar mentionnent le tourisme comme secteur à promouvoir. Le Rwanda a indiqué que des mesures destinées à aider les producteurs agricoles à satisfaire aux normes internationales pour les produits étaient un moyen important de favoriser la croissance des exportations et de l'emploi. Le Sénégal et le Mali citent, comme moyen d'accroître la création d'emplois, la réforme de leur code de l'investissement, qui porte probablement aussi sur l'investissement étranger. Là encore, contrairement à l'Asie de l'Est et du Sud-Est, seule Maurice mentionne la promotion des exportations de main-d'œuvre comme moyen de remédier au problème de l'emploi, malgré l'émigration de fait qui se produit dans plusieurs pays de l'Afrique subsaharienne.

618. La commission note avec intérêt que plusieurs pays ont reconnu la nécessité d'accroître le coefficient de main-d'œuvre des investissements en infrastructure, une approche préconisée depuis longtemps par le BIT comme moyen d'accroître l'emploi. A cette fin, le Rwanda a adopté des politiques visant à promouvoir les techniques de construction à fort coefficient de main-d'œuvre, à établir des partenariats avec le secteur privé, et à fournir de la formation dans ce domaine. L'Ouganda a introduit l'utilisation de critères de sélection de projet destinés à favoriser le choix des projets et des entreprises à fort coefficient de main-d'œuvre. Le Niger cite l'utilisation de programmes de travaux publics comme moyen de création d'emplois. Madagascar a également indiqué avoir adopté des mesures pour favoriser les investissements en infrastructure à fort coefficient de main-d'œuvre, mais sans donner de précisions.

619. Malgré la prédominance du secteur agricole dans ces économies, rares sont les pays qui indiquent que les politiques de développement rural et agricole font partie intégrante de leur politique de promotion de l'emploi. Le Rwanda et l'Ouganda sont les deux seuls pays à évoquer la réforme agraire en tant que composante de leur politique. De même, seule la Zambie mentionne l'industrialisation rurale comme objectif, tandis que le Rwanda a des politiques visant expressément à promouvoir les PME en milieu rural. Le Niger et l'Ouganda citent la promotion des «pôles régionaux de croissance» parmi leurs stratégies d'emploi dans les zones rurales. Les réformes agraires sont des enjeux majeurs au Zimbabwe et en Afrique du Sud. Au Zimbabwe, elles s'inscrivent dans l'accord politique global à l'origine de l'avènement du nouveau gouvernement, en février 2009.

620. La commission considère qu'un indice déterminant de l'importance accordée à la question de l'emploi est l'adoption ou non de mesures spéciales pour remédier aux effets négatifs des crises économiques sur l'emploi. Le gouvernement de la Chine a mentionné l'adoption de la notification du Conseil d'Etat n° 4 du 3 février 2009 qui vise à traiter de façon efficace les questions liées à l'emploi dans la conjoncture économique actuelle, et a indiqué d'autres documents concernant la manière de faire face à cette conjoncture et d'assurer la stabilité des relations de travail. A Singapour, le programme SPUR, mentionné précédemment, est une «initiative tripartite destinée à sauver des emplois et à prévenir le chômage de longue durée». Il vise à subventionner plus généreusement les coûts salariaux et les cours de formation pour inciter les employeurs à conserver leurs travailleurs et à améliorer leurs compétences en prévision de la relance, à créer des programmes de formation professionnelle spécialisée et générale, et à faciliter la recherche d'emploi.

621. La commission note que, parmi les pays d'Amérique latine déjà mentionnés dans la partie A (paragraphes 53 et 63), l'Argentine, le Mexique et le Pérou ont adopté des mesures pour atténuer les effets négatifs de la crise, notamment des programmes de travaux publics pour la création d'infrastructures sociales et le développement communautaire, ainsi que des programmes de création d'emplois et de formation à l'intention des groupes vulnérables les plus touchés par la crise.

622. La crise économique mondiale a eu une incidence négative sur la plupart des pays, et le gouvernement du Malawi résume bien le problème dans sa réponse, en disant que «la mondialisation pose des défis de taille pour la réalisation du plein emploi et l'exécution d'une telle politique. En outre, les pertes d'emploi massives associées à la crise économique ne font qu'empirer la situation, particulièrement pour ce qui concerne les organisations non gouvernementales financées par des donateurs et les sociétés multinationales présentes au Malawi.»

Institutions chargées de la formulation et de la mise en œuvre de politiques d'emploi

623. Concernant les institutions chargées de formuler et d'appliquer la politique de l'emploi, la commission note que tous les pays d'Asie ont des organismes publics responsables d'un ou de plusieurs aspects de cette politique. La Mongolie et le Viet Nam ont un Conseil national pour la main-d'œuvre et les questions d'emploi, tandis que Singapour a un Conseil national tripartite pour les salaires qui s'occupe également des questions d'emploi. En Inde, la Commission de planification a une division chargée des questions d'emploi; en outre, une organisation faîtière nationale tripartite débat régulièrement des questions d'emploi. Singapour et les Philippines soulignent l'importance d'une coordination entre les ministères de la main-d'œuvre et de l'économie dans le contexte de leurs politiques d'emploi. Singapour juge la coordination interministérielle entre les ministères de la main-d'œuvre, du commerce et de l'éducation particulièrement importante. Tous les pays d'Asie, à l'exception du Cambodge, mentionnent une forme de consultation tripartite sur la politique de l'emploi. Le Cambodge a un Conseil consultatif tripartite de la main-d'œuvre, mais la politique de l'emploi n'est pas de son ressort. Outre les consultations tripartites, Singapour souligne également l'importance de consultations publiques plus larges sur les aspects de la politique, ainsi que la nécessité de suivre l'évolution du marché du travail. La Mongolie a un Fonds pour l'emploi qui finance des projets de création d'emplois.

624. La commission note que la plupart des pays d'Amérique latine ont également un réseau assez complexe d'organismes nationaux responsables de divers aspects de la politique d'emploi. Le Brésil, par exemple, a un Fonds d'aide aux travailleurs (FAT) qui finance des programmes de création d'emplois et de revenus. Ces programmes sont mis en œuvre par un organisme appelé PROGER, à l'intention notamment des travailleurs de l'économie informelle, des microentreprises et petites entreprises, et des coopératives. En outre, les pays du MERCOSUR ont des «observatoires» et des organismes qui sont chargés de suivre l'évolution de leur marché du travail.

625. Les institutions responsables de la politique de l'emploi prévoient classiquement des consultations tripartites intégrées dans leur structure. Par exemple, en Argentine, le Conseil national pour l'emploi est tripartite; il est également chargé de la fixation des salaires minima. Au Brésil, le FAT est régi par un conseil délibérant à caractère tripartite. La plupart des pays ont indiqué dans leurs réponses qu'ils consultaient d'une manière ou d'une autre les partenaires sociaux sur la formulation de la politique de l'emploi. Les pays qui n'ont pas de mécanismes de consultation permanente ont cité des exemples de

consultations dans le contexte de la formulation et de la mise en œuvre de projets ou programmes particuliers en matière d'emploi.

626. Dans le cas de l'Afrique, la commission juge encourageant de constater que plusieurs pays ont pris récemment des mesures pour renforcer ces mécanismes de consultation. En 2004, le Mali a créé un nouveau ministère de l'Emploi et le Cameroun a créé un ministère de la Main-d'œuvre. La Côte d'Ivoire a créé une Commission nationale sur l'emploi en 1999, mais elle n'est pas opérationnelle actuellement. La Mauritanie a créé un Comité interministériel sur l'emploi. Le Rwanda fait part de son intention de créer une Agence nationale pour l'emploi, et l'Ouganda indique qu'il entend créer un Conseil national de haut niveau pour l'emploi. La commission note par ailleurs certaines innovations institutionnelles, notamment les mécanismes permanents mis en place au Rwanda pour instaurer un dialogue avec le secteur privé et le système d'information sur le marché du travail créé sur le Web à Maurice.

627. Concernant les institutions existantes, la plupart des pays ont habituellement l'équivalent d'une agence nationale pour l'emploi. Le Mali a un Conseil économique et social, organe tripartite qui se charge également des questions liées à l'emploi et à la main-d'œuvre. Dans les pays d'Afrique, le ministère de la Main-d'œuvre est habituellement responsable des politiques de l'emploi, et certains de ces pays ont une Division de l'emploi réservée à cet effet.

628. Concernant les institutions responsables du dialogue social sur la politique de l'emploi, seuls quelques-uns de ces pays d'Afrique ont fourni des renseignements précis. Comme on l'a indiqué, le Mali a un Conseil national économique et social. La Côte d'Ivoire et le Mali ont précisé que les consultations sur la politique de l'emploi ont lieu dans le cadre de leur stratégie de réduction de la pauvreté. La Zambie a un Groupe consultatif national sur les secteurs de l'emploi et de la main-d'œuvre, dont relève un comité technique chargé de surveiller et d'évaluer les politiques d'emploi. Le Malawi a un Conseil consultatif tripartite sur la main-d'œuvre ainsi qu'un forum tripartite spécial qui favorise le dialogue entre les secteurs public et privé. Le Rwanda exprime l'intention de créer un conseil national sur la main-d'œuvre. Fait intéressant à noter, ce Conseil national sur la main-d'œuvre devrait inclure des partenaires sociaux ainsi que des représentants d'organisations non gouvernementales.

Politiques à l'intention de groupes particuliers

629. La commission note avec intérêt que la plupart des pays ont indiqué avoir des politiques axées sur l'économie informelle, les femmes, les jeunes, les travailleurs âgés, les personnes handicapées et les migrants. Dans son rapport de 2009 concernant la convention n° 122, le gouvernement de l'Inde a communiqué la loi sur la sécurité sociale des travailleurs non syndiquées, adoptée le 30 décembre 2008. La commission note avec intérêt que, en vertu de cette loi, le gouvernement a l'intention de développer des systèmes d'avantages sociaux adaptés, tels que des schémas d'éducation pour les enfants ou d'amélioration des compétences pour les travailleurs du secteur informel. En Asie, les programmes les plus clairement ciblés sur l'économie informelle sont mis en œuvre dans les économies ou ex-économies centralement planifiées. En Mongolie, il y a un Programme national sur l'économie informelle, dont un élément clé est l'intégration dans l'économie officielle au moyen d'un système d'enregistrement fondé sur l'émission de cartes d'identité. La Chine accorde également la priorité à l'intégration de l'économie informelle dans l'économie formelle, tandis que le Viet Nam privilégie les programmes d'assurance communautaires comme moyen d'améliorer le bien-être des travailleurs dans l'économie informelle.

630. Dans le cas de l'Amérique latine, la commission note que la plupart des pays mettent l'accent sur les questions relatives à l'économie informelle et ont élaboré des politiques et des programmes visant à adresser ces questions. L'Argentine a une politique bien articulée sur la question, et le gouvernement considère que l'emploi dans le secteur informel est l'un des plus grands défis à relever sur le marché du travail. Il considère l'expansion de l'économie informelle comme une érosion des droits fondamentaux des travailleurs et de leurs familles. Son objectif primordial est donc de mettre fin à l'emploi dans le secteur informel, mais la politique reconnaît la nécessité de tenir compte, pour préparer les interventions, du haut niveau d'hétérogénéité qui caractérise l'économie informelle. Le gouvernement de la Bolivie indique qu'il considère l'intégration des travailleurs dans l'économie informelle comme l'une des priorités qu'il propose dans un document de politique rédigé en 2009. Le ministère de la Main-d'œuvre a proposé des initiatives particulières pour faciliter la transition vers l'économie formelle. Comme on l'a indiqué précédemment, le Brésil a mis en œuvre un large éventail de programmes de création d'emplois et de revenus axés sur l'économie informelle, principalement dans le cadre du PROGER. La plupart des autres pays ont également des programmes axés sur le microcrédit, la formation, et les microentreprises et petites entreprises ciblant l'économie informelle.

631. Concernant l'Afrique, la commission note que la plupart des pays ont des politiques axées sur l'économie informelle, les jeunes et les femmes actives. En ce qui a trait à l'économie informelle, le Rwanda indique qu'il privilégie ce secteur parce que «dans les années à venir, vu le taux de croissance, la population et la restructuration du secteur public, la création d'emplois dépendra moins du gouvernement que dans le passé, d'où la nécessité de réorienter les politiques et stratégies de développement vers le secteur privé (y compris l'économie informelle) en vue de promouvoir l'emploi». La République centrafricaine indique que ses politiques de l'emploi s'appliquent à l'économie informelle. Le gouvernement renvoie à son DSRP de 2008-2010 et aux actions à entreprendre, qui comprennent la création d'organismes destinés à soutenir l'emploi indépendant et les activités rémunératrices. Le Cameroun indique qu'il met en œuvre un projet spécial et favorise la formation de groupes de producteurs et l'extension du crédit aux producteurs ruraux. Le Mali précise qu'il établit également des chambres d'artisans et qu'il a réduit les droits à l'importation pour les producteurs du secteur informel. Le Niger indique qu'il fournit des formations et qu'il a créé un programme d'apprentissage sur l'économie informelle. Le Malawi est en train de revoir sa loi sur les licences commerciales et de promouvoir la microfinance. L'Ouganda indique qu'il cherche à accroître les liens entre le secteur informel et les entreprises du secteur moderne.

632. Concernant les politiques à l'égard des femmes et des jeunes, la commission note que la plupart des pays d'Asie ont également des politiques visant à améliorer la position des travailleuses sur le marché de l'emploi. L'approche la plus complète semble être celle du Cambodge, qui a un plan stratégique traitant de questions de fond telles que la nécessité de changer les attitudes sociales et d'intégrer les questions de parité entre les sexes dans les politiques économiques et sociales. Au Viet Nam, des objectifs ont été fixés en vue d'accroître la proportion de femmes sur le marché de l'emploi. Aux Philippines, la priorité est accordée à l'amélioration de la formation qualifiante et à l'augmentation des possibilités d'emploi pour les femmes.

633. La commission note que le Viet Nam a adopté une stratégie de développement de la jeunesse, et que la Chine privilégie les mesures de lutte contre le problème grandissant du chômage des diplômés. L'Indonésie a lancé un Plan d'action pour l'emploi des jeunes en 2004, qui a été formulé avec l'assistance du BIT.

634. La commission note par ailleurs que la plupart des pays d'Amérique latine ont des programmes d'emploi pour les femmes et les jeunes. La Bolivie indique qu'elle a un plan pour l'emploi des jeunes axé sur la formation et l'insertion sur le marché du travail. La Colombie indique pour sa part qu'elle a une politique nationale pour les jeunes. Le Pérou a un programme d'emploi pour les jeunes baptisé PROJOVEN, et l'Argentine un programme visant à améliorer le nombre et la qualité des emplois accessibles aux jeunes. L'Uruguay a une politique visant à fixer des quotas pour les jeunes et les femmes dans les programmes de formation. Le Brésil a un programme de préparation des jeunes au marché du travail et à d'autres activités génératrices de revenus.

635. L'Argentine indique que la résolution n° 650 de 2002 du ministère de l'Emploi exige que la question de l'égalité entre les sexes soit prise en compte dans la conception et la gestion de toutes les initiatives en matière d'emploi et de mise en valeur des ressources humaines, ainsi que dans les programmes concernant l'amélioration des conditions de travail, l'accès à l'emploi et la sécurité d'emploi pour la population active féminine. Par ailleurs, une Commission tripartite sur l'égalité entre les sexes dans le monde du travail a été créée en 1998. Le Brésil indique qu'il a créé un Secrétariat spécial pour les politiques en faveur des femmes.

636. A propos de l'Afrique, la commission note que le Mali a créé récemment un ministère de la Promotion de la femme, que le Rwanda a adopté un plan national pour les femmes et le Malawi une politique sur l'égalité entre les sexes. Le Cameroun est en train de mettre en œuvre un projet financé par le PNUD. Concernant les jeunes, le Malawi et le Rwanda indiquent qu'ils ont un plan national spécifique, tandis que le Mali est en train de créer l'Agence pour l'emploi des jeunes, afin de promouvoir l'emploi des jeunes. En Afrique du Sud, le Fonds Umsobomvu pour les jeunes, dirigé par le ministère de la Main-d'œuvre, met des fonds à la disposition des jeunes et des femmes pour la création de petites entreprises, et leur fournit conseils et assistance pour l'établissement d'un plan d'exploitation. Concernant les travailleurs handicapés, plusieurs pays ont invoqué la législation existante en la matière.

637. Au sujet des travailleurs âgés, la commission note que la Chine offre des subventions aux entreprises pour l'embauche de ces travailleurs. Une attention spéciale est accordée à la réintégration des travailleurs de 40 à 50 ans, qui ont été licenciés quand les entreprises publiques ont été restructurées en profondeur dans le cadre de la réforme économique. La commission note par ailleurs que Singapour entend introduire d'ici à 2012 une loi rendant obligatoire la réinsertion professionnelle des travailleurs au-delà de l'âge de la retraite lorsqu'ils remplissent certains critères. Le Congrès national des syndicats, avec l'appui de la Fédération nationale des employeurs de Singapour, a déjà commencé à travailler avec les sociétés syndiquées pour s'assurer qu'elles ont les politiques de ressources humaines requises pour la réintégration des travailleurs âgés et qu'elles rendent leur milieu de travail plus convivial à l'égard des séniors. La commission constate que la politique de Singapour à l'égard des travailleurs âgés est peut-être due au vieillissement de sa population et au ralentissement de la croissance de la main-d'œuvre qui en résulte. Le Brésil indique qu'il a une législation établissant les droits des travailleurs âgés à un emploi et à une activité professionnelle compatibles avec leur état; elle interdit également la discrimination à leur encontre, notamment les pratiques consistant à fixer une limite d'âge pour occuper un emploi. Son Programme national de formation (PNQ) donne la priorité aux travailleurs de plus de 40 ans. L'Uruguay indique qu'il étudie la possibilité d'offrir des programmes de formation aux travailleurs âgés qui ont des difficultés à réintégrer le marché du travail.

638. La commission note à propos des travailleurs handicapés que la Chine a fixé des quotas pour leur emploi et qu'elle met en œuvre d'autres mesures préférentielles. Singapour a adopté une approche différente en offrant des subventions aux entreprises qui embauchent des travailleurs handicapés. L'Argentine indique qu'elle est en train de mettre en œuvre un programme de sensibilisation et de formation à l'intention des entreprises et des bureaux afin de favoriser l'intégration des personnes ayant un handicap dans le marché du travail. La Bolivie indique que sa nouvelle Constitution traite de la question, et qu'un pourcentage des postes de travail leur est garanti dans des institutions publiques et des entreprises privées. Le Brésil indique qu'il a une législation sur les contrats d'apprentissage et sur l'insertion des personnes handicapées sur le marché du travail. Il précise que, ces dernières années, les possibilités d'emploi pour ces personnes ont augmenté.

639. La commission note qu'un seul pays, l'Inde, a signalé l'existence d'un grand programme national d'emploi à l'intention des travailleurs ruraux. L'Inde a introduit la loi nationale de garantie d'emploi dans les régions rurales (NREGA) en 2005. Ce programme, qui vise à fournir un emploi garanti pendant une période maximale de cent jours par an dans des projets de travaux publics, est considéré comme un levier majeur pour réduire le sous-emploi et la pauvreté en milieu rural.

