



Bureau
international
du Travail

Genève

Rapport V (1)

L'emploi et le travail décent au service de la paix et de la résilience

Révision de la recommandation (n° 71) sur l'emploi
(transition de la guerre à la paix), 1944



**Conférence
internationale
du Travail**

105^e session, 2016

ATTENTION

Le présent rapport contient un questionnaire auquel votre gouvernement doit répondre après avoir consulté les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives (article 39 du Règlement de la Conférence internationale du Travail).

Les réponses doivent parvenir au Bureau avant le 25 septembre 2015. Elles serviront de base au rapport soumis pour discussion à la Conférence.

Rapport V (1)

L'emploi et le travail décent au service de la paix et de la résilience: révision de la recommandation (n° 71) sur l'emploi (transition de la guerre à la paix), 1944

Corrigendum

La troisième phrase du paragraphe 30 doit être rédigée comme suit:

Cette question est mise en lumière au titre du résultat 1 (Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité pour une croissance inclusive et de meilleures perspectives d'emploi pour les jeunes), et trois bureaux régionaux de l'OIT (Afrique, Etats arabes, et Asie et Pacifique) ont indiqué que le traitement des situations de fragilité figurait parmi leurs priorités pour le programme et budget 2016-17.

Conférence internationale du Travail, 105^e session, 2016

Rapport V (1)

L'emploi et le travail décent au service de la paix et de la résilience: révision de la recommandation (n° 71) sur l'emploi (transition de la guerre à la paix), 1944

Cinquième question à l'ordre du jour

Bureau international du Travail, Genève

ISBN 978-92-2-229721-4 (imprimé)
ISBN 978-92-2-229722-1 (pdf Web)
ISSN 0251-3218

Première édition 2015

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

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

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

Table des matières

	<i>Page</i>
Introduction	1
Chapitre 1. Le nouveau contexte des crises et l'élargissement de la portée des réponses	3
Chapitre 2. Normes internationales du travail et réponses aux crises	11
Chapitre 3. La réponse de l'OIT aux conflits et aux catastrophes: l'emploi et le travail décent au service de la consolidation de la paix et de la résilience.....	15
Chapitre 4. Le système international et l'OIT.....	19
Chapitre 5. Principaux domaines d'action dans la réponse aux crises	23
A. La création d'emplois au service du redressement et de la résilience	23
B. Education, formation et orientation professionnelles	30
C. Protection sociale	32
D. Dialogue social et rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs	34
E. Droit du travail, administration du travail, services de l'emploi et informations sur le marché du travail	36
F. Droits, égalité et non-discrimination	38
G. Prévention, atténuation et état de préparation	46
H. Coopération internationale	47
Chapitre 6. Remarques finales: révision de la recommandation n° 71	49
Questionnaire.....	53

Introduction

A sa 320^e session en mars 2014, le Conseil d'administration du Bureau international du travail (BIT) a décidé d'inscrire à l'ordre du jour de la 105^e session (juin 2016) de la Conférence internationale du Travail une question normative (procédure de double discussion) sur le travail décent au service de la paix, de la sécurité et de la résilience aux catastrophes: révision de la recommandation (n° 71) sur l'emploi (transition de la guerre à la paix), 1944 (action normative), en vue de l'élaboration d'une recommandation¹.

Cette question normative s'appuie sur l'expérience de l'OIT concernant le rôle essentiel de l'emploi et du travail décent dans les situations de crise au cours des trois dernières décennies, la Politique des Nations Unies pour la création d'emplois, de revenus, et la réintégration dans les situations post-conflit (Politique des Nations Unies, 2009)², le résultat de la discussion du Conseil d'administration de mars 2014 sur la coopération technique de l'OIT dans les Etats fragiles³, et la réunion ultérieure du Groupe de haut niveau sur le travail décent dans les Etats fragiles⁴, entre autres. Elle traduit la préoccupation croissante que suscitent les situations de fragilité et de crise, et le consensus international grandissant concernant la nécessité et les moyens de remédier aux situations de fragilité et de crise dans les Etats, de rétablir la stabilité et de prévenir l'instabilité. Le Conseil d'administration a donc décidé qu'il était nécessaire d'adopter une norme internationale du travail sous la forme d'une recommandation afin de mieux refléter l'attention grandissante portée sur cette question à la croisée des initiatives dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de la consolidation de la paix, aux niveaux national et international. A travers ce nouvel instrument, il est apparu nécessaire de réviser et d'actualiser les orientations fournies par la recommandation n° 71, ainsi que de centrer l'action de l'OIT et de ses mandants sur les situations de crise causées par un conflit ou une catastrophe.

Le présent rapport se divise en six chapitres. Le premier décrit la façon dont la notion de crise a évolué au-delà des situations de guerre internationales pour englober également les conflits internes et les catastrophes. Le rapport explique ensuite les moyens mis en œuvre par l'OIT pour faire face aux crises, en s'appuyant sur les normes internationales du travail et sur des activités opérationnelles. Il décrit également le rôle de l'OIT dans le cadre du système international de réponse aux crises, et la façon dont l'Organisation a facilité l'adaptation du système global à ses propres politiques. Le

¹ Document GB.320/INS/2 et relevé des décisions (mars 2014).

² Politique des Nations Unies pour la création d'emplois, de revenus, et la réintégration dans les situations post-conflit (Genève et New York, 2009) et document GB.306/TC/5, voir http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_117576/lang--en/index.htm.

³ Document GB.320/POL/9, intitulé «La coopération technique de l'OIT dans les Etats fragiles», présenté au Conseil d'administration en mars 2014.

⁴ Voir http://www.ilo.org/pardev/development-cooperation/WCMS_235634/lang--en/index.htm.

rapport se conclut par l'examen des mesures qui devraient figurer dans une nouvelle norme, et la façon dont la recommandation n° 71 pourrait être révisée.

Le rapport s'accompagne d'un questionnaire, ainsi qu'il est prévu à l'article 39 du Règlement de la Conférence internationale du Travail, établi en vue de préparer une recommandation. Le Bureau communique le présent rapport et le questionnaire aux gouvernements conformément à l'article 39, paragraphe 1, du Règlement.

Conformément à l'article 39, paragraphe 3, du Règlement de la Conférence, le Bureau rédigera, sur la base des réponses reçues, un rapport indiquant les principales questions à considérer par la Conférence. Ce rapport sera communiqué aussitôt que possible aux gouvernements par le Bureau qui veillera, dans toute la mesure possible, à ce que ce rapport leur parvienne quatre mois au moins avant l'ouverture de la 105^e session (2016) de la Conférence.

Pour ménager suffisamment de temps à la préparation de ce rapport, les gouvernements sont invités à envoyer leurs réponses au questionnaire pour qu'elles parviennent au Bureau *au plus tard le 25 septembre 2015*. A cet égard, le Bureau attire l'attention sur l'article 39, paragraphe 1, du Règlement de la Conférence, suivant lequel les gouvernements sont invités à consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives avant d'arrêter définitivement leurs réponses, lesquelles devraient tenir compte des résultats de ces consultations, et à indiquer les organisations qui ont été ainsi consultées. Les pays qui ont ratifié la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, sont aussi tenus, en vertu de cette convention, de mener de telles consultations. Conformément à la pratique établie, les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives peuvent envoyer leurs réponses directement au Bureau. En outre, compte tenu de l'ampleur de la question, il serait souhaitable que les ministères du Travail consultent d'autres institutions et ministères nationaux compétents en matière de réponse aux crises lorsqu'ils prépareront leurs réponses au questionnaire. Il conviendrait également de consulter d'autres organisations concernées, dont les organisations travaillant dans le domaine de la réponse aux crises.

Le rapport et le questionnaire sont disponibles sur le site Web de l'OIT à l'adresse suivante: <http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/105/reports/reports-to-the-conference/lang-fr/index.htm>. Dans la mesure du possible, il serait souhaitable que le questionnaire soit rempli sous forme électronique et les réponses transmises, également sous forme électronique, à l'adresse suivante: RevisionR71@ilo.org.

Chapitre 1

Le nouveau contexte des crises et l'élargissement de la portée des réponses

1. L'OIT a été créée pour remédier aux causes qui avaient conduit à la première guerre mondiale, et la recommandation n° 71, adoptée à l'approche de la fin de la seconde guerre mondiale, a orienté la réponse de l'Organisation face à l'un des aspects de la situation ayant émergé de cette guerre. Le concept de paix durable découlant de la justice sociale était l'expression la plus évocatrice de la contribution de l'OIT à la paix, et l'Organisation a reçu le prix Nobel de la paix en 1969, à l'occasion de son cinquantième anniversaire. La Déclaration de Philadelphie et les déclarations ultérieures, dont la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998) et la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (2008), intègrent toutes cette approche.

2. Aujourd'hui, plus de soixante-dix ans après l'adoption de la recommandation n° 71, la situation est devenue plus complexe du fait de changements dans la nature même des conflits ainsi que dans les réponses à apporter. Outre son intervention dans les conflits, l'OIT a aussi été appelée par ses Membres à faire face à d'autres types de crises comme les catastrophes, et l'expérience qu'elle a acquise témoigne du rôle essentiel des stratégies de création d'emplois et de promotion du travail décent, notamment dans les Etats se trouvant en situation de fragilité à la suite de conflits, de catastrophes ou d'événements d'une extrême gravité.

3. Dans son préambule, la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable reconnaît que l'heure est venue de relever les «défis majeurs touchant à l'inégalité de revenus, à la persistance de niveaux de chômage et de pauvreté élevés, à la vulnérabilité des économies aux chocs extérieurs, à l'augmentation du travail précaire et de l'économie informelle». Elle met en lumière le rôle de la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, en tant qu'instrument de gouvernance, et le fait que les «quatre objectifs stratégiques [de l'OIT] sont indissociables, interdépendants et se renforcent mutuellement».

4. La Politique des Nations Unies de 2009, dont l'OIT a piloté la rédaction aux côtés du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), dispose ce qui suit:

Pour reconstruire une société en ruines, il faut bien plus que des briques et du mortier. Très souvent, le plus dur est de redonner aux personnes des perspectives, de la dignité et de l'espoir.

L'emploi et la création de revenus sont des éléments essentiels et la solution dans les situations post-conflit. Pour la communauté dans son ensemble comme pour les individus, la création d'emplois et de revenus réguliers peut être un facteur de survie et de relèvement. C'est

également la meilleure façon de tendre la main aux jeunes et de réintégrer les ex-combattants et les rapatriés. En un mot, la création d'emplois est essentielle à la consolidation de la paix ¹.

5. La notion de fragilité des Etats face aux chocs intérieurs et extérieurs a récemment été mise en lumière. En 2010, un groupe de pays fragiles ou touchés par un conflit réuni à Dili (Timor-Leste) a créé le «g7+», dont l'objectif est de favoriser le partage de données d'expérience et de promouvoir une réforme de l'engagement de la communauté internationale dans les Etats touchés par un conflit. Selon le g7+, «un état de fragilité pourrait s'entendre comme étant une période dans la vie d'une nation où le développement socio-économique durable nécessite de mettre davantage l'accent sur des mesures complémentaires de consolidation de la paix et de renforcement de l'Etat: développement des règlements politiques avec toutes les parties prenantes, de la sécurité, de la justice, des emplois, de la gestion saine des ressources, et de la fourniture responsable et équitable des services» ². Comme l'indique le rapport de mars 2014 du Groupe de haut niveau sur le travail décent dans les Etats fragiles:

La fragilité des Etats est un phénomène complexe aux causes multiples, qui entrave la réalisation des OMD. Dans les Etats fragiles, dont beaucoup font partie des pays les moins avancés, les institutions sociales ne sont pas capables de faire face et de s'adapter aux chocs intérieurs et extérieurs tels que les taux affolants de chômage des jeunes, les migrations et l'urbanisation rapides, l'aggravation des perturbations climatiques et l'augmentation de la pauvreté et des inégalités ³.

6. L'importance accordée aux obstacles au développement qui a accompagné les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et leur suivi après 2015 a permis de se concentrer sur cette nouvelle réalité. Il n'est pas étonnant que la plupart des pays en situation de fragilité aient rencontré des difficultés dans la réalisation des OMD. Les OMD eux-mêmes ne prennent pas effectivement en compte la spécificité de la fragilité, mais il faut espérer que le programme de développement pour l'après-2015 remédiera à cette situation. A l'heure de la rédaction du présent rapport, les négociations concernant le programme de développement pour l'après-2015 ont atteint le stade crucial des échanges intergouvernementaux. Les questions intéressant l'OIT sont bien traitées par l'ensemble actuel de propositions, et le type de travaux que mène l'Organisation dans les situations de crise constitue une part importante des propositions qui ont été formulées.

7. Les estimations indiquent que sur les sept milliards d'habitants que compte la planète, 1,5 milliard vit dans des Etats fragiles ou touchés par des conflits, ce chiffre continuant à augmenter ⁴. Le rapport présenté par le Directeur général à la Conférence internationale du Travail en 2013, *Vers le centenaire de l'OIT*, indique:

Environ 28 pour cent des pauvres dans le monde vivent dans des Etats fragiles ou touchés par un conflit. La situation de ces pays menace la prospérité des autres, et il est donc impératif pour l'OIT de leur accorder la priorité ⁵.

8. En outre, on estime que, au cours des trois dernières années, 100 millions de personnes ont sollicité chaque année une aide humanitaire, et que le nombre de personnes ayant des besoins humanitaires sera deux fois plus important en 2025 qu'en

¹ Politique des Nations Unies, 2009, *op. cit.*

² Voir http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---exrel/documents/publication/wcms_239406.pdf.

³ Voir http://www.ilo.org/pardev/development-cooperation/WCMS_235634/lang--en/index.htm.

⁴ Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'Etat (2011): *Un New Deal pour l'engagement dans les Etats fragiles*, à l'adresse: <http://www.newdeal4peace.org/wp-content/themes/newdeal/docs/new-deal-pour-l'engagement-dans-les-etats-fragiles-fr.pdf>.

⁵ BIT: *Vers le centenaire de l'OIT: réalités, renouveau et engagement tripartite*, Rapport 1 (A), Conférence internationale du Travail, 102^e session (Genève, 2013), paragr. 41.

1990 (Nations Unies, 2014). On recense sept millions d'enfants réfugiés, et entre 11,2 et 13,7 millions d'enfants déplacés à l'intérieur de leur propre pays. Fin 2013, dans le monde, 51,2 millions d'individus avaient été déplacés de force en raison de persécutions, de conflits, de situations de violence généralisée ou de violations des droits de l'homme. Quelque 16,7 millions de personnes étaient des réfugiés. Le chiffre global comprenait 33,3 millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays – y compris les personnes déplacées à la suite de catastrophes – et près de 1,2 million de demandeurs d'asile. D'autres statistiques de ce type sont disponibles, qui précisent l'échelle et la nature dynamique des crises, si elles découlent d'un conflit ou d'une catastrophe, et le grand nombre de personnes qu'elles ont touchées ⁶. Au niveau mondial, 13 milliards de dollars des Etats-Unis (dollars E.-U.) ont été affectés à des interventions humanitaires en 2011 ⁷, tandis que les dépenses consacrées à la prévention et à l'état de préparation représentent généralement moins de 1 pour cent de ce montant ⁸. Entre 2005 et 2014, les catastrophes ont fait plus de 700 000 morts et 1,4 million de blessés, et ont laissé environ 23 millions de personnes sans abri. Au total, plus de 1,5 milliard d'individus ont été touchés de différentes manières par des catastrophes sur cette période, les femmes, les enfants et les populations vulnérables ayant été davantage affectés. Les pertes économiques totales ont dépassé 1 300 milliards de dollars E.-U. En raison des modifications du climat, des tendances démographiques et de l'accès aux ressources, les risques pour les vingt à trente prochaines années seront probablement différents et plus élevés que par le passé. En outre, la gravité des pertes potentielles est exacerbée en permanence, à mesure que les économies se développent.

9. Dans les situations de crise, les moyens de subsistance sont détruits, les activités commerciales interrompues et les lieux de travail endommagés; des millions de travailleurs perdent leur emploi et la protection sociale qui y est souvent associée. En outre, les institutions qui assurent la protection sociale, la satisfaction des besoins fondamentaux ainsi que le maintien de l'ordre public sont parfois mises en péril ou détruites. Le manque de respect des normes fondamentales du travail, les inégalités et l'exclusion sociale sont des éléments que l'on retrouve souvent dans ces situations. Les réponses apportées dans ce contexte en mutation, y compris celles de l'OIT, montrent clairement que la création d'emplois décents et de possibilités de création de revenus reste pertinente et joue un rôle essentiel et central dans la transition vers la paix, la sortie de crise et le renforcement de la résilience. Par ailleurs, l'expérience montre aussi qu'il est nécessaire de mettre à disposition des services sociaux de base et une protection sociale, de défendre les droits, de renforcer les institutions et de promouvoir le dialogue social afin d'établir ou de rétablir des sociétés stables et démocratiques.

10. La portée des réponses a aussi évolué: d'une assistance à la gestion de crise et au redressement, on est passé à un système dans lequel l'ensemble du cycle est pris en considération, de la prévention à l'état de préparation, et dans lequel une large approche du développement et de la résilience est adoptée, qui inclut des réponses immédiates ainsi que des réponses à long terme. Les actions liées à la prévention et à l'état de préparation visant à minimiser les risques et les conséquences des crises, ainsi que la prise de mesures, peuvent et doivent intervenir au tout début d'une crise, et même avant sa survenance, afin que les pays et communautés concernés puissent prendre le chemin

⁶ HCR: *Global Trends 2013* (Genève, 2014).

⁷ Service de surveillance financière du Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA).

⁸ J. Kellet et H. Sweeney: *Synthesis report: Analysis of financing mechanisms and funding streams to enhance emergency preparedness*, Development Initiatives (2011).

d'un développement durable. La sortie de crise exige des réponses immédiates et des réponses à long terme, et nécessite que les objectifs de développement fassent partie intégrante des solutions apportées.

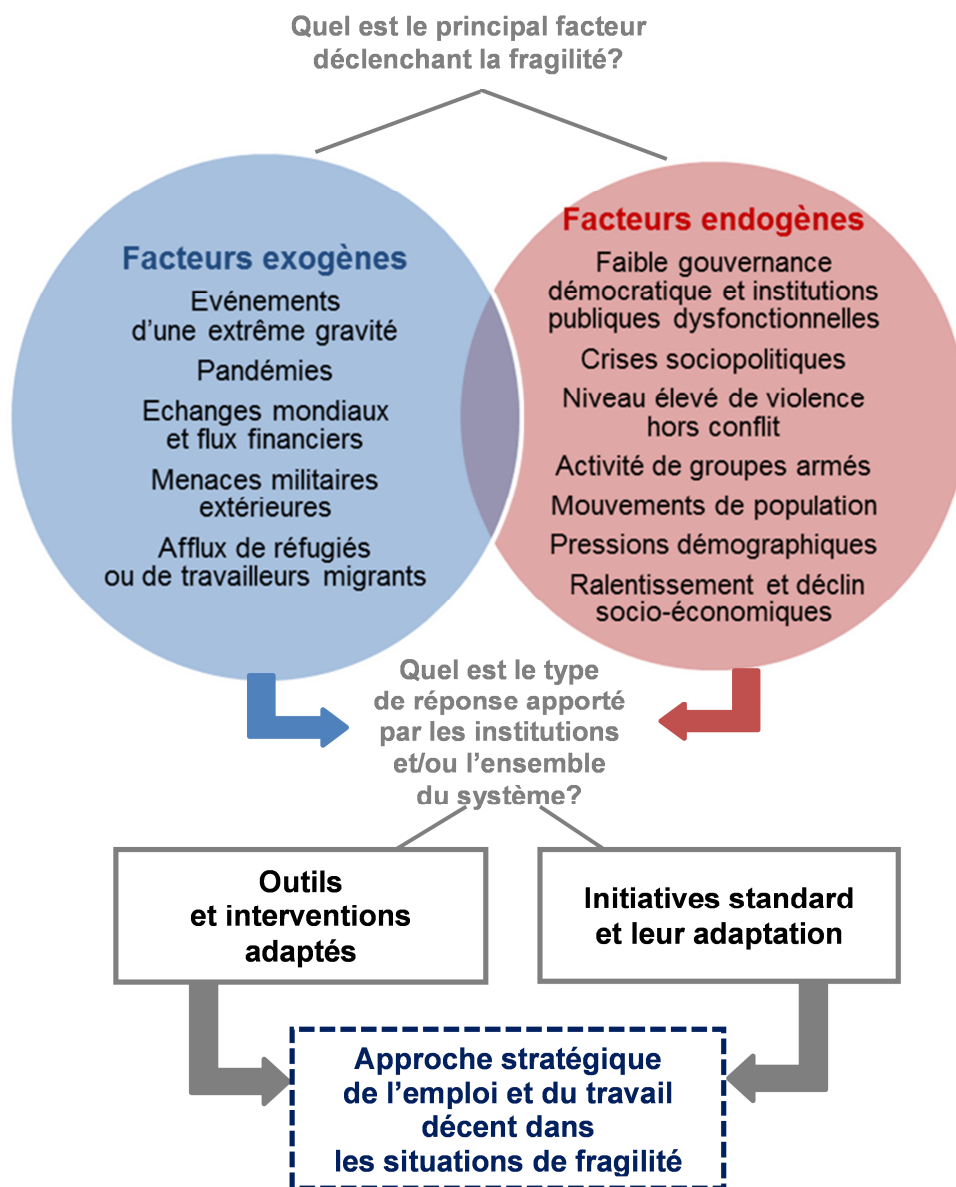
11. Les solutions doivent être adaptées aux situations de crise spécifiques. Les conflits restent une priorité et les interventions répondent à l'évolution de la nature et de la fréquence des luttes armées et à leurs répercussions sur les pays voisins. Les crises peuvent résulter d'un conflit interne – guerre civile ou troubles civils prolongés – ou d'interventions étrangères. Cela fait souvent suite à des divisions intérieures, réelles ou perçues comme telles, sur les plans religieux ou ethnique, des difficultés économiques et des espérances de démocratie contrariées. Souvent, les crises impliquent des atteintes au concept même d'Etat, et une partie des travaux de redressement consiste à reconstruire un sentiment d'identité nationale et à augmenter la capacité d'un Etat à répondre aux besoins et attentes de sa population. Au cours d'un conflit, il peut y avoir eu des violations graves des droits de l'homme, y compris des décès, des viols à grande échelle de femmes et de jeunes filles, l'enrôlement forcé des enfants dans les conflits armés et des cas de travail forcé. Les institutions gouvernementales ont souvent été affaiblies ou détruites. Il arrive que les institutions telles que les organisations d'employeurs et de travailleurs soient endommagées ou détruites pendant le conflit, et que les sources d'emploi publiques et privées disparaissent. En résumé, les réponses de l'aide internationale aux situations de conflit devront probablement avoir une visée différente et une durée plus longue que les réponses aux autres catastrophes, et être tournées vers l'établissement de sociétés et d'institutions gouvernementales stables, et vers la promotion de la réconciliation nationale, au-delà de la simple reconstruction immédiate et à court terme.