Mise en valeur des ressources humaines

640. Un autre domaine d'action prioritaire de la politique de l'emploi est la mise en valeur des ressources humaines. La commission note que la plupart des pays d'Asie ont des politiques nationales d'appellations diverses dans ce domaine. Singapour a un Plan directeur de développement des ressources pour l'enseignement et la formation, le Cambodge un Plan stratégique, et les Philippines un Plan national de développement de l'enseignement technique et des qualifications. Le Viet Nam a une loi sur la formation professionnelle. La Thaïlande a, dans son Plan national de développement, une Stratégie de développement des qualifications humaines et de l'économie du savoir dans la société thaï. Ces pays ont également des agences publiques responsables du développement des qualifications. Les Philippines ont un Conseil national sur la compétitivité, Singapour une Agence pour le développement de la main-d'œuvre, et la Mongolie un Conseil national sur l'éducation et la formation professionnelle, tandis que l'Afghanistan est en train de créer une Autorité nationale responsable de l'éducation et de la formation professionnelle. En outre, Singapour a un système de taxes de formation permettant de financer le développement des qualifications, et les Philippines un système de formation à deux volets qui s'inspire probablement du système allemand bien connu d'apprentissage.

641. La commission note également que, en ce qui a trait aux objectifs prioritaires de la politique de développement des ressources humaines, Singapour et les Philippines soulignent la nécessité d'accroître l'employabilité de la main-d'œuvre en la dotant des qualifications requises par les entreprises. Singapour insiste beaucoup aussi sur la promotion de programmes d'apprentissage tout au long de la vie pour aider les travailleurs à se recycler, à trouver leur voie et à saisir les possibilités offertes par les nouveaux secteurs de croissance. Le gouvernement a mis en place des programmes subventionnés de valorisation et de réorientation de carrière pour aider les travailleurs à assumer davantage de responsabilités ou à tirer parti de nouvelles possibilités. Concernant les systèmes de formation, le Viet Nam souligne l'importance d'une coopération entre établissements de formation, tandis que Singapour mise sur une politique ouverte qui tire parti des meilleurs établissements de formation de leur catégorie, sur place et à l'étranger. Singapour souligne également la nécessité d'aligner le développement des qualifications sur les politiques de développement industriel et,

dans ce contexte, privilégie le développement des qualifications requises dans des secteurs de croissance comme l'aéronautique, la mécanique de précision, les procédés de fabrication, les finances, la technologie de l'information et des communications, le tourisme et l'accueil, et les nouvelles formes de médias.

642. Concernant la mise en valeur des ressources humaines en Amérique latine, la commission note que bien des pays d'Amérique latine ont, comparativement aux autres pays en développement, des systèmes assez bien développés d'éducation et de formation professionnelle. Au Brésil notamment, le système centré sur le Service national de l'apprentissage industriel (SENAI) a souvent été cité comme modèle digne d'être imité par d'autres pays en développement. La commission rappelle également que l'OIT a joué un rôle majeur en orientant le développement de ces systèmes de formation lorsqu'elle a lancé un grand programme de coopération technique en matière de planification de la main-d'œuvre et de formation professionnelle dans les années soixante.

643. Seuls deux pays, le Brésil et le Pérou, indiquent qu'ils ont un plan national en la matière. Le plan national du Brésil, le PNQ, vise à fournir de la formation à au moins 20 pour cent de la main-d'œuvre par année et privilégie l'extension de la formation aux catégories sociales marginalisées.

644. La commission note que, en l'absence relative de véritables politiques nationales, la volonté de mise en valeur des ressources humaines doit plutôt se manifester dans la législation et dans les organismes publics compétents. La commission constate que chaque pays a une législation sur l'éducation et la formation professionnelle, sous la forme d'un instrument séparé ou d'une partie de la loi nationale sur l'emploi. De même, tous les pays ont au moins un organisme public responsable de l'éducation et de la formation professionnelle.

645. La structure des organismes publics responsables de l'éducation et de la formation professionnelle est plus ou moins la même dans toute l'Amérique latine. Il y a habituellement un Institut national pour la formation qui a la responsabilité globale du système: par exemple, l'INEFOP en Uruguay, et le SENA en Colombie. Dans certains pays, il y a également un organisme responsable de la validation des qualifications. La plupart des pays mentionnent également dans leurs réponses l'existence de mécanismes de consultation tripartite incorporés dans la structure de gouvernance du système de formation ou dans le cadre de programmes particuliers. Plusieurs pays soulignent la nécessité, dans ce contexte, de faire participer les organisations de travailleurs et le secteur privé à la définition des besoins en formation et à la conception de programmes adéquats.

646. Pour ce qui a trait aux priorités des politiques ou des programmes mentionnés dans les réponses fournies, la commission note que l'Argentine, le Chili et le Costa Rica soulignent tous que la formation devrait contribuer à améliorer l'employabilité de la main-d'œuvre et la compétitivité de l'économie. Le Costa Rica privilégie l'expansion de sa base de compétences en technologies de l'information et des communications comme moyen d'accroître sa compétitivité internationale. L'Argentine a un Système national d'apprentissage continu qui vise à offrir aux travailleurs, tout au long de leur vie, des possibilités de perfectionner leurs compétences ou d'en acquérir de nouvelles, en vue d'améliorer leur employabilité et la compétitivité de l'économie. Le Chili a créé un réseau souple d'apprentissages comme moyen de parvenir à ces fins.

647. Certains pays soulignent la nécessité d'étendre les possibilités de formation aux catégories sociales marginalisées ou à l'économie informelle. Comme on l'a déjà mentionné, réduire l'exclusion sociale est un objectif prioritaire du plan national de

formation brésilien. L'Argentine et le Costa Rica mentionnent des programmes axés sur l'économie informelle.

648. En ce qui concerne l'Afrique, la commission note que trois pays – l'Afrique du Sud, le Mali et le Mozambique – ont une politique nationale pour l'éducation et la formation professionnelle. La politique nationale du Mali a été formulée avec l'assistance du BIT. La plupart des pays qui ont une politique nationale d'emploi indiquent que leurs plans incluent des politiques sur l'éducation et la formation professionnelle. Par exemple, Madagascar mentionne que l'objectif visant à améliorer l'employabilité de la main-d'œuvre par l'éducation et la formation s'inscrit dans son programme par pays de promotion du travail décent pour 2008-2012.

649. Plusieurs pays citent la législation existante sur la question de l'éducation et de la formation professionnelle. La commission constate que, dans la plupart de ces pays, qu'ils aient ou non une politique nationale ou une législation sur l'éducation et la formation professionnelle, des organismes publics sont chargés d'offrir des formations et de gérer le système de formation dans son ensemble. L'Afrique du Sud a un Fonds de développement des compétences qui est financé par une taxe de 1 pour cent prélevée sur la masse salariale de toutes les entreprises de plus de 500 travailleurs. Une liste de qualifications difficiles à trouver est publiée une fois par an et le financement est accordé en priorité dans les domaines correspondants. Des projets d'intérêt stratégique pour la croissance ou l'avenir du pays sont également inventoriés et financés sous l'angle du développement des compétences. Maurice a un système perfectionné de formation qui englobe: un Conseil de développement des ressources humaines qui est responsable de la gestion du financement du système de formation par le prélèvement d'une taxe de 0,5 pour cent sur la masse salariale; le Comité de l'industrie et de la formation professionnelle qui est responsable de la planification et de la création d'établissements de formation financés par les deniers publics; l'Autorité responsable des qualifications de Maurice qui a la responsabilité réglementaire de l'ensemble du système de formation. Outre les établissements publics, 350 établissements privés offrent une formation, principalement en gestion et en technologies de l'information. L'IVTB administre également un système d'apprentissage qui s'inspire du système allemand à deux volets. La formation fournie par l'IVTB a évolué au fil du temps; de nouveaux centres sont ouverts pour répondre aux besoins en formation dans des secteurs de pointe tels que l'électronique et la mécanique de précision, à l'appui des mesures prises par le gouvernement en vue de diversifier la base industrielle de l'économie. Dans l'esprit du gouvernement, ces initiatives contribuent à «un meilleur accès à l'enseignement et la formation techniques et professionnels (EFTP), à une amélioration qualitative et quantitative des niveaux de formation offerts, à des partenariats public-privé renforcés en vue de la formulation de politiques, de la conception, de l'exécution et de l'évaluation de programmes».

650. L'Ouganda indique qu'il a un ministère de la Formation industrielle qui est responsable d'assurer la formation. Le gouvernement entend faire en sorte que les programmes de formation soient alignés sur la demande grâce à une plus grande contribution du secteur privé à la formulation des politiques et à l'élaboration de programmes d'études et de plans de cours, et compte introduire des programmes de formation informels dans tout le pays qui répondront aux besoins en qualifications des personnes vivant en milieu rural. Dans les pays francophones, la formation professionnelle relève habituellement des agences nationales pour l'emploi. Plusieurs pays, comme le Niger et le Mali, ont des fonds spéciaux réservés au financement de la formation.

651. La commission note que plusieurs pays évoquent les problèmes qu'ils ont en matière de formation professionnelle ainsi que dans les domaines jugés prioritaires. La Zambie indique qu'elle fait face à un manque de ressources qui a entraîné une baisse des investissements dans les domaines de l'éducation et de la formation professionnelle et technique. La Mauritanie indique qu'elle se heurte à l'inadéquation entre les qualifications produites par le système d'enseignement et la demande du marché du travail, tandis que Madagascar privilégie l'amélioration de l'employabilité de la main-d'œuvre. Le Rwanda indique qu'il connaît des pénuries de qualifications dans plusieurs domaines. Le Soudan mentionne le problème du chômage des diplômés de l'université et indique qu'il a créé un fonds spécial pour y remédier. Le Burundi, le Niger et le Rwanda soulignent la nécessité d'élargir à l'économie informelle l'accès aux programmes de formation, y compris les programmes d'apprentissage. Plusieurs pays indiquent également qu'ils ont des projets ou programmes spéciaux de formation à l'intention des jeunes et des femmes.

La promotion des petites et moyennes entreprises

652. La commission constate que tous les pays d'Asie qui ont contribué à l'étude d'ensemble semblent privilégier la promotion des petites et moyennes entreprises (PME). Ces pays ont un organisme public qui leur est dédié ou une législation nationale servant de cadre pour leur développement. Le Viet Nam a un bureau pour les petites et moyennes entreprises, et le Cambodge une Organisation nationale pour la productivité ainsi qu'un Institut des normes pour les PME. Singapour a créé un Conseil des normes, de la productivité et de l'innovation (SPRING) qui est chargé d'appuyer la croissance des PME. La République de Corée a une loi-cadre spécifique, et la Mongolie a une loi sur les petites et moyennes entreprises.

653. Ces pays mettent en œuvre un éventail diversifié et intéressant de mesures pour la promotion des PME. Dans sa réponse au questionnaire, le gouvernement de Singapour note que: «i) En 2008, 99 pour cent de toutes les entreprises de Singapour étaient des PME; ensemble, elles emploient six travailleurs sur dix. La politique singapourienne de promotion des PME est axée sur des sociétés innovatrices en pleine croissance et le développement d'un secteur des PME compétitif». La politique a pour principaux éléments l'octroi de subventions et d'autres formes de soutien pour le financement, la formation à la gestion, l'acquisition et l'innovation technologiques, et l'accès aux marchés. L'adoption de politiques favorables aux entreprises et la simplification de la réglementation pour leur démarrage et leurs activités sont également privilégiées. En outre, la constitution de réseaux d'organismes représentant les PME, dans lesquels les entrepreneurs peuvent interagir avec leurs pairs et mettre en commun leçons retenues et ressources, est également encouragée.

654. La commission note que certains pays mentionnent plusieurs mesures intéressantes. La République de Corée et le Viet Nam indiquent qu'ils donnent la préférence aux PME dans les marchés publics comme moyen de promotion. Le Viet Nam leur offre des exemptions fiscales et des bonifications d'intérêts, la République de Corée et Singapour des garanties de crédit. La République de Corée favorise l'apport de capital-risque aux PME, et la Mongolie s'emploie à faciliter l'émission d'actions par les PME comme moyen de lever des capitaux. Fait intéressant à noter, les Philippines mentionnent la microfinance comme moyen utilisé par le gouvernement pour promouvoir les PME. La République de Corée et le Viet Nam favorisent par la sous-traitance l'établissement de liens entre grandes entreprises et PME. Les deux pays cherchent à favoriser la coopération entre PME, d'une part, et les universités et instituts de recherche, d'autre part, comme moyen de leur faciliter l'accès au savoir et à la technologie.

655. En Amérique latine, la plupart des pays privilégient cette politique d'emploi. Les pays ont adopté des mesures pour promouvoir les PME au moyen d'une combinaison de dispositions législatives, de mesures d'incitation et de programmes directs pour les aider en leur offrant le crédit, la formation et l'accès aux marchés et à la technologie dont elles ont besoin.

656. La commission constate que Cuba affirme qu'aucune catégorie spéciale n'est réservée aux PME dans la structure de son système d'entreprises, comme il est défini dans la recommandation n° 189. L'entreprise d'Etat constitue le fondement du système économique et la législation s'applique également à toutes les unités de production, qu'elles soient petites, moyennes ou grandes.

657. Le Brésil, le Nicaragua et le Pérou ont une législation sur la promotion des PME. Le Pérou a une loi prévoyant un régime de travail spécial pour les PME et a pris des mesures pour simplifier les procédures de formalisation des entreprises. Le Chili indique que son parlement est en train d'examiner un projet de loi prévoyant un traitement spécial pour les PME.

658. La commission note que la plupart des pays ont des agences publiques responsables de la promotion des PME. Le Nicaragua a un Conseil national sur les PME qui définit des stratégies et favorise la coopération entre le secteur public et le secteur privé pour la promotion des PME; il accorde également des exemptions fiscales et un accès au crédit ou des garanties de crédit aux PME. Au Chili, le SERCOTEC fait la promotion de l'emploi indépendant et des partenariats public-privé pour la création d'entreprises, et le SENCE offre des cours de formation gratuits ou subventionnés aux PME. La République bolivarienne du Venezuela a un Institut national pour le développement des PME et un Fonds de crédit industriel, le FONCREI; le Brésil a un service d'assistance aux PME, le SEBRAE; et l'Argentine a un fonds national qui offre du crédit aux PME. L'Argentine a également un Sous-secrétariat pour les PME au ministère des Finances. De même, au Mexique, le ministère des Finances a un programme de conseils financiers aux PME, ainsi qu'un fonds d'appui aux projets visant à promouvoir le développement des chaînes de production et les entreprises à haute valeur ajoutée; le fonds assure également la promotion des PME en milieux rural et urbain.

659. Concernant l'Afrique, la commission note que la plupart des pays ont des politiques et des organismes spéciaux pour la promotion des petites et moyennes entreprises. Le Cameroun a créé un ministère des Petites et moyennes entreprises en 2004 et une agence, le MICROPAR, en vue de favoriser la création de microentreprises. Le Niger indique qu'il a adopté une Stratégie nationale de la microfinance, et qu'il fait la promotion des chaînes et réseaux de production ainsi que des pôles régionaux de croissance pour les PME. Le Sénégal a récemment adopté une politique sur les PME dans laquelle il propose une stratégie nationale de promotion des PME. Il a également lancé le programme itinérant «Caravane des PME» qui vise à faciliter l'accès au financement bancaire. Le Mali a créé un Centre du secteur privé et s'emploie à promouvoir la microfinance et les femmes chefs d'entreprise. La Zambie a un Conseil de développement des petites entreprises. L'Afrique du Sud appuie les PME en matière de développement des compétences et, à cette fin, a créé un fonds qui finance un éventail de programmes de formation pour les PME. Comme indiqué précédemment, l'Ouganda entend établir des zones franches d'exportation dans le cadre de sa politique de promotion des PME et s'attache à renforcer les mesures d'incitation favorisant la croissance du secteur privé. La commission note avec intérêt que l'Ouganda s'emploie également à promouvoir les partenariats public-privé pour la création de PME.

660. Le Rwanda a un large éventail de politiques de développement du secteur privé en général, et des PME en particulier. Le gouvernement exprime sa volonté de «créer un environnement favorable à la promotion commerciale par la création d'entreprises, la mobilisation des ressources financières intérieures et l'attraction des investissements privés étrangers». Il a pris plusieurs initiatives à cette fin: renforcement de la sécurité des investissements grâce à la modernisation de l'appareil judiciaire; création de centres d'inscription des entreprises situés dans la ville principale de chaque district; promotion de l'investissement dans la technologie de l'information et des communications; consolidation des structures existantes pour la prestation d'aide et de conseils aux entrepreneurs.

661. Maurice aussi affirme avoir des politiques globales pour le développement des PME. Concernant la création d'un environnement entrepreneurial, Maurice a adopté la loi sur l'aide aux entreprises en 2006 pour assouplir les critères d'octroi de permis. La commission note que cette loi est conçue pour favoriser l'économie informelle: elle prévoit que le démarrage d'entreprise se fera en trois jours et que les unités de production à domicile seront dispensées des exigences relatives à l'octroi de permis. Maurice a également créé plusieurs organismes responsables de différents aspects du développement des PME, notamment l'Autorité chargée du développement de la petite entreprise et de l'artisanat, une Banque de développement, un Fonds de développement de la petite entreprise pour promouvoir le capital-risque, et la Fondation nationale pour la promotion de l'autonomie. Maurice est également en train de mettre œuvre un programme de développement de PME dans des villages où seront concentrés les programmes d'aide. Le gouvernement signale que ces programmes sont très efficaces, et que la valeur ajoutée générée par le secteur des PME a bondi de 82 pour cent entre 2002 et 2007, et l'emploi de 19 pour cent.

662. La commission constate que la Tunisie dispose d'un large éventail de mesures de promotion des PME. Le gouvernement a récemment amendé la loi fiscale pour offrir davantage d'exemptions aux PME au cours de leurs trois premières années d'existence. En outre, la Tunisie offre des services de soutien habituels aux PME. La commission note avec intérêt la priorité accordée à la promotion des PME novatrices dans les secteurs à haute valeur ajoutée – biotechnologie, technologies de l'information et des communications, multimédias, électronique. Parmi les mesures mises en œuvre à cette fin, on peut citer la création de réseaux de «technopôles» intégrés, de cyberparcs destinés à héberger les entreprises délocalisant les services des technologies de l'information et de la communication, et d'incubateurs d'entreprises à proximité des universités en vue d'attirer les entrepreneurs hautement spécialisés. Le Maroc a une Agence nationale pour la promotion des petites et moyennes entreprises qui est mandatée pour contribuer à la promotion, au développement et à la modernisation compétitive des entreprises. Des centres régionaux d'investissement sont également ouverts pour servir de guichet de services unique facilitant le démarrage des PME.

Coopératives

663. La commission note que la plupart des pays d'Asie ont des politiques à l'intention des coopératives. Singapour et le Viet Nam ont des lois conçues pour encourager l'adoption de politiques favorables à leur développement. Singapour appuie l'autoréglementation proactive du secteur des coopératives dans le cadre de la Fédération nationale des coopératives de Singapour (SNCF). Cette organisation faîtière du mouvement coopératif administre un fonds central qui offre subventions, formation et soutien technique à ses mandants. La République de Corée offre des avantages fiscaux et des prêts aux coopératives. La Mongolie souligne que le développement des coopératives est important pour remédier au vide institutionnel qui résulte de la

privatisation systématique et accélérée des coopératives agricoles et des fermes d'Etat pendant les premières années du processus de transition.

664. En Amérique latine, la commission note que, selon l'information disponible, la plupart des pays ont des lois régissant la création et le fonctionnement de coopératives. La plupart des pays ont également des organismes publics chargés du secteur coopératif: l'IPACOOP au Panama; un Institut national pour les coopératives en Argentine; et l'INFOCOOP au Costa Rica. Le Mexique a un Fonds pour la promotion des coopératives, et le Chili une Agence pour l'emploi du SENCE, qui est également responsable de coopératives.

665. Dans le cas de l'Afrique, seuls quelques pays ont fourni des informations sur les coopératives. Le Rwanda a une politique nationale en la matière, le Malawi une politique de développement des coopératives. Le Malawi indique qu'il a adopté une loi pertinente en 1998. Maurice, pour sa part, a un cadre législatif pour le développement des coopératives. Le Mali indique qu'il a institué un centre d'aide aux coopératives. Peu de pays ont parlé des coopératives agricoles ou rurales, malgré la prédominance du secteur de l'agriculture dans leur économie et le rôle potentiellement important que les coopératives de producteurs et de commercialisation pourraient jouer dans l'avancement du développement rural dans un tel contexte.

Les services d'emploi

666. La commission note que la plupart des pays d'Asie ont des agences publiques pour l'emploi. Sur la question des agences d'emploi privées, la République de Corée, Singapour et le Viet Nam ont adopté une législation régissant leurs activités. Le Cambodge mise sur des agences d'emploi privées à but lucratif pour favoriser la croissance des exportations de main-d'œuvre. Tout en reconnaissant la nécessité de réguler les agences d'emploi privées conformément à la loi sur les agences d'emploi, Singapour admet que cette législation ne satisfait pas toutes les dispositions de la convention n° 181.

667. Tous les pays d'Amérique latine ont des agences publiques pour l'emploi. Concernant les agences d'emploi privées, le Chili indique que ses agences sont réglementées, à l'exception de celles qui assurent le placement de travailleurs ayant un niveau d'études et de compétences très élevé. La Bolivie indique qu'elle s'emploie à faire en sorte que les agences d'emploi privées ne deviennent pas un moyen de créer des emplois précaires.

668. La commission note que la Côte d'Ivoire, le Mali et Maurice indiquent qu'ils ont un service d'emploi public, et le Rwanda fait part de son intention d'en créer un. En revanche, le Malawi indique qu'il n'a ni service de ce type ni système de réglementation des agences d'emploi privées. La Zambie précise qu'elle a des instruments législatifs pour la réglementation des agences d'emploi privées, mais que leur mise en application laisse à désirer. Le Rwanda indique qu'il y a très peu d'agences d'emploi privées dans le pays. La Côte d'Ivoire, pour sa part, précise que les agences d'emploi privées sont réglementées, et le Mali a créé un Conseil national des bureaux de placement payants (CONABEM) qui est responsable de cette tâche.

Chapitre IV – Remarques finales sur les politiques de l'emploi

669. La commission est satisfaite de constater, concernant la convention n° 122, que presque tous les pays entendent accroître l'emploi productif. La plupart des pays ont mentionné cet objectif, sous une forme ou sous une autre. Un nombre important de pays, particulièrement en Europe et en Amérique latine, font état de cet objectif dans leur Constitution ou dans des parties de leur législation sociale et du travail. D'autres pays ont des lois spéciales sur la promotion de l'emploi qui définissent les principales politiques requises et prévoient la création des institutions voulues pour les mettre en œuvre. Un grand nombre de pays, dont beaucoup de ceux qui ont inscrit la promotion de l'emploi dans des instruments juridiques, ont également exprimé cet engagement sous la forme de documents stratégiques. Une majorité de pays ont des plans ou politiques d'emploi à l'échelle nationale. En outre, des pays qui font partie du processus des stratégies pour la réduction de la pauvreté (SRP) ont généralement indiqué que la création d'emplois représente un volet important de leur stratégie de réduction de la pauvreté.

670. La commission constate que la plupart des pays ont une législation ou des politiques sur les principaux éléments de la politique de l'emploi – mise en valeur des ressources humaines, petites et moyennes entreprises, coopératives. Quelques pays ont un plan ou une politique à l'échelle nationale sur ces aspects de la politique de l'emploi qui sont liés aux stratégies globales de développement. Pour la plupart, les énoncés de politique sont d'ordre sectoriel ou consistent à exécuter des projets ou programmes spécifiques dans ces domaines.

671. La commission note que la plupart des pays ont répondu par l'affirmative aux questions concernant les mesures visant à répondre aux besoins de catégories spécifiques de travailleurs (les travailleurs de l'économie informelle et du secteur rural, les femmes, les jeunes, les travailleurs âgés, les travailleurs ayant un handicap, les travailleurs migrants). Seul un petit groupe de pays déclare n'avoir aucune politique ni mesure spéciale à l'égard de ces catégories. L'immense majorité indique qu'ils ont des politiques spéciales visant tous ces travailleurs ou la plupart d'entre eux.

672. En conséquence, la commission estime que, tant pour ce qui a trait à la volonté globale de promouvoir l'emploi productif qu'à des engagements plus précis concernant des éléments clés de la politique de l'emploi et des groupes de travailleurs ciblés, l'évaluation est très positive.

673. En ce qui concerne les institutions, la commission note que la plupart des pays ont également des agences publiques responsables de la politique de l'emploi dans son ensemble. Dans cette perspective, la commission constate que certains pays d'Afrique subsaharienne ont créé ces dernières années de nouveaux ministères ou organismes responsables d'aspects fondamentaux de la politique de l'emploi. Dans certains pays, comme Cuba, et d'ex-économies centralement planifiées, l'organisme responsable de la politique de l'emploi est le ministère ou la division de la planification nationale mais, dans l'immense majorité des cas, c'est le ministère de l'Emploi ou un département en relevant qui en assume la charge. Dans certains cas, la tâche incombe à une agence responsable des services publics de l'emploi. De même, presque tous les pays sont dotés d'organismes publics spécialement chargés d'aspects clés de la politique de l'emploi – mise en valeur des ressources humaines, programmes ciblés de création d'emplois, petites et moyennes entreprises. Dans le cas des PME, ces agences n'ont pas la même importance dans la hiérarchie administrative: il peut s'agir d'un ministère à part entière

(dans quelques cas), d'une division d'un ministère de l'Emploi ou encore d'un organisme ou fonds indépendant créé par la loi.

674. Un nombre significatif de pays ont établi des mécanismes de consultation tripartite sur les questions d'emploi, mécanismes qui n'ont pas la même importance selon leur place dans la hiérarchie des institutions. Certains pays ont un Conseil national tripartite sur les questions d'emploi et de main-d'œuvre, et d'autres ont des mécanismes de consultation liés à la gouvernance des organismes publics responsables de l'éducation et de la formation professionnelle ou de la promotion des petites et moyennes entreprises. Dans d'autres cas encore, il s'agit de consultations tripartites plus ponctuelles qui se déroulent à l'occasion, par exemple, de l'adoption d'une politique nationale de l'emploi ou de la mise en œuvre d'un grand programme ou projet d'emploi.

675. La commission note que la situation est moins encourageante en ce qui concerne les institutions chargées de la collecte d'informations sur le marché du travail et le suivi des tendances du marché du travail, la surveillance et l'évaluation des politiques et programmes d'emploi, et l'intégration des politiques d'emploi dans les politiques économiques globales.

676. A propos de l'information sur le marché du travail, la commission note que bon nombre de pays indiquent qu'une certaine activité de collecte de données est liée à leur service d'emploi public, mais sans préciser si elle se traduit par des enquêtes nationales régulières auprès de la main-d'œuvre. La commission estime peu probable que ces pays soient nombreux à réaliser des enquêtes nationales régulières auprès de la main-d'œuvre, car cela n'apparait pas dans la base de données statistiques de l'OIT. En conséquence, l'activité de collecte de données mentionnée dans les réponses doit concerner des exercices plus limités qui s'avèrent insuffisants pour la surveillance des tendances globales de l'emploi. La commission souligne que le fait que très peu de pays aient cité des chiffres sur les tendances de l'emploi en est peut-être la confirmation.

677. Concernant la surveillance et l'évaluation des politiques et programmes d'emploi, la commission note que seule une petite minorité de pays ont fourni des réponses approfondies démontrant que cet exercice faisait effectivement partie intégrante du processus de formulation et d'application des politiques et projets d'emploi. D'autres pays ont répondu par la négative ou brièvement à cette partie du questionnaire.

678. La commission note que les réponses relatives à l'intégration des politiques d'emploi dans les politiques économiques générales sont également très évasives, seuls quelques pays ayant donné des informations substantielles. La commission constate que ces pays reconnaissent la nécessité d'inscrire les politiques d'emploi et de développement des ressources humaines dans les politiques globales de développement, et particulièrement dans les politiques de promotion industrielle, et d'avoir les mécanismes requis pour faciliter la coordination des politiques entre les ministères. Quelques pays admettent qu'il y a très peu de coordination des politiques et reconnaissent qu'il s'agit là d'un problème. Les autres pays ont fourni des réponses brèves, sinon aucune, et la commission note qu'il est donc difficile de déterminer la mesure dans laquelle la question de la coordination des politiques est prise en considération et, dans l'affirmative, si les solutions adoptées sont efficaces.

679. La commission note une difficulté de base: seules sont disponibles les données provenant des pays industrialisés concernant les ressources que les gouvernements consacrent à la réalisation de l'objectif de la création d'emplois. Les données accessibles par les sources statistiques internationales ne fournissent pas de ventilation suffisamment détaillée des dépenses publiques pour déterminer les montants affectés aux politiques de l'emploi. Compte tenu du fait que plusieurs ministères et agences peuvent être impliqués

au niveau national, il est difficile de déterminer l'importance du budget des ministères ou d'autres organismes publics responsables d'aspects clés de la politique de l'emploi, ou encore les montants affectés aux principaux programmes mentionnés (création d'emplois, promotion des petites et moyennes entreprises, éducation et formation professionnelle). On ignore également le nombre de fonctionnaires affectés à ces programmes et leur niveau de compétence technique.

680. La commission note que très peu de pays ont fourni ces éléments d'information dans leurs rapports sur l'application des conventions pertinentes ou dans leurs réponses au questionnaire. Elle sait que, dans une large mesure, cette omission est due au fait que ces renseignements n'ont pas été explicitement sollicités pour la présente étude d'ensemble. Il est difficile, dans ces conditions, de se faire une idée de l'ampleur des efforts consacrés à la création d'emplois et de vérifier s'ils sont justifiés, compte tenu de la capacité financière et institutionnelle globale de chaque pays correspondant à son niveau de développement. Seuls quelques pays ont indiqué que l'insuffisance des ressources affectées à un aspect ou à un autre de leurs politiques et programmes d'emploi posait un problème.

681. La commission note également que l'information fournie sur les résultats ou l'impact des politiques et programmes d'emploi est fort limitée. Elle a constaté précédemment qu'un nombre substantiel de pays n'ont fourni aucune précision sur les tendances globales de l'emploi. En conséquence, cet indicateur général clé de la progression vers l'objectif de l'emploi ne peut être utilisé dans ces cas comme élément déterminant pour juger de l'adéquation des politiques et programmes d'emploi. Cela mis à part, il aurait de toute façon été utile d'obtenir directement de l'information sur la taille des programmes d'emploi et sur leurs réalisations. De tels éléments d'information auraient été précieux pour tirer des conclusions au sujet de l'ampleur des efforts consacrés à l'objectif de l'emploi et des résultats accomplis grâce à eux. Cela est particulièrement important pour les programmes directs de création d'emplois et pour les programmes destinés à des groupes particuliers de travailleurs. Dans ces cas, il aurait été très utile de savoir quelle était l'ampleur des efforts déployés par rapport aux besoins (par exemple, la proportion du groupe cible qui a bénéficié de tels programmes) et les progrès accomplis pour remédier à un problème donné.

682. En l'absence d'information sur l'ampleur des efforts déployés pour atteindre l'objectif de l'emploi, il est utile d'examiner l'information disponible sur la qualité des mesures prises dans les réponses fournies par les gouvernements et dans les principaux documents qui y sont mentionnés. La commission rappelle que le cadre qui guide cet examen s'appuie sur les principes d'une bonne politique de l'emploi, dans le contexte des conventions et recommandations figurant dans la présente étude d'ensemble. En outre, des résultats de la recherche sur la nature du problème de l'emploi dans des pays de différents niveaux de développement et de différentes régions en développement sont également pris en compte. Les questions clés qui sont posées pour l'examen de la qualité des efforts accomplis en faveur de l'emploi visent à déterminer si, à la lumière de ce cadre, les politiques de l'emploi remédient aux principaux problèmes constatés et sont centrées sur les bonnes priorités.

683. La commission rappelle le constat qu'elle a fait antérieurement, à savoir que les politiques nationales de l'emploi varient de façon significative relativement à leur contenu, à leurs bases techniques et au degré d'intégration aux stratégies globales de développement et aux politiques économiques. Certaines de ces politiques sont pour ainsi dire des énoncés de principe sans indications claires d'une stratégie globale ni de priorités. Dans quelques cas, ces politiques ou plans contiennent des objectifs quantitatifs quant au nombre d'emplois à créer ou à la réduction du taux de chômage à

opérer. De même, rares sont les plans ou politiques d'emploi qui s'intègrent dans une stratégie globale ou des plans généraux de développement.

684. La commission note avec préoccupation que quelques-uns seulement de ces documents d'orientation privilégient cet aspect clé de la politique de l'emploi qu'est la nécessité de trouver des moyens d'accroître l'intensité de la composante de l'emploi pour la croissance, particulièrement dans les pays en développement. La plupart des pays en développement ont une main-d'œuvre abondante et peu de capitaux, ainsi qu'un taux élevé de croissance de la main-d'œuvre. En conséquence, de fortes pressions s'exercent en vue de maximiser le niveau de création d'emplois, particulièrement dans les secteurs modernes, afin d'absorber ce nombre grandissant de demandeurs d'emploi. En outre, la réserve de travailleurs sans emploi augmente, ceux-ci ne demandant qu'à accepter des emplois plus productifs, créés dans les secteurs modernes. Comme ces pays ont des capitaux limités, la mesure dans laquelle ils peuvent créer des emplois en cherchant à élever le niveau d'investissement est limitée. Ils doivent également chercher des moyens d'accroître le nombre d'emplois qui peuvent être créés à un niveau d'investissement donné. En d'autres termes, la commission note qu'ils devraient accroître l'intensité de la composante de l'emploi dans la croissance.

685. La commission constate qu'il y a deux moyens d'accroître cette intensité: favoriser l'expansion des secteurs à fort coefficient de main-d'œuvre plutôt que les secteurs à fort coefficient de capital, et promouvoir l'utilisation des techniques de production à fort coefficient de main-d'œuvre lorsque cela est faisable économiquement. L'OIT recommande depuis longtemps que, dans les pays en développement, les politiques d'emploi visent en priorité à tirer le meilleur parti de ces deux moyens d'accroître l'intensité d'emploi. Par exemple, cette position a été préconisée à l'occasion des missions de stratégie globale de l'emploi organisées dans le cadre du Programme mondial de l'emploi au début des années soixante-dix. C'est toujours un élément majeur de la politique préconisée par l'OIT et de l'Agenda global pour l'emploi.

686. En conséquence, la commission note avec préoccupation que cet élément prioritaire ne soit pas privilégié dans les documents concernant la politique de l'emploi qui ont été examinés. La question de l'accroissement du contenu en emplois est parfois évoquée, mais la politique de l'emploi est rarement centrée sur cet objectif. Il n'y a pas non plus beaucoup de politiques explicites concernant cet objectif. Quelques-unes soulignent la nécessité de promouvoir les techniques à fort coefficient de main-d'œuvre, mais en se limitant aux seuls projets d'infrastructures à fort coefficient de main-d'œuvre.

687. La commission souligne que ce manque relatif d'importance accordée à l'intensité d'emploi de la croissance est préoccupant dans la mesure où il est établi, en grande partie par des recherches effectuées par le BIT, que cette question est restée dans l'ombre ces dernières années. Les résultats de ces recherches indiquent que cette tendance peut être liée à la mondialisation croissante de l'économie. L'intensification de la concurrence que se livrent les pays en développement pour acquérir des parts des marchés d'exportation des produits manufacturés peut les inciter à adopter des techniques de production à fort coefficient de capital afin de conserver leur position de force. Simultanément, l'accroissement de l'investissement étranger direct peut entraîner l'introduction de technologies de production qui sont sans doute à fort coefficient de main-d'œuvre dans le contexte de pays industrialisés, mais à fort coefficient de capital dans le contexte, très différent, des pays en développement. En conséquence, la commission encourage le BIT à avancer ses travaux dans ce domaine primordial en vue de formuler des mesures compensatoires que les Etats Membres pourraient envisager d'incorporer à leurs politiques de l'emploi.

688. Un autre aspect de la politique de l'emploi dans les pays en développement qui mérite d'être souligné concerne la promotion de l'emploi en milieu rural grâce au développement de l'agriculture et de l'emploi rural non agricole. C'est particulièrement le cas des pays à faible revenu, où la majorité de la population dépend encore de l'économie rurale pour son emploi et sa subsistance. La nécessité de donner la priorité à l'emploi rural résulte non seulement de son poids dans l'emploi total, mais également du fait que la population pauvre de ces pays vit en majorité dans les zones rurales. Cela s'explique en partie par le fait que la productivité et les revenus sont relativement faibles dans l'économie rurale. En conséquence, si la politique de l'emploi doit avoir une incidence importante dans les économies essentiellement rurales, tant en accroissant l'emploi productif global qu'en contribuant de façon significative à la réduction de la pauvreté, elle doit privilégier la promotion de l'emploi rural.

689. La commission note qu'un petit nombre seulement de pays essentiellement agricoles ayant fourni de l'information sur leurs politiques d'emploi semblent avoir accordé la priorité requise à la promotion de l'emploi rural. A quelques exceptions près, l'emploi rural n'est pas privilégié dans les précisions qui ont été fournies sur les politiques nationales d'emploi. De même, la commission constate que les réponses à la question concernant les travailleurs ruraux confirment l'impression que la promotion de l'emploi rural n'est pas primordiale dans les politiques d'emploi.

690. La commission rappelle une observation faite antérieurement, à savoir que la plupart des pays en développement ne semblent pas avoir d'institutions solides pour l'intégration de la politique de l'emploi dans les stratégies de développement ou les politiques économiques globales. Cette impression est confirmée en partie par l'information fournie concernant le contenu des politiques nationales de l'emploi. Comme il est noté dans la section précédente, un nombre limité de réponses aux questionnaires (celles des pays d'Asie) soulignent les liens existant avec d'autres politiques (libéralisation des échanges et promotion des exportations, promotion de l'industrie et de l'investissement direct étranger). La commission note que cela peut constituer un obstacle lorsque les possibilités de croissance et de création d'emplois sont de plus en plus influencées par la mondialisation.