12. Les autres sources principales de situations de fragilité sont soit des catastrophes soudaines – tremblement de terre, tsunami ou ouragan –, soit des phénomènes lents tels que les sécheresses ou les situations de très grave urgence sanitaire. Souvent, il n'y a guère ou pas de signes avant-coureurs à ces situations, mais leur impact peut être aggravé par une mauvaise gouvernance résultant de la faiblesse des institutions. Les pays qui sont fragiles, pour quelque raison que ce soit, sont bien moins capables de faire face aux catastrophes que les autres. Des activités préalables de planification et de préparation peuvent néanmoins être mises en place pour limiter l'impact des crises et réduire leur durée. Si l'aide humanitaire immédiate est toujours le besoin le plus urgent – pour sauver les survivants et fournir une aide alimentaire et médicale ainsi qu'un abri et d'autres articles de première nécessité –, il est impératif de ne pas se limiter à ce type d'assistance et d'organiser l'intervention de sorte à faciliter le redressement à plus long terme et à éviter la dépendance vis-à-vis de l'aide, tout en rétablissant immédiatement l'accès aux services publics essentiels, y compris en rendant le secteur public opérationnel le plus rapidement possible. Le relèvement peut prendre des années et impliquer un certain nombre d'étapes. L'impact de ces catastrophes est, à bien des égards, semblable à la dévastation causée par un conflit et les réponses sont très souvent similaires, mais il existe aussi des spécificités à chacune de ces situations, qu'il convient de prendre en compte. Cet élément est devenu de plus en plus important dans la réponse apportée par le système international aux crises, et c'est l'une des raisons pour lesquelles la recommandation n° 71 doit être mise à jour.

13. Le rétablissement d'un environnement favorable aux possibilités d'emploi et de création de revenus ainsi que de systèmes nationaux fonctionnels est une composante essentielle du travail de reconstruction dans les deux situations, et c'est souvent la priorité des contributions de l'OIT et d'autres acteurs internationaux. Il s'agit d'une nécessité surtout pour les populations les plus pauvres et les plus vulnérables, qui parfois

n'ont jamais eu accès à ces dispositifs, mais l'objectif est aussi de faire en sorte que la majorité des citoyens dispose des moyens nécessaires pour ne pas sombrer dans la pauvreté. La figure 1 est tirée des premiers résultats d'un projet de recherche de l'OIT. Elle illustre les facteurs qui déclenchent ou aggravent les situations de fragilité, et les solutions qui peuvent être apportées à ces situations dans le domaine de l'emploi et du travail décent. Si elle est susceptible d'évoluer à mesure que progressera l'étude, cette conception illustre d'ores et déjà la complexité à la fois des causes et des réponses⁹.

Figure 1. Facteurs déclenchant et/ou aggravant la fragilité et réponses possibles



⁹ Cette figure a été mise au point dans le contexte d'une initiative conjointe de l'OIT et du Centre on Conflict, Development & Peacebuilding (CCDP) de l'Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID), Genève.

14. L'évolution de la nature et du contexte des crises ainsi que l'élargissement de la portée des réponses ont conduit à la décision de réviser et de mettre à jour la recommandation n° 71 et ont orienté la préparation du présent rapport et du questionnaire.

15. Le nouvel instrument qui sera examiné à la Conférence internationale du Travail devra être suffisamment flexible pour pouvoir s'appliquer à un large éventail de problèmes et solutions liés aux crises¹⁰. Cependant, il est proposé que, dans ce contexte, le terme «crise» désigne uniquement des situations de conflit et de catastrophe, et non les autres crises telles que la crise économique et financière mondiale, pour lesquelles l'OIT a mis au point d'autres solutions et instruments.

16. De la même façon, même s'il est fréquent de parler d'Etats fragiles – l'OIT elle-même a utilisé cette terminologie –, étant donné qu'il n'existe pas de définition reconnue au niveau international de l'expression «Etat fragile», que les formes de fragilité peuvent différer selon le type de crise et, en outre, que la notion de fragilité ne définit pas nécessairement une catégorie d'Etats (elle peut également renvoyer à des «poches de fragilité» au sein d'un même pays ou sur plusieurs pays)¹¹, le présent rapport et les propositions formulées ci-après pour la révision de la recommandation n° 71 ne font pas directement référence aux «Etats fragiles» mais plutôt à des situations et des conditions de fragilité découlant de conflits ou de catastrophes, et à des situations d'instabilité et d'insécurité qui, si elles ne sont pas correctement gérées, peuvent se transformer en troubles, conflits ou catastrophes.

17. Une série de nouveaux termes et concepts ont été précisés au travers des travaux du système multilatéral international et des plates-formes spécialisées dans le traitement des conflits et/ou catastrophes. Si certains des termes n'ont pas de définition établie au niveau international, l'encadré 1 fournit des précisions sur les termes les plus utilisés dans le présent rapport et dans le questionnaire qui l'accompagne.

Encadré 1
Quelques précisions concernant les termes
utilisés dans le Rapport V (1)

Conflit

Lutte prolongée entre deux ou plusieurs parties, qui inclut le conflit armé international (opposant deux ou plusieurs Etats) et le conflit armé non international (opposant les forces gouvernementales à des groupes armés non gouvernementaux, ou différents groupes armés non gouvernementaux), ainsi que d'autres situations de violence affectant la stabilité de la société et de l'économie.

Catastrophe

Interruption grave du fonctionnement d'une communauté ou d'une société impliquant de lourdes pertes ou un fort impact en termes humains, matériels, économiques ou environnementaux, à laquelle la communauté ou la société touchée ne peut faire face avec ses propres ressources. Les catastrophes peuvent résulter de risques naturels (géologiques, hydrométéorologiques et biologiques) ou être provoquées par des processus humains (dégradation de l'environnement et risques technologiques).

¹⁰ La recommandation proposée ne vise pas à traiter les crises qui ont pu être causées par l'effondrement d'institutions telles que celles du système financier, comme cela a été le cas durant la crise financière mondiale de ces dernières années, mais des enseignements peuvent être tirés de la crise financière afin d'orienter la reprise future.

¹¹ *Le baromètre de la fragilité: Note du g7+ sur le baromètre de la fragilité* (2013, Kinshasa) à l'adresse: <http://static1.squarespace.com/static/5212dafbe4b0348bfd22a511/t/52a6bde5e4b0b5f7b3281e16/1386659301441/06112013+French+Fragility+Spectrum+Note.pdf>.

Les catastrophes sont souvent décrites comme le fruit d'une combinaison d'éléments: exposition à un risque, conditions de vulnérabilité existantes, insuffisance de la capacité ou des mesures de limitation ou de gestion des conséquences négatives potentielles. Les catastrophes peuvent être à l'origine de décès, de blessures, de maladies et d'autres conséquences négatives sur le bien-être physique, mental et social des individus, et entraîner des atteintes aux biens, la destruction de ressources, la disparition de services, des perturbations sociales et économiques et la dégradation de l'environnement.

Prévention

La prévention renvoie aux mesures prises pour éliminer, réduire, atténuer ou transférer l'impact négatif d'une catastrophe, afin d'éviter qu'elle ne se transforme en crise majeure.

Atténuation

L'atténuation correspond à la réduction ou à la limitation des effets néfastes des risques et des catastrophes connexes.

Etat de préparation

L'état de préparation inclut la préparation de dispositifs d'intervention, la planification de la gestion des risques, y compris une couverture d'assurance adéquate, les solutions d'urgence et l'évaluation des menaces qui pèsent sur les capacités humaines, physiques, économiques et sociales aux niveaux national et local et sont source de vulnérabilité.

18. Le rapport et le questionnaire reflètent l'approche évolutive des réponses adoptée par l'OIT et le système international. L'OIT est favorable à une approche fondée sur les droits et axée sur la création d'emplois, élargie ces dernières années pour inclure le renforcement des institutions pour tous les mandants de l'OIT, le dialogue social, la protection sociale et la construction d'une infrastructure viable d'accès aux services de base, une importance particulière étant accordée aux populations qui deviennent particulièrement vulnérables en situation de conflit ou de catastrophe, comme les femmes, les enfants et les jeunes.

19. Au fil des ans, l'OIT a établi une capacité d'intervention cohérente et ciblée, à laquelle un grand nombre d'Etats a fait appel. Au travers de ses normes internationales du travail, de ses services consultatifs et de ses activités de coopération technique, l'OIT a pu mettre ses valeurs et ses connaissances au service de populations comptant parmi les plus pauvres et les plus vulnérables au monde. En coopération avec d'autres organisations internationales et en synergie avec d'autres objectifs stratégiques de l'Agenda du travail décent, elle a dirigé l'élaboration de solutions basées sur l'emploi. L'adoption d'une nouvelle norme modifiant les orientations de la recommandation n° 71 viendra considérablement renforcer les actions menées par l'OIT et ses mandants dans ce nouveau contexte.

Chapitre 2

Normes internationales du travail et réponses aux crises

20. Comme indiqué dans le précédent chapitre, l'OIT elle-même a été créée en tant que mécanisme de réponse aux crises, et sa Constitution reflète cette orientation. L'expression la plus concrète de ces objectifs et principes se trouve dans les normes de l'OIT qui, avec le tripartisme et le dialogue social, sont les instruments principaux qu'utilise l'Organisation pour parvenir à la stabilité et au développement social et économique. La plupart des normes de l'OIT ne font pas directement référence aux concepts de crise ou de catastrophe, mais elles fournissent néanmoins un fondement juridique et moral indispensable à la façon dont l'OIT aborde ces situations. Presque toutes les normes essentielles dans le domaine de la réponse aux crises, à l'exception de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, ont été adoptées après la seconde guerre mondiale, et après l'adoption de la recommandation n° 71, mais cette recommandation a laissé entrevoir l'approche qu'allait emprunter l'OIT par le biais de ses normes pour orienter le développement économique et social dans les pays. On retrouve dans la recommandation un certain nombre d'expressions précoces de normes de l'OIT adoptées ultérieurement.

21. S'agissant de certaines des normes les plus pertinentes, la Politique des Nations Unies dispose ce qui suit:

Les réformes législatives et les projets de développement qui pourraient être envisagés, notamment dans le cadre des DSRP et DSRP intermédiaires – s'ils sont compatibles avec les priorités nationales de consolidation de la paix –, devraient s'inspirer des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail. Ces principes peuvent aussi être utilisés pour établir le dialogue entre les parties prenantes, et plus spécifiquement entre les groupes sociaux séparés par le conflit. Ces valeurs et objectifs universels pourraient faciliter la formation d'un consensus. Certains OMD s'appliquent tout particulièrement à une situation post-conflit, et notamment l'OMD 1 (Réduire l'extrême pauvreté et la faim), l'OMD 3 (Promouvoir l'égalité entre hommes et femmes et l'émancipation des femmes) ainsi que l'OMD 8 (Mettre en place un partenariat mondial pour le développement). Au nombre des conventions fondamentales pertinentes de l'OIT comptent la convention n° 87 sur la liberté syndicale, la convention n° 98 sur le droit de négociation collective, la convention n° 29 sur l'élimination du travail forcé; les conventions n° 138 et n° 182 sur l'abolition du travail des enfants; la convention n° 100 sur l'élimination des inégalités de rémunération, la convention n° 111 concernant d'autres formes de discrimination au travail, et la convention n° 169 relative aux droits des peuples indigènes et tribaux ¹.

22. Les conventions fondamentales en matière de droits de l'homme, sur la liberté syndicale et la négociation collective, l'élimination du travail forcé, du travail des enfants et de la discrimination, ont été placées au cœur des politiques de l'OIT dans la Déclaration de l'OIT sur les principes et droits fondamentaux au travail. Le rôle des

¹ Politique des Nations Unies, *op. cit.*, p. 46.

organisations d'employeurs et de travailleurs, dont le droit à la liberté syndicale est ancré dans les conventions et procédures de l'OIT visant à garantir leur participation au niveau national, fait partie intégrante de tous les travaux de l'Organisation et sera mentionné à maintes reprises dans les propositions ci-après. La lutte contre les discriminations est une approche préventive essentielle face aux types de conflits ethniques, religieux ou autres susceptibles de se transformer en luttes armées et en guerre civile, et la mise en œuvre d'une politique d'égalité est un élément important pour panser les blessures nationales consécutives à un conflit et garantir la distribution équitable des programmes et protections à la suite de crises nationales. Le travail des enfants et le travail forcé sont des conséquences fréquentes des conflits ou d'autres crises, en particulier dans les situations où les forces de l'ordre et les services d'administration du travail ont disparu ou sont mis à rude épreuve.

23. Au moment de son adoption en 2008, la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable a réaffirmé le rôle central des instruments fondamentaux relatifs aux droits de l'homme et a indiqué que les principaux instruments de gouvernance de l'OIT faisaient partie intégrante de la politique de l'Organisation. La convention n° 122, qui décrit le rôle essentiel du plein emploi, productif et librement choisi sur lequel repose l'approche du travail décent, traduisait le message de la recommandation n° 71 dans le contexte plus large du développement social et économique des pays. La convention n° 144 est une autre expression du concept d'engagement tripartite en faveur du développement national qui a suscité une large adhésion. La convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, et la convention (n° 150) sur l'administration du travail, 1978, jettent les bases d'une administration du travail saine, condition indispensable de la réalisation des droits et principes énoncés dans l'ensemble des normes de l'OIT. Le rôle des services publics de l'emploi, fortement souligné dans la recommandation n° 71 puis consacré dans la convention (n° 88) sur le service de l'emploi, 1948, est toujours aussi important aujourd'hui pour ce qui est de mettre en contact les futurs travailleurs et les employeurs. Le rôle central des services de l'emploi devrait être reconnu dans toute réponse aux crises et en faire impérativement partie. La conception et la mise en œuvre initiales de services d'emploi d'urgence et l'intégration de ces services dans les structures institutionnelles de l'Etat pendant le processus de redressement devraient être minutieusement planifiées et exécutées tout au long des étapes du programme de réponse à la crise, comme le prévoit la Politique des Nations Unies. La recommandation (n° 202) sur les socles nationaux de protection sociale, 2012, offre un cadre essentiel visant à assurer ne serait-ce que la mise en place des garanties minimales fondamentales en matière d'accès à la santé et de sécurité du revenu pour tous les individus, quel que soit leur âge, aux fins de la prévention et d'un meilleur état de préparation en cas de catastrophe future. La nécessité de s'appuyer sur ces normes dans la gestion des crises est énoncée dans les normes elles-mêmes, et fréquemment exprimée par les organes de contrôle de l'OIT ainsi que dans le programme et budget de l'OIT. Il existe de très nombreuses références aux limites des pouvoirs d'urgence, généralement invoqués après des conflits internes ou d'autres crises, dans les domaines de la liberté syndicale et de l'imposition d'un travail forcé ou obligatoire en particulier. La convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, a été la base de bon nombre de négociations menées dans le cadre des changements politiques majeurs intervenus en Europe à la fin de la guerre froide, et continue à être invoquée dans le cadre de conflits plus récents. La convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, a été le fondement des négociations de paix dans au moins deux guerres civiles anciennes, au Guatemala et au Népal, et la situation de ces populations dans les conflits internes fait souvent l'objet d'observations et d'actions

d'aide de la part de l'OIT. On peut citer un certain nombre d'autres exemples des travaux de contrôle de l'OIT. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, la Commission de l'application des normes de la Conférence et les différents mécanismes de traitement des plaintes de l'OIT traitent régulièrement des questions de restrictions à la liberté syndicale, de discrimination, de travail forcé et de travail d'enfants dans le contexte de conflits et d'autres situations d'urgence, même si les normes elles-mêmes ne contiennent généralement pas de référence directe à ces crises.

24. Tout au long du présent rapport et dans le questionnaire, il sera fait référence aux normes de l'OIT les plus pertinentes en termes de réponse aux crises.

Chapitre 3

La réponse de l'OIT aux conflits et aux catastrophes: l'emploi et le travail décent au service de la consolidation de la paix et de la résilience

25. Depuis sa création, l'OIT a apporté des réponses aux crises et elle n'a cessé, depuis lors, de souligner l'importance des politiques et des programmes socio-économiques pour la consolidation de la paix et le redressement. Dans la recommandation n° 71, adoptée en 1944, elle a proposé une approche novatrice qui visait à promouvoir, au lendemain de la seconde guerre mondiale, la paix et la justice sociale en faisant de l'emploi le moteur de la reprise et de la reconstruction. Cette approche reste tout à fait d'actualité dans des contextes similaires, alors que s'intensifie la demande d'aide et d'orientations internationales pour aider les pays à faire face aux crises, même si la majorité des conflits se déroule aujourd'hui à l'intérieur des Etats et non entre les Etats, et que l'action de l'OIT a aussi été élargie pour répondre à des crises déclenchées par des problèmes autres que les conflits armés.

26. Depuis les années quatre-vingt, l'OIT a progressivement axé ses efforts sur la consolidation de la paix et la reconstruction après une catastrophe. Le Groupe pour les Etats fragiles et la réponse aux catastrophes (EFRC), qui relève du Service du développement et des investissements (DEVINVEST) du Département des politiques de l'emploi et a succédé au Programme de réponse aux crises et de reconstruction de l'OIT (ILO/CRISIS), a pour mission d'assurer la coordination, à l'échelle du Bureau, des activités de l'OIT dans des territoires sortant d'un conflit ou ayant été frappés par une catastrophe. Les travaux sont menés par plusieurs unités du Bureau, les réponses nationales étant coordonnées principalement par les bureaux régionaux et les bureaux de pays. L'OIT est de plus en plus intégrée à l'architecture internationale de réponse aux crises, dans des situations allant de la reconstruction à la suite d'un tsunami au redressement post-conflit, et jusqu'à la fourniture d'une aide face à l'épidémie de maladie à virus Ebola.

27. Les situations de fragilité ou résultant d'un conflit ou d'une catastrophe se caractérisent par un climat d'instabilité, d'insécurité, de pauvreté et d'inégalité. Cela se traduit par la destruction de moyens de subsistance, de sources de revenu, de lieux de travail et d'entreprises, tous ces impacts étant aggravés lorsque les régions concernées sont des régions à faible revenu ou touchées par la pauvreté. Souvent, cela aboutit à l'affaiblissement, voire à la destruction des institutions qui favorisent la justice et la bonne gouvernance dans le monde du travail. Les conséquences peuvent aussi être une pénurie de possibilités d'emploi et de moyens de subsistance, une perte de revenus et de ressources, des situations de chômage et de sous-emploi à la fois chez les adultes et chez les jeunes, et un accès inégal et limité à des revenus et des emplois décents. L'absence de participation sociale ou la répression d'organisations représentatives librement choisies, qui entraînent l'exclusion du processus de décision de certains groupes de population, est

aussi un problème fréquent. Tous ces éléments sont susceptibles de déclencher des troubles et des conflits. Les conflits, les catastrophes et les autres crises accentuent la pauvreté, le chômage et l'informalité, ce qui crée un cercle vicieux conduisant à une fragilité toujours plus grande. La détérioration consécutive des conditions sociales dans ces Etats peut aussi déstabiliser les Etats voisins, sur lesquels se répercutent les problèmes – afflux de réfugiés, forces armées transfrontières et manifestations connexes.