691. Passant de ces aspects stratégiques de la politique de l'emploi à des domaines d'intervention plus précis, la commission note que les positions de principe préconisées par l'OIT et d'autres organisations internationales sont mieux assimilées et intégrées dans les politiques et programmes propres à chaque Etat Membre. Dans le domaine du développement des ressources humaines, un nombre important de pays mentionnent que, dans le cadre de leurs grandes orientations, ils doivent améliorer l'employabilité de la main-d'œuvre, tant pour diversifier ses perspectives d'emploi que pour accroître la compétitivité de l'économie. De même, bon nombre de pays mentionnent la nécessité de faire participer le secteur privé à la définition des besoins en formation, ainsi qu'à la conception et à la mise en œuvre des programmes de formation. Dans le même esprit, plusieurs pays soulignent la nécessité d'offrir aux travailleurs des possibilités de perfectionner leurs compétences tout au long de leur vie et d'étendre les programmes de formation à l'économie informelle et aux groupes vulnérables.

692. Dans le domaine de la promotion des petites et moyennes entreprises, il est aussi encourageant de constater la mesure dans laquelle les idées de l'OIT ont fait leur chemin. Les politiques décrites par la plupart des pays révèlent une volonté de réformer l'environnement entrepreneurial et le cadre réglementaire pour les rendre plus favorables à la croissance des PME, de leur offrir des mesures d'incitation spéciales et d'étendre leur accès au crédit, à la formation à l'entrepreneuriat et à la gestion, ainsi qu'à d'autres services de soutien.

693. La commission note par ailleurs que le concept de l'économie informelle [6] et l'idée qu'il faut y accorder une attention particulière dans les pays en développement, préconisés pour la première fois par l'OIT en 1972 [7], ont également été assimilés à grande échelle. La plupart des pays en développement y font allusion dans leurs plans ou politiques pour l'emploi, et ont des politiques et des programmes visant à accroître la productivité et les revenus dans ce secteur. Ces programmes ont plusieurs éléments en commun: création de pôles où ces activités peuvent être exécutées, formation, promotion de la formation de groupes de producteurs, aide à l'acquisition d'intrants et à la commercialisation. Certains pays ont également introduit des mesures en vue d'étendre à ce secteur la protection sociale et la législation du travail.

694. Tout en prenant note de ces éléments démontrant la diffusion à grande échelle de certaines idées clés de l'OIT sur l'emploi, la commission reconnaît que d'autres concepts prêtent toujours à controverse parmi les Etats Membres. Le concept du secteur informel en est un bon exemple.

695. La commission rappelle avoir souligné précédemment que le concept de secteur informel a été développé au début des années soixante-dix afin de mieux faire comprendre la nature du problème de l'emploi dans les pays en développement. Le but visé était d'obtenir qu'il soit renoncé aux politiques fondées sur le stéréotype, alors prédominant, selon lequel le secteur informel était synonyme d'activités marginales, parasitaires et illégales (et donc à prohiber), au profit de politiques positives favorisant l'accroissement de la productivité du secteur informel, et de relier ce dernier au secteur formel. Loin d'être un facteur négatif, l'existence d'un secteur informel témoignait en fait d'une adaptation nécessaire et bénéfique aux contraintes économiques existant dans les pays pauvres.

696. La commission souligne que ce concept devait s'appliquer seulement aux économies en développement, et non aux pays industrialisés, où l'existence de certaines activités économiques échappant à l'impôt et à d'autres réglementations posait une tout autre série de problèmes.

697. Le concept de l'économie informelle donne également lieu à différentes interprétations dans certains pays en développement. Alors que la plupart des pays privilégient des mesures visant à accroître la productivité et les revenus dans l'économie informelle, et à faciliter la croissance de la microentreprise dans ce contexte, quelques pays insistent encore sur l'enregistrement des activités de l'économie informelle ou sur son abolition. La commission reconnaît que l'intégration graduelle des travailleurs dans l'économie formelle est le but ultime, mais souligne que ce but doit être atteint par le développement économique et social durable. Presque tout au long de ce processus à long terme, il importe d'inscrire l'assistance à l'économie informelle dans le cadre des politiques visant le plein emploi productif et la réduction de la pauvreté. Une telle action au profit de l'économie informelle devrait inclure des mesures visant le plein emploi afin

[6] Dans ses conclusions concernant le travail décent et l'économie informelle (CIT, 2002), la Conférence a reconnu que, même s'il n'existe pas de description ou de définition universellement acceptée ou considérée comme exacte de «l'économie informelle», on s'accorde à reconnaître que cette expression recouvre une diversité considérable de travailleurs, d'entreprises et d'entrepreneurs qui sont dotés de caractéristiques identifiables. … L'expression «économie informelle» fait référence à toutes les activités économiques de travailleurs et d'unités économiques qui ne sont pas couverts – en vertu de la législation ou de la pratique – par des dispositions formelles. Voir http://www.ilo.org/public/french/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25.pdf.

[7] BIT: *Emploi, revenus et égalité: stratégie pour accroître l'emploi productif au Kenya*, Genève, 1972.

d'étendre l'accès à la justice, aux droits de propriété, au droit du travail et au droit commercial aux travailleurs et aux entreprises de l'économie informelle [8].

698. La commission note que l'information obtenue pour les besoins de la présente étude d'ensemble semble indiquer que cette conception large de la politique de l'emploi n'est, dans la pratique, appliquée que dans un petit nombre de pays. Pour la plupart des pays, dont bon nombre de pays industrialisés, les termes «politique de l'emploi» désignent seulement les activités qui relèvent de la compétence du ministère du Travail.

699. La commission note également des divergences de compréhension de l'expression «politique de l'emploi». La convention n° 122 en donne une acception large, comme en témoignent, d'une part, son préambule, qui considère qu'aux termes de la Déclaration de Philadelphie il incombe à l'OIT «d'examiner et de considérer les répercussions économiques et financières sur la politique de l'emploi» et, d'autre part, son article 2 sur la nécessité de mener à bien la politique de l'emploi «dans le cadre d'une politique économique et sociale coordonnée». Dans ce contexte, la politique de l'emploi non seulement englobe les programmes habituellement mis en œuvre par les ministères du travail, tels que les politiques actives du marché du travail et la gestion des services d'emploi, mais elle doit également prévoir des mesures pour atteindre l'objectif du plein emploi dans le contexte des politiques macroéconomiques, commerciales, industrielles et d'investissement.

[8] La commission note le rapport publié en juin 2008 par la Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit, intitulé *Pour une application équitable et universelle de la loi*, qui appuie l'Agenda du travail décent de l'OIT en tant que cadre d'habilitation intégré à l'intention des travailleurs de l'économie informelle.

Partie C

Pertinence continue des instruments sur l'emploi

700. Cette partie de l'étude d'ensemble a pour objet d'évaluer la pertinence des instruments sur l'emploi examinés précédemment dans le contexte de la Déclaration sur la justice sociale. La commission est d'avis que l'analyse des passages pertinents des réponses soumises par les gouvernements et les partenaires sociaux mettra en lumière les perspectives de progression des nouvelles ratifications et de l'application effective, ainsi que le statut actuel des instruments tel que défini par le Conseil d'administration, et sur les suggestions d'action normative possible pour l'OIT.

701. La commission rappelle que, conformément à l'article 19, paragraphe 5) *e)* de la Constitution de l'OIT, les Etats Membres doivent indiquer «quelles difficultés empêchent ou retardent la ratification» des conventions qu'ils n'ont pas ratifiées. En analysant les informations qu'elle a reçues sur les perspectives de ratification, la commission entend donner des exemples des intentions exprimées par les Etats Membres en ce qui concerne les conventions qui font l'objet de la présente analyse. Elle exprime l'espoir que cela relancera la discussion sur la ratification de ces conventions au niveau national. Ce faisant, la commission n'a toutefois pas l'intention de donner des directives pour la ratification. La commission reconnaît que les décisions sur la ratification relèvent entièrement des politiques nationales et des discussions entre les autorités nationales et les partenaires sociaux.

702. Comme le prévoit la convention (n° 144) [1] sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, qui a aussi été désignée par la Déclaration sur la justice sociale comme convention concernant la gouvernance, les autorités nationales et les partenaires sociaux sont invités à mener des consultations tripartites afin d'envisager de considérer, à des intervalles appropriés, les mesures qui pourraient être prises afin de promouvoir la ratification des conventions non ratifiées et la suite à donner aux recommandations.

Chapitre I – L'état des ratifications

703. Dans la partie I du questionnaire sur l'emploi, les Etats Membres étaient invités à indiquer s'ils avaient ratifié les conventions considérées et, dans la négative, à indiquer les obstacles ou autres raisons ayant empêché ou retardé la ratification et les perspectives de ratification. La commission se félicite de la qualité des réponses fournies par les Etats Membres, en ce qui concerne notamment la ratification des instruments visés ainsi que la

[1] Les Membres qui n'ont pas ratifié la convention n° 144 peuvent se référer à la recommandation (n° 152) sur les consultations tripartites relatives aux activités de l'Organisation internationale du Travail, 1976.

pertinence et l'utilité des conventions. Ces réponses sont présentées sous forme de tableaux à l'annexe A.

a) Convention n° 88

704. La convention n° 88 est entrée en vigueur le 10 août 1950. Au 1er novembre 2009, elle comptait 86 ratifications. L'instrument de ratification le plus récent a été enregistré le 7 janvier 2009 (*Albanie*); sept autres ratifications (*République de Corée, Géorgie, Indonésie, Kazakhstan, Maurice, Monténégro, Serbie*) ont été enregistrées au cours des dix dernières années. La liste des Etats liés par cette convention figure à l'annexe B.

705. La commission rappelle que, à ce jour, la convention n° 88 a été dénoncée par trois Etats Membres: la Bulgarie, le 13 mars 1961; l'Italie, le 9 août 1971; et le Royaume-Uni, le 6 août 1971. Elle relève qu'il n'y a eu aucune dénonciation dans les trois dernières périodes décennales prévues à cet effet.

706. La Bulgarie, Trinité-et-Tobago et le Royaume-Uni indiquent qu'ils n'ont pas l'intention de ratifier cet instrument, mais qu'ils en appliquent les dispositions ou que ses principes généraux se reflètent dans la législation nationale. A cet effet, le gouvernement du Royaume-Uni fait savoir que, depuis 2002, son service public de l'emploi, JobCentre Plus, fournit «du travail à ceux qui peuvent et un soutien à ceux qui ne peuvent pas», et que ce programme a aidé 7,4 millions de personnes à sortir de la pauvreté et à trouver un emploi.

707. Parmi les Etats Membres ayant fait rapport qui n'ont pas encore ratifié, cinq (Arabie saoudite, Etats-Unis, Koweït, Maroc et Mexique) indiquent que la convention n° 88 diffère de leur législation nationale. Le Maroc et les Etats-Unis signalent cependant que leur législation prévoit des services publics de l'emploi qui visent à faciliter l'emploi des citoyens. Le gouvernement du Mexique a rappelé que, lorsqu'elle a été adoptée, la législation mexicaine pertinente (Règlement des agences d'emploi, 1934) ne prévoyait pas de coopération efficace entre le service public de l'emploi et les bureaux de placement privés, contrairement aux prescriptions de l'article 11 de la convention n° 88, d'où ses réticences à la ratifier. Il a, en outre, fait savoir qu'une nouvelle réglementation relative aux agences d'emploi privées a été adoptée en mars 2006.

708. Plusieurs pays considèrent que le moment est inopportun pour ratifier la convention n° 88, notamment le Bénin et la Mongolie qui disent ne pas disposer d'informations suffisantes pour ce faire. La Mongolie annonce qu'elle est en voie de la ratifier, mais qu'il importe que les parties prenantes comprennent mieux ses prescriptions, d'où sa demande que le BIT évalue de façon spécifique et détaillée si le pays est en mesure de s'engager. En outre, 12 Etats Membres (Afrique du Sud, Bangladesh, Burkina Faso, Burundi, Chili, Erythrée, Malawi, Népal, Rwanda, Sainte-Lucie, Soudan, Zimbabwe) indiquent qu'ils n'ont pour l'heure pas assez de ressources ou de possibilités de ratifier la convention. Plusieurs d'entre eux, dont le Burundi, l'Erythrée, le Malawi et le Zimbabwe, invoquent la crise économique et les difficultés financières actuelles comme faisant sérieusement obstacle à la ratification. Dans son rapport, le Malawi indique que sa législation nationale donne effet à la convention, mais il sollicite de toute urgence une coopération technique et une assistance financière dans ce domaine. De surcroît, les gouvernements de l'Afrique du Sud, du Chili, du Rwanda, de Sainte-Lucie et du Soudan rapportent qu'il leur faut étoffer leurs services de l'emploi pour pouvoir ratifier, ou que ce processus est en cours. Enfin, le Népal signale qu'il se trouve dans une période de transition politique, et qu'il envisagera de ratifier d'autres conventions, entre autres la convention n° 88, après qu'il aura ratifié toutes les conventions fondamentales.

709. Le gouvernement de l'Ukraine indique qu'à son avis, la convention n° 88 n'est pas un instrument indispensable. Le gouvernement de la Pologne signale qu'il n'a pas l'intention de la ratifier parce qu'il ne souscrit pas à plusieurs de ses dispositions particulières, notamment l'article 6 *d)* qui fait obligation aux Etats de participer à l'administration de l'assurance-chômage, l'article 9, qui prescrit la stabilité de l'emploi des agents du service de l'emploi et leur indépendance par rapport à tout changement de gouvernement, et l'article 10, qui prévoit l'utilisation du service de l'emploi par les employeurs et les travailleurs sur une base volontaire. Le gouvernement de la Pologne fait, en outre, observer que le Groupe de travail sur la politique de révision des normes (Groupe Cartier) a jugé que la convention n° 88 n'était pas à jour, ce qui pour lui est un argument contre sa ratification. Le Syndicat autonome indépendant (Solidarność), quant à lui, demande que le gouvernement de la Pologne ratifie la convention, soulignant que, «vu la situation créée par la crise actuelle, le moment est venu de la ratifier».

710. A l'inverse, 17 Etats Membres envisagent de ratifier la convention n° 88 (Afrique du Sud, Bénin, Cameroun, Chili, Côte d'Ivoire, Erythrée, Estonie, Jordanie, Lettonie, Mali, Mongolie, Myanmar, Népal, Rwanda, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Soudan, Uruguay). La commission prend note de la demande adressée par la Fédération pakistanaise des travailleurs pour que, notamment, le Pakistan mette en place des services publics de l'emploi en conformité avec la convention.

b) Convention n° 122

711. La convention n° 122 est entrée en vigueur le 13 juillet 1966. La commission se félicite de la 100e ratification de la convention n° 122, enregistrée en octobre 2009 (*Gabon*), et de la 101e ratification, également enregistrée en octobre 2009 (*Burkina Faso*). La commission note que neuf autres ratifications (*Albanie, Antigua-et-Barbuda, Bulgarie, République centrafricaine, République dominicaine, Estonie, Lituanie, Monténégro* et *Serbie*) ont été enregistrées ces dix dernières années. La liste des Etats actuellement liés par les termes de la convention n° 122 figure à l'annexe C.

712. Beaucoup de pays ont indiqué dans leurs réponses qu'ils ont donné la priorité à la ratification des conventions fondamentales avant de pouvoir prendre en considération la possibilité de ratifier la convention n° 122 ou d'autres conventions. La commission relève que cette convention jouit d'un nombre relativement élevé de ratifications. Notamment, la commission constate qu'à l'exception du Luxembourg et de Malte, les pays membres de l'Union européenne l'ont tous ratifiée. Qui plus est, en Amérique latine, seuls l'Argentine, la Colombie et le Mexique ne l'ont pas ratifiée.

713. Parmi les pays qui n'ont pas ratifié la convention, l'Arabie saoudite, l'Indonésie, le Koweït, la Malaisie et le Mexique indiquent dans leur rapport que les dispositions de la convention n° 122 s'écartent de leur législation ou politique nationales. Les gouvernements du Koweït et de la Malaisie précisent néanmoins que leur législation nationale est au moins en partie compatible avec les prescriptions de la convention. Le gouvernement d'Indonésie indique que les dispositions, politiques et programmes nationaux se rapportant à la convention n° 122 n'ont pas été appliqués de manière effective dans toutes les parties du pays.

714. Le gouvernement du Bénin indique qu'il ne dispose pas pour l'heure d'informations suffisantes pour ratifier la convention n° 122, mais que sa législation nationale est plus ou moins en conformité avec elle. De même, le Burundi fait savoir que la ratification suivra logiquement la formulation d'un document sur la politique de l'emploi reflétant l'application de la convention ainsi que l'impact de la crise économique mondiale. Le gouvernement de Maurice annonce que la ratification de la

convention n° 122 est prématurée parce qu'il n'a pas de politique de l'emploi d'envergure propre à encourager le plein emploi productif et librement choisi. Dans le même temps, il demande que le BIT l'aide à élaborer un document sur la politique de l'emploi, qui analyse l'évolution de l'économie mondiale en tenant compte des effets de la récession financière sur l'économie mauricienne. Le Malawi explique qu'en raison de son économie dualiste dominée par l'agriculture de subsistance et de l'ampleur du sous-emploi il lui est difficile d'appliquer pleinement les prescriptions de la convention. Le gouvernement demande lui aussi à bénéficier également d'une assistance technique pour mener une analyse complète et indépendante de la situation qu'entraînerait l'application de ses dispositions.

715. Quatre Etats Membres (Belize, Egypte, Erythrée, Népal) indiquent manquer pour l'heure de ressources suffisantes ou d'opportunités du point de vue procédural leur permettant de ratifier la convention n° 122. En particulier, l'Egypte et le Népal signalent que leurs gouvernements traversent une période de transition politique, et qu'ils ne sont donc pas en mesure de ratifier la convention. La République arabe syrienne et le Zimbabwe indiquent que l'éventualité de la ratification sera envisagée à l'issue de la mise au point finale de leurs stratégies et politiques de l'emploi.

716. Le gouvernement de la Suisse indique qu'un nouvel examen pourrait avoir lieu à la demande de chacun des membres de sa Commission fédérale tripartite pour les questions de l'OIT. A cet égard, la commission note que l'organisation de travailleurs, Travail Suisse, a demandé au gouvernement d'engager ce dialogue tripartite sur la ratification, mais l'Union patronale suisse (UPS) ne voit pas de nécessité de réexaminer la convention. Les Etats-Unis indiquent également qu'ils ont besoin de temps pour pouvoir mener des discussions tripartites concernant la ratification de cette convention, tout en notant néanmoins qu'un examen préliminaire n'a pas fait apparaître de différences significatives entres les prescriptions de la convention et leur législation nationale.

717. Nonobstant les obstacles exposés ci-dessus, 19 des Etats Membres ayant soumis des rapports (Argentine, Bahamas, Bahreïn, Bangladesh, Belize, Bénin, Burundi, Egypte, Emirats arabes unis, Erythrée, Etats-Unis, Mali, Myanmar, Népal, Saint-Marin, Singapour, Suisse, République arabe syrienne et Zimbabwe) mentionnent des perspectives de ratification, et quatre autres (Côte d'Ivoire, Rwanda, Saint-Vincent-et-les Grenadines et Trinité-et-Tobago) indiquent qu'ils ont d'ores et déjà engagé le processus de ratification.

c) Convention n° 142

718. La convention n° 142 est entrée en vigueur le 19 juillet 1977. Au 1er novembre 2009, elle a fait l'objet de 67 ratifications. En mars et octobre 2009, deux ratifications ont été enregistrées, celles de l'*Inde* et du *Burkina Faso*, respectivement. Huit autres ratifications (*Antigua-et-Barbuda, République centrafricaine, République islamique d'Iran, Liban, Luxembourg, République de Moldova, Monténégro* et *Serbie*) ont été enregistrées ces dix dernières années. La liste des Etats actuellement liés par les termes de la convention n° 142 figure à l'annexe D.

719. Six Etats Membres (Arabie saoudite, Canada, Chili, Koweït, Mali et Maroc) font savoir qu'ils n'envisagent pas la ratification en raison des divergences entre la convention n° 142 et leur législation nationale. Le gouvernement du Canada donne l'assurance que, de façon générale, ses lois et ses politiques nationales sont compatibles avec les prescriptions de la convention, mais il admet que la ratification sera difficile à imposer car elle suppose l'accord de l'ensemble des quatorze juridictions canadiennes.

720. Le Bénin et la Mongolie indiquent qu'ils ne disposent pas pour l'heure d'informations suffisantes pour ratifier l'instrument. Le gouvernement de la Mongolie donne l'assurance que sa loi révisée sur l'enseignement professionnel et la formation, qui a été adoptée en 2009, est conforme aux dispositions de la convention n° 142; cependant, il demande au BIT de l'aider à évaluer si le pays est en mesure de ratifier l'instrument.

721. Seize Etats Membres ayant soumis des rapports (Bolivie, Burundi, Costa Rica, Erythrée, Estonie, Etats-Unis, Honduras, Indonésie, Malawi, Mali, Maurice, Pérou, Soudan, République arabe syrienne, Thaïlande et Zimbabwe) indiquent qu'ils sont dans l'impossibilité de ratifier la convention n° 142 pour le moment. En particulier, les gouvernements de la Bolivie, de l'Estonie et de Maurice font état de l'insuffisance de leurs politiques et programmes de l'emploi. Le gouvernement de Maurice explique que, dans son cas, les obstacles à la ratification tiennent aux faiblesses inhérentes à son système d'enseignement et de formation techniques et professionnels, notamment: le système est incapable de fournir un accès plus ouvert et plus équitable à l'enseignement et à la formation professionnels, et d'assurer des formations suffisantes ciblant les femmes et les groupes défavorisés; il n'a pas encore développé une culture de l'apprentissage tout au long de la vie; il reste trop peu réactif, insuffisamment adapté aux besoins de qualifications du marché; enfin, des problèmes de gestion et de sous-financement se posent. L'Estonie reconnaît que ses services d'orientation professionnelle sont pour le moment en cours de création, mais elle affirme que son but est de mettre ces services à la portée de tous et de pourvoir à une formation continue tout au long de la vie. Les gouvernements du Burundi, de l'Erythrée et de l'Indonésie, tout en reconnaissant l'importance de la formation professionnelle et des centres de travail, invoquent les moyens financiers comme l'obstacle premier à une ratification. Enfin, le Costa Rica, les Etats-Unis, le Honduras, le Malawi et la République arabe syrienne font savoir que la décision de ratification ne pourra être confirmée qu'à l'issue d'un dialogue social.

722. Vingt-neuf des Etats Membres ayant soumis des rapports (Bahreïn, Bangladesh, Belize, Bénin, Bolivie, Cameroun, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Emirats arabes unis, Erythrée, Estonie, Etats-Unis, Honduras, Malawi, Malaisie, Maurice, Mongolie, Mozambique, Myanmar, Népal, Panama, Pérou, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Singapour, Soudan, Suriname, République arabe syrienne, Uruguay et Zimbabwe) mentionnent des perspectives de ratification de la convention n° 142, ou une application de la législation nationale en conformité avec l'instrument, tandis que la Roumanie et le Rwanda signalent leur intention d'engager le processus de ratification. Le Bahreïn se dit convaincu que le secteur privé joue un rôle important dans la mise en valeur des ressources humaines, et c'est la raison pour laquelle il accorde à des entrepreneurs privés la possibilité d'ouvrir des centres de formation.

d) Convention n° 181

723. La convention n° 181 est entrée en vigueur le 10 mai 2000. Au 1er novembre 2009, elle avait fait l'objet de 21 ratifications. L'instrument de ratification le plus récent a été enregistré le 15 septembre 2008 (*Pologne*). La liste des Etats actuellement liés par les termes de la convention n° 181 figure à l'annexe F.

724. Seize Etats Membres (Allemagne, Autriche, Canada, République de Corée, Cuba, Equateur, Etats-Unis, Grèce, Koweït, Mali, Maurice, Mexique, Roumanie, Saint-Marin, Singapour et Suisse) invoquent des divergences entre la convention n° 181 et la législation nationale faisant obstacle à la ratification. Le gouvernement du Canada donne l'assurance que toutes les juridictions prévoient dans leur législation générale du travail des garanties de protection des travailleurs identiques à celles énoncées dans la

convention; mais il explique que les provinces et les territoires n'ont pas forcément tous des dispositions spécifiques régissant les agences d'emploi privées ou, lorsque ces dispositions existent, que celles-ci ne sont pas nécessairement aussi détaillées que le prescrit la convention. Les gouvernements de l'Autriche et de l'Equateur font savoir qu'ils ne ratifieront pas la convention, soit parce qu'ils ont d'autres priorités nationales, soit parce qu'ils désapprouvent les opérations d'intermédiaires dans le marché de l'emploi. Dans le même ordre d'idées, le gouvernement de Cuba indique que l'emploi dans son pays est réglementé par l'Etat et non par des entités privées. L'Allemagne, la République de Corée, les Etats-Unis, Maurice et la Roumanie annoncent qu'ils ne peuvent pas ratifier la convention n° 181 du fait que l'article 7 prescrit des exigences incompatibles avec leurs politiques nationales de l'emploi et interdit aux agences d'emploi privées de mettre à la charge des travailleurs, de manière directe ou indirecte, en totalité ou en partie, des honoraires et autres frais.

725. Le Bénin et la Mongolie indiquent qu'ils ne disposent pas pour l'heure d'informations suffisantes pour ratifier l'instrument.

726. Les gouvernements de l'Australie, du Burkina Faso, du Burundi, de l'Estonie, du Guatemala, du Népal et du Soudan signalent que la ratification n'est pas envisagée pour le moment soit parce que leur marché du travail est dans une période de transition, soit parce que leurs agences d'emploi privées sont insuffisamment développées.

727. Le Belize, le Brésil, la Suède, la République arabe syrienne, l'Ukraine et le Zimbabwe annoncent que la ratification sera examinée par les partenaires sociaux.

728. Depuis l'adoption, en 1997, de la convention n° 181, la commission a invité les Etats Membres qui ont ratifié la convention n° 96, qu'elle révise, à envisager de la ratifier. La commission souhaite rappeler aux pays qui ont accepté la Partie III de la convention n° 96 que, si ses articles 10 à 14 prévoient la réglementation des bureaux de placement payants, la convention n° 181 est plus spécifique et tient compte des évolutions récentes dans le secteur ainsi que des situations nationales. En outre, elle souligne à nouveau que les services publics de l'emploi et les agences privées sont tous deux des acteurs du marché du travail et que leur objectif commun est de contribuer à son bon fonctionnement ainsi qu'à la réalisation du plein emploi. Cet objectif ne peut être atteint, comme indiqué ci-dessus, que par le biais de la coopération mutuelle, ainsi qu'il est prévu à l'article 1, paragraphe 2, de la convention n° 88 et, de même, à l'article 13 de la convention n° 181.

729. Dans ses commentaires sur la convention n° 96 adressés au Costa Rica [2], la commission notait que la loi interdit les agences d'emploi privées et demandait au gouvernement de la tenir informée des progrès réalisés en ce qui concerne la législation et les autres procédures requises pour ratifier la convention n° 181. A son tour, le gouvernement indique que la ratification est maintenant envisagée, mais qu'il craint qu'il soit difficile d'assurer le contrôle des agences d'emploi privées, le Costa Rica ne disposant pas de l'infrastructure juridique et administrative requise pour donner effet aux dispositions de la convention n° 181.

730. En 2005, s'adressant à l'Egypte, la commission soulignait, notamment, le rôle que la convention n° 181 et la recommandation n° 188 jouent en matière d'attribution de licence et de contrôle des services de placement pour les travailleurs migrants, ainsi que le rôle que la convention n° 181 accorde aux agences d'emploi privées dans le fonctionnement du marché du travail. Le gouvernement de l'Egypte indique que des

[2] CEACR (77e session), demande directe, convention n° 96, adressée au Costa Rica en 2007, paragr. 2.

perspectives de ratification existent et que certaines parties de sa législation du travail sont déjà en conformité avec les dispositions de ces deux instruments.

731. En réponse aux commentaires formulés par la commission en 2005 [3], le gouvernement du Guatemala a déclaré dans ses réponses au questionnaire que la ratification de la convention n° 181 n'est pour l'heure pas envisagée. Pour qu'il soit possible de réglementer les agences d'emploi privées, il faut d'abord que le système national de l'emploi devienne une politique d'Etat. Dans sa contribution à l'étude d'ensemble, le gouvernement invite le BIT à appuyer cette réforme de la politique nationale.

732. Le Honduras, l'Inde et l'Iraq indiquent des perspectives de ratification actuellement inexistantes (ou faibles) soit parce que leur législation nationale ne satisfait pas aux prescriptions de la convention, soit parce que les partenaires sociaux ne sont pas favorables à la ratification.

733. La Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni indiquent qu'ils n'envisagent pas la ratification parce qu'ils ne reconnaissent pas la nécessité de la convention. La commission relève que le Congrès britannique des syndicats (TUC) estime que le gouvernement du Royaume-Uni devrait ratifier la convention n° 181 pour assurer la protection des travailleurs engagés par les agences du pays contre la discrimination et l'exploitation. Elle note par ailleurs la déclaration de la Fédération des travailleurs pakistanais exhortant le gouvernement à ratifier la convention n° 181.

734. En dépit des obstacles susmentionnés, 36 Etats Membres (Bangladesh, Belize, Bénin, Bolivie, Brésil, Cameroun, République centrafricaine, Chili, Côte d'Ivoire, Egypte, Emirats arabes unis, Erythrée, Estonie, France, Honduras, Israël, Jordanie, Liban, Malawi, Madagascar, Mongolie, Monténégro, Mozambique, Myanmar, Népal, Pérou, République arabe syrienne, Rwanda, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Serbie, Soudan, Suède, Tunisie, Ukraine, République bolivarienne du Venezuela et Zimbabwe) mentionnent des perspectives de ratification.

735. Parmi ces pays, la commission note que les gouvernements de la République centrafricaine, de la Côte d'Ivoire et des Seychelles ont amorcé le processus de ratification de la convention n° 181. Le gouvernement d'Israël indique qu'il envisage de ratifier la convention n° 181 et assure que la législation nationale couvre déjà le champ de ses principales dispositions.

736. Le gouvernement de la Bolivie indique qu'il étudie la possibilité de ratifier la convention car, à ce jour, l'acceptation de la Partie II de la convention n° 96 s'est avérée faire obstacle à l'organisation effective du marché de l'emploi. En outre, il fait savoir que les normes actuellement en vigueur autorisent déjà le fonctionnement des agences d'emploi temporaire et qu'elles visent à autoriser l'établissement d'agences d'emploi privées.

737. En 2008, le gouvernement de la France a indiqué qu'il était en train de considérer encore une fois l'éventualité d'une ratification de la convention n° 181 [4]. Dans sa réponse au questionnaire, il a précisé que des perspectives de ratification existent depuis l'adoption, le 18 janvier 2005, de la loi n° 2005-32, en vertu de laquelle le marché du placement s'est ouvert aux agences privées et le monopole de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) a pris fin. Des consultations sont prévues pour examiner la possibilité de ratifier cette convention.

[3] CEACR (76e session), demande directe, convention n° 96, adressée au Guatemala en 2006, paragr. 2.

[4] CEAR (79e session), observation, convention n° 96 (France), rapport 2009, paragr. 1.

738. Dans les commentaires qu'elle a formulés pour Sri Lanka, la commission soulignait le rôle que la convention n° 181 joue pour l'attribution de licence et le contrôle des services de placement pour les travailleurs migrants. La commission note aussi que, dans les observations qu'elle a formulées à propos du rapport de 2009 sur la convention n° 96 soumis par Sri Lanka, qui a accepté la Partie III de cette convention, la Fédération nationale des syndicats (NTUF) a indiqué que des syndicats sri-lankais avaient signé des accords avec des syndicats du Moyen-Orient pour protéger et aider les employées de maison sri-lankaises qui travaillent dans la région. Dans les commentaires qu'elle a formulés pour la Turquie, la commission rappelait en particulier qu'en ce qui concerne le contrôle des agences d'emploi privées la convention n° 181 (article 3) contient des dispositions plus souples que la convention n° 96.

739. Dans les commentaires s'adressant au Sénégal, en 2007, la commission notait que, selon le gouvernement, l'application de la Partie III de la convention n° 96 n'avait pas été satisfaisante, mais que celui-ci n'avait pas par la suite jugé opportun de ratifier la convention n° 181, tout en estimant par ailleurs que la recommandation n° 188 serait utile pour élaborer de nouvelles règles nationales sur l'emploi. Formulant des observations sur le rapport du gouvernement concernant la convention n° 96, l'Union nationale des syndicats autonomes du Sénégal a déclaré que l'autorité compétente n'exerçait pas un contrôle satisfaisant des agences d'emploi privées et que les pratiques illicites s'étaient multipliées à cause de cela.

740. La commission note que certains des pays qui ont accepté la Partie II de la convention n° 96 envisagent d'autoriser les agences d'emploi privées sur leur territoire. A cet égard, dans les commentaires individuels qu'elle a formulés, elle a invité le Bangladesh, le Gabon, le Ghana, le Luxembourg, la Mauritanie, le Swaziland et la République arabe syrienne à la tenir informée de tous faits nouveaux concernant la possibilité de ratifier la convention n° 181.

Chapitre II – Statut des instruments

741. A sa 262e session (mars-avril 1995), le Conseil d'administration a institué le Groupe de travail sur la politique de révision des normes, chargé d'évaluer les besoins de révision des normes, d'examiner les critères à appliquer pour cette révision et d'analyser les difficultés et les insuffisances du système normatif en vue de proposer des mesures pratiques et efficaces pour remédier à la situation [5]. Le groupe de travail a examiné au cas par cas toutes les conventions et les recommandations de l'OIT adoptées avant 1985 et a formulé un grand nombre de propositions qui ont été par la suite débattues et approuvées par la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail (LILS) et par le Conseil d'administration [6].

742. Dans les paragraphes ci-dessous, la commission cherche à éclairer les avis formulés dans les réponses sur le statut des instruments relatifs à l'emploi, en espérant faciliter les discussions au sein du Conseil d'administration.

a) Convention n° 88

743. En novembre 1996, le Bureau a préparé en vue de la troisième réunion du groupe de travail un document passant en revue 28 conventions, y compris la convention n° 88,

[5] Le mandat du groupe de travail figure en annexe du document GB.267/LILS/WP/PRS/2.

[6] Voir le document GB.283/LILS/WP/PRS/1/2.

dans le but de décider s'il était nécessaire de les réviser [7]. A cette réunion, le groupe de travail a confirmé l'actualité et la valeur des dispositions de cette convention et conclu qu'il n'y avait donc pas lieu de les réviser. En ce sens, il a recommandé le maintien du statu quo à l'égard de la convention et proposé de réexaminer la situation de la convention en temps opportun [8].

744. La commission relève que la convention n° 88 a été adoptée en même temps que la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948. Elle note que, si désormais la convention n° 87 est l'une des huit conventions fondamentales, les conventions n°s 87 et 88 étaient considérées comme d'importance égale au moment de leur adoption. A la lumière de ce qui précède, la commission fait ainsi observer que la convention n° 88 a acquis une nouvelle dimension, et que les gouvernements et les partenaires sociaux peuvent y voir la nécessité d'envisager sa ratification.

b) Convention n° 122

745. A sa première réunion (novembre 1995), le groupe de travail a présenté une proposition ayant fait l'objet d'un consensus parmi ses membres qui vise à exclure de toute révision les six conventions sur les droits fondamentaux de l'homme [9] et les quatre autres conventions prioritaires, y compris la convention n° 122.

746. En 2008, la Conférence a adopté la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale, dans laquelle la convention n° 122 apparaît comme l'une des conventions les plus significatives au regard de la gouvernance [10].

747. A sa 304e session (mars 2009), le Conseil d'administration a demandé au Bureau de préparer un rapport dans le contexte du suivi de la Déclaration sur la justice sociale [11]. A cet égard, la commission note que, en novembre 2009, le Conseil d'administration a adopté un plan d'action sur six ans poursuivant l'objectif double d'obtenir rapidement une large ratification et la mise en œuvre effective sur le plan national des quatre conventions relatives à la gouvernance [12]. La commission relève que ces conventions constituent un levier important afin de s'attaquer à la dimension concernant l'emploi de la crise économique.

c) Convention n° 142

748. En vue de la quatrième réunion du groupe de travail (mars 1997), le Bureau a préparé un document passant en revue 35 conventions, y compris la convention n° 142 [13]. A cette réunion, le groupe a décidé d'inviter les Etats Membres à ratifier cette convention. De surcroît, il a souhaité que le Bureau entreprenne une étude sur les moyens et les méthodes d'accroître et de développer la coopération technique dans le domaine de la mise en valeur des ressources humaines, et notamment qu'il élabore un guide pratique pour la formulation et la mise en œuvre de politiques et programmes adaptés aux conditions nationales. Enfin, le groupe de travail a décidé que la convention pourrait être réexaminée en temps opportun.

---

[7] Voir le document GB.267/LILS/WP/PRS/2, paragr. II.16.

[8] Voir le document GB.267/LILS/4/2, paragr. B.12.

[9] Voir le document GB.264/LILS/4, paragr. 50 *c)* i).

[10] Voir la *Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, Partie II B iii).

[11] Voir les documents GB.304/LILS/4, paragr. 31, et GB.304/9/2, paragr. 51 i) *a)*.

[12] Voir le document GB.306/LILS/6, nov. 2009.

[13] Voir le document GB.268/LILS/5, paragr. III.2.

749. La commission relève qu'aucun guide pratique n'a été élaboré à l'époque de la réunion, comme cela avait été proposé, mais que des travaux de révision de la recommandation n° 150 ont été engagés qui ont abouti à l'adoption, en 2004, de la recommandation n° 195.

d) Convention n° 181

750. Comme indiqué dans les paragraphes qui précèdent, à sa réunion de novembre 1996, l'ordre du jour du groupe de travail comportait l'examen de 28 conventions. Le groupe a décidé qu'il examinerait la convention (n° 96) sur les bureaux de placement payants (révisée), 1949, à une prochaine réunion, à la lumière des travaux de la Conférence en juin 1997 sur une politique de l'emploi faisant appel aux intermédiaires du secteur privé [14].