28. L'OIT associe des activités en aval et des activités en amont pour remédier à ces situations. Les activités en aval sont des projets visant à répondre aux besoins immédiats des populations touchées par les crises et à distribuer les «dividendes de la paix» ou d'autres ressources dans les communautés. Ces actions constituent alors un point de départ et donnent à l'OIT la crédibilité nécessaire pour faciliter les activités en amont basées sur la programmation à moyen et long termes, aux niveaux national et régional. L'engagement de l'OIT dans les situations de crise repose sur le principe de direction nationale et d'appropriation par les pays, par le biais de la collaboration avec les mandants tripartites et les partenaires des Nations Unies. Les projets et programmes de l'OIT aident les gouvernements, les partenaires sociaux et les communautés à renforcer leurs capacités à créer des institutions adaptées aux besoins des citoyens. Dans ces situations, la condition essentielle de la consolidation de la paix et de la stabilité est de mettre en place des institutions démocratiques pour assurer la direction de l'Etat et la fourniture de services aux citoyens. Par ailleurs, l'OIT aide ses mandants dans leur engagement à promouvoir la cohérence des politiques autour du concept de travail décent au niveau national, bilatéral ou multilatéral.

29. Le travail décent et l'ensemble varié de politiques que l'OIT aide à mettre en place pour le favoriser sont indispensables pour rompre ce cercle vicieux et peuvent permettre de jeter les bases d'économies et de communautés durables. Le dialogue social impliquant les organisations d'employeurs et de travailleurs est un élément clé du rétablissement de la situation. Conformément à l'approche du travail décent, l'action de l'OIT en situation de crise répond aux besoins propres à chaque sexe. Les femmes jouent un rôle moteur dans le processus de sortie de crise et leur participation à des activités de renforcement de l'Etat est à la base de toute stratégie de développement qui se veut inclusive. Le Programme international pour l'abolition du travail des enfants (IPEC) attache une très grande importance aux enfants victimes de conflits, et l'OIT participe aussi à la lutte contre le travail forcé qui découle souvent de l'affaiblissement ou de la destruction des institutions sociales. Au cours des quatre dernières décennies, le Programme des investissements à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) a élaboré des solutions d'urgence à haute intensité de main-d'œuvre pour répondre aux crises, consistant à reconstruire les infrastructures et les biens aux fins du rétablissement des moyens de subsistance des populations les plus touchées, et de la reprise du dialogue social. Par ailleurs, les travaux menés par l'OIT en faveur des personnes handicapées accordent une place importante aux personnes qui ont été blessées ou handicapées lors de conflits et catastrophes. Les activités de promotion de la gouvernance dans le monde du travail que conduit l'OIT, en soutenant ou en renforçant les lois, institutions et processus nécessaires, sont indispensables à la reconstruction des pays fragiles et de leur économie.

30. Le cadre stratégique de l'OIT 2010-2015 fait du redressement une priorité ¹. Sur ces cinq années, l'OIT a travaillé dans les 20 Etats fragiles qui constituent le g7+, et des programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD) ont été mis en œuvre pour 17 d'entre eux ². Cette question est mise en lumière au titre du résultat 1 (Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité pour une croissance inclusive et de meilleures perspectives d'emploi pour les jeunes), et trois bureaux régionaux de l'OIT (Afrique, Amériques, et Asie et Pacifique) ont indiqué que le traitement des situations de fragilité figurait parmi leurs priorités pour le programme et budget 2016-17. L'OIT est en train d'élaborer un programme phare de coopération technique sur les emplois au service de la paix et de la résilience.

31. D'après une analyse des activités de coopération technique de l'OIT réalisée en 2014, depuis 2004 l'OIT a mis en œuvre 159 projets dans des Etats fragiles et a quasiment multiplié par dix ses dépenses au titre de la coopération technique financée par des ressources extrabudgétaires dans ces pays.

¹ Document GB.304/PFA/2(Rev.).

² PPTD par pays au 31 décembre 2014: Afghanistan, Burundi, Comores, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Haïti, Iles Salomon, Papouasie-Nouvelle-Guinée, République démocratique du Congo, Sao Tomé-et-Principe, Sierra Leone, Tchad, Timor-Leste, Togo; et versions provisoires en République centrafricaine, Guinée, Somalie. Disponibles à l'adresse suivante: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/countries>.

Chapitre 4

Le système international et l'OIT

32. Comme indiqué précédemment, l'OIT n'œuvre pas seule à la résolution des situations d'après-crise. Elle participe activement à divers forums internationaux et initiatives interinstitutions consacrés à la prévention des crises/conflits et des catastrophes, à l'état de préparation, aux réponses et au redressement.

33. Au cours des quinze dernières années, l'OIT a considérablement développé ses activités dans les pays touchés par des crises, mettant en place des programmes de redressement et de reconstruction dans plus de 60 situations d'urgence. Ces programmes visent essentiellement à influencer la conception et la mise en œuvre de programmes de réponse aux crises et de reconstruction soutenus au niveau international, conformément aux préoccupations en matière de travail décent et en réponse aux demandes des mandants. De nombreuses activités opérationnelles axées sur la création d'emplois, la réintégration, la formation qualifiante, les transferts en espèces et le développement des entreprises sont mises en place en partenariat avec les membres du Comité permanent interorganisations (CPI)¹, notamment le PNUD, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Programme alimentaire mondial (PAM), le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), ONU-Habitat et la Banque mondiale.

34. En 2004, l'OIT a établi, avec le HCR, un nouveau partenariat visant à améliorer la protection et la réinsertion des personnes déplacées, dans les communautés d'accueil et leur pays d'origine, et à mettre en place des solutions durables à cet effet. L'OIT et le HCR ont exécuté ensemble plus de 17 projets en exploitant les synergies permises par une étroite coopération interinstitutions, tant au niveau de leurs sièges respectifs que sur le terrain.

35. L'OIT participe activement aux organes subsidiaires du CPI et aux sous-groupes de travail, en traitant des questions telles que les procédures d'appel global, l'état de préparation et la transition. Elle est membre à part entière du Groupe mondial sur le relèvement accéléré (GCER)² et codirige le traitement des questions liées aux moyens de subsistance au niveau national dans les situations post-urgence. L'OIT participe aussi à un certain nombre d'autres initiatives et programmes internationaux sur le travail des enfants, la consolidation de la paix et le renforcement de l'Etat, et plus récemment sur la lutte contre l'épidémie de maladie à virus Ebola. Par le biais de sa participation à

¹ Le CPI est une instance interinstitutionnelle unique pour la coordination, l'élaboration des politiques et la prise de décisions, faisant intervenir les principaux partenaires humanitaires, appartenant ou non au système des Nations Unies.

² Le GCER, auparavant Groupe de travail thématique sur le relèvement accéléré, fait partie des neuf groupes de travail thématiques créés dans le cadre de la réforme du Coordonnateur des secours d'urgence en 2005 (il existe aujourd'hui 11 groupes de ce type). Le GCER est présidé par le PNUD et a 31 partenaires mondiaux issus des communautés humanitaires et du développement.

certaines plates-formes de coordination mondiale et de son statut de membre du secrétariat interinstitutions de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes ³, l'OIT encourage l'établissement de réseaux d'experts en matière de catastrophes et de moyens de subsistance et partage ses connaissances sur les bonnes pratiques, les mesures peu coûteuses de réduction des risques pour les moyens de subsistance, et les enseignements tirés d'actions sur le terrain, avec tous les acteurs impliqués dans la prévention des catastrophes. En collaboration avec le PNUD, la Banque mondiale et l'Union européenne (UE), l'OIT a aussi contribué à l'élaboration des directives conjointes sur l'évaluation des besoins après une catastrophe ⁴, en rédigeant le chapitre sur l'emploi, les moyens de subsistance et la protection sociale. L'OIT participe aussi à des stratégies et politiques régionales.

36. Dans le cadre de la réponse au tsunami de décembre 2004 dans l'océan Indien, l'OIT a mis ses connaissances techniques et ses ressources au service de l'action humanitaire et a tiré parti de la procédure d'appel global pour répondre aux besoins de financement de son programme (à la fois pour Sri Lanka et l'Indonésie). En outre, au titre du «principe de la responsabilité sectorielle» (et l'affirmation du concept de relèvement accéléré en tant que lien entre l'aide et le redressement complet) adopté par le CPI en 2005, l'OIT s'est vu confier le rôle important de coordonnateur conjoint du sous-groupe sur les moyens de subsistance, avec la FAO. Ce modèle a aussi été reproduit plus récemment, par exemple pour la réponse au super typhon Haiyan/Yolanda survenu aux Philippines, dans le cadre de laquelle le Groupe sur le relèvement accéléré et les moyens de subsistance est codirigé par le PNUD et l'OIT. Parallèlement à l'adoption du programme de transformation du CPI et à la nécessité d'améliorer la qualité des réponses d'urgence, le débat autour des caractéristiques de «l'intervention humanitaire» a pris une importance considérable et le rôle essentiel de l'OIT dans la consolidation de la paix et le redressement socio-économique a été reconnu au niveau international. Aujourd'hui, le rôle central de l'emploi et du travail décent dans la promotion de la paix et de la résilience est unanimement reconnu par la communauté internationale.

37. Entre autres actions majeures, l'OIT a réussi à attirer l'attention sur l'importance de l'emploi et de la création d'emplois dans l'ensemble du système des Nations Unies. En 2009, l'OIT et le PNUD ont piloté l'élaboration de la Politique des Nations Unies qui vise à optimiser les effets, la cohérence et l'efficacité de l'assistance fournie aux Etats fragiles par les organismes des Nations Unies pour l'emploi et la réintégration. Cette politique est conforme et complémentaire à d'autres processus interinstitutionnels visant à conforter le soutien aux pays en transition dans les contextes post-conflit, à l'instar des travaux actuellement mis en œuvre par le Groupe mondial du CPI sur le relèvement accéléré, le Groupe de travail sur les transitions du Groupe des Nations Unies pour le développement, le Groupe de travail interinstitutions des Nations Unies sur le

³ Le secrétariat interinstitutions de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes, autrement appelé Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, a été créé par l'Assemblée générale des Nations Unies pour assurer la mise en œuvre de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes, adoptée en décembre 1999. Le secrétariat interinstitutions est aussi le point focal du système des Nations Unies pour la coordination en matière de prévention des catastrophes et la mise en œuvre du plan décennal international de prévention des catastrophes.

⁴ Les directives sur l'évaluation des besoins après une catastrophe sont une approche harmonisée et coordonnée, qui prévoit l'évaluation cohérente, complète et menée par le gouvernement des dommages, pertes et besoins de redressement à la suite d'une catastrophe, et permet l'élaboration d'un cadre de redressement consolidé. La méthode d'évaluation est multisectorielle, prend en compte les besoins de redressement liés à l'infrastructure, aux abris, aux moyens de subsistance et aux services sociaux et communautaires, et cherche à maintenir un équilibre entre les différents aspects du redressement. Le but global des directives est de fournir un appui technique aux spécialistes pour la planification et la conduite de l'évaluation ainsi que pour la conception du cadre de redressement.

désarmement, la démobilisation et la réintégration, et les autres équipes spéciales interinstitutions des Nations Unies chargées des questions relatives à la consolidation de la paix. La politique vise à combler les lacunes qui ont été constatées aussi dans ces instances, en particulier en matière d'emploi et de réintégration⁵. Comme l'indique la Politique des Nations Unies:

Dans les situations post-conflit, l'emploi est la clé d'un retour rapide à la stabilité, la réintégration, la croissance économique et une paix durable. Le présent document directif des Nations Unies contribue à l'établissement d'une communauté de vues et expose une approche des Nations Unies en faveur de l'emploi et de la réintégration, reposant sur un ensemble de principes et lignes directeurs conçus pour guider l'élaboration des programmes au niveau national. Cette politique a pour objet d'accélérer l'action menée dans le cadre des programmes des Nations Unies, des Fonds et des institutions spécialisées et d'en optimiser les effets, la cohérence et l'efficacité dans un pays sortant d'un conflit. Le présent document porte une attention particulière aux besoins et capacités des populations touchées par un conflit, et plus spécifiquement, au problème du chômage des femmes et des jeunes. Dans une note d'orientation, il précise les modalités du dispositif opérationnel et institutionnel que seront appelés à suivre les différents organes compétents des Nations Unies.

La Politique des Nations Unies énonce cinq principes directeurs⁶ pertinents pour l'exercice normatif entrepris dans le présent rapport: *a)* cohérence et exhaustivité; *b)* ne pas nuire; *c)* tenir compte des séquelles du conflit; *d)* viser la pérennisation; *e)* promouvoir l'équité entre les sexes. Elle est synthétisée par une approche en trois volets (voir figure 2)⁷:

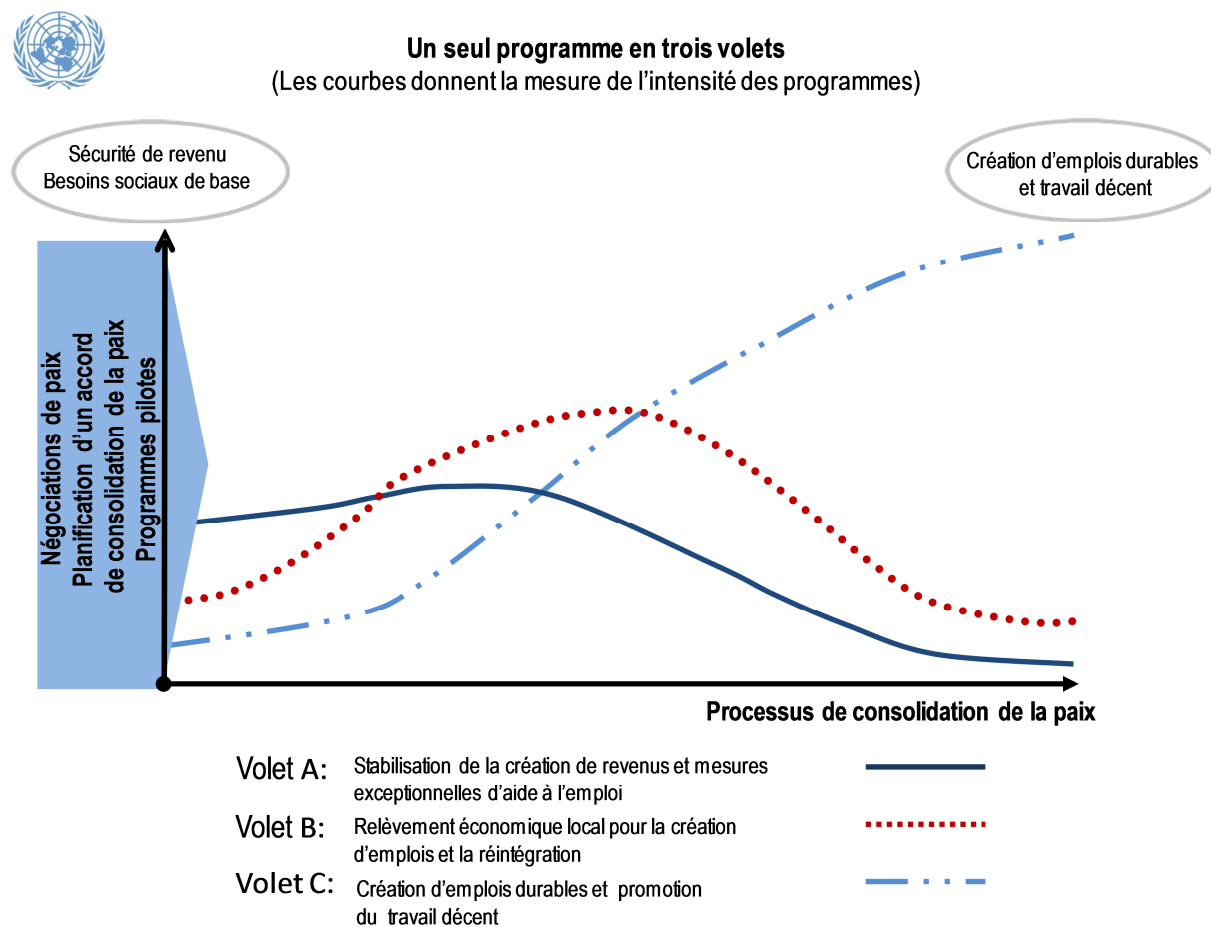
- A. Stabilisation de la création de revenus et mesures exceptionnelles d'aide à l'emploi
- B. Relèvement économique local pour la création d'emplois et la réintégration
- C. Création d'emplois durables et promotion du travail décent

⁵ Voir la Politique des Nations Unies, *op. cit.*, p. 16.

⁶ Voir la Politique des Nations Unies, *op. cit.*, p. 10.

⁷ Voir la Politique des Nations Unies, *op. cit.*, p. 11.

Figure 2. Un seul programme en trois volets



Tous les volets de programmation sont mis en œuvre simultanément. Les volets A et B sont conçus pour traiter les questions les plus urgentes de la consolidation de la paix, tandis que le volet C a pour objet de soutenir les capacités, les stratégies et les politiques nationales afin de promouvoir des solutions durables, influençant les cadres nationaux de développement, tels que le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) et le PPTD.

Chapitre 5

Principaux domaines d'action dans la réponse aux crises

38. En examinant les principaux domaines d'action qui devraient figurer dans une nouvelle norme sur la réponse aux crises, la présente section met en lumière l'expérience du Bureau pour ce qui est d'aider les mandants dans ce domaine ainsi que sa collaboration avec le système international en général.

A. La création d'emplois au service du redressement et de la résilience

39. L'approche fondamentale utilisée par l'OIT dans les situations de crise repose sur la création de possibilités d'emploi à des fins de sécurité du revenu et de développement à plus long terme, d'une manière qui soit respectueuse des normes internationales du travail et du dialogue social, et source de travail décent. Toutes les interventions susmentionnées sont des moyens de parvenir à la réalisation de cet ensemble d'objectifs clés. A toutes les étapes du processus de préparation et de redressement, il est important d'avoir à l'esprit les besoins de développement à plus long terme, centrés sur la création et le maintien des emplois. C'est cette approche qui distingue les travaux de l'OIT dans ce domaine de ceux d'autres organisations. Une stratégie globale de l'emploi, visant à promouvoir le plein emploi productif, librement choisi et décent, en tenant compte de la convention n° 122 et des orientations fournies dans les résolutions pertinentes de la Conférence internationale du Travail, est non seulement une priorité fondamentale pour l'OIT et ses mandants, mais aussi un élément indispensable de la préparation et de la réponse aux crises. La principale contribution de l'OIT aux travaux conjoints de réponse aux crises de la communauté internationale a consisté à intégrer ce concept dans les programmes et travaux de la communauté internationale dans son ensemble et à veiller à ce que d'autres organisations adoptent cette approche.

40. Plusieurs approches de la création d'emplois en situation de crise se renforcent mutuellement: les programmes d'investissement à haute intensité de main-d'œuvre avec des investissements d'infrastructure et des programmes publics pour l'emploi; le développement des micro, petites et moyennes entreprises privées et des coopératives; la responsabilité sociale des entreprises multinationales; la formation professionnelle et la formation à la gestion d'entreprise; les services de l'emploi; la mise en place d'un environnement favorable à la création d'emplois par le biais des initiatives locales en matière d'économie et de développement que favorise la reprise économique locale; les dispositifs de développement des chaînes de valeur; et l'aide financière, entre autres choses. En cas de conflit, l'aide à l'emploi en faveur des plus démunis, dans le cadre d'un processus bénéficiant à toutes les parties prenantes, peut contribuer à apaiser les tensions dans les communautés instables et limiter le risque d'incidents futurs. De la même façon, dans les sociétés où les belligérants ont récemment négocié un cessez-le-

feu ou signé un accord de paix, naît l'espoir de récolter les dividendes de la paix, notamment grâce à l'amélioration immédiate des moyens de subsistance par l'augmentation des possibilités d'emploi.

41. La création d'emplois au lendemain d'une crise peut comprendre plusieurs étapes, mais elles ne sont pas toujours séquentielles et se déroulent parfois simultanément, du fait de l'impact inégal des crises et des diverses conséquences qu'elles peuvent avoir dans différentes régions du pays. Il convient dans un premier temps de réaliser une évaluation des besoins du marché incluant l'économie de l'aide, afin de déterminer la demande d'emploi et de faciliter le travail de reconstruction en favorisant la création d'emplois adaptés à la situation.