751. Par la suite, le groupe de travail a procédé à un nouvel examen de la convention n° 96, lors de sa sixième réunion en mars 1998, avant de décider de repousser l'examen de la convention n° 96 à sa réunion de novembre 1998 [15].

752. Au cours de sa septième réunion (novembre 1998), le groupe de travail a décidé que les Etats parties à la convention n° 96 devraient être invités à envisager de ratifier, le cas échéant, la convention n° 181, ce qui entraînerait de plein droit dénonciation immédiate de la convention n° 96. Il a, par ailleurs, décidé que, une fois que la convention n° 181 serait entrée en vigueur, le groupe de travail (ou la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail) réexaminerait le statut de la convention n° 96 en temps opportun.

e) Recommandations n°s 189 et 193

753. La commission rappelle que le statut des recommandations a également été examiné par le Groupe de travail Cartier, à l'exception des recommandations n°s 189 et 193, qui venaient alors d'être adoptées. La commission rappelle qu'elle a suggéré dans l'étude d'ensemble de 2004 que le Conseil d'administration adopte pour les conventions n°s 122 et 142 de nouveaux formulaires de rapport reproduisant le texte de la recommandation n° 189.

754. La commission souligne de nouveau l'intérêt qu'il y a à faciliter la tâche des autorités nationales chargées de l'établissement des rapports en insérant dans les nouveaux formulaires de rapport le texte des recommandations n°s 189 et 193.

Chapitre III – Suggestions des Membres pour l'action normative

755. Dans le questionnaire sur l'emploi pour l'étude d'ensemble, qui figure à l'annexe A, il était demandé aux Etats Membres, ainsi qu'aux organisations d'employeurs et de travailleurs, de soumettre leurs suggestions concernant une action normative possible (nouvelles normes ou révision) et d'examiner le statut des instruments.

756. La commission note que la majorité des gouvernements ayant répondu, soit 80 sur 108, n'a pas fait à ce stade de suggestion pour l'action normative (nouvelles normes ou révision du statut des instruments).

[14] Voir le document GB.267/LILS/4/2, paragr. B.13 et 14.

[15] Voir les documents GB.271/LILS/WP/PRS/1, Partie II.1 et GB.271/LILS/5, paragr. 30-32.

757. La commission constate que les organisations d'employeurs n'ont pas soumis de commentaires ou d'observations sur les points mentionnés ci-dessus.

758. La commission relève, par ailleurs, que plusieurs organisations de travailleurs ont incorporé dans leurs commentaires les suggestions de la Confédération syndicale internationale (CSI), à savoir notamment que l'OIT renforce son rôle de chef de file dans le contexte de la crise économique actuelle en donnant des orientations sur les questions suivantes: 1) comment placer le travail décent au cœur des politiques économiques et sociales en exploitant le concept de travail décent; 2) comment lutter contre l'emploi précaire, y compris, mais pas uniquement, «les relations de travail déguisées et ambiguës et en cas d'arrangements contractuels multiples [en précisant] qui est l'employeur, quels sont les droits des travailleurs et qui est responsable de ces derniers»; 3) comment obtenir un maximum de résultats en matière de travail décent dans les chaînes d'approvisionnement mondiales et de développement; 4) comment traiter les litiges portant sur les dispositions de la Déclaration de principes tripartite de 1977 sur les entreprises multinationales et la politique sociale et proposer des solutions de règlement.

759. Six pays ont proposé une consolidation des instruments. Ainsi, les gouvernements du Brésil, de la Chine, de l'Estonie et du Nicaragua suggèrent que le BIT rassemble les conventions dans un seul instrument. La Chine indique que ce regroupement allégerait la charge que représente pour les Etats l'établissement des rapports.

760. L'Estonie conseille de mettre les conventions à jour, au moment du regroupement s'il a lieu. Dans le même ordre d'idées, la Namibie suggère de réviser les conventions n^{os} 122, 88 et 142, puisque celles-ci ont été rédigées voici plusieurs décennies. Le gouvernement des Seychelles suggère que l'OIT établisse une convention fondamentale additionnelle énonçant une norme exhaustive de synthèse en matière de santé et sécurité au travail.

761. Au sujet de la convention n^{o} 122, le Brésil suggère d'élaborer un seul instrument axé sur l'intégration des politiques de l'emploi, de la formation professionnelle, des services de l'emploi et de la sécurité de l'emploi. Le gouvernement de Maurice recommande que toutes les modifications apportées à la convention n^{o} 122 soient ciblées sur le redéploiement de la main-d'œuvre, l'emploi des femmes et la protection du droit à l'emploi des groupes vulnérables, par exemple les personnes handicapées et les travailleurs âgés. Le gouvernement du Zimbabwe suggère que l'OIT traite les questions liées à l'économie informelle et s'assure que les questions d'emploi occupent une place centrale dans les processus et les mesures de relance élaborés dans le contexte de la crise financière mondiale.

762. En ce qui concerne la convention n^{o} 88, les gouvernements de l'Afrique du Sud et du Zimbabwe suggèrent de mettre l'accent sur le recrutement et le placement des travailleurs migrants. Plus particulièrement, le Zimbabwe recommande d'élaborer un instrument qui régisse la pratique et les procédés de recrutement et de placement internationaux, et l'Afrique du Sud demande que l'instrument facilite le retour des compétences au pays. L'Afrique du Sud recommande, en outre, d'ajouter dans la convention n^{o} 88 une disposition particulière sur le travail des enfants. Dans sa réponse, le Conseil national des syndicats unifiés de la République dominicaine (CNUS) suggère que l'OIT établisse l'existence d'un lien de responsabilité directe entre les employeurs et les travailleurs qui nouent une relation de travail par le biais d'agences d'emploi privées. En outre, le CNUS prône l'imposition de sanctions suffisantes et dissuasives en cas de violation des dispositions de la convention.

763. S'agissant de la convention n^{o} 142, le gouvernement du Zimbabwe demande qu'on mette l'accent sur la formation professionnelle, qui revêt une importance primordiale

dans la lutte contre le travail des enfants en général, et ses pires formes. Le gouvernement suggère, en outre, de demander aux Etats Membres de rendre compte chaque année des efforts déployés pour renforcer la formation professionnelle, un des moyens de briser le cercle vicieux de la pauvreté pour la majorité des enfants. De même, le gouvernement de l'Iraq propose que la convention encourage les Etats Membres à donner des incitations financières ainsi que d'autre nature aux stagiaires pour qu'ils s'inscrivent dans les programmes nationaux de formation professionnelle. L'Iraq propose, par ailleurs, que la convention encourage les Etats Membres à adopter de nouvelles formes d'élaboration des politiques de formation professionnelle qui associent les partenaires sociaux.

764. Eu égard à la convention n° 181, le gouvernement de Maurice suggère que toute action normative tienne compte du fait que les agences d'emploi ont un rôle important à jouer dans l'encadrement des migrations de travailleurs. Le CNUS demande à l'OIT de promouvoir et de renforcer cette convention.

765. Pour ce qui est de la recommandation n° 189, le Brésil suggère d'intégrer dans un seul instrument les aspects relatifs à la création d'emplois dans les PME et les prescriptions en faveur de l'établissement d'entreprises durables. Le gouvernement de la Nouvelle-Zélande avertit, toutefois, qu'il sera extrêmement difficile d'élaborer un nouvel instrument qui puisse s'adapter à la diversité des politiques et des pratiques nationales dans ce domaine. L'Iraq demande que la recommandation apporte des éclaircissements sur la notion de «microentreprises».

766. En ce qui concerne la recommandation n° 193, le gouvernement de Maurice suggère, compte tenu des problèmes qui affectent aujourd'hui l'économie mondiale, que l'on évalue l'efficacité des coopératives et leur aptitude à surmonter l'adversité en vue, si besoin est, de les faire évoluer. Le gouvernement des Bahamas suggère que l'OIT pourrait élaborer une convention qui soutienne davantage la création et la protection des coopératives. Le CNUS suggère d'accorder plus d'attention à la tendance de recourir aux coopératives pour masquer la relation de travail.

767. Le gouvernement du Zimbabwe suggère de rassembler les recommandations nos 189 et 193 dans un seul instrument, en faisant valoir que ces instruments sont pratiquement identiques, puisque tous deux requièrent une programmation coordonnée et synergique de l'action.

768. Le gouvernement de la Nouvelle-Zélande demande que toute action normative soit fondée sur les principes et soit axée sur les résultats; qu'elle concilie la diversité des politiques sociales et économiques appliquées dans les Etats Membres tout en promouvant les principes fondamentaux universellement acceptés; qu'elle ne soit pas trop prescriptive, pour éviter les limitations inflexibles des modalités de réalisation des obligations prévues; enfin, qu'elle ne soit pas spécifique à un secteur mais débouche sur des normes minima universelles qui offrent un socle de protection de base en matière d'emploi et de conditions de travail pour tous les secteurs.

769. La commission fait observer que, dans le même ordre d'idées, le gouvernement de Bahreïn suggère de tenir compte des circonstances propres aux différentes régions et aux différents Etats; quant au gouvernement du Bangladesh, il suggère que l'OIT tienne compte des lois nationales qui donnent effet aux dispositions des conventions, même si lesdites conventions n'ont pas encore été ratifiées. Enfin, le gouvernement de la Malaisie conseille de réviser les conventions pour les rendre moins prescriptives.

Chapitre IV – Besoins identifiés et assistance technique demandée

770. La commission rappelle que la Déclaration sur la justice sociale invite l'OIT à aider ses Membres dans leurs efforts pour assurer la mise en œuvre des normes internationales du travail en fonction des circonstances et besoins nationaux. C'est pourquoi le questionnaire demandait aux Etats Membres d'indiquer toute assistance demandée au BIT pour appuyer leurs efforts en vue de ratifier ou de mieux appliquer les instruments relatifs à l'emploi. La commission reconnaît ainsi que l'assistance demandée témoigne de la volonté des Etats Membres d'assurer le respect des instruments, d'appliquer les meilleures pratiques et éventuellement de ratifier les instruments.

771. Quarante-trois Etats Membres ont formulé des demandes dans leur réponse. La commission note avec intérêt que 26 de ces demandes [16], soit plus de la moitié, sont des demandes d'information générale sur le soutien technique et l'assistance à la conception et à l'application de programmes en matière d'emploi.

772. La commission observe que beaucoup de demandes d'assistance portent précisément sur ces conventions ou recommandations que les Etats Membres souhaitent soit ratifier, soit mieux appliquer. C'est pourquoi elle prévoit que les services du Bureau au siège et sur le terrain s'attacheront à traiter ces demandes spécifiques rapidement.

773. En ce qui concerne la convention n° 122, une assistance technique est sollicitée par les gouvernements du Bénin, du Burkina Faso, de Sainte-Lucie, de Saint-Vincent-et-les Grenadines, de la République-Unie de Tanzanie et du Zimbabwe. Par ailleurs, les gouvernements de l'Iraq et du Malawi demandent une assistance pour évaluer la situation de leur marché du travail et de leur économie, tandis que le gouvernement de la Mongolie souhaite obtenir des conseils pour l'élaboration des politiques, et celui du Soudan pour la rédaction des rapports. La commission note, en ce qui concerne cette dernière demande, que beaucoup d'Etats Membres ne disposent pas forcément des ressources nécessaires pour établir des rapports concernant les instruments sur l'emploi, et qu'une aide du BIT leur serait utile.

774. Pour ce qui concerne l'établissement et le maintien de programmes de formation professionnelle liée à l'emploi en vertu de la convention n° 142, les gouvernements de l'Iraq, de Saint-Vincent-et-les Grenadines et de la Thaïlande sollicitent l'assistance du BIT. Les gouvernements des Bahamas, du Malawi et de la Mongolie formulent une demande d'assistance pour évaluer leurs marchés du travail ou leurs stratégies nationales du travail eu égard à cette convention.

775. En ce qui concerne la convention n° 88, la commission note que les gouvernements de l'Afrique du Sud, d'Antigua-et-Barbuda, de l'Iraq et du Malawi demandent une assistance technique et une formation. Le gouvernement de Sainte-Lucie sollicite des programmes d'échange, et le gouvernement de Saint-Vincent-et-les Grenadines demande un appui continu pour l'établissement et la mise en service du système national d'information sur le marché du travail.

776. La commission observe, en ce qui concerne la convention n° 181, que les gouvernements de l'Afrique du Sud, d'Antigua-et-Barbuda, du Burkina Faso, de l'Iraq, du Malawi, du Mozambique, de la République arabe syrienne, de la République

[16] Antigua-et-Barbuda, Bangladesh, Belize, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Equateur, Erythrée, Indonésie, Liban, Malaisie, Maurice, Mozambique, Namibie, Népal, Nicaragua, Nigéria, Panama, Pérou, Roumanie, Sainte-Lucie, Serbie, République arabe syrienne, République bolivarienne du Venezuela et Zimbabwe.

bolivarienne du Venezuela et du Zimbabwe sollicitent une aide technique ou une évaluation consultative de leurs projets en cours. Le gouvernement des Bahamas suggère en outre que le BIT organise un séminaire à l'intention des partenaires sociaux sur les problèmes auxquels sont confrontés les Etats Membres qui n'ont pas ratifié la convention n° 181; le gouvernement de la Thaïlande suggère que le BIT fournisse une assistance en diffusant les cas de bonnes pratiques concernant le cadre réglementaire approprié pour les agences d'emploi privées. Le gouvernement de la Tunisie demande une aide pour mener une étude visant à évaluer la réalité et les perspectives du développement du marché du travail national, et le gouvernement de la Mongolie sollicite une assistance pour la formulation de programmes de renforcement des capacités.

777. En ce qui concerne les recommandations nos 189 et 193, la commission prend note des demandes de services consultatifs et d'appui technique formulées par les gouvernements de l'Afrique du Sud, d'Antigua-et-Barbuda, des Bahamas, de la Croatie, de l'Iraq, du Malawi, de la Mongolie, de Sainte-Lucie, de la Serbie et de la République bolivarienne du Venezuela. En outre, le gouvernement de l'Afrique du Sud demande une assistance en matière de mentorat et de viabilité des petites entreprises, et pour l'élaboration d'une base de données sur les créneaux susceptibles de s'ouvrir pour les petits entrepreneurs en vertu de la recommandation n° 189. A propos de la recommandation n° 193, le gouvernement de Sainte-Lucie sollicite une formation pour le personnel du secteur public, celui de la Mongolie demande une assistance pour l'établissement d'un programme de développement des coopératives, et celui du Malawi souhaite que soit examinée sa politique relative aux coopératives.

Chapitre V – Objectifs stratégiques de l'OIT et promotion de l'emploi

778. La commission observe avec intérêt que, tout au long de cette étude d'ensemble, il n'a pas été possible de se référer à une convention ou à une recommandation sur l'emploi particulière sans examiner ou associer d'autres conventions fondamentales ou prioritaires. Il apparaît donc que ces instruments sont intrinsèquement liés, et qu'on ne peut les analyser isolément.

779. La commission rappelle à cette fin que les conventions sur l'emploi examinées ci-dessus renvoient aux conventions fondamentales. Ainsi, les principes des conventions nos 87 et 98, selon lesquelles tous les travailleurs ont le droit de constituer des organisations et de s'y affilier et d'être protégés contre l'ingérence de l'employeur ou du gouvernement, sont repris par l'article 4 de la convention n° 181. Qui plus est, l'article 9 de cette convention, qui interdit l'utilisation ou la fourniture de main-d'œuvre enfantine par les agences d'emploi privées, est étroitement lié aux conventions nos 138 et 182. Cette disposition vise à assurer, par le biais des obligations qu'elle prévoit en matière de licence professionnelle, la mise en œuvre pratique de cette interdiction. En outre, la commission rappelle que les conventions nos 100 et 111 s'attachent à promouvoir l'égalité sur le marché du travail. Quant à la convention n° 122, elle rejoint les conventions nos 100 et 111 en visant à assurer que les Etats Membres offrent à chaque travailleur la possibilité d'acquérir des qualifications et d'utiliser ses qualifications ainsi que ses dons sans obstacles. La convention n° 122 prend également en compte les conventions nos 29 et 105 concernant l'abolition du travail forcé. L'article 1, paragraphe 5, de la convention n° 142 renvoie aussi à la convention n° 111 en rappelant aux Etats Membres que les programmes de mise en valeur des ressources humaines doivent proscrire toute discrimination.

780. Les instruments relatifs à l'emploi ont aussi un lien avec plusieurs autres conventions qui, bien qu'elles ne soient pas dites fondamentales, sont importantes en elles-mêmes. L'examen des conventions n^{os} 88 et 181 s'est étendu à la convention n^{o} 2, qui reconnaît l'existence de bureaux de placement privés non payants; à la convention n^{o} 34, qui prévoit des exceptions limitées à l'obligation pour les Etats Membres de supprimer entièrement les agences privées dans les trois années suivant la ratification; à la convention n^{o} 96, qui donnait aux Etats Membres le choix entre l'abolition progressive des agences privées et un système de coexistence entre les acteurs public et privé; à la convention n^{o} 168, qui rappelle aux Etats Membres l'importance de coordonner son régime de protection contre le chômage et les institutions du marché du travail; aux conventions n^{os} 97 et 143, qui accordent une attention prioritaire aux travailleurs migrants dans la politique générale de l'emploi; à la convention n^{o} 150, qui vise à renforcer les organes traitant de toutes les questions relatives à la politique du travail; à la convention n^{o} 159, qui exhorte chaque Etat Membre à mettre en œuvre une politique nationale concernant la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées par le biais des services de placement et d'emploi; et à la convention n^{o} 29, qui vise à éradiquer la traite et l'exploitation, y compris dans le cas où cette exploitation résulte de pratiques abusives d'agences privées.

781. Consciente de cette interdépendance entre les instruments relatifs à l'emploi, la commission a décelé un autre fil directeur qui leur est commun: la nécessité et l'importance des consultations tripartites. Il est fait référence à ces consultations dans les conventions et les recommandations qui font l'objet de la présente étude d'ensemble, ainsi que dans les conventions qui traitent de l'inspection du travail. Comme la commission l'a indiqué dans son étude d'ensemble de 2006, l'inspection du travail ne peut atteindre ses objectifs que si les autorités compétentes adoptent des mesures appropriées pour que les employeurs et les travailleurs collaborent effectivement à ses activités [17]. La commission note que le Conseil d'administration a approuvé un plan d'action prévoyant une campagne promotionnelle pour la ratification et l'application effective des conventions n^{os} 81, 122, 129 et 144.

782. Comme indiqué plus haut, à sa 304^{e} session (mars 2009), le Conseil d'administration a demandé au Bureau de préparer dans le contexte du suivi de la Déclaration sur la justice sociale un rapport présentant un plan d'action définitif pour la mise en œuvre de la stratégie normative. La commission note que ce plan d'action met la priorité sur les liens entre les instruments de gouvernance cités ci-dessus, comme moyen de promouvoir l'emploi et de renforcer le rôle des normes internationales du travail en ce qu'elles constituent le fondement et le soutien des droits au travail [18].

[17] Etude d'ensemble de 2006 sur l'inspection du travail, paragr. 163.

[18] Voir les documents GB.304/LILS/4, paragr. 31, et GB.306/LILS/6, annexe, paragr. 26.

Chapitre VI

Remarques finales: l'importance des instruments relatifs à l'emploi

783. Depuis la seconde guerre mondiale, et réalisant que la pauvreté, où qu'elle existe, constitue une menace pour la prospérité et la paix de tous, les organismes internationaux se sont résolus à prendre des mesures d'action à cet égard. Ainsi, la Déclaration de Philadelphie de 1944 «reconnaît que l'OIT a l'obligation solennelle d'accompagner, parmi les nations du monde, la mise en œuvre de programmes propres à réaliser les objectifs que constituent le plein emploi et l'élévation des niveaux de vie». Dans le même cadre, la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée en 1948, stipule que «Toute personne a droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage». Adoptée en 1964, la convention n° 122 se réfère expressément dans son préambule à la Déclaration universelle des droits de l'homme. En 1966, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels reconnaissait «le droit au travail, qui comprend le droit qu'a toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté, et [prévoyait que les Etats parties prendront] des mesures appropriées pour sauvegarder ce droit».

784. La Déclaration sur la justice sociale, adoptée en 2008, a identifié la convention n° 122 comme étant un instrument significatif au regard de la gouvernance, puisque cette convention stipule que «tout Membre formulera et appliquera, comme un objectif essentiel, une politique active visant à promouvoir le plein emploi, productif, et librement choisi». Les instruments relatifs à l'emploi, examinés dans le cadre de cette étude d'ensemble, présentent aux Etats Membres les conditions dans lesquelles les objectifs mentionnés par la convention n° 122 peuvent être atteints.

785. La commission estime que trois étapes fondamentales contribuent à atteindre le plein emploi, productif, et librement choisi. La première étape consiste à s'engager politiquement à atteindre l'objectif du plein emploi. La commission observe que la convention n° 122, dans son article 2, demande aux Etats Membres d'adopter un cadre économique et social coordonné, clairement défini et déclaré.

786. La deuxième étape fondamentale consiste à demander aux Etats Membres d'établir ou de s'efforcer de mettre en place les institutions nécessaires pour assurer la réalisation du plein emploi. A cette fin, les conventions nos 88 et 181 invitent les Etats Membres à mettre en place des services publics de l'emploi efficaces afin d'aider les travailleurs et les employeurs à atteindre et maintenir un niveau optimal d'emploi. De ce fait, intrinsèquement liées aux autres instruments, ces conventions forment une structure nécessaire contribuant à la croissance de l'emploi. Par ailleurs, la convention n° 122 demande aux gouvernements et aux partenaires sociaux de revoir régulièrement les mesures relatives au marché du travail afin d'évaluer leur efficacité dans la mise en œuvre d'une politique du plein emploi.

787. La troisième étape fondamentale requiert des Etats Membres de faire des efforts en tenant compte de leur stade et de leur niveau de développement économique pour atteindre et maintenir le plein emploi en:

- appuyant la formation et la reconversion professionnelles des travailleurs au titre de la convention n° 142;
- promouvant le développement des coopératives, en tant qu'acteurs importants en matière de création d'emplois, d'insertion et de réduction de la pauvreté, tel qu'il est établi par la recommandation n° 193;
- favorisant la création de petites et moyennes entreprises, étant donné leurs rôles déterminants en matière de réduction de la pauvreté et de création de nouveaux emplois, conformément à la recommandation n° 189.

788. Les conventions et les recommandations relatives à l'emploi forment conjointement un cadre qui contribue: à concrétiser le droit au travail et à l'éducation pour tous en tant que droits de l'homme, à affronter et atténuer les effets de la crise économique mondiale et à assurer la poursuite de consultations tripartites véritables.

789. La commission réitère que la convention n° 122 exhorte les Etats Membres à réaliser le droit au travail à travers la mise en œuvre de politiques de l'emploi, actives et efficaces, qui contribuent à atteindre le plein emploi. En outre, dans le cadre de la convention n° 142, la commission observe que les Etats Membres reconnaissent l'interdépendance accrue entre la réalisation du droit au travail et le droit à l'éducation pour tous. Comme conséquence à cette reconnaissance, les gouvernements et les partenaires sociaux ont convenu de placer le développement des compétences tout au long de la vie au cœur des politiques nationales de l'emploi et des stratégies de développement.

790. La convention n° 142 établit un cadre juridique indispensable pour réduire l'inadéquation du niveau de compétences sur le marché du travail. La recommandation n° 195, qui la complète, reconnaît également le principe de formation tout au long de la vie comme étant crucial pour la compétitivité des entreprises et l'employabilité des travailleurs. Dans le cadre des conventions nos 88 et 181, les services d'emploi public et les agences d'emploi privées contribuent à la réalisation du plein emploi, en fournissant les institutions d'encadrement nécessaires, en particulier lorsqu'une coordination mutuelle des efforts entre les services existe.

791. Le Pacte mondial pour l'emploi, adopté en pleine crise économique mondiale par la Conférence en juin 2009, a souligné l'importance de l'application des normes internationales du travail. A cet égard, les instruments relatifs à l'emploi, les conventions fondamentales ainsi que les autres normes pertinentes de l'OIT constituent des outils pertinents pour l'application des normes internationales du travail, qui servent de base d'appui pour une reprise économique durable.

792. La commission reconnaît que les femmes et les travailleurs vulnérables sont les plus touchés par les récessions économiques et sont généralement les derniers à retrouver de l'emploi, même dans le cas où la situation économique s'est à nouveau redressée. La commission note que la majorité des Etats Membres ont indiqué qu'ils ont adopté des mesures particulières pour aider les femmes et les travailleurs vulnérables à obtenir et à conserver leurs emplois. Plusieurs Etats Membres signalent l'adoption de différents programmes pour promouvoir l'égalité des genres dans le milieu du travail et y accroître les possibilités d'emploi pour les travailleurs âgés et les travailleurs handicapés.

793. La commission note que certains Etats Membres ont souligné l'importance de développer les petites et moyennes industries et que d'autres s'appliquent à promouvoir des programmes de microfinance pour favoriser la création de microentreprises qui peuvent contribuer à la croissance économique. La promotion de programmes de microfinance va dans le sens de la recommandation n° 189, et ces programmes contribuent à la réduction de la pauvreté par la création de diverses formes d'entreprise, en particulier par l'appui qu'ils apportent aux femmes entrepreneurs.

794. La commission souligne que le dialogue social, déjà essentiel en période de stabilité économique, revêt une importance encore plus grande en période de crise économique. Les instruments relatifs à l'emploi requièrent des Etats Membres de promouvoir et de s'engager dans de véritables consultations tripartites. Un nombre important de pays ont instauré différents mécanismes de consultations tripartites sur les questions de l'emploi.

795. La commission relève avec intérêt les efforts des Etats Membres de prendre en compte les points de vue des différentes parties prenantes, telles que les collectivités locales, et les exhorte à intensifier leur action à cet égard. Le dialogue social devrait être encouragé afin de développer des solutions budgétaires en soutien à la politique de l'emploi et favoriser des allocations équitables et transparentes.

796. La commission note que la plupart des pays en développement ont montré un engagement clair envers l'objectif de promotion de l'emploi en adoptant, à cette fin, un large éventail de mesures et de programmes. Néanmoins, le taux de chômage reste élevé dans une proportion importante de ces pays. Les instruments relatifs à l'emploi mettent l'accent sur trois options stratégiquement utiles pour réduire le chômage, qui ne semblent cependant pas avoir reçu suffisamment d'attention de la part des politiques actuelles de certains de ces pays. La première consiste à identifier et à adopter des mesures visant à augmenter l'intensité de main-d'œuvre pour la croissance économique. La seconde repose sur la nécessité de promouvoir l'emploi dans les zones rurales, là où se trouve la majorité de la main-d'œuvre dans les pays en développement. La troisième option serait d'élargir l'accès au crédit afin de soutenir et promouvoir l'esprit d'entreprise parmi les jeunes et les femmes. La protection des groupes ayant des besoins spécifiques pourrait être aussi renforcée.

797. La commission recommande que l'OIT effectue une étude approfondie sur le chômage dans les pays en développement. Elle note que l'idée traditionnelle selon laquelle le taux de chômage dans les pays en développement devrait être faible, en partie en raison de l'absence de mesures de protection sociale, va à l'encontre de la réalité des faits s'étendant sur les deux dernières décennies. Etant donné que, dans de nombreux pays en développement, la hausse du taux de chômage entrave le développement économique, il est important, avant de concevoir des initiatives en matière de politique d'emploi qui peuvent répondre efficacement à ce phénomène, de comprendre ses causes latentes.

798. Dans les pays industrialisés, l'impératif d'augmenter la proportion de la population active est un thème de préoccupation central. L'augmentation de la population active passe, à la fois, par des mesures incitatives pour la relance des activités économiques et des mesures dissuasives qui empêchent de s'appuyer continuellement sur les prestations sociales. La commission observe que, pour atteindre ces objectifs, les pays industrialisés ont adopté des politiques actives de l'emploi.

799. La commission souligne l'importance d'insérer le plus rapidement possible les chômeurs dans la vie active. Non seulement ceci aura un impact positif sur l'individu, mais également sur le renforcement de la cohésion sociale. Les chômeurs de longue

durée ainsi que les jeunes sans emploi sont particulièrement susceptibles de se retrouver marginalisés et exclus de la société. Cette exclusion sociale est nuisible, non seulement pour les personnes concernées directement, mais également pour leurs communautés, et ceci ne peut qu'engendrer une aggravation de comportements antisociaux sous les effets de la frustration et de la privation, en particulier auprès des enfants et des générations futures.

800. D'après les informations recueillies, la commission note que le taux de chômage des travailleurs diplômés est très élevé, particulièrement auprès des jeunes diplômés, qui ne trouvent pas un emploi correspondant à leur niveau de compétence. Cette problématique touche aussi bien les pays en développement que les pays industrialisés dans lesquels les compétences de ces jeunes diplômés sont sous-utilisées, et se retrouvent à accepter des postes occasionnels. Une telle situation peut avoir un impact préjudiciable sur la progression d'une carrière professionnelle. De ce fait, la commission exhorte les gouvernements à élaborer des politiques de création d'emplois et d'orientation professionnelle ciblant, en particulier, cette nouvelle catégorie de travailleurs diplômés.

801. La commission se félicite du nombre important de ratifications et des efforts constants déployés par les Etats Membres pour appliquer les instruments relatifs à l'emploi. Elle se félicite en outre du sixième plan d'action, adopté par le Conseil d'administration en novembre 2009, pour une large ratification des quatre conventions de gouvernance et leur mise en œuvre, y compris la convention n° 122.

802. La commission appelle les Etats Membres qui sont en mesure de ratifier les conventions nos 88, 122, 142 et 181 à s'engager dans ce processus. La commission relève que les conventions nos 88 et 181 n'ont reçu qu'un faible nombre de ratifications, alors qu'elles jouent une importance capitale dans le fonctionnement et l'accès au marché du travail. La commission encourage les Etats Membres à se prévaloir, le cas échéant, de l'assistance technique fournie par le Bureau.

803. La commission est d'avis que la crise actuelle est une occasion pour l'Organisation d'examiner si les instruments relatifs à l'emploi, tels qu'ils ont été formulés, sont suffisamment efficaces pour aider les Etats Membres à mieux faire face aux éventuelles crises économiques et financières. La commission se félicite des propositions utiles transmises par certains gouvernements et organisations de travailleurs concernant l'action normative, même si elle aurait souhaité recevoir des propositions d'un plus grand nombre de gouvernements et d'organisations d'employeurs.

804. La commission rappelle que la Déclaration sur la justice sociale met en lumière «[l']interdépendance, [la] solidarité et [la] coopération entre tous les Membres de l'OIT, qui apparaissent plus que jamais pertinentes dans le contexte d'une économie mondialisée». L'application de ce principe est particulièrement appropriée dans le cadre de la crise économique mondiale actuelle, lorsque l'interdépendance des marchés économiques exige des efforts communs afin de relancer l'économie mondiale. Les questions transversales, telles que la migration et la répartition des compétences rares, soulignent l'importance d'adopter des solutions communes pour y répondre.

805. Les politiques de l'emploi et les mesures visant à atténuer l'impact des difficultés économiques demandent d'intensifier la coopération interinstitutions et interministérielle et d'élargir le réseau créé entre les diverses parties prenantes et les collectivités concernées.

806. En s'appuyant sur les informations recueillies, la commission est d'avis que deux options d'action normative peuvent être suggérées. En prenant en considération

l'importance de la mise en place sur le plan international d'actions coordonnées et cohérentes en temps de crise, la première option consisterait en l'adoption d'un instrument nouveau qui, en s'ajoutant aux instruments existants, pourrait répondre aux lacunes du présent cadre juridique. Un tel instrument pourrait apporter de nouvelles mesures, à la fois de prévention et d'action pour faire face aux éventuelles crises économiques, qui soient en conformité avec les objectifs de la Déclaration de Philadelphie, la Déclaration sur la justice sociale et le Pacte mondial pour l'emploi.

807. La seconde option qui pourrait s'offrir consisterait à prendre en considération le caractère indissociable et interdépendant des instruments présentés dans cette étude d'ensemble et de les consolider dans un seul instrument. Cela pourrait être conçu de manière à créer un ensemble complet et cohérent de normes internationales relatives à l'emploi en prenant appui sur celles qui existent dans les instruments examinés ci-dessous et qui pourraient combler ainsi les lacunes détectées dans la présente étude d'ensemble. La commission considère que la consolidation des instruments examinés dans le cadre de l'étude d'ensemble et éventuellement d'autres instruments pertinents relatifs à l'emploi ne pourrait que profiter aux Etats Membres. Un tel corpus normatif contribuerait à une plus grande cohérence et à une meilleure efficacité et visibilité des instruments et, par conséquent, à une meilleure application et une conformité accrue avec les normes internationales du travail, tout en réduisant la charge que représente, pour les Etats Membres, la préparation des rapports. A cette fin, la convention n° 122 continuera à fournir le thème général pour ce nouvel instrument qui répondrait à la nécessité d'une approche intégrée entre les politiques macroéconomiques et financières et les politiques économiques et sociales, et encouragerait ainsi les Etats Membres dans leurs engagements à atteindre l'objectif du plein emploi, productif, et librement choisi.

Annexe A

Questionnaire au titre de l'article 19 sur l'emploi

RAPPORT

à présenter le 31 mai 2009 au plus tard, conformément aux dispositions de l'article 19 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, par le gouvernement de ....., sur l'état de la législation et de la pratique nationales concernant les questions qui font l'objet des instruments mentionnés dans le questionnaire suivant.

QUESTIONNAIRE
AU TITRE DE L'ARTICLE 19 SUR L'EMPLOI

Ce questionnaire se compose de trois parties, la partie II est facultative.

Partie I. Impact des instruments de l'OIT

Le tableau qui suit énumère les instruments choisis pour faire l'objet du questionnaire au titre de l'article 19 sur l'objectif stratégique de l'emploi. Ce tableau a pour but de recueillir des informations de la part des Etats Membres et des organisations d'employeurs et de travailleurs sur les lois et les pratiques dans les pays en ce qui concerne les conventions non ratifiées et les recommandations ainsi que sur les obstacles à la ratification des conventions pertinentes. Il vise aussi à obtenir des informations sur les besoins des Etats Membres et sur les suggestions pour une action normative.

	A.	B. Veuillez répondre, pour les instruments relatifs à chaque sous-thème, aux trois questions suivantes:		
	1. Au cas où votre pays n'aurait pas ratifié les conventions suivantes, veuillez indiquer quels sont les obstacles ou autres raisons qui empêchent ou retardent la ratification et préciser quelles sont les perspectives de ratification. **2. Dans quelle mesure votre pays donne-t-il effet aux dispositions des conventions non ratifiées et recommandations suivantes?**	**1. Quelles suggestions votre pays souhaiterait-il soumettre concernant une éventuelle action normative (y compris nouvelles normes, révision), l'examen du statut des instruments, ou toute autre action à entreprendre par l'OIT?**	**2. L'OIT vous a-t-elle proposé des services consultatifs et une coopération technique en vue de donner suite aux instruments en question? Si c'est le cas, quelle a été l'incidence de cet appui?**	**3. Quels seront les futurs besoins de votre pays, dans les domaines de la coopération technique et des services consultatifs, afin que vous soyez en mesure de donner suite aux objectifs définis dans les instruments en question?**
Convention (nº 122) sur la politique de l'emploi, 1964 Convention (nº 88) sur le service de l'emploi, 1948 Convention (nº 181) sur les agences d'emploi privées, 1997 Convention (nº 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975 Recommandation (nº 189) sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998 Recommandation (nº 193) sur la promotion des coopératives, 2002				

Partie II. Tendances, politiques et évolutions

	Oui/Non	Législation applicable	Principales politiques, autres mesures et dispositifs institutionnels	Commentaires (efficacité, impact, incidences du contexte mondial, etc.)
I. POLITIQUE NATIONALE DE L'EMPLOI				
Veuillez indiquer si votre pays a:				
1. adopté une politique active de promotion du plein emploi, productif et librement choisi? **C. 122, art. 1, paragr. 1**				
2. pris des mesures pour promouvoir l'emploi dans le cadre d'une politique économique et sociale coordonnée? **C. 122, art. 1, paragr. 3 et art. 2**				
3. mis en place des mécanismes permettant de suivre le progrès vers le plein emploi productif et librement choisi, et pour assurer la coordination des principales institutions? **C. 88, art. 1, paragr. 2; C. 122, art. 2; C. 142, art. 1, paragr. 1; C. 181, art. 13, paragr. 1 et 2**				
Consultation				
Veuillez indiquer si votre pays a:				
4. consulté les partenaires sociaux pour la formulation et l'application des mesures relatives à l'emploi? **C. 122, art. 3; C. 88, art. 4 et 5**				
5. consulté, pour la formulation et la mise en œuvre des mesures relatives à l'emploi, les personnes directement intéressées par ces mesures (y compris dans le secteur rural et l'économie informelle)? **C. 122, art. 3**				

	Oui/Non	Législation applicable	Principales politiques, autres mesures et dispositifs institutionnels	Commentaires (efficacité, impact, incidences du contexte mondial, etc.)
II. POLITIQUES				
6. Votre pays a-t-il pris des mesures:				
i) pour s'assurer que les politiques de l'emploi s'étendent à l'économie informelle et lui accordent une attention particulière?				
ii) pour promouvoir la transition des activités informelles vers l'économie formelle?				
iii) pour consulter les partenaires sociaux lors de l'adoption de ces mesures?				
Veuillez indiquer si votre pays a:				
7. mis en place, dans le cadre de sa politique de l'emploi, un service public et gratuit de l'emploi? **C. 88, art. 1**				
8. réglementé les agences d'emploi privées et établi une coopération entre ces dernières et le service public de l'emploi? **C. 88, art. 1, paragr. 2, et art. 11; C. 181, art. 3 et 13**				
9. Votre politique de l'emploi comporte-t-elle des mesures visant à répondre aux besoins des catégories de travailleurs suivantes:				
i) femmes;				
ii) jeunes;				
iii) personnes handicapées;				
iv) travailleurs âgés;				
v) personnes travaillant dans l'économie informelle;				
vi) travailleurs migrants;				
vii) travailleurs ruraux.				