42. Les actions d'aide et de développement entreprises n'examinent pas toujours l'impact de ces programmes sur l'emploi et sur les besoins de la population en termes de création de revenus. L'OIT contribue à ces actions en ce sens, notamment en travaillant avec les gouvernements et les autres organismes internationaux fournisseurs d'aide. Si une évaluation d'impact sur l'emploi de tous les programmes nationaux de redressement n'est pas réalisée à un stade précoce, les programmes mis en place risquent de passer à côté d'une importante possibilité de contribuer à l'objectif de développement à plus long terme et de la nécessité de créer en priorité des emplois facilitant la réalisation rapide du plein emploi productif, librement choisi et décent.

43. L'approche HIMO¹ vise à orienter les investissements d'infrastructure vers la création d'un plus grand nombre d'emplois productifs et à améliorer l'accès aux biens et services de base. Le programme HIMO offre un important dividende sur les effets distributifs de ces investissements et permet d'assurer immédiatement la sécurité du revenu des populations vulnérables directement touchées par les crises. Des investissements financiers substantiels aident les pays à sortir des crises, et il est important d'étudier et de promouvoir les aspects liés à la création d'emplois de ces investissements. L'approche HIMO a prouvé que les investissements d'infrastructure peuvent générer des emplois de qualité tout en créant ou restaurant des infrastructures ou services endommagés ou détruits. La plupart des programmes de redressement à haute intensité de main-d'œuvre incluent la reconstruction d'infrastructures, y compris des biens privés et des établissements publics comme les systèmes d'irrigation, de contrôle des inondations, de drainage et d'approvisionnement en eau, les bâtiments publics (utilisés à des fins sanitaires ou éducatives, par exemple) et l'accès aux transports. L'utilisation de technologies basées sur les ressources locales – qui nécessite une approche inclusive et participative faisant intervenir entreprises, connaissances, individus et matériels locaux afin de favoriser l'accès local aux services productifs et sociaux et de développer le marché local – est une démarche efficace pour mobiliser les communautés et renforcer la capacité des travailleurs et des entreprises à rétablir leurs moyens de subsistance après une crise. Les investissements et les partenariats public/privé visant à créer des établissements de formation à la gestion d'entreprise et de formation professionnelle pour les secteurs des infrastructures se sont avérés particulièrement utiles pour ce qui est de bâtir des capacités durables facilitant la sortie des situations de conflit et de catastrophe.

44. Les investissements à haute intensité de main-d'œuvre sont en grande partie réalisés par des entités privées, locales et internationales, ce qui a un impact important sur le redressement des entreprises, et des programmes sont aussi menés directement par les autorités publiques. Les programmes publics pour l'emploi du programme HIMO

¹ Des informations complémentaires sont disponibles à l'adresse suivante: <http://www.ilo.org/employment/units/dev-invest/employment-intensive-investment-unit-empinvest/lang--fr/index.htm>.

viennent compléter les autres efforts d'investissement et peuvent permettre de développer les activités là où le besoin s'en fait le plus sentir, par le biais des travaux publics et des services sociaux. Ces programmes publics pour l'emploi s'ajoutent aux transferts monétaires dont bénéficient ceux qui ne peuvent pas travailler (enfants, personnes âgées, personnes handicapées, entre autres) et constituent un autre élément essentiel de la construction et du renforcement des socles de protection sociale. Les programmes publics pour l'emploi peuvent comprendre d'importantes réponses au changement climatique dans le cadre d'une approche de développement durable, et placent ainsi l'environnement et l'adaptation au changement climatique au cœur du processus de redressement. Si certains programmes sont provisoires et répondent à des crises soudaines, les moyens de leur mise en œuvre doivent être correctement préparés, de préférence et dans la mesure du possible en dehors des périodes de crise, de manière à pouvoir être rapidement déployés lorsque la crise éclate. Par ailleurs, certains pays ont décidé d'adopter une approche de l'emploi basée sur les droits en établissant des systèmes nationaux de protection sociale prévoyant des garanties minimales d'emploi, afin de réduire la vulnérabilité de la population.

45. Parmi les modes de réponse de l'OIT, on peut citer l'exemple du Libéria: en 2006, le Président du Libéria s'est adressé à la Conférence internationale du Travail et a sollicité une aide conséquente de l'OIT pour redynamiser l'emploi par une création rapide et importante d'emplois, arguant qu'il s'agissait d'une priorité fondamentale pour assurer la sécurité des personnes, le progrès social et la croissance économique au lendemain de la crise politique. Dans les six semaines qui ont suivi la demande du Président, le gouvernement libérien, avec l'assistance technique du BIT, a élaboré le programme national d'urgence en faveur de l'emploi (LEEP) et le programme national d'action en faveur de l'emploi (LEAP), une stratégie d'emploi fondée sur le travail décent et administrée par le gouvernement. L'objectif était de créer des emplois de façon immédiate tout en jetant les bases d'une politique de l'emploi et d'une stratégie de mise en œuvre à plus long terme, durables et complètes. Une initiative majeure rassemble un certain nombre de programmes, émanant pour la plupart de la Banque africaine de développement, de la Banque mondiale, de l'UE, du PNUD et de partenaires de financement bilatéraux, tous basés sur la création d'emplois par le biais de projets à haute intensité de main-d'œuvre. Le programme de l'OIT au Libéria a créé un modèle de développement à haute intensité de main-d'œuvre, pour la construction et l'entretien de routes aux fins du développement agricole et rural grâce au soutien financier de la Banque africaine de développement et de la Banque mondiale. Ce programme a abouti à la création d'emplois et de revenus pour les entreprises et les communautés locales. Il a permis de démontrer que les communautés souhaitent et peuvent mobiliser des ressources locales à condition qu'elles voient l'intérêt des activités du projet pour leurs besoins en matière de moyens de subsistance. La consultation des parties prenantes et leur implication dans la conception et la mise en œuvre du projet jouent un rôle essentiel pour ce qui est d'encourager l'appropriation des interventions, et augmentent la possibilité de pérennisation au-delà du cycle du projet.

46. On peut également citer l'exemple de l'approche menée aux Philippines. Environ 800 000 travailleurs ont été touchés par le typhon Hagupit, localement appelé «Ruby», et leurs sources de subsistance ont subi de graves dommages ou perturbations du jour au lendemain. Parmi ces travailleurs, environ 370 000 étaient déjà en situation d'emploi précaire, vivant dans la pauvreté et acceptant toute possibilité d'emploi s'offrant à eux. Plus de 350 000 travailleurs, soit environ 20 pour cent de la main-d'œuvre totale employée dans les Visayas orientales, ont été affectés par le typhon. Frappées en moyenne par 20 typhons chaque année, les Philippines sont extrêmement exposées aux

catastrophes et ces dernières années, les tempêtes sont devenues plus fortes et plus meurtrières. En 2013, le programme d'urgence pour l'emploi mis en œuvre par l'OIT dans les régions touchées par le super-typhon Haiyan est venu compléter les fonds alloués par le département du Travail et de l'Emploi des Philippines et a contribué aux efforts considérables déployés pour nettoyer les décombres et réparer les équipements et infrastructures communautaires essentiels. Les programmes d'urgence pour l'emploi assurent des salaires minima, élargissent la couverture de la sécurité sociale, de l'assurance-maladie et de l'assurance contre les accidents, et assurent la sécurité au travail en mettant en place une assistance médicale sur place et en fournissant des équipements de protection individuels. Cela permet aussi aux travailleurs touchés d'acquérir de nouvelles compétences, de gagner un salaire décent et d'avoir accès à de meilleures conditions de travail. A l'emploi d'urgence ont succédé des travaux communautaires à moyen terme et à haute intensité de main-d'œuvre, et des activités de formation professionnelle et de développement des entreprises. En collaboration étroite avec le gouvernement, les organisations d'employeurs et de travailleurs, et l'équipe humanitaire nationale, l'OIT soutient ses partenaires et aide les régions touchées à faire en sorte que le travail décent et les moyens de subsistance soient au cœur du redressement.

47. Le changement climatique et l'augmentation des catastrophes, à la fois d'apparition soudaine et d'apparition lente, posent d'immenses difficultés aux gouvernements, dans les pays développés comme dans les pays en développement. Certaines de ces difficultés ont trait à la fourniture durable d'une infrastructure résistante aux changements climatiques. Le développement et la réhabilitation d'infrastructures appropriées peuvent permettre de préserver l'environnement, de conserver les sols et de rétablir les capacités productives des ressources naturelles au sens large – tout cela ayant une incidence positive sur la gestion des risques de catastrophe – et peuvent favoriser la transition vers une économie à faible émission de carbone. Le changement climatique a des effets néfastes sur le développement économique et social en général, et en particulier sur les entreprises et les travailleurs, car il perturbe les activités, détruit les lieux de travail et entame les possibilités de revenu. Le programme HIMO comprend un volet «emplois verts», prévoyant la création d'emplois verts décents qui améliorent l'efficacité de l'énergie et des matières premières, limitent les émissions de gaz à effet de serre, minimisent les déchets et la pollution, protègent et restaurent les écosystèmes, et encouragent l'adaptation aux conséquences du changement climatique, tout en mettant l'accent sur l'amélioration des aspects sociaux des emplois. Pour assurer la transition vers une économie à faible émission de carbone, il est important d'envisager une «transition juste»², qui prendra en considération toutes les parties prenantes, car la transition induit inévitablement des coûts en matière d'emploi et dans le domaine social. Certains gagneront des emplois, d'autres devront se diversifier. L'approche HIMO a élaboré des solutions d'investissement qui tiennent compte de ces difficultés, basées sur le principe «Reconstruire en mieux».

48. Dans le processus visant à relier la reconstruction au travail décent, l'OIT applique l'approche du relèvement économique local (REL)³, avant de passer progressivement à l'approche du développement économique local (DEL). Le REL est une approche sectorielle qui stimule à la fois la demande et l'offre sur les marchés touchés par des

² Voir BIT: «Changement climatique et travail: l'objectif d'une "transition juste"», *Journal international de recherche syndicale* (Genève, 2010, vol. 2, n° 2).

³ Voir BIT: *Local economic recovery in post-conflict: Guidelines*, Programme de réponse aux crises et de reconstruction de l'OIT (ILO/CRISIS) (Genève, 2010).

crises. Il s'agit d'un processus assorti de délais et axé sur les résultats, qui tire parti des ressources financières entrantes pour accroître la sécurité, renforcer l'autorité de l'Etat et stabiliser le contexte socio-économique. A court terme, le REL vise à optimiser l'impact de l'économie de l'aide dans les zones affectées, par la création de possibilités d'emploi temporaire. A long terme, le REL vise à instaurer les conditions de la relance des économies locales et de la création de possibilités d'emploi. Il promeut la réconciliation, l'inclusion sociale et la participation au sein des communautés ciblées. L'approche REL consiste à favoriser l'augmentation de la capacité des entreprises locales et à stimuler l'activité par des actions basées sur le consensus. Cette approche, utilisée dans les interventions de crise depuis le début des années quatre-vingt-dix, associe des instruments et méthodologies adaptés, dans des domaines tels que la promotion des entreprises, l'analyse rapide du marché et de la main-d'œuvre, les approches de la chaîne de valeur, la formation qualifiante, les dispositifs de financement social, les investissements à haute intensité de main-d'œuvre et le dialogue social.

49. Les entreprises privées sont l'un des facteurs essentiels de la création d'emplois, que ce soit en temps normal ou en période de crise. Un rapport technique récent ⁴ a indiqué que, dans la région de l'Asie et du Pacifique, environ 90 pour cent du secteur privé était constitué de petites et moyennes entreprises (PME). Une analyse des effets des catastrophes récentes (principalement des catastrophes d'apparition soudaine comme des tsunamis, des typhons et des inondations) a montré qu'en cas de catastrophe les PME sont exposées à des pertes plus importantes en termes d'actifs ou de fonds propres que les entreprises plus grandes. En outre, elles ont plus de mal à se redresser du fait de leurs ressources limitées. Par conséquent, l'OIT œuvre à la création ou à la restauration d'un environnement favorable aux entreprises durables, y compris en promouvant les PME et les coopératives. Traditionnellement, ce sont ces entreprises qui contribuent le plus à la stabilité économique et sociale. Cependant, les PME sont parfois fragiles et leur base de ressources limitée les rend particulièrement vulnérables aux catastrophes. De plus, rares sont les petites entreprises qui disposent de plans de continuité des opérations ou ont seulement connaissance de ce concept. Ces plans ont vocation à assurer la poursuite des activités clés pendant et après un événement aux conséquences néfastes. La gestion de la continuité des opérations ⁵ est le processus de gestion par lequel une entreprise peut faire face aux conséquences négatives des menaces potentielles pesant sur la continuité de ses activités. Au travers de ses travaux sur la gestion de la continuité des opérations en cas de risques multiples, l'OIT aide les PME à se préparer aux crises en réduisant leurs faiblesses et en définissant des moyens d'atténuer les conséquences des risques. Au final, les PME deviennent plus résilientes et peuvent maintenir leurs opérations tout en protégeant leur main-d'œuvre.

50. Dans la plupart des pays, les programmes nationaux de gestion et de prévention des catastrophes ne contiennent pas d'orientations claires et spécifiques concernant l'appui aux PME touchées par les catastrophes et il est probable que les PME devront se débrouiller seules dans ce type de situation. Veiller à la reprise rapide des activités des PME permet de limiter le déplacement économique d'employés, et d'assurer ainsi une perturbation minimale de l'activité du marché. Il s'agit d'un élément essentiel dans les pays à faible revenu, mais pas seulement – les catastrophes peuvent aussi entraîner la destruction de PME lorsqu'elles surviennent dans des pays développés. Dans un certain nombre de cas, le monde des affaires – notamment les entreprises plus grandes et les

⁴ *Needs assessment on private sector disaster preparedness, response and recovery* (nov. 2014).

⁵ Voir BIT: *Multi-hazard Business Continuity Management: Guide for small and medium enterprises*, Programme de l'OIT sur la réponse aux crises et la reconstruction (ILO/CRISIS) (Genève, 2012).

organisations d'employeurs de régions fréquemment frappées par des catastrophes climatiques – met en œuvre des opérations de préparation aux catastrophes et de secours plus facilement que les PME. Les activités menées incluent un appui aux moyens de subsistance, y compris le remplacement du matériel nécessaire à la poursuite des activités commerciales, et une aide au logement et à la réinstallation. Cependant, de telles opérations de secours sont rarement prévues par les gouvernements eux-mêmes; souvent, elles doivent être mises en œuvre sans plan gouvernemental cohérent, d'où l'apparition d'obstacles tels qu'un manque de coordination entre les actions d'aide, un manque de financements aisément accessibles, et un mauvais état de préparation s'agissant de l'affectation des terres nécessaires à la réinstallation et au redressement.

51. Les PME et les coopératives peuvent être encouragées, par exemple par un renforcement des capacités basé sur l'approche des investissements HIMO ou différents types de dispositifs de microfinancement, y compris la microassurance. Ces petits investissements peuvent avoir un impact important et à long terme, en favorisant la création d'entreprises et l'emploi qui en découle. En situation de redressement, l'une des sources de développement est l'envoi de fonds par les travailleurs migrants partis à l'étranger et rapatriant une partie de leur salaire pour renforcer la capacité locale – cela crée des emplois, des débouchés et de la stabilité. Le rôle de l'investissement étranger direct et la contribution des entreprises multinationales peuvent être extrêmement bénéfiques lorsqu'il s'agit de reconstruire des sociétés. Ils peuvent favoriser l'apport de capitaux indispensables et la création d'emplois dans des situations de fragilité; en outre, ces investissements sont souvent des sources de recettes à long terme pour les entreprises elles-mêmes.

52. Les liens commerciaux entre les entreprises multinationales et les PME locales contribuent au renforcement des compétences et à la croissance économique. Par l'intermédiaire de la responsabilité sociale des entreprises, ils encouragent le redressement et la stabilité en favorisant le travail décent et productif à de nombreux niveaux. La Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale fournit des orientations à cet égard, au travers des principes concernant les domaines de l'emploi, de la formation, des conditions de travail et de vie et des relations professionnelles qu'il est recommandé aux gouvernements, aux organisations d'employeurs et de travailleurs et aux entreprises multinationales d'observer. Elle vise à encourager les entreprises multinationales à contribuer positivement au progrès économique et social ainsi qu'à minimiser et à résoudre les difficultés que leurs diverses opérations peuvent soulever. Il est important pour les PME et les coopératives, ainsi que pour les autres types d'entreprises, en particulier dans les industries extractives et le secteur de la construction, de développer la dimension de la sécurité et la santé au travail, afin d'assurer une protection plus large et une meilleure inclusion du dialogue social (par exemple, par l'établissement ou le renforcement de comités de sécurité et de santé au travail).

53. Tout programme d'emploi mis en œuvre dans le cadre des actions de secours et de reconstruction faisant suite à une catastrophe devrait prendre en compte le principe consistant à «ne pas nuire». De nouveaux emplois doivent être créés, mais il est tout aussi important, dans une perspective à plus long terme, de protéger les entreprises existantes afin qu'elles puissent reprendre ou poursuivre leurs activités. Il est important de faire participer les entreprises locales aux programmes de réponse, mais toutes les entreprises ne peuvent pas bénéficier directement de cette possibilité – elle peut même s'avérer menaçante pour certaines. L'aide étrangère, qu'elle provienne d'organisations internationales ou de partenaires bilatéraux, apporte souvent des sommes d'argent plus importantes que celles qui étaient disponibles avant la crise. Si ces sources fournissent

des salaires beaucoup plus élevés au cours de cette période, les entreprises locales risquent d'être exclues du marché du travail et d'avoir davantage de difficultés à embaucher les travailleurs nécessaires à la poursuite de leurs activités.

54. Il convient de souligner que la réponse aux crises par la création d'emplois doit viser à la fois les zones rurales et urbaines, et aussi bien l'économie formelle que l'économie informelle. Dans les pays les plus durement touchés par les conflits et les catastrophes, l'économie informelle reste dans bien des cas une source essentielle d'emplois et de revenus. En situation de crise, la création d'emplois doit donc avoir lieu dans toutes les régions du pays et dans tous les secteurs de l'économie, en veillant, dans la mesure du possible, à ce que la façon dont les emplois sont créés pour lutter contre la crise favorise, avec le temps, la transition vers l'économie formelle.

55. Les conflits armés laissent derrière eux un grand nombre d'anciens combattants, de l'armée régulière ou de groupes rebelles et paramilitaires, dont le désarmement, la démobilisation et la réintégration dans la vie civile sont essentiels à une transition réussie de la guerre à la paix. Pour les anciens combattants, y compris les anciens enfants soldats, la démobilisation entraîne souvent une perte immédiate de revenus et de statut social. La fourniture rapide d'une aide à la transition de la vie militaire à la vie civile est une composante centrale des travaux que mène l'OIT pour faciliter les processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration au sortir d'un conflit, et permet aux anciens combattants et aux communautés d'accueil de trouver d'autres moyens de subsistance, et de reconstruire leurs communautés. Au cours des quinze dernières années, en République démocratique du Congo, l'OIT a encouragé le redressement post-conflit par la réintégration socio-économique des anciens combattants, y compris les enfants. L'OIT promeut la réintégration par l'intermédiaire de la création d'entreprises, y compris les micro et petites entreprises, de l'amélioration de l'employabilité, de la fourniture d'une éducation et d'une formation professionnelle, notamment pour les anciens enfants soldats et les filles, et du développement des coopératives. Ces dernières, en particulier, renforcent la cohésion sociale et améliorent la collaboration communautaire. Les autres activités incluent la création d'emplois par le biais de travaux de reconstruction à haute intensité de main-d'œuvre, les formations de courte durée à la gestion d'entreprise, les aides en espèces, l'accès à des dispositifs de microfinancement et d'assurance-maladie, et des activités d'accompagnement.

56. L'OIT met en œuvre des programmes complets pour promouvoir l'emploi des jeunes dans des contextes post-conflit. Le programme pour l'emploi des jeunes déployé au Katanga (République démocratique du Congo) vise à offrir des possibilités de création d'emplois et de revenus dans un cadre stratégique intégré. Il prévoit un ensemble de mesures coordonnées dans cinq domaines d'action: i) renforcement des capacités entrepreneuriales pour les jeunes femmes et les jeunes hommes; ii) accès des jeunes entrepreneurs au microfinancement et à d'autres produits et services financiers; iii) systèmes de formation et d'enseignement professionnels améliorés, mieux adaptés aux besoins du marché du travail; iv) capacité améliorée dans la gouvernance du marché du travail local; et v) impact accru des multinationales exerçant des activités dans la province sur la création d'emplois et les fournisseurs locaux. Le projet repose sur l'hypothèse selon laquelle la capacité d'adaptation est un vecteur de ressources et d'actifs, une base sur laquelle des adaptations et des transformations peuvent être entreprises dans un contexte post-conflit. Ainsi, ce projet de développement durable soutient et renforce les capacités d'adaptation locales, fait appel à des fournisseurs et des partenaires locaux, et met en place des réseaux de formateurs locaux ainsi que de nouveaux outils pour les jeunes entrepreneurs. Il promeut une approche multipartite, avec une appropriation aux niveaux national et provincial, qui prend en compte le rôle

important des acteurs locaux, des arrangements communautaires, de la dynamique associative et du dialogue social.

B. Education, formation et orientation professionnelles

57. Les situations de crise prolongée ont notamment pour conséquence d'empêcher une grande partie de la population nationale d'aller à l'école et d'assister à des cours de formation, et des années de préparation à l'entrée dans la vie active peuvent être perdues.

58. Les travaux menés dans ce domaine doivent être multidimensionnels et viser différents types d'enseignement et de formation dans l'ensemble de l'économie et de la société. Le premier élément est l'éducation de base, de l'école primaire à école secondaire ou supérieur, qui est souvent perturbée en cas de conflit ou de catastrophe. Il est donc important de veiller, dans la mesure du possible, à ce que l'enseignement ne soit pas interrompu, ou soit rétabli, et à ce que les enfants aient accès à une instruction gratuite de qualité à tous les stades de la crise et du redressement. Il peut aussi être nécessaire de mettre à la disposition des enfants et des jeunes des programmes de la «deuxième chance» leur permettant de reprendre l'éducation ou la formation qu'ils suivaient auparavant, et de s'assurer que ces programmes répondent aux principaux besoins liés à l'interruption de l'éducation et de la formation. Le rétablissement ou la création d'institutions publiques et gratuites d'enseignement primaire et secondaire peuvent être importants pour la mise en place de nouveaux processus démocratiques après les conflits. Les risques et vulnérabilités sous-jacents dans la société peuvent être traités en adaptant les programmes à la fois à la consolidation de la paix et aux besoins futurs d'une économie nationale en mutation.

59. La poursuite ou le rétablissement de l'enseignement professionnel jouent un rôle essentiel dans la préparation aux crises et leur gestion. Des mesures d'urgence doivent être prises pour garantir que l'enseignement et la formation professionnels sont accessibles et disponibles. En outre, les compétences nécessaires dans une économie peuvent être différentes avant et après la crise, et des mesures de reconversion professionnelle doivent être mises en place pour permettre aux travailleurs de s'adapter aux nouvelles situations et de participer aux travaux de redressement et de reconstruction. La collaboration entre les établissements de formation, les services de l'emploi (publics et privés, lorsqu'ils existent) et les concepteurs de différentes politiques actives du marché du travail doit être encouragée et renforcée progressivement tout au long du processus de redressement, afin d'accroître la cohérence entre le marché du travail et les compétences disponibles, et de promouvoir l'intégration plus rapide des chômeurs sur le marché du travail, notamment ceux qui sont issus de groupes vulnérables.

60. En outre, ces services devraient être largement accessibles dans tout le pays et dans tous les segments de la société; il est donc important qu'ils soient fournis sur la base de l'égalité des chances. Ils doivent être coordonnés aux niveaux national, régional et local, et toutes les parties prenantes et institutions de formation pertinentes, du secteur public et du secteur privé, devraient être impliquées. Dans la mesure du possible, ils devraient être planifiés et mis en œuvre en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, de manière à répondre à la fois aux besoins des travailleurs eux-mêmes et à ceux de l'économie. Il est nécessaire de mettre en place des services publics d'orientation et de formation professionnelles chargés d'évaluer les compétences devenant nécessaires dans le contexte du redressement et de la reconstruction, et de répondre à ces nouveaux besoins.

61. Les programmes d'apprentissage sont souvent un élément important de la formation professionnelle au niveau national, en particulier lorsque les programmes éducatifs officiels sont limités ou inexistant. Dans de nombreux cas, un conflit ou une catastrophe va entraîner l'interruption de la formation à tous les niveaux, y compris l'enseignement supérieur, la formation professionnelle et l'apprentissage. A l'approche de la fin de la crise, la reprise de la formation devrait être facilitée, la formation devrait être adaptée aux nouveaux besoins susceptibles d'apparaître en période de redressement, et les possibilités de formation qui existaient avant la crise devraient être examinées et élargies, si la demande de personnel qualifié augmente avec la reconstruction. Le plan national qui doit être mis en place en tenant compte de la recommandation (n° 195) sur la mise en valeur des ressources humaines, 2004, doit notamment répondre à la nécessité d'établir, de poursuivre ou de reprendre les programmes d'apprentissage, en collaboration étroite avec les employeurs et leurs organisations en particulier, mais aussi avec la participation des organisations de travailleurs.

62. Dans ces situations, il faut notamment assurer la disponibilité des enseignants et des formateurs, qui peuvent eux aussi avoir été déplacés ou avoir perdu leur emploi. Il peut s'avérer nécessaire de leur offrir une reconversion, soit parce que l'interruption a été longue, soit pour les aider à s'adapter aux nouveaux besoins de formation. Il peut aussi être utile que des pays voisins ou d'autres fournisseurs d'aide en provenance de l'étranger participent à la formation et à la reconversion des instructeurs.

63. Ces principes ont été mis en pratique à plusieurs reprises dans le cadre des travaux de l'OIT. En ce qui concerne la formation professionnelle à la suite du tremblement de terre en Haïti, le programme mis en œuvre par l'OIT portait notamment sur la promotion d'emplois de qualité dans les entreprises et sur l'amélioration des compétences entrepreneuriales. Des centres de services à l'entreprise ont été ouverts pour dispenser une formation pratique technique et managériale au recyclage des matériaux issus du tremblement de terre de 2010 en vue de réaménager l'espace public et de reconstruire les routes. Des formateurs ont acquis des compétences en matière de création d'entreprises, des travailleurs ont été formés et de petites entreprises ont acquis les capacités nécessaires à la restauration ou à la construction de meilleures voies d'accès, comme des sentiers ou des pistes.

64. Entre 2009 et fin 2012, l'OIT a piloté avec un certain nombre d'autres institutions des Nations Unies un projet conjoint sur la création de possibilités d'emploi pour les jeunes au Soudan du Sud ⁶. Le programme a été mis en œuvre à une période exceptionnelle pour le Soudan du Sud, dans un environnement particulièrement complexe et difficile. Les difficultés existant dans cette nouvelle nation sont de très grande ampleur et incluent un accès limité à l'enseignement public gratuit et aux possibilités de formation. Le projet a cherché à surmonter les obstacles auxquels se heurtaient les jeunes dans un environnement propice au développement pour parvenir à être intégrés dans les politiques et les plans d'action élaborés au niveau national et au niveau des Etats. Il comprenait l'organisation et la mise en œuvre d'interventions spécifiques visant à démontrer la possibilité d'autonomisation des jeunes au niveau local et sur les marchés du travail spécifiques. Le projet a essentiellement permis de sensibiliser et d'attirer l'attention sur l'importance stratégique de l'autonomisation des jeunes pour le développement économique et la stabilité à long terme. Il a notamment contribué à l'obtention de résultats sur le plan des politiques, y compris l'élaboration

⁶ Voir *MDG Achievement Fund, Final Evaluation, South Sudan: Youth, Employment and Migration (Dec. 2012)*; voir aussi <http://www.mdgfund.org/fr/program/cr-er-des-opportunit-s-pour-l-emploi-des-jeunes-au-soudan-du-sud>.

d'un projet de politique des jeunes, l'appui à la conduite d'une enquête sur le marché du travail urbain, l'amélioration de l'enseignement et de la formation techniques et professionnels pour la politique de l'emploi, et l'élaboration de la stratégie de coopération nationale. Les questions relatives à la jeunesse étaient intégrées dans les quatre piliers du premier plan de développement national – Plan de développement du Soudan du Sud pour 2011-2013, dans le PNUAD 2012-13, et dans le Plan d'appui à la consolidation de la paix des Nations Unies.

C. Protection sociale

65. La disparition de la protection sociale, qui dépend généralement de l'appui du gouvernement, est l'une des conséquences les plus importantes des situations de crise, qu'elles découlent d'un conflit ou d'une catastrophe, même si le mécanisme de rétablissement de la protection sociale peut différer dans ces deux cas. Certaines catégories de population sont particulièrement vulnérables à la perte de la protection sociale en situation de crise. L'OIT travaille avec toutes ces catégories dans le cadre de ses activités ordinaires, mais ses travaux peuvent prendre une ampleur particulière lorsque ces populations sont confrontées à une crise. Les besoins sociaux, y compris l'appui en nature, l'accès aux services de santé essentiels et une sécurité de revenu minimale permettant d'assurer la survie et la vie dans des conditions dignes sont des éléments clés de la réponse aux crises – immédiate et à plus long terme. Les personnes qui étaient déjà vulnérables avant la crise, telles que les personnes âgées, les personnes handicapées, les personnes souffrant de maladies chroniques et les personnes vivant avec le VIH et le sida sont plus gravement touchées en cas de crise: leurs besoins spécifiques en matière de soins médicaux ne sont pas satisfaits, ce qui accroît leur vulnérabilité. Bon nombre d'entre elles finissent par mendier lorsque leurs familles et communautés se retrouvent en situation d'insécurité alimentaire et ne parviennent pas à satisfaire les besoins les plus élémentaires de leurs ménages.

66. Dans ces situations, il convient de prendre des mesures pour rétablir ces services aussi rapidement que possible. Des mesures précoces devraient notamment être prises pour assurer un revenu de base, y compris par le biais de transferts en espèces, aux catégories de population défavorisées et marginalisées ainsi qu'aux personnes dont l'emploi ou les moyens de subsistance ont été interrompus par la crise.

67. Il peut être nécessaire de développer les petits programmes locaux de protection sociale qui ont été mis en œuvre au début de la phase de transition, pour répondre aux besoins liés au chômage et à la protection sociale. Durant cette phase, l'OIT peut aussi avoir à élargir les catégories de travailleurs directement ciblées par la création d'emplois immédiate pour inclure d'autres groupes nécessitant une attention particulière. Les groupes bénéficiaires qui incluaient les anciens combattants, les personnes déplacées et les enfants soldats peuvent désormais englober les jeunes, les femmes chefs de famille (voire, dans certains cas, les hommes se retrouvant à la tête d'une famille monoparentale du fait de la crise), les personnes handicapées et les enfants affectés par le conflit. L'expérience indique aussi que l'emploi et les moyens de subsistance doivent être intégrés assez tôt dans les processus d'évaluation, de planification et de conception. Les points de départ peuvent être les accords de paix, les évaluations post-catastrophe et le processus de planification et de mobilisation de fonds du Groupe mondial sur le relèvement accéléré, la portée des financements devant être renforcée.

68. Lorsque l'aide gouvernementale est interrompue, les opérations complexes sont parmi les premières à disparaître. Le rétablissement ou le renforcement du système de versement des prestations de sécurité sociale doit faire partie des premières priorités.

Cela concerne en particulier tous les aspects de la sécurité sociale qui visent à rétablir le revenu de base de ceux qui en ont été privés, y compris les retraités, et de ceux qui ont été blessés ou ont contracté des maladies au travail. Il faudra également garantir que ces systèmes sont efficaces dans le traitement des suites de la crise pour ceux qui ont perdu leur emploi ou qui ont été blessés ou handicapés pendant la crise.

69. Les services sociaux sont aussi assurés via d'autres types d'infrastructures, telles que celles qui fournissent les soins de base et d'autres services. La destruction des hôpitaux et des dispensaires, par exemple, prive non seulement la population des services qu'ils fournissent mais signifie aussi une perte d'emploi pour les personnes qui y travaillent.

70. La phase de reconstruction peut être un moment adéquat pour envisager des actions de plus longue portée telles que la restauration, la création ou le renforcement d'un système de socles de protection sociale, en tenant compte de la recommandation n° 202. C'est aussi un élément très important de la préparation et de l'état de préparation. Lorsque des socles de protection sociale sont en place, les effets de la crise sont généralement moins graves et moins durables que lorsque la population n'a aucun système sur lequel s'appuyer en cas de perte d'emploi et d'autres sources de revenu et de protection.

71. Au titre de l'assistance fournie par le BIT dans ce domaine, on peut citer les programmes de l'OIT sur la prévention de la grippe et la capacité d'intervention en cas de pandémie, mis en œuvre principalement en Thaïlande et en Indonésie entre 2006 et 2009, dans le cadre desquels un ensemble d'outils a été mis au point et diffusé pour aider les mandants à accroître la résilience, atténuer le risque et jeter les bases d'un redressement rapide. Les activités de l'OIT ciblaient les PME, qui sont par nature moins équipées pour faire face à des événements imprévus comme une pandémie, en particulier dans les pays en développement. L'OIT a aidé ses mandants à élaborer et à adopter une approche multisectorielle de la prévention et de l'état de préparation en cas de pandémie, comprenant un dispositif d'intervention pour soutenir les entreprises et aider les personnes les plus touchées grâce à des politiques et des régimes d'indemnisation spécifiques. L'OIT a aussi encouragé les bonnes pratiques collectives, fourni des conseils aux travailleurs sur les moyens d'améliorer les normes de sécurité et de santé, et aidé à mener des activités de sensibilisation dans les entreprises. Une relation de coopération particulièrement productive s'est nouée avec l'Union internationale des travailleurs de l'alimentation, de l'agriculture, de l'hôtellerie-restauration, du tabac et des branches connexes (UITA), qui a participé à l'organisation d'ateliers pour les travailleurs et d'activités visant le renforcement des moyens d'action des commissions sur la sécurité et la santé au travail en Thaïlande.

72. Au Niger, suite à des épisodes répétés de sécheresse, d'inondation et de famine, le gouvernement reçoit une aide humanitaire de grande ampleur et tente de rationaliser et de mieux utiliser les ressources afin de définir comment renforcer au mieux le système de protection sociale. L'initiative «Les Nigériens nourrissent les Nigériens» est un programme phare dans toute l'Afrique pour la FAO, le PAM et d'autres composantes du système des Nations Unies. Le dialogue national organisé par l'OIT sur les socles de protection sociale au Niger contribue à une plate-forme de planification des politiques coordonnée pour les nombreux partenaires de développement travaillant dans le pays, le but étant d'aider les institutions nationales à définir des réformes pratiques dans les domaines juridique, budgétaire et institutionnel, qui produiront des résultats sociaux et économiques tangibles. L'OIT pilote le cadre de coordination général et codirige les programmes de protection sociale pour les personnes en âge de travailler par le biais de programmes de travaux publics et de réformes visant à garantir l'accès à la santé et la

sécurité du revenu des personnes âgées. D'autres pays d'Afrique subsaharienne touchés par des crises mènent des actions similaires pour stimuler le dialogue social aux fins de l'établissement de socles nationaux de protection sociale, dont le Mozambique, la Namibie, la République-Unie de Tanzanie et le Togo.

D. Dialogue social et rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs

73. Le dialogue social est évidemment un principe directeur des travaux de l'OIT dans tous les domaines, y compris l'état de préparation aux catastrophes, les secours et le redressement. Pour faire en sorte que ces activités répondent aux besoins de toute la population, la stabilité sociale et économique, le redressement et la résilience devraient être encouragés par le biais du dialogue social. L'implication des organisations d'employeurs et de travailleurs est l'un des avantages que l'OIT apporte à ces travaux – ce sont elles qui se trouvent en première ligne des situations de crise et l'OIT leur permet de tirer parti de leur expérience et d'apporter une contribution unique dans le cadre de la réponse aux crises. Lorsque les mandants de l'OIT ont été affaiblis, des actions rapides doivent être prises pour instaurer un environnement favorable à l'établissement, au rétablissement ou au renforcement d'organisations d'employeurs et de travailleurs.

74. L'une des principales mesures qui peuvent être prises consiste à encourager l'inclusion de l'état de préparation aux catastrophes dans la négociation collective. La négociation collective peut aussi permettre de garantir que les mesures prises pendant la phase de redressement bénéficient à la fois aux travailleurs et aux employeurs.

75. Il est également nécessaire d'encourager la collaboration étroite avec d'autres organisations de la société civile dans ces situations. Si les organisations d'employeurs et de travailleurs sont les principales responsables du dialogue social en ce qui concerne le monde du travail, il existe de nombreuses situations qui couvrent à la fois le travail et la société en général, dans lesquelles les efforts de ces organisations se renforcent mutuellement.

76. Le rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs est à la base même de l'OIT: l'implication des employeurs et des travailleurs dans la consolidation de la paix à la fin de la première guerre mondiale a fourni un modèle pour l'Organisation et pour le règlement des conflits économiques et sociaux touchant ses mandants.

77. Il arrive que les organisations d'employeurs et de travailleurs soient inexistantes ou très faibles, soit en raison d'une atmosphère politique et économique souvent source de conflits, soit à cause d'un effondrement économique ou social, et c'est l'une des situations auxquelles il convient de remédier. Les programmes de l'OIT peuvent favoriser l'établissement ou le rétablissement de ces organisations, comme cela a été le cas par exemple en Somalie pour les organisations de travailleurs, et au Timor-Leste pour les organisations d'employeurs.

78. Les employeurs et leurs organisations jouent souvent un rôle important dans la gestion des catastrophes. Les organisations d'employeurs au Japon et en Nouvelle-Zélande sont expérimentées en termes de programmes et pratiques d'aide au redressement après une catastrophe. La Confédération des employeurs des Philippines met actuellement en œuvre des plans de préparation aux catastrophes et de continuité des opérations. En Bosnie-Herzégovine, les organisations d'employeurs ont coopéré avec le gouvernement dans le cadre du redressement après les inondations de 2014. L'expérience de la Bosnie-Herzégovine montre que l'implication d'organisations

d'employeurs efficaces est nécessaire car les gouvernements et les organisations internationales axent leurs activités d'aide sur les besoins élémentaires des victimes, le logement, l'élimination des mines, l'eau et l'assainissement, négligeant souvent les dommages causés à l'économie et aux entreprises. Les organisations d'employeurs peuvent veiller à ce que ces dommages aussi soient évalués rapidement et précisément. Au Liban et en Jordanie, les organisations d'employeurs ont participé au traitement des questions liées aux réfugiés soulevées par le conflit en République arabe syrienne. Les crises et les catastrophes peuvent aussi entraîner une réorganisation de la représentation des entreprises. Ainsi, en Haïti, après le tremblement de terre, des employeurs ont mis sur pied un «Forum économique du secteur privé» au sein duquel ils ont coordonné leurs actions de représentation et leurs propositions vis-à-vis du gouvernement et des institutions internationales. Dans ce contexte, les employeurs haïtiens ont lancé une campagne visant à créer 300 000 emplois dans le secteur textile dans un délai de huit ans.

79. L'OIT a aussi travaillé avec des organisations d'employeurs dans des situations très difficiles, notamment en Afghanistan. Ces organisations possèdent une meilleure structure organisationnelle et reçoivent en général davantage de fonds pour le développement que les organisations de travailleurs. Elles ont un rôle essentiel à jouer s'agissant de soutenir le développement du secteur privé, qui est évidemment l'un des éléments clés de la création d'emplois et de la stabilité dans les pays touchés par un conflit ou une catastrophe. Les employeurs ont un rôle important à jouer dans le développement de l'économie de ces Etats, y compris en fournissant des services consultatifs techniques à leurs membres, en contribuant à la formalisation de l'économie informelle, en fournissant des informations sur la législation, les droits et les obligations en matière de travail, et en encourageant le développement économique local ainsi que l'essor des PME.

80. En situation de crise, le rôle des organisations de travailleurs est tout aussi important, même s'il prend généralement une forme différente. Dans bon nombre de pays en crise, en particulier en situation de conflit, les syndicats peuvent être la seule structure nationale – à l'exception des forces armées – à survivre, notamment après des conflits prolongés. Dans ces situations, il est essentiel que les syndicats participent au dialogue social pour contribuer aux délibérations nationales concernant le redressement et garantir que les besoins des travailleurs ne sont pas perdus de vue dans le contexte de la reprise économique et sociale. Dans certains cas, les syndicats fournissent aussi une aide immédiate. A cet égard, on peut citer par exemple les efforts déployés par la Confédération japonaise des syndicats (RENGO) en réponse à la grande catastrophe provoquée par le tremblement de terre à l'est du Japon. En mars 2011, elle a créé l'équipe spéciale de secours RENGU et au cours des six mois suivants elle a mené des activités d'aide, y compris en collectant des dons pour l'aide humanitaire et en appelant, au sein de l'organisation RENGU, à la fourniture de matériel de secours et à l'envoi de volontaires (environ 35 000 personnes sur six mois)⁷. Dans une situation similaire, après le tremblement de terre en Haïti, la Confédération syndicale internationale (CSI) a soutenu et accru l'aide immédiate fournie par ses affiliés de République dominicaine. Comme indiqué dans le communiqué de la CSI:

Dès les premières heures suivant le séisme, les organisations dominicaines ont envoyé vivres, eau et médicaments à Port-au-Prince. L'apport solidaire transmis immédiatement par la CSI s'est ajouté aux dons qu'avec leurs fédérations professionnelles, elles ont réussi à récolter.

...

⁷ Japanese International Labour foundation, disponible à l'adresse suivante: <http://www.jilaf.or.jp/eng/mbn/2012/093.html>.

La délégation syndicale a été reçue et assistée à la frontière par les syndicalistes haïtiens pour se rendre ensuite à Port-au-Prince. Ce convoi a été suivi peu après d'un autre convoi avec à son bord du personnel médical et des volontaires bénévoles⁸.

81. Les syndicats ont souvent des faiblesses organisationnelles et structurelles, ce qui constitue l'une des principales difficultés rencontrées dans ces situations. Les interventions de l'OIT en Afghanistan ont démontré que les syndicats ont besoin et tentent de renforcer leurs capacités en ce qui concerne la compréhension de leur rôle et le renforcement des mécanismes démocratiques, ainsi que des mécanismes d'administration et de gestion syndicale. En Afghanistan, les organisations de travailleurs ont participé à un dialogue tripartite sur la réforme du droit du travail, à l'élaboration et à l'établissement d'un mécanisme de règlement des différends et à la rédaction d'une liste des secteurs dangereux. Elles sont aussi intervenues dans l'identification des cas de travail des enfants dans les briqueteries et ont aidé à organiser des inspections sur le terrain.

82. Une intervention récente en Guinée a montré que les syndicats pouvaient jouer un rôle positif dans la prévention et le règlement des conflits armés violents, car ils comprennent le contexte local. Les syndicats guinéens ont joué un rôle crucial entre 2006 et 2008, à une période où ont eu lieu des grèves et des manifestations de grande ampleur qui ont fait des douzaines de morts. Ces manifestations et grèves étaient liées à l'érosion du pouvoir d'achat et au non-respect de la primauté du droit et de la démocratie. Dans ce cas, la contribution des syndicats a notamment consisté à réaliser un diagnostic de la situation en évaluant les lacunes de formation et de qualification, afin de garantir que les solutions proposées pour prévenir les crises tiennent compte des causes fondamentales de la crise. Par la suite, la Confédération nationale des travailleurs guinéens a demandé l'aide de l'OIT pour former les dirigeants syndicaux nationaux dans les pays en situation de conflit ou proches de pays en situation de conflit, ce qui a abouti à l'élaboration d'un manuel de formation à l'intention des syndicats.

E. Droit du travail, administration du travail, services de l'emploi et informations sur le marché du travail

83. Parmi les victimes des crises figure souvent le système de droit du travail et d'administration du travail, or sans ce cadre juridique et administratif la création et le maintien d'emplois décents sont impossibles. Il est donc extrêmement important de rétablir la primauté du droit et d'assurer la protection à la fois des travailleurs et des employeurs.

84. Dans le contexte d'une sortie de crise, il est notamment nécessaire de s'assurer qu'il existe une législation du travail en vigueur et qu'elle est appliquée, afin de renforcer le droit à un travail décent. Cela permet aux employeurs d'exercer leurs activités dans une atmosphère pacifique, dans laquelle ils ont connaissance de leurs propres droits et obligations. Dans certains cas, l'effet des lois est suspendu pour des raisons d'urgence, et cela peut inutilement concerner la législation du travail. Dans un certain nombre de pays, le processus de redressement peut être l'occasion d'examiner et de mettre à jour la législation du travail existante afin qu'elle réponde mieux à une situation nouvelle et en évolution. En outre, lorsque la législation du travail n'est pas appliquée, cela peut permettre aux personnes profitant du conflit ou de la catastrophe d'agir impunément, notamment pour ce qui concerne le travail forcé, le travail des enfants et la traite d'enfants ou de travailleurs – des phénomènes trop fréquents dans ces

⁸ CSI, disponible à l'adresse suivante: <http://www.ituc-csi.org/haïti-l-aide-syndicale-arrive-sur?lang=fr>.

situations, qui peuvent avoir des conséquences à long terme sur la façon dont les principes fondamentaux sont respectés par les pays.

85. L'administration du travail, y compris l'inspection du travail, est déjà faible dans de nombreux pays touchés par des conflits ou des catastrophes. Souvent, les interventions de secours et de redressement doivent examiner les arrangements existants et antérieurs, et garantir que les mesures nécessaires sont en place même lorsque les actions nationales et l'aide internationale ne mettent guère l'accent sur l'administration du travail. Ce phénomène est exacerbé car les intérêts des travailleurs sont souvent négligés dans les situations d'urgence.

86. Un système solide d'administration du travail est indispensable, en particulier en temps de crise, pour mettre en contact les personnes qui recherchent un emploi et celles qui en offrent un, fournir des prestations de sécurité sociale et collecter les informations nécessaires au fonctionnement du monde du travail. Par exemple, suite à l'Accord de paix global, l'OIT a aidé, depuis 2007, le ministère du Travail au Soudan du Sud avant l'indépendance du pays, par le biais d'un projet visant à améliorer l'efficacité des institutions et systèmes de la fonction publique (y compris les systèmes de communication et d'information) ainsi que des fonctionnaires. Le projet a facilité la révision de la loi soudanaise sur le travail par le biais d'une série de consultations des parties prenantes ayant rassemblé le ministère du Travail, le syndicat et la chambre de commerce, ainsi que des organisations de la société civile et des organisations confessionnelles. Au Népal, après une décennie d'insurrection armée et de profonde instabilité politique, l'OIT a aidé les représentants des employeurs et des travailleurs à améliorer le cadre des relations professionnelles, qui avait été mis à rude épreuve au cours du conflit armé prolongé. Le conflit avait durement touché les secteurs commerciaux et industriels, ce qui avait entraîné un ralentissement considérable de la croissance économique. Néanmoins, les représentants des employeurs et des travailleurs ont été activement impliqués dans le dialogue social visant à réformer la législation du travail. A la demande du gouvernement népalais et des partenaires sociaux, l'OIT a engagé des activités d'appui technique à la réforme de la gouvernance du marché du travail aux environs de 2003, alors que le pays était ravagé par la guerre. En octobre 2014, faisant preuve d'une ténacité incontestable, les mandats de l'OIT au Népal sont finalement convenus d'un projet commun de nouvelle loi sur le travail à présenter au Parlement. A présent, les parties prenantes ont bon espoir que la nouvelle loi sur le travail, une fois adoptée, créera les conditions nécessaires à l'augmentation des investissements et de la croissance économique et garantira les principes et droits fondamentaux au travail.

87. Dans ses domaines de compétence, l'administration du travail est une source d'information majeure pour le gouvernement, les employeurs et les travailleurs, et il s'agit d'un intermédiaire actif dans la prévention et le règlement des litiges liés au travail. Elle fournit aussi des solutions efficaces pour répondre à l'évolution des besoins de ses utilisateurs, et bon nombre de pays ont réaffirmé sa valeur. Par ailleurs, les employeurs comme les travailleurs demandent généralement que les ministères du Travail et les services d'inspection bénéficient de ressources de meilleure qualité, afin de promouvoir l'équité et l'égalité des chances et de concrétiser le travail décent. Comme l'a noté la Conférence internationale du Travail dans une discussion sur l'administration du travail en 2011, les fonctions de l'administration du travail incluent la protection du travail en général, l'emploi, les relations professionnelles et les services à fournir aux partenaires sociaux. Elles couvrent aussi des domaines tels que la sécurité et la santé au travail, la sécurité sociale, les mécanismes de fixation du salaire minimum, et la mise en valeur des ressources humaines. Ces systèmes devraient être établis en tenant compte de la

convention de l'OIT (n° 150) et de la recommandation de l'OIT (n° 158) sur l'administration du travail, 1978.

88. L'une des composantes essentielles de l'administration du travail est l'inspection du travail, régie à l'OIT par les conventions n° 81 et 129. Une fois que des lois sont en place, ce département spécialisé du gouvernement peut faciliter l'application de la législation et aider les PME en leur fournissant des conseils sur la façon de lancer et de poursuivre leur activité de manière productive tout en respectant la loi.

89. Les services de l'emploi, visés par la convention (n° 88) et la recommandation (n° 83) sur le service de l'emploi, 1948, méritent une attention particulière en période de redressement. Dans le cadre de l'aide, l'une des premières mesures à prendre consiste souvent à mettre en place des services d'emploi d'urgence pour permettre aux populations locales de tirer parti des possibilités d'emploi créées par les investissements de redressement. Lorsqu'ils cherchent des solutions rapides pour répondre aux priorités en matière d'assistance, les gouvernements et les organismes d'aide se tournent parfois vers des travailleurs non locaux et étrangers, empêchant ainsi les populations les plus touchées par la crise d'avoir accès à ce qui pourrait être une source solide et durable d'emplois dans le cadre des activités de redressement. Les services ordinaires de l'emploi doivent aussi être rétablis et renforcés, notamment parce que les économies sortent souvent transformées des crises, d'où l'émergence de nouveaux besoins et possibilités. Il convient d'accorder une attention particulière à la cohérence entre services de l'emploi publics et privés, notamment lorsqu'il s'agit du placement des réfugiés et des migrants, et donc à la réglementation des agences d'emploi privées, en tenant compte de la convention (n° 181) et de la recommandation (n° 188) sur les agences d'emploi privées, 1997.

90. Sans un système fonctionnel de collecte et de collation d'informations sur le marché du travail, les gouvernements ne peuvent prendre de décision éclairée sur la manière d'organiser et de répartir les ressources et les efforts dans le cadre du processus de redressement.

F. Droits, égalité et non-discrimination

91. Le rôle des droits de l'homme et du respect des normes internationales du travail est un élément crucial des travaux de préparation et de réponse aux crises menés par l'OIT. En situation de crise, les droits de l'homme deviennent particulièrement vulnérables et la perte de protection peut toucher les notions fondamentales d'égalité et le respect des droits d'organisation et de négociation des travailleurs et des employeurs, et aboutir à des situations de travail forcé et obligatoire et de travail des enfants. Les droits les plus vulnérables varient selon le type et la durée de la crise, et les réponses apportées devraient toujours garantir que les droits sont respectés ou rétablis, le cas échéant. Différentes catégories de droits sont examinées séparément ci-après, mais il convient de garder à l'esprit que les droits se renforcent mutuellement et sont cohérents entre eux, et que tous doivent être pris en considération.

92. En temps de crise, la préoccupation principale est d'assurer l'égalité de traitement, et d'accorder une attention spécifique aux catégories de population que la crise a rendues particulièrement vulnérables.

93. *Egalité entre hommes et femmes et crise*⁹. Comme indiqué dans la Politique des Nations Unies:

Les conflits et la violence touchent aussi bien les femmes que les hommes, mais ils les affectent de manière différente. Les changements sociaux provoqués par la guerre – y compris les déplacements de populations – bouleversent les rôles normatifs dévolus à chaque sexe et peuvent influencer profondément sur les stratégies de subsistance utilisées par les femmes et les hommes au lendemain de la guerre. Un conflit armé peut avoir pour conséquence d'empêcher des personnes de gagner leur vie, mais il peut aussi les mettre dans l'obligation d'acquérir de nouvelles compétences. Il s'avère que si, en temps de conflit, les femmes ont la possibilité d'exercer des activités qui étaient considérées auparavant comme exclusivement réservées aux hommes, ceux-ci sont généralement moins enclins, une fois le conflit terminé, à accepter un travail effectué habituellement par les femmes¹⁰.

94. Le sort particulier des femmes en temps de crise relève de la priorité donnée par l'OIT – et de fait par le système international en général – au retour à la normale des situations nationales et à la promotion du développement futur. En situation de crise, les femmes rencontrent de multiples difficultés. Du fait de la division du travail par sexe dans les ménages et dans l'économie, bon nombre de femmes sont, en particulier durant les crises, moins à même de contrôler les ressources et les processus de réponse pertinents. En cas de catastrophe, les femmes dépourvues de droits fonciers ou qui cultivent de petits lopins de terre sont plus vulnérables et peuvent être forcées de quitter leurs terres. Les arrangements en matière de terres et de travail étant généralement négociés par des hommes, dans beaucoup de sociétés les femmes perdent l'accès à ces deux éléments si elles ne disposent pas d'un homme pour les représenter. Dans toute crise, les conditions de travail des femmes se détériorent. Leur charge de travail augmente considérablement du fait des dommages causés à l'infrastructure, au logement et aux lieux de travail; de la nécessité de compenser le déclin du revenu familial et des services sociaux; et des soins qu'elles dispensent aux enfants orphelins, aux personnes âgées et aux personnes handicapées. Cela limite aussi leur mobilité et le temps dont elles disposent pour créer des revenus. Les tendances démographiques et la structure des ménages changent, en particulier après les conflits, et les femmes deviennent souvent les seules sources de revenus et de soins du foyer. Dans divers pays, ces femmes chefs de famille ont été la cible de beaucoup d'activités de redressement menées au niveau national¹¹. En temps de crise, l'éducation se détériore principalement pour les filles en raison du resserrement du budget familial et du nombre croissant de tâches qui leur sont demandées, et les possibilités des femmes sont encore amoindries par la baisse de leur participation à la vie politique et la réapparition de comportements patriarcaux traditionnels.

95. Du fait de la détérioration de l'ordre public qui accompagne la crise, les femmes sont aussi particulièrement exposées à la violence, et les viols collectifs et les enlèvements sont utilisés comme armes de guerre. Les difficultés liées à la crise s'ajoutent aux faiblesses préexistantes et les accentuent.

96. Les crises peuvent durer des années avant d'être résolues, ce qui renforce la détérioration de la condition des femmes. Par exemple, dans le territoire palestinien occupé, les femmes souffrent de niveaux élevés de pauvreté et de chômage, les réfugiées

⁹ Voir T. Tutnjivic: *Gender in Crisis Response: A Guide to the Gender-Poverty-Employment Link* (Genève, BIT, 2003).

¹⁰ Politique des Nations Unies, *op. cit.*, annexe 2, p. 53.

¹¹ Il convient de noter que bon nombre de problèmes se posent aux ménages dirigés, après une crise, par un homme seul, mais qu'ils sont généralement différents.

étant particulièrement vulnérables. Un programme conjoint ¹² de six institutions des Nations Unies dont l'OIT a été mis en œuvre entre 2009 et 2013 avec des partenaires de la société civile, du secteur privé et des institutions gouvernementales, adoptant une approche basée sur les droits et agissant à trois niveaux stratégiques: au niveau de la population, au niveau infranational et au niveau du gouvernement central. Le projet promouvait l'autonomisation sociale, économique et politique des femmes et œuvrait à réduire la violence sexiste en encourageant la participation des femmes à la vie politique, en augmentant leurs possibilités d'emploi décent et productif, et en améliorant leur accès à la protection et à la justice. Parmi les résultats obtenus figurent l'établissement de mécanismes gouvernementaux permettant d'autonomiser les femmes et de promouvoir des activités rémunératrices pour elles, et la formation de juges, d'avocats et de fonctionnaires à la protection et à la promotion de leurs droits. Malgré ces efforts, le taux d'activité des femmes en Cisjordanie et à Gaza était de 17,3 pourcent en 2013, soit bien en deçà du taux moyen dans les pays arabes, et l'un des taux les plus faibles au monde ¹³.

97. Les femmes sont aussi des moteurs du redressement. Elles font preuve de résilience et d'ingéniosité dans des conditions extrêmes, d'autonomie et de volonté d'entreprendre des travaux communautaires proactifs. Elles sont généralement le dernier filet de sécurité d'une société. Les crises peuvent être l'occasion de surmonter les obstacles liés aux différences entre les sexes tout au long du processus de redressement. Les rôles traditionnellement inégaux des hommes et des femmes évoluent souvent pendant les crises, les individus s'éloignant du rôle qui leur est socialement attribué dans le cadre des stratégies de réponse. En accomplissant des tâches typiquement «masculines», en créant de petites entreprises, en participant aux discussions relatives à la reconstruction et en acquérant des connaissances supplémentaires lorsqu'elles sont déplacées, les femmes deviennent plus autonomes en termes d'indépendance économique, de capacité à exercer un rôle de soutien de famille, de prise de décisions et de position sociale. L'évolution positive des rôles traditionnels a besoin et mérite d'être encouragée, de véritables moyens d'action devant être consacrés à l'aide au redressement. La formation dispensée aux femmes ne devrait pas renforcer les fonctions traditionnelles – couture, cuisine, entre autres – mais plutôt tenir compte des nouvelles possibilités sur le marché du travail et s'appuyer sur les changements qui se sont produits. En temps de crise, l'aide devrait aussi viser les femmes travaillant à domicile ou dans le secteur informel, qui sont souvent invisibles. Les femmes doivent être présentes dans les négociations de paix, dans la planification et la mise en œuvre de la reconstruction et dans d'autres processus de redressement, dans les structures de prise de décisions et les gouvernements de transition. Cela permet de favoriser le développement d'une économie, d'un marché du travail et d'un environnement social et juridique favorables aux femmes. A plus long terme, le redressement devrait tirer parti de ces changements et éviter le retour aux modèles d'avant la crise ou à des structures encore moins favorables, de façon à permettre le progrès à la fois des femmes et des hommes, et de réduire leur vulnérabilité face aux crises.

98. Il est nécessaire d'enrayer les répercussions négatives des nouveaux rôles des hommes et des femmes. Dans certaines situations, le fait que les femmes réalisent des tâches agricoles auparavant réservées aux hommes a entraîné une augmentation de la violence domestique et des divorces lorsque le mari revient de la guerre. Dans d'autres cas, les hommes qui ont fait partie des forces armées et retrouvent leur foyer à l'issue

¹² Une description détaillée est disponible à l'adresse suivante: http://www.mdgfund.org/fr/program/egalite_hommeffemmesociauxpolitiquesetéconomiquesdanslesterritoirespalestiniensoccupés.

¹³ Bureau central de statistique palestinien: http://pcbs.gov.ps/site/lang__en/881/default.aspx#Labour.

d'un conflit souhaitent reprendre leurs activités antérieures – les femmes risquent donc de se voir ôter leurs nouvelles responsabilités.

99. *Handicaps.* Après un conflit, l'une des principales difficultés de la pleine réintégration consiste à reconvertir les personnes qui ont été blessées et sont donc partiellement handicapées. L'OIT a mené des projets dans ce domaine, visant notamment les anciens combattants handicapés dans un certain nombre de pays et territoires dont l'Afghanistan, l'Angola, la Bosnie-Herzégovine, le Cambodge, l'Éthiopie, le Mozambique, la Namibie, le territoire palestinien occupé et le Zimbabwe. Les projets mis en œuvre dans ces pays ont permis d'aider les gouvernements, les organismes, les organisations non gouvernementales locales et les organisations de personnes handicapées à dispenser des formations professionnelles, principalement au sein de centres de formation professionnelle traditionnels mais aussi dans des centres de réhabilitation spécialisés. Dans certains cas, les programmes sont assortis d'activités de conseil et de réhabilitation, particulièrement importantes pour les personnes les plus gravement handicapées ou souffrant de traumatismes psychologiques profonds. Chaque fois que possible, les projets tirent parti de la reconstruction des infrastructures pour fournir des emplois adaptés aux personnes handicapées; ils encouragent l'adoption de mesures visant à améliorer l'accessibilité des structures physiques aux personnes handicapées et à leur offrir les meilleures opportunités d'emploi possibles afin de renforcer leur autonomie, leur estime de soi et leur capacité de création de revenus. Dans certains cas, l'OIT a œuvré à l'élaboration et à l'acquisition de prothèses permettant aux individus de reprendre le travail, et a aidé ces personnes à se reconvertir afin de pouvoir utiliser au mieux ces appareils. Un travail auprès des employeurs est aussi nécessaire pour veiller à ce que les travailleurs concernés ne fassent pas l'objet de discriminations dans le processus de recrutement ou dans les conditions d'exécution de leur travail ¹⁴.

100. En outre, les personnes qui étaient déjà vulnérables avant la crise – personnes vivant avec le VIH et le sida, personnes handicapées ou personnes souffrant de maladies chroniques – sont gravement affectées lorsqu'une crise éclate: leurs besoins spécifiques en matière de soins médicaux ne sont pas satisfaits et leur vulnérabilité augmente. Dans bien des cas, leurs familles et leurs communautés sont en situation d'insécurité alimentaire et ne peuvent répondre aux besoins les plus élémentaires de leurs ménages.

101. Les principales normes de l'OIT sur les travailleurs handicapés sont la convention (n° 159) et la recommandation (n° 168) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983, qui complète la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées.

102. *Minorités et peuples indigènes et tribaux.* Il est important que les mesures prises pour prévenir et surmonter les crises visent toutes les catégories de la population nationale. Cependant, les minorités et les peuples indigènes et tribaux sont souvent exclus des processus de planification et de préparation, et subissent souvent les conséquences les plus graves des crises découlant de conflits ou de catastrophes.

103. La discrimination et l'exclusion qui en résulte peuvent être l'une des causes principales des troubles sociaux qui aboutissent à des conflits internes, et les programmes plus larges conçus pour remédier à ces situations sont donc importants à la fois pour la prévention et la réintégration. Cela fait partie intégrante des programmes de l'OIT sur l'élimination de la discrimination visant particulièrement les populations

¹⁴ En ce qui concerne les handicaps, voir BIT: *Economie informelle et travail décent: Guide de ressources sur les politiques, soutenir les transitions vers la formalité*, chap. 6.3 «Handicap: des approches inclusives pour un travail productif» (Genève, 2013); et BIT: *Autonomisation des personnes handicapées pour le développement rural* (2011).

rurales et agricoles et les zones isolées, qui souvent ne sont pas pleinement intégrées dans les réseaux nationaux d'enseignement et de formation et dans la supervision des normes du travail. Des programmes spéciaux de l'OIT sur les peuples indigènes et tribaux, menés en collaboration avec beaucoup d'autres organes du système des Nations Unies, sont aussi consacrés à ces thématiques.

104. Il arrive que des peuples indigènes et tribaux se retrouvent impliqués dans des conflits plus localisés, en raison d'incursions de personnes non indigènes sur leur territoire traditionnel – en cas de guerre liée à la drogue ou de guérilla, par exemple –, ou qu'ils soient affectés par des projets de développement. Parmi de nombreux exemples, on peut relever une observation figurant dans le rapport de 2013 de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, adressée à la Colombie concernant la mise en œuvre de la convention n° 169, qui rend compte des mesures positives prises par le gouvernement pour remédier à une situation de ce type:

La commission note qu'un mécanisme spécial a été défini pour protéger les droits territoriaux des groupes ethniques vulnérables face à la violence et/ou aux effets négatifs de la construction et/ou la mise en œuvre de mégaprojets économiques de monoculture, d'exploitation minière, touristique ou portuaire. En outre, donnant suite aux ordonnances rendues par la Cour constitutionnelle dans le dossier n° 004 de janvier 2009, le ministère de l'Intérieur a également mis au point un itinéraire méthodologique afin d'élaborer un plan de sauvegarde ethnique.

105. Un rapport récent de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC)¹⁵ a indiqué ce qui suit:

Les conflits locaux liés au contrôle et à l'utilisation du territoire et des ressources naturelles deviennent fréquents dans toutes les régions du monde, y compris les pays d'Amérique latine. L'émergence de conflits peut être un symptôme du manque de reconnaissance des droits territoriaux des peuples indigènes et des lacunes qui subsistent en ce qui concerne leur mise en œuvre. ... De nombreux obstacles continuent d'empêcher la pleine jouissance des droits des peuples indigènes, notamment des entraves à l'exercice des droits relatifs aux territoires et ressources traditionnels, de graves actes de violence et de déplacement forcé liés à des projets économiques de grande ampleur, et la suppression des organisations indigènes et des formes traditionnelles de gouvernement.

Tous les pays d'Amérique latine ont, ces dernières années, connu une augmentation des conflits liés au contrôle et à l'utilisation du territoire et des ressources naturelles. L'expansion des secteurs primaire et d'exportation dans la région a eu de graves conséquences environnementales, a impliqué une reclassification des espaces et a porté atteinte aux droits, intérêts, territoires et ressources des peuples indigènes. Les différends liés au contrôle des territoires et des ressources naturelles se prêtent facilement au conflit violent mais peuvent être exacerbés dans des contextes d'exclusion politique, de discrimination sociale et de marginalisation économique.

106. Les inégalités et les discriminations liées à l'accès à l'eau et à l'assainissement sont un facteur potentiellement déstabilisant, dans la mesure où les droits humains à l'eau et à l'assainissement sont souvent en conflit avec le statu quo juridique et politique. Il en va de même pour les avantages potentiels de ces droits, comme les droits au travail et à l'éducation, entre autres. Si tel est le cas, le statu quo irait à l'encontre des obligations de l'Etat et enfreindrait ces droits humains. L'OIT fournit une assistance visant à trouver des solutions, souvent dans le contexte de la mise en œuvre de la convention n° 169; à intensifier les consultations impliquant ces peuples dans les négociations de paix; à former les dirigeants indigènes et les administrations nationales sur la façon de travailler

¹⁵ CEPALC: *Guaranteeing indigenous people's rights in Latin America: Progress in the past decade and remaining challenges*, Executive summary, 2014, p. 48.

ensemble; et à mener des activités comme l'enregistrement des terres pour éliminer les sources d'un futur conflit.

107. Un des exemples de ce type concerne le Guatemala. En 1996, l'ONU est convenue de faciliter les négociations de paix entre les belligérants sous réserve que l'accord de paix final soit conforme aux normes internationalement reconnues en matière de droits de l'homme. L'une des priorités du processus de paix était de parvenir à un accord sur l'identité et les droits des peuples indigènes du Guatemala. La convention n° 169 de l'OIT est devenue un instrument juridique essentiel des négociations, en particulier en raison de la prescription selon laquelle les peuples indigènes et tribaux devraient être consultés sur l'élaboration des politiques et programmes concernant leur vie et l'organisation de leurs communautés, et y participer.

108. *Enfants*. Les informations disponibles indiquent qu'un nombre considérable d'enfants sont victimes des crises. Au total, un milliard d'enfants vit dans des zones de conflit et sept millions d'enfants sont des réfugiés. On estime que dans le monde, entre 11,2 et 13,7 millions d'enfants ont été déplacés à l'intérieur de leur propre pays. En 2013, 28,5 millions d'enfants vivant dans des zones de conflit n'allaient pas à l'école primaire ¹⁶.

109. Les crises offrent un terrain favorable au travail des enfants, sous ses pires formes, du fait de la perte des moyens de subsistance, du manque d'accès à l'éducation, du déplacement des populations, de la séparation des enfants et de leur famille et d'autres facteurs. Elles peuvent aussi favoriser le développement de nouvelles formes de travail des enfants (y compris les enfants soldats, les tunnels de contrebande, le ramassage de débris), accroître les risques auxquels les enfants sont déjà exposés au travail – par exemple les travaux agricoles deviennent plus dangereux à cause des mines non explosées –, et augmenter le nombre global de cas de travail forcé. Dans certaines situations, les interventions d'aide humanitaire peuvent conduire au travail des enfants, en particulier si des jeunes ayant dépassé l'âge légal d'admission au travail généralement applicable participent à des travaux de reconstruction dangereux. Cela peut se produire notamment si le besoin urgent de travailleurs va au-delà des normes nationales et internationales en place pour la protection des enfants et des jeunes qui travaillent – il convient de fuir cette tentation même en cas de suspension temporaire de la législation du travail ¹⁷.

110. L'aide aux enfants victimes de conflits constitue une composante majeure des travaux de l'OIT en faveur des enfants. Des dizaines de milliers de garçons et filles sont associés à des forces et groupes armés dans des conflits se déroulant dans au moins 17 pays de différentes régions du monde, en tant que combattants ou pour assurer des tâches de soutien, qui correspondent souvent à du travail forcé et impliquent des abus sexuels ou autres. Le conflit armé est l'une des principales difficultés rencontrées dans la réalisation de l'objectif d'élimination de toutes les pires formes de travail des enfants d'ici à 2016. Le recours à des enfants dans un conflit armé constitue l'une des pires formes de travail des enfants et une violation des droits de l'homme, et peut être un crime de guerre. La convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, désigne le recrutement forcé ou obligatoire des enfants en vue de leur utilisation dans les

¹⁶ Commission européenne – Aide humanitaire et protection civile: *ECHO Factsheet: Children in conflict*, 2014, à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/children_conflict_fr.pdf.

¹⁷ Voir notamment: *Les pires formes de travail des enfants dans des situations de conflit et de post-conflit*, à l'adresse http://www.ilo.org/ipecc/informationresources/WCMS_IPEC_PUB_24339/lang--fr/index.htm; et *Responding to the worst forms of child labour in emergencies*, à l'adresse http://cpwg.net/wp-content/uploads/sites/2/2014/12/Review_Responding_to_WFCL_in_Emergencies_final.pdf.

conflits armés comme l'une des pires formes de travail des enfants. Le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés interdit toute forme de recrutement – volontaire ou obligatoire – d'enfants de moins de 18 ans par des forces et groupes armés. Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale inclut parmi les crimes de guerre, passibles de poursuites individuelles, le fait de procéder à la conscription ou à l'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans dans les forces armées nationales ou de les faire participer activement à des hostilités. Les efforts déployés pour mettre un terme au recrutement d'enfants et libérer les enfants des forces et groupes armés se sont intensifiés au cours de la dernière décennie, dans un certain nombre d'organisations internationales et en dehors. Le traitement de cette violation des droits fondamentaux est une préoccupation et une obligation de l'OIT depuis l'entrée en vigueur de la convention n° 182 en 2000.

111. Une fois libérés et de retour dans leurs familles et communautés, les anciens enfants soldats sont confrontés à de nombreuses difficultés d'ordre physique, social, psychosocial, éducatif et économique. Les programmes mis en place pour favoriser la réintégration des enfants dans la vie civile et empêcher le recrutement permettent d'encourager l'acceptation par la communauté, de mettre en place des services de santé et psychosociaux et d'appuyer l'éducation; cependant, ils se heurtent à de nombreuses difficultés s'agissant d'offrir aux enfants plus âgés des possibilités de formation et d'emploi durable. Les programmes peuvent ne pas être pleinement adaptés aux besoins des jeunes, ce qui limite leur potentiel, renforce un cercle vicieux de pauvreté et d'exclusion sociale, et expose les jeunes à l'exploitation, à la criminalité, à la violence et au réenrôlement. Cette lacune économique dans les efforts de prévention et de réintégration résulte, entre autres, d'un déficit d'attention et de financements appropriés ainsi que d'un manque de connaissances concernant la conception et la mise en œuvre d'interventions efficaces.

112. L'approche de l'IPEC pour empêcher le recrutement des enfants à risque et assurer la réinsertion durable des enfants auparavant associés à des forces et groupes armés est axée sur la fourniture de possibilités d'emploi durable aux enfants en âge légal de travailler. L'objectif est d'optimiser la valeur ajoutée par l'OIT dans le domaine du développement des compétences et de l'aide à l'emploi. Ainsi, l'OIT complète les interventions d'autres organismes impliqués dans la libération des enfants et dans d'autres aspects de leur réintégration. L'OIT a mis en œuvre des projets afin d'appuyer la réintégration économique des enfants libérés des forces et groupes armés et d'empêcher le recrutement d'enfants à risque au Burundi, en Colombie, au Congo, en République démocratique du Congo, aux Philippines, au Rwanda, en Somalie et à Sri Lanka. Par le biais de ces projets, l'OIT a élaboré et éprouvé sur le terrain une approche judicieuse de la réintégration économique des enfants, qui a été documentée sous la forme d'un cadre stratégique et d'un guide pratique ¹⁸.

113. La phase de reprise et de reconstruction peut être une occasion unique d'élaborer et de renforcer les systèmes nationaux de prévention et de lutte contre le travail des enfants. La stratégie de l'OIT consiste à renforcer les actions humanitaires en cas de travail des enfants dans les situations d'urgence. Le Groupe de travail sur la protection de l'enfance est l'instance mondiale de coordination et de collaboration sur la protection de l'enfance dans les situations de crise humanitaire. Il rassemble des organisations non gouvernementales, des institutions des Nations Unies, des universitaires et d'autres

¹⁸ OIT/IPEC: *Prévention du recrutement et réintégration des enfants associés aux forces et groupes armés. Cadre stratégique pour combler le retard économique* (Genève, 2007); CIF-OIT et IPEC: *Enfants sortis des forces et groupes armés: Guide pratique pour la réintégration économique* (Turin, 2010).

partenaires ayant pour objectif commun d'apporter des réponses plus prévisibles, plus responsables et plus efficaces en matière de protection de l'enfance dans les situations d'urgence. Depuis qu'elle est membre, l'OIT a pu introduire la lutte contre le travail des enfants dans les activités de ce groupe.

114. *Travail forcé et obligatoire.* Les situations de crise, en particulier le conflit armé ou la répression de minorités et de peuples indigènes et tribaux, donnent souvent lieu à l'imposition de travail forcé et obligatoire. Il a déjà été indiqué que la traite des enfants peut augmenter dans ces situations, de même que la nécessité de la prévenir, mais les adultes sont eux aussi vulnérables. L'attention que l'OIT porte depuis longtemps au Myanmar dans le contexte de la supervision de la convention n° 29 concerne entre autres la conscription de populations civiles pour des services sexuels forcés, le portage et d'autres formes d'«aide» aux forces armées. En ex-Yougoslavie, entre 1993 et 1996, toutes les parties ont eu recours au travail forcé, mais cela a été plus systématique dans les zones du nord de la Bosnie tenues par les Serbes, dans lesquelles les minorités non serbes sous contrôle des Serbes de Bosnie étaient soumises à une «obligation de travail». Les travailleurs forcés étaient envoyés en première ligne du conflit; ils étaient aussi mis au travail dans les usines et les mines. Une observation de 2013 de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations fait référence à des allégations des syndicats et des conclusions du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme concernant des cas d'esclavage sexuel et de travail forcé dans le contexte de conflits armés dans un pays d'Afrique, certains travailleurs étant forcés de participer à l'extraction de ressources naturelles dans les mines. Dans ce dernier cas, la commission a déclaré ce qui suit: «Tout en étant consciente de la complexité de la situation et des efforts déployés par le gouvernement pour rétablir la paix et la sécurité, la commission rappelle que le non-respect de la règle de droit, le climat d'impunité et la difficulté pour les victimes d'accéder à la justice contribuent à ce que ces graves violations de la convention continuent à être commises.» Un certain nombre d'autres situations de ce type sont citées dans les travaux de contrôle de l'OIT et des Nations Unies.

115. *Les travailleurs migrants* et leurs familles sont souvent négligés en situation de crise. Ces dernières années, de nombreuses situations de ce type ont émergé (et ont fait l'objet de travaux de contrôle de l'OIT), concernant à la fois les travailleurs en possession de documents d'identité et – plus souvent – les travailleurs sans papiers, qui peuvent être licenciés avec un préavis insuffisant et sont souvent dans l'impossibilité de récupérer le solde de leur salaire, les prestations de sécurité sociale qu'ils ont acquises, ou parfois même leurs biens d'équipement ménager et leurs outils de travail. Les Etats ont le droit de déterminer les migrants autorisés à entrer sur leur territoire, mais une fois qu'ils sont entrés les migrants ont le droit de rester et de vivre sans souffrir de discrimination par rapport aux ressortissants nationaux. La révocation des droits des migrants à vivre et travailler dans les pays d'accueil est soumise à certaines conditions, protégées au titre de la convention de l'OIT (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, et de la convention de l'OIT (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975, ainsi que de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

116. *Les réfugiés, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et les rapatriés* sont des éléments importants des situations de crise. Les individus peuvent avoir à quitter leur domicile et à se rendre dans des Etats voisins en tant que réfugiés, ou dans d'autres régions du pays en tant que personnes déplacées, dans des conditions qui ne facilitent pas l'obtention d'un emploi ou la poursuite de leurs activités antérieures. Dans certains cas, ils passent de longues périodes dans des camps, ou tentent de survivre

dans des régions où les possibilités d'emploi sont rares. En outre, ils peuvent briguer des emplois dans les régions où ils sont établis. Ces situations peuvent apparaître à la fois en cas de conflit et de catastrophe.

117. Lorsqu'un grand nombre de réfugiés ou de personnes déplacées arrivent dans une région, il est nécessaire d'aider la population locale. Elle peut se retrouver brusquement confrontée à une concurrence bien plus forte pour les emplois et à une diminution des ressources disponibles pour le développement économique. Il est donc important d'aider ces communautés d'accueil à renforcer leur résilience, en particulier par des mesures visant à promouvoir les possibilités d'emploi et de formation pour elles ainsi que pour les populations déplacées.

118. À l'issue d'une crise, il est important de veiller à ce que les réfugiés et les personnes déplacées aient la possibilité de retourner volontairement à leur domicile ou de se rendre à un autre endroit de leur région ou pays d'origine.

119. Il est particulièrement important que des mesures de redressement soient en place à leur retour, afin qu'ils ne sombrent pas dans la pauvreté prolongée et le chômage. Une attention particulière devrait être accordée à la création d'emplois et à leur réintégration socio-économique. Il sera probablement nécessaire de garantir qu'ils disposent de possibilités de formation leur permettant soit de réacquérir les compétences qu'ils ont perdues – en particulier en cas de déplacement prolongé et d'une longue période de chômage connexe –, soit d'acquérir de nouvelles compétences lorsque l'environnement économique post-crise offre de nouvelles possibilités. D'après l'expérience de l'OIT et d'autres organisations en matière de facilitation du retour des populations déplacées et réfugiées, l'importance que revêt la mise en place de solutions économiques durables comme la reconversion et la création d'emplois dans le contexte du retour n'a pas été suffisamment soulignée.

G. Prévention, atténuation et état de préparation

120. L'approche de gestion des crises de l'OIT repose notamment sur les notions fondamentales de prévention, d'atténuation et d'état de préparation ¹⁹ (voir aussi encadré 1).

121. *La prévention* renvoie aux mesures prises pour éliminer, réduire, atténuer et transférer l'impact négatif d'une catastrophe afin d'éviter qu'elle ne se transforme en crise majeure. L'une des plus importantes mesures de prévention est l'alerte précoce, processus continu de collecte et d'analyse d'informations qui aidera chaque pays, y compris les organisations d'employeurs et de travailleurs et les autres acteurs du monde du travail, à identifier les crises réelles ou potentielles et à déterminer à l'avance le type de réponse à apporter et le calendrier à suivre.

122. *L'atténuation* désigne la diminution ou la limitation des conséquences négatives des aléas et des catastrophes connexes. Grâce aux mesures d'atténuation, les dommages et pertes entraînés par une catastrophe sont diminués ou minimisés, et les difficultés sociales ainsi que les souffrances de la population sont considérablement réduites. Les mesures d'atténuation comprennent des techniques d'ingénierie et des constructions résistantes aux aléas ainsi que des politiques environnementales améliorées et des activités de sensibilisation du public.

¹⁹ Voir la terminologie du secrétariat interinstitutions de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (UNISDR), à l'adresse suivante: http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyFrench.pdf.

123. *L'état de préparation* inclut la préparation de dispositifs d'intervention, la planification de la gestion des risques, y compris une couverture d'assurance adéquate, les solutions d'urgence, et l'évaluation des menaces qui pèsent sur les capacités humaines, physiques, économiques et sociales aux niveaux national et local et sont source de vulnérabilité. L'état de préparation englobe la capacité des institutions, des communautés et des organisations locales, ainsi que les ressources et les connaissances mises au service du processus de redressement.

124. *La gestion des risques* est le concept général englobant les notions étroitement liées de prévention, d'atténuation et d'état de préparation. Elle implique notamment les investissements dans les politiques appropriées, les systèmes d'alerte, l'infrastructure durable et les biens et services productifs permettant de protéger les pays des crises ou d'en réduire l'impact, dans le but de diminuer la vulnérabilité et l'exposition de façon durable, et d'atténuer les dommages et les pertes. Le redressement sera plus efficace s'il s'appuie sur des actions préalables d'atténuation ou des plans de protection contre les catastrophes. Cela suppose de mettre en place des systèmes nationaux à même d'anticiper et de réagir rapidement en cas de crise, et d'être à l'écoute des communautés afin de satisfaire efficacement les besoins émergeant durant les crises.

125. On peut décrire la *résilience* renforcée comme la capacité des ménages, communautés et systèmes à anticiper, résister, s'adapter et se redresser en cas de chocs, difficultés et menaces (catastrophes naturelles, épidémies, instabilité socio-économique ou conflit, par exemple), d'une manière permettant de favoriser le développement économique et social et de diminuer la vulnérabilité. La résilience est un thème particulièrement important des programmes humanitaires et de développement dans les contextes de chocs récurrents, complexes et dynamiques. La résilience se construit avant, pendant et après les crises, et elle est axée sur la capacité à surmonter les crises plutôt qu'à les prévenir.

126. Ces capacités doivent autant que possible être renforcées au niveau national, afin que les Etats ne comptent pas simplement sur l'aide extérieure pour faire face aux crises. Le renforcement de la résilience implique la planification à long terme, l'intégration d'une culture d'échanges, d'apprentissage et d'expérimentation, l'adoption d'une approche plus intégrée de la gestion des risques et la prise en compte des éléments les plus faibles de l'ensemble du système. Adopter une approche de résilience dans le monde du travail nécessite l'implication de tous les acteurs des secteurs public et privé, en particulier les organisations d'employeurs et de travailleurs, les gouvernements, les communautés, les entreprises, les coopératives et les agents du développement économique local. Une couverture large et adéquate de la protection du travail et de la protection sociale, la création d'emplois de qualité et de sources de revenus, et le respect des droits fondamentaux au travail sont des éléments clés pour l'instauration de la résilience socio-économique face aux multiples aléas, qui peuvent être garantis uniquement par un meilleur état de préparation et une capacité de réponse et de redressement.

H. Coopération internationale

127. Si les Etats ont une grande responsabilité s'agissant de se préparer aux crises, notamment dans les cas où le déclenchement réel d'une crise est prévisible, l'aide internationale joue, dans la plupart des cas, un rôle essentiel dans la préparation et la réponse. Tel était le fondement de l'adoption de la recommandation n° 71 en 1944, et cela est encore plus nécessaire dans l'environnement différent qui caractérise le monde d'aujourd'hui.

128. Il est donc important de faire en sorte que les Membres prennent des mesures appropriées pour se soutenir mutuellement. Cela peut prendre la forme d'arrangements bilatéraux, mais les arrangements multilatéraux sont de plus en plus importants au vu de la fréquence et de l'ampleur de la nécessité de réponse. Les Membres peuvent donc orienter leur aide en soutenant les plates-formes et mécanismes de réponse coordonnée qui ont été adoptés par le système des Nations Unies.

129. Il est important de souligner le rôle de la coordination entre et parmi les Membres, et avec les organisations internationales pertinentes, afin de limiter le chevauchement de programmes d'aide susceptibles de se concentrer sur les priorités des pays donateurs plutôt que sur les besoins des pays nécessitant une assistance. La coopération et la coordination doivent inclure l'échange systématique de connaissances, de technologies et d'informations sur toutes les mesures prises pour prévenir les conflits et les catastrophes et y répondre, et pour renforcer la résilience: la connaissance des bonnes pratiques peut éclairer et améliorer les mesures relatives à l'état de préparation et à la réponse aux crises.

130. Il est également important que la recommandation révisée réaffirme et souligne la prise en considération croissante de la nécessité d'une coopération étroite entre l'aide humanitaire et les actions liées au développement, y compris par la création d'emplois décents pour la stabilité et la reprise économique. Comme cela a été indiqué précédemment, il arrive qu'en situation d'urgence les interventions humanitaires soient axées sur des solutions immédiates et à court terme, et laissent de côté la nécessité et la possibilité de prendre en compte d'autres priorités, comme la nécessité de respecter les droits de l'homme et d'inclure la création d'emplois de qualité dans les réponses.

Chapitre 6

Remarques finales: révision de la recommandation n° 71 ¹

131. S'agissant de la révision de la recommandation n° 71, le Conseil d'administration a conclu que, si les objectifs fondamentaux de cet instrument restaient valides, il conviendrait de changer d'approche, en passant de la gestion des suites de conflits entre Etats à l'adoption de mesures visant à résoudre les problèmes rencontrés dans le contexte du redressement après les catastrophes et les conflits. D'après les Nations Unies et d'autres autorités, les situations de crise de ce type devraient devenir la cible principale des actions de développement menées aux niveaux national et international dans les années à venir. L'accent devrait rester placé sur la création d'emplois et le rétablissement d'une économie nationale fonctionnelle, mais les crises les plus courantes aujourd'hui ont des causes différentes et appellent des solutions différentes, une grande importance étant accordée à l'instauration de la sécurité économique et du travail décent, ce qui rappelle l'admonestation figurant dans la Constitution de l'OIT selon laquelle «une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale».

132. En outre, il convient de rappeler que, au moment de l'adoption de la recommandation n° 71, il n'existait qu'une organisation intergouvernementale en activité dans ce qui allait bientôt devenir le système des Nations Unies; la vaste portée des mesures adoptées par les différentes parties du système international qui existent à présent ainsi que les arrangements de renforcement et de soutien mutuel n'auraient pas pu être envisagés. Il est donc nécessaire de placer les mesures à prendre dans le contexte des efforts de réponse aux crises déployés conjointement et individuellement au sein du système international. Parfois, cela impliquera d'envisager des mesures allant au-delà du mandat habituel de l'OIT, mais avec lesquelles l'action de l'Organisation doit être coordonnée.

133. Par ailleurs, certains principes, dont une dimension sur les droits de l'homme et le travail décent, sont à présent à la base de tous les travaux de l'OIT, y compris la réponse aux crises. Ils ont été inclus dans les normes, dans les déclarations de 1998 et de 2008 et dans le programme de travail de l'Organisation, et l'instrument révisé devrait refléter ces orientations.

134. La recommandation n° 71 a été adoptée en 1944 alors que la fin du conflit mondial était en vue et qu'il était encore possible de prévoir le passage d'une industrie de guerre à une industrie de paix, ainsi que la démobilisation d'un très grand nombre de personnes dans les forces armées. Comme indiqué dans le préambule de la recommandation, l'objectif était de:

¹ Pour des raisons d'espace, le texte de la recommandation n° 71 n'est pas inclus dans le présent rapport. Il peut être consulté sur le site Web de l'OIT à l'adresse suivante: http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312409.

... faciliter la remise au travail des démobilisés, des travailleurs licenciés des industries de guerre et de toutes les personnes dont l'emploi habituel a été interrompu en conséquence de la guerre, de l'action de l'ennemi ou de la résistance à l'ennemi ou aux autorités dominées par l'ennemi, en aidant les intéressés à trouver sans retard les emplois qui leur conviennent le mieux.

135. Si bon nombre des approches et concepts fondamentaux de la recommandation n° 71 restent valides, la proposition d'instrument révisé traitera nécessairement des conflits et catastrophes découlant d'autres problèmes que les conflits armés entre Etats.

136. Le premier changement proposé consiste donc à omettre ou à modifier les dispositions de la recommandation n° 71 qui font exclusivement référence à la transition suivant un conflit mondial entre Etats et, dans un certain nombre de cas, à les remplacer par des références aux différents types de crises découlant soit de conflits internes soit de catastrophes naturelles ou causées par l'homme. La possibilité que ces crises résultent de situations de guerre entre Etats ne devrait néanmoins pas être exclue de l'instrument révisé.

137. Un certain nombre de questions ne découlant pas directement de la recommandation n° 71, et présentées dans le chapitre précédent, doivent aussi être prises en considération. Cela est nécessaire pour tenir compte de l'évolution du climat et de la structure du système international, des causes et effets différents des situations rencontrées par rapport à la fin de la seconde guerre mondiale, de l'adoption de plusieurs normes par l'OIT et les Nations Unies depuis l'adoption de la recommandation n° 71, et de l'établissement des Nations Unies. Ces questions résultent aussi d'une plus grande expérience de l'impact des crises, et d'un certain nombre de programmes et pratiques internationaux qui ont été développés parallèlement à l'évolution de la nature des crises. Des cadres stratégiques internationaux et des programmes d'action coordonnés sont à présent en place, et seront probablement de nouveau adaptés après l'adoption attendue en 2015 du programme de développement pour l'après-2015.

138. Le respect des droits de l'homme est aussi un aspect essentiel de l'approche qui devrait être suivie. Au moment de l'adoption de la recommandation n° 71, l'OIT ne s'était pas encore décrite comme une organisation de défense des droits de l'homme, et l'adoption d'instruments fondamentaux en la matière par l'OIT et les Nations Unies n'avait pas encore débuté (à l'exception de la convention n° 29 en 1930).

139. La réorientation des activités de l'OIT sur les droits de l'homme et l'inclusion de ce thème dans les travaux doivent être examinées encore plus attentivement, car certains concepts ont été adoptés et ont évolué. Par exemple, la Partie VIII de la recommandation n° 71 intitulée «Emploi des jeunes gens» prévoyait que les jeunes gens reprennent la vie qu'ils avaient avant la guerre, y compris les études et les formations interrompues. Ces problèmes restent complètement pertinents, mais il convient d'y ajouter les préoccupations relatives au travail des enfants, y compris la traite des enfants, en mettant particulièrement l'accent sur l'enrôlement forcé des enfants dans les forces combattantes dans le contexte de guerres civiles, qui fait partie des pires formes de travail des enfants prévues dans la convention n° 182, ainsi que sur le travail des enfants susceptible de découler d'une stratégie de survie pour les enfants et leurs familles en situation d'urgence, ou d'un effondrement de l'application de la loi.

140. De la même façon, la Partie IX de la recommandation n° 71 intitulée «Emploi des femmes» concernait principalement le traitement équitable des femmes qui avaient été obligées d'assumer des tâches traditionnellement masculines dans l'économie en raison de l'absence d'un grand nombre d'hommes. Elle ne répondait pas aux préoccupations plus modernes sur l'égalité entre hommes et femmes qui allaient être traitées de façon exhaustive dans la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et

profession), 1958, et dans plusieurs instruments des Nations Unies (même si la recommandation n° 71 avait effectivement anticipé l'adoption de la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951).

141. En outre, la recommandation n° 71 n'abordait pas les concepts plus larges d'égalité auxquels il convient de s'intéresser en particulier en situation post-conflit, liés aux divisions ethniques et religieuses et à la façon dont elles devraient être gérées dans le contexte à la fois de la prévention et de la réintégration. Par conséquent, il convient de faire référence au rétablissement des conditions de la stabilité et du développement économique, en particulier la création d'emplois et d'autres activités génératrices de revenus, une attention particulière étant accordée aux minorités ethniques, aux peuples indigènes et tribaux et aux autres catégories de population que les situations de fragilité ou d'instabilité ont pu rendre particulièrement vulnérables.

142. Deux des thèmes fondamentaux liés aux droits de l'homme qu'abordent la Déclaration de l'OIT sur les principes et droits fondamentaux au travail et la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable sont presque totalement absents de la recommandation n° 71. Le premier est la nécessité de promouvoir la liberté syndicale et la négociation collective, un thème traité exhaustivement pour la première fois dans la convention n° 87 et la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, les premiers instruments de défense des droits de l'homme adoptés par l'OIT immédiatement après la seconde guerre mondiale. Les «Principes généraux» de la recommandation n° 71 abordent la coopération avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, mais il n'est pas fait référence à la promotion accrue de l'établissement et du fonctionnement de ces organisations, ou au dialogue social comme mesure participant à la réconciliation, à la consolidation de la paix, à la prévention des conflits et au renforcement des économies nationales, un concept aujourd'hui considéré comme fondamental à l'OIT. Cela doit être mis en lumière comme une mesure de protection et de promotion des droits fondamentaux, et comme une mesure favorable à la bonne gouvernance.

143. Enfin, la recommandation n° 71 ne fait pas référence au travail forcé et obligatoire. Au moment de l'adoption de la recommandation n° 71, la convention n° 29 était considérée comme s'appliquant au travail forcé imposé par l'Etat (même si la conception de cet instrument par l'OIT a plus tard été élargie pour inclure également le travail forcé imposé par des acteurs non étatiques). Cependant, hormis le fait qu'il s'agit d'un principe fondamental des droits de l'homme, on sait que les situations de conflit interne impliquent souvent le recrutement et l'intégration forcés dans des forces combattantes ou d'appui, en particulier par des entités non gouvernementales, et même des situations d'esclavage pur. Le travail forcé peut aussi apparaître dans d'autres situations post-catastrophe, notamment pendant les périodes où la loi n'est pas appliquée et où l'administration du travail est inexistante. La convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, adoptée pour s'appliquer en particulier à l'emprisonnement résultant des conflits et du totalitarisme, est aussi très pertinente dans le scénario que doit envisager le nouvel instrument proposé.

144. Il convient également de prendre en considération les conséquences d'une économie mondialisée, y compris l'existence d'entreprises multinationales et leur contribution potentielle à la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité en période de reprise, ainsi qu'au renforcement de la résilience aux crises.

145. Toutes ces considérations soulignent la nécessité de procéder à un examen complet de la recommandation n° 71, en maintenant l'accent sur la création d'emplois comme moteur de l'approche adoptée par l'OIT pour résoudre les crises.

Questionnaire

A sa 320^e session en mars 2014, le Conseil d'administration du BIT a décidé d'inscrire à l'ordre du jour de la 105^e session (juin 2016) de la Conférence internationale du Travail une question normative (procédure de double discussion) sur le travail décent au service de la paix, de la sécurité et de la résilience aux catastrophes: révision de la recommandation (n° 71) sur l'emploi (transition de la guerre à la paix), 1944 (action normative), en vue de l'élaboration d'une recommandation.

La recommandation n° 71, adoptée tandis que la fin de la seconde guerre mondiale approchait, offrait une perspective visionnaire en identifiant une gamme de mesures sur l'emploi que les Etats Membres devaient prendre en vue de faciliter la transition de la guerre vers la paix. La nature des conflits, leur contexte et les réponses apportées au redressement post-conflit ont depuis évolué de manière significative. Au cours des dernières décennies, le système international, avec la participation active de l'OIT, a développé de nouveaux moyens pour lutter contre la fréquence accrue des crises et leurs divers aspects, notamment contre celles causées par les catastrophes. Tandis que le redressement fondé sur l'emploi demeure la pierre angulaire de l'approche de l'OIT dans la réponse aux crises, une gamme plus large de questions relatives au travail décent et au renforcement des institutions est venue compléter cette approche.

A la lumière de ce qui précède, il a été jugé nécessaire d'adopter une norme internationale du travail sous la forme d'une recommandation afin de mieux refléter l'attention grandissante portée à cette question à la croisée des initiatives dans le domaine du développement, de l'humanitaire et de la consolidation de la paix, aux niveaux national et international. A travers ce nouvel instrument, il est apparu nécessaire de réviser et d'actualiser les orientations fournies par la recommandation n° 71, ainsi que de centrer l'action de l'OIT et de ses mandants sur les situations de crise causées par un conflit ou une catastrophe.

Le présent questionnaire vise à recueillir l'avis des Etats Membres sur la portée et le contenu de l'instrument proposé. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 39 du Règlement de la Conférence, les gouvernements sont priés de consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives avant d'arrêter définitivement leurs réponses, qui devraient refléter les résultats de ces consultations, et d'indiquer quelles sont les organisations qui ont été consultées. Ces consultations sont obligatoires lorsque les Membres ont ratifié la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976.

Vu l'ampleur du sujet, il serait souhaitable que les gouvernements n'arrêtent leurs réponses qu'après avoir consulté tous les ministères et institutions compétents en matière de relèvement après des crises causées par un conflit ou une catastrophe ¹, par exemple, les ministères et autres autorités chargés des affaires sociales, de la santé, de l'éducation, de la justice, de l'égalité entre hommes et femmes, de la jeunesse, de l'environnement, des travaux publics, des finances et de la planification.

¹ Pour une description des conflits et des catastrophes, voir encadré 1.

Le présent questionnaire s'appuie sur les informations que le BIT a réunies dans le cadre de ses travaux, notamment ceux consacrés aux interventions en cas de crise ou de catastrophe et aux questions connexes, ainsi que sur l'expérience qu'il a acquise dans ce domaine. Le questionnaire prend aussi en compte les activités menées par le Bureau conjointement avec d'autres organisations internationales qui traitent de ces questions. Enfin, il renvoie à plusieurs instruments de l'OIT qui abordent certains aspects de ce type de situation.

Conformément au paragraphe 3 de l'article 39 du Règlement de la Conférence, le Bureau rédigera, sur la base des réponses reçues, un nouveau rapport indiquant les principales questions à considérer par la Conférence. Ce rapport est communiqué aussitôt que possible aux gouvernements par le Bureau, qui veillera, dans toute la mesure possible, à ce que ce rapport leur parvienne quatre mois au moins avant l'ouverture de la 105^e session (2016) de la Conférence. Afin que le Bureau puisse tenir compte des questionnaires dûment remplis, dans l'analyse des réponses, il importe que ceux-ci lui parviennent avant le 25 septembre 2015. Conformément à la pratique établie, les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives peuvent envoyer leurs réponses directement au Bureau.

Le rapport et le questionnaire sont disponibles sur le site Web de l'OIT à l'adresse suivante: <http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/105/reports/reports-to-the-conference/lang-fr/index.htm>. Dans la mesure du possible, il serait souhaitable que le questionnaire soit rempli sous forme électronique et les réponses transmises, également sous forme électronique, à l'adresse suivante: RevisionR71@ilo.org.

Forme de l'instrument

1. *La Conférence internationale du Travail devrait-elle adopter une recommandation concernant l'emploi et le travail décent pour la paix et la résilience, qui révisé et remplace la recommandation (n° 71) sur l'emploi (transition de la guerre à la paix), 1944?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

Préambule

2. *Le préambule de la recommandation devrait-il se référer:*

a) *au principe figurant dans la Constitution de l'OIT selon lequel une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

b) *à la nécessité d'atteindre le plein emploi productif, librement choisi et décent en tant que moyen de prévenir les crises, de permettre le redressement et de renforcer la résilience?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

c) *à la nécessité d'élaborer et de renforcer des mesures de protection sociale en tant que moyen de prévenir les crises, de permettre le redressement et de renforcer la résilience?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

d) *à la nécessité de garantir le respect des normes du travail, notamment les principes et droits fondamentaux au travail, d'autres droits humains et de l'état de droit?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

e) *à l'importance d'élaborer des réponses adéquates à des situations de crise par le biais du dialogue social, en tenant compte du rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

f) *à l'importance de rétablir un environnement favorable aux entreprises durables pour stimuler la reprise économique et le développement?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

g) *à l'importance de la coopération et des partenariats entre organisations internationales pour garantir des efforts conjoints et coordonnés pour prévenir les crises, permettre le redressement et renforcer la résilience?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

h) *aux instruments de l'OIT et aux autres instruments internationaux qui sont pertinents par rapport à l'emploi et au travail décent en tant que moyens pour prévenir les crises, permettre le redressement et renforcer la résilience?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

3. *D'autres considérations devraient-elles être incluses dans le préambule?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

I. Objet et champ d'application

4. *La recommandation devrait-elle étendre l'objet et le champ d'application de la recommandation (n° 71) sur l'emploi (transition de la guerre à la paix), 1944, qui portait sur le rôle de l'emploi dans la transition de la guerre à la paix, afin de fournir de plus amples orientations sur l'emploi et le travail décent dans la prévention, le redressement et la résilience aux situations de crise causées par les conflits ou les catastrophes qui déstabilisent la société et l'économie?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

5. *La recommandation devrait-elle prévoir que, aux fins de cet instrument, le terme «conflit» devrait être entendu comme comprenant les conflits armés internationaux et non internationaux, ainsi que les autres situations de violence qui déstabilisent la société et l'économie?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

6. *La recommandation devrait-elle prévoir que, aux fins de cet instrument, le terme «catastrophe» devrait être entendu comme comprenant les perturbations graves du fonctionnement d'une communauté ou d'une société, qui impliquent de lourdes pertes ou un fort impact en termes humains, matériels, économiques ou environnementaux et qui résultent d'événements naturels ou dus à l'activité de l'homme, y compris de phénomènes technologiques ou biologiques?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

7. *La recommandation devrait-elle s'appliquer à toutes les situations de crise résultant d'un conflit ou d'une catastrophe qui déstabilisent la société et l'économie, ainsi qu'à tous les travailleurs et à tous les secteurs de l'économie affectés par ces situations, et envisager des mesures en faveur de l'emploi et du travail décent pour la prévention, le redressement et la résilience?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

II. Principes généraux

8. *La recommandation devrait-elle prévoir que le plein emploi productif, librement choisi et décent est indispensable pour promouvoir la paix, prévenir les crises, permettre le redressement et renforcer la résilience?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

9. *La recommandation devrait-elle prévoir que, en prenant des mesures pour prévenir les crises, permettre le redressement et renforcer la résilience, les Membres devraient tenir compte des normes internationales du travail pertinentes et respecter, promouvoir et réaliser les principes et droits fondamentaux au travail?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

10. *La recommandation devrait-elle prévoir que les objectifs de la réponse après un conflit ou une catastrophe devraient inclure, selon qu'il convient, en tenant compte de la vulnérabilité particulière de certains groupes de la population:*

a) *la stabilisation des moyens de subsistance et la création de revenus, ainsi que l'offre de protection sociale et d'emploi d'urgence?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

b) *la promotion du redressement de l'économie locale pour favoriser les possibilités d'emploi et de réinsertion?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

c) *la promotion de la création d'emplois durables, des systèmes de protection sociale et du travail décent?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

d) *la mise en place ou le rétablissement d'institutions du marché du travail et du dialogue social?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

11. *La recommandation devrait-elle prévoir que les mesures à prendre immédiatement après un conflit ou une catastrophe devraient inclure:*

a) *une réponse urgente pour satisfaire les besoins essentiels et porter assistance à la population, en tenant compte de la vulnérabilité particulière de certains groupes de population?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

b) *une aide d'urgence, dans la mesure du possible de la part des autorités nationales, avec le soutien de la communauté internationale et la participation de la société civile et des organisations communautaires?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

c) *une coordination étroite entre l'action de secours humanitaire et la promotion de l'emploi et du travail décent?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

d) *une évaluation coordonnée des besoins devant être réalisée aussitôt que possible?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

- e) *la garantie de conditions de travail décentes