	Oui/Non	Législation applicable	Principales politiques, autres mesures et dispositifs institutionnels	Commentaires (efficacité, impact, incidences du contexte mondial, etc.)
III. DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES				
10. Votre pays a-t-il adopté des mesures concernant la formation, le recyclage et le perfectionnement professionnels:				
i) avec des institutions permettant aux employeurs, aux travailleurs et aux prestataires de formation de s'associer en vue de mieux ajuster l'offre et la demande de compétences et d'améliorer la qualité et l'utilité de la formation? **C. 142, art. 5**				
ii) en vue de créer des débouchés, c'est-à-dire en anticipant les futurs besoins de compétences des secteurs appelés à se développer? **C. 142, art. 1**				
iii) afin d'encourager les individus à développer et à actualiser leurs qualifications pour qu'ils soient en mesure de s'adapter au marché du travail et d'occuper un emploi productif? **C. 142, art. 1, paragr. 5**				
iv) afin de mettre en place les conditions favorables susceptibles d'inciter les entreprises à investir dans la formation? **R. 189, paragr. 10 (3)**				
IV. DÉVELOPPEMENT DE L'ENTREPRISE				
11. Votre pays a-t-il pris les mesures suivantes:				
i) promotion et instauration d'un environnement favorable à la création et au développement des petites et moyennes entreprises? **R. 189, paragr. 2, et partie II**				
ii) adoption et mise en œuvre d'un cadre opérationnel et juridique favorable aux coopératives? **R. 193**				
iii) adoption et mise en œuvre de politiques et de programmes axés sur la mise en place d'une infrastructure de services pour les PME et sur la promotion d'une culture entrepreneuriale? **R. 189, parties III et IV**				

Partie III

Prière d’indiquer les organisations représentatives d’employeurs et de travailleurs auxquelles une copie du présent rapport a été communiquée en conformité avec l’article 23, paragraphe 2, de la Constitution de l’Organisation internationale du Travail.

Prière d’indiquer si vous avez reçu des organisations d’employeurs et de travailleurs concernées des observations en ce qui concerne l’effet donné ou devant êre donné aux instruments auxquels le présent rapport se réfère. Le cas échéant, prière de communiquer copie des observations reçues ainsi que tout commentaire que vous considérerez opportun.

Annexe B

Perspectives de ratification

	108 rapports reçus

☒	Convention ratifiée
❍	Processus de ratification engagé
●	Perspectives de ratification
♓	Divergences entre la convention et la législation et la pratique nationales
◆	La ratification n'est pas envisagée ou est reportée/rejetée
♒	Pas de réponse au questionnaire ou réponse ne contenant pas d'indication sur les perspectives de ratification
✞	Convention dénoncée

	C088	C122	C142	C181
Afghanistan			☒	
Afrique du Sud	●	♒	♒	♒
Albanie	☒	☒		☒
Algérie	☒	☒	☒	☒
Allemagne	☒	☒	☒	♓
Angola	☒	♒	♒	♒
Antigua-et-Barbuda	♒	☒	☒	♒
Arabie saoudite	♓	♓	♓	♓
Argentine	☒	●	☒	◆
Arménie	♒	☒	♒	♒
Australie	☒	☒	☒	◆
Autriche	☒	☒	☒	◆
Azerbaïdjan	☒	☒	☒	
Bahamas	☒	●	◆	◆
Bahreïn	♒	♒	♒	♒
Bangladesh	●	●	●	●
Barbade		☒		
Bélarus	☒	☒	☒	◆
Belgique	☒	☒	●	☒
Belize	☒	●	●	●
Bénin	●	●	●	●
Bolivie	☒	☒	●	●
Bosnie-Herzégovine	☒	☒	☒	

Botswana				
Brésil	☒	☒	☒	●
Brunéi Darussalam				
Bulgarie	✞	☒	◆	☒
Burkina Faso	◆	☒	☒	◆
Burundi	◆	●	◆	◆
Cambodge		☒		
Cameroun	●	☒	●	●
Canada	☒	☒	♓	♓
Cap-Vert				
République centrafricaine	☒	☒	☒	●
Chili	●	☒	◆	●
Chine	♒	☒	♒	♒
Chypre	☒	☒	☒	♒
Colombie	☒	◆	◆	◆
Comores		☒		
Congo				
Corée, République de	☒	☒	☒	♓
Costa Rica	☒	☒	●	◆
Côte d'Ivoire	●	❍	●	●
Croatie	♒	☒	♒	♒
Cuba	☒	☒	☒	♓
Danemark	☒	☒	☒	
Djibouti	☒	☒		
République dominicaine	☒	☒		
Dominique				
Egypte	☒	●	☒	●
El Salvador	☒	☒	☒	
Emirats arabes unis	●	●	●	●
Equateur	☒	☒	☒	◆
Erythrée	●	●	●	●
Espagne	☒	☒	☒	☒
Estonie	●	☒	●	●
Etats-Unis	♓	●	●	♓
Ethiopie	☒			☒
Ex-République yougoslave de Macédoine	☒	☒	☒	
Fidji				
Finlande	☒	☒	☒	☒
France	☒	☒	☒	●
Gabon		☒		
Gambie				
Géorgie	☒	☒	☒	☒
Ghana	☒			
Grèce	☒	☒	☒	♓
Grenade				
Guatemala	☒	☒	◆	◆
Guinée		☒	☒	

Guinée-Bissau	☒			
Guinée équatoriale				
Guyana			☒	
Haïti	♒	♒	♒	♒
Honduras	♒	☒	●	●
Hongrie	☒	☒	☒	☒
Inde	☒	☒	☒	◆
Indonésie	☒	◆	◆	◆
Iran, République islamique d'		☒	☒	
Iraq	☒	☒	☒	◆
Irlande	☒	☒	☒	
Islande		☒		
Israël	☒	☒	☒	●
Italie	✞	☒	☒	☒
Jamaïque		☒		
Japon	☒	☒	☒	☒
Jordanie	●	☒	☒	●
Kazakhstan	☒	☒		
Kenya	☒		☒	
Kirghizistan		☒	☒	
Kiribati				
Koweït	♓	♓	♓	♓
République démocratique populaire lao				
Lesotho				
Lettonie	●	☒	☒	♓
Liban	☒	☒	☒	●
Libéria				
Jamahiriya arabe libyenne	☒	☒		
Lituanie	☒	☒	☒	☒
Luxembourg	☒		☒	
Madagascar	☒	☒	●	●
Malaisie	☒	◆	◆	◆
Malawi	◆	◆	●	●
Mali	●	●	♓	♓
Malte	☒			
Maroc	♓	☒	♓	☒
Iles Marshall				
Maurice	☒	◆	●	♓
Mauritanie		☒		
Mexique	◆	♓	☒	◆
Moldova, République de	☒	☒	☒	☒
Mongolie	●	☒	●	●
Monténégro	☒	☒	☒	●
Mozambique	☒	☒	●	●
Myanmar	●	●	●	●
Namibie	◆	◆	◆	◆
Népal	●	●	●	●

Nicaragua	☒	☒	☒	♒
Niger			☒	
Nigéria	☒	●	●	●
Norvège	☒	☒	☒	♓
Nouvelle-Zélande	☒	☒	◆	◆
Oman				
Ouganda		☒		
Ouzbékistan		☒		
Pakistan				
Panama	☒	☒	●	☒
Papouasie-Nouvelle-Guinée		☒		
Paraguay		☒		
Pays-Bas	☒	☒	☒	☒
Pérou	☒	☒	●	●
Philippines	☒	☒	♒	♒
Pologne	◆	☒	☒	☒
Portugal	☒	☒	☒	☒
Qatar	♒	♒	♒	♒
République démocratique du Congo	☒			
Roumanie	☒	☒	❍	♓
Royaume-Uni	✞	☒	☒	◆
Fédération de Russie	□	☒	☒	□
Rwanda	●	❍	❍	●
Saint-Kitts-et-Nevis				
Sainte-Lucie	◆	◆	◆	◆
Saint-Marin	☒	●	☒	♓
Saint-Vincent-et-les Grenadines	●	❍	●	●
Iles Salomon				
Samoa				
Sao Tomé-et-Principe	☒			
Sénégal	♒	☒	♒	♒
Serbie	☒	☒	☒	●
Seychelles	◆	◆	◆	❍
Sierra Leone	☒			
Singapour	☒	●	●	◆
Slovaquie	☒	☒	☒	❍
Slovénie	☒	☒	☒	♓
Somalie				
Soudan	●	☒	●	●
Sri Lanka				
Suède	☒	☒	☒	●
Suisse	☒	●	☒	♓
Suriname	☒	☒	●	☒
Swaziland				
République arabe syrienne	☒	●	●	●
Tadjikistan		☒	☒	
Tanzanie, République-Unie de	♒	♒	☒	♒

Tchad				
République tchèque	☒	☒	☒	☒
Thaïlande	☒	☒	◆	◆
Timor-Leste				
Togo				
Trinité-et-Tobago	◆	❍	◆	◆
Tunisie	☒	☒	☒	●
Turkménistan				
Turquie	☒	☒	☒	
Tuvalu				
Ukraine	◆	☒	☒	●
Uruguay	●	☒	●	☒
Vanuatu				
Venezuela, République bolivarienne du	☒	☒	☒	●
Viet Nam				
Yémen	◆	☒	♒	●
Zambie		☒		
Zimbabwe	◆	●	●	●

Annexe C

Liste des ratifications

Convention (nº 88) sur le service de l'emploi, 1948

Date d'entrée en vigueur: 10.08.1950	**86 ratifications en vigueur**
Albanie	07:01:2009
Algérie	19:10:1962
Allemagne	22:06:1954
Angola	04:06:1976
Argentine	24:09:1956
Australie	24:12:1949
Autriche	25:09:1973
Azerbaïdjan	11:03:1993
Bahamas	25:05:1976
Bélarus	25:09:1995
Belgique	16:03:1953
Belize	15:12:1983
Bolivie	31:01:1977
Bosnie-Herzégovine	02:06:1993
Brésil	25:04:1957
Canada	24:08:1950
Chypre	23:09:1960
Colombie	31:10:1967
République démocratique du Congo	16:06:1969
République de Corée	27:12:2001
Costa Rica	02:06:1960
Cuba	29:04:1952
Danemark	30:11:1972
Djibouti	03:08:1978
Egypte	03:07:1954
El Salvador	15:06:1995

Date d’entrée en vigueur: 10.08.1950	86 ratifications en vigueur
Equateur	26:08:1975
Espagne	30:05:1960
Ethiopie	04:06:1963
Finlande	23:11:1989
France	15:10:1952
Géorgie	11:09:2002
Ghana	04:04:1961
Grèce	16:06:1955
Guatemala	13:02:1952
Guinée-Bissau	21:02:1977
Hongrie	04:01:1994
Inde	24:06:1959
Indonésie	08:08:2002
Iraq	22:06:1951
Irlande	29:10:1969
Israël	21:08:1959
Jamahiriya arabe libyenne	20:06:1962
Japon	20:10:1953
Kazakhstan	18:05:2001
Kenya	13:01:1964
Liban	01:06:1977
Lituanie	26:09:1994
Luxembourg	03:03:1958
Ex-République yougoslave de Macédoine	17:11:1991
Madagascar	03:06:1998
Malaisie	06:06:1974
Malte	04:01:1965
Maurice	03:09:2004
République de Moldova	12:08:1996
Monténégro	03:06:2006
Mozambique	06:06:1977
Nicaragua	01:10:1981
Nigéria	16:06:1961
Norvège	04:07:1949
Nouvelle-Zélande	03:12:1949
Panama	19:06:1970
Pays-Bas	07:03:1950

Date d'entrée en vigueur: 10.08.1950	86 ratifications en vigueur
Pérou	06:04:1962
Philippines	29:12:1953
Portugal	23:06:1972
République centrafricaine	09:06:1964
République dominicaine	22:09:1953
République tchèque	01:01:1993
Roumanie	06:06:1973
Saint-Marin	23:05:1985
Sao Tomé-et-Principe	01:06:1982
Serbie	24:11:2000
Sierra Leone	13:06:1961
Singapour	25:10:1965
Slovaquie	01:01:1993
Slovénie	29:05:1992
Suède	25:11:1949
Suisse	19:01:1952
Suriname	15:06:1976
République arabe syrienne	26:07:1960
Tanzanie (Tanganyika)	30:01:1962
Thaïlande	26:02:1969
Tunisie	11:10:1968
Turquie	14:07:1950
République bolivarienne du Venezuela	16:11:1964

Annexe D

Liste des ratifications

Convention (nº 122) sur la politique de l'emploi, 1964

Date d'entrée en vigueur: 15.07.1966	**101 ratifications**
Albanie	07:01:2009
Algérie	12:06:1969
Allemagne	17:06:1971
Antigua-et-Barbuda	16:09:2002
Arménie	29:07:1994
Australie	12:11:1969
Autriche	27:07:1972
Azerbaïdjan	19:05:1992
Barbade	15:03:1976
Bélarus	26:02:1968
Belgique	08:07:1969
Bolivie	31:01:1977
Bosnie-Herzégovine	02:06:1993
Brésil	24:03:1969
Bulgarie	09:06:2008
Burkina Faso	28.10.2009
Cambodge	28:09:1971
Cameroun	25:05:1970
Canada	16:09:1966
Chili	24:10:1968
Chine	17:12:1997
Chypre	28:07:1966
Comores	23:10:1978
République de Corée	09:12:1992
Costa Rica	27:01:1966
Croatie	08:10:1991
Cuba	05:02:1971

Date d’entrée en vigueur: 15.07.1966	101 ratifications
Danemark	17:06:1970
Djibouti	03:08:1978
El Salvador	15:06:1995
Equateur	13:11:1972
Espagne	28:12:1970
Estonie	12:03:2003
Fédération de Russie	22:09:1967
Finlande	23:09:1968
France	05:08:1971
Gabon	01:10:2009
Géorgie	22:06:1993
Grèce	07:05:1984
Guatemala	14:09:1988
Guinée	12:12:1966
Honduras	09:06:1980
Hongrie	18:06:1969
Inde	17:11:1998
République islamique d’Iran	10:06:1972
Iraq	02:03:1970
Irlande	20:06:1967
Islande	22:06:1990
Israël	26:01:1970
Italie	05:05:1971
Jamahiriya arabe libyenne	27:05:1971
Jamaïque	10:01:1975
Japon	10:06:1986
Jordanie	10:03:1966
Kazakhstan	06:12:1999
Kirghizistan	31:03:1992
Lettonie	27:01:1992
Liban	01:06:1977
Lituanie	03:03:2004
Ex-République yougoslave de Macédoine	17:11:1991
Madagascar	21:11:1966
Maroc	11:05:1979
Mauritanie	30:07:1971
République de Moldova	12:08:1996

Date d'entrée en vigueur: 15.07.1966	101 ratifications
Mongolie	24:11:1976
Monténégro	03:06:2006
Mozambique	23:12:1996
Nicaragua	01:10:1981
Norvège	06:06:1966
Nouvelle-Zélande	15:07:1965
Ouganda	23:06:1967
Ouzbékistan	13:07:1992
Panama	19:06:1970
Papouasie-Nouvelle-Guinée	01:05:1976
Paraguay	20:02:1969
Pays-Bas	09:01:1967
Pérou	27:07:1967
Philippines	13:01:1976
Pologne	24:11:1966
Portugal	09:01:1981
République centrafricaine	05:06:2006
République dominicaine	29:03:2001
République tchèque	01:01:1993
Roumanie	06:06:1973
Royaume-Uni	27:06:1966
Sénégal	25:04:1966
Serbie	24:11:2000
Slovaquie	01:01:1993
Slovénie	29:05:1992
Soudan	22:10:1970
Suède	11:06:1965
Suriname	15:06:1976
Tadjikistan	26:11:1993
Thaïlande	26:02:1969
Tunisie	17:02:1966
Turquie	13:12:1977
Ukraine	19:06:1968
Uruguay	02:06:1977
République bolivarienne du Venezuela	10:08:1982
Yémen	30:01:1989
Zambie	23:10:1979

Annexe E

Liste des ratifications

Convention (nº 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975

Date d'entrée en vigueur: 19.07.1977	**67 ratifications**
Afghanistan	16:05:1979
Algérie	26:01:1984
Allemagne	29:12:1980
Antigua-et-Barbuda	16:09:2002
Argentine	15:06:1978
Australie	10:09:1985
Autriche	02:03:1979
Azerbaïdjan	19:05:1992
Bélarus	03:05:1979
Bosnie-Herzégovine	02:06:1993
Brésil	24:11:1981
Burkina Faso	28:10:2009
Chypre	28:06:1977
République de Corée	21:01:1994
Cuba	05:01:1978
Danemark	05:06:1981
Egypte	25:03:1982
El Salvador	15:06:1995
Equateur	26:10:1977
Espagne	16:05:1977
Fédération de Russie	03:05:1979
Finlande	14:09:1977
France	10:09:1984
Géorgie	22:06:1993
Grèce	17:10:1989

Date d’entrée en vigueur: 19.07.1977	67 ratifications
Guinée	05:06:1978
Guyana	10:01:1983
Hongrie	17:06:1976
Inde	25:03:2009
République islamique d’Iran	19:03:2007
Iraq	26:07:1978
Irlande	22:06:1979
Israël	21:06:1979
Italie	18:10:1979
Japon	10:06:1986
Jordanie	23:07:1979
Kenya	09:04:1979
Kirghizistan	31:03:1992
Lettonie	08:03:1993
Liban	23:02:2000
Lituanie	26:09:1994
Luxembourg	21:03:2001
Ex-République yougoslave de Macédoine	17:11:1991
Mexique	28:06:1978
République de Moldova	19:12:2001
Monténégro	03:06:2006
Nicaragua	04:11:1977
Niger	28:01:1993
Norvège	24:11:1976
Pays-Bas	19:06:1979
Pologne	10:10:1979
Portugal	09:01:1981
République centrafricaine	05:06:2006
République tchèque	01:01:1993
Royaume-Uni	15:02:1977
Saint-Marin	23:05:1985
Serbie	24:11:2000
Slovaquie	01:01:1993
Slovénie	29:05:1992
Suède	19:07:1976
Suisse	23:05:1977

Date d'entrée en vigueur: 19.07.1977	**67 ratifications**
Tadjikistan	26:11:1993
République-Unie de Tanzanie	30:05:1983
Tunisie	23:02:1989
Turquie	12:07:1993
Ukraine	03:05:1979
République bolivarienne du Venezuela	08:10:1984

Annexe F

Liste des ratifications

Convention (nº 181) sur les agences d'emploi privées, 1997

Date d'entrée en vigueur: 10.05.2000	**21 ratifications**
Albanie	30:06:1999
Algérie	06:06:2006
Belgique	28:09:2004
Bulgarie	24:03:2005
Espagne	15:06:1999
Ethiopie	24:03:1999
Finlande	25:05:1999
Géorgie	27:08:2002
Hongrie	19:09:2003
Italie	01:02:2000
Japon	28:07:1999
Lituanie	19:03:2004
Maroc	10:05:1999
République de Moldova	19:12:2001
Panama	10:08:1999
Pays-Bas	15:09:1999
Pologne	15:09:2008
Portugal	25:03:2002
République tchèque	09:10:2000
Suriname	12:04:2006
Uruguay	14:06:2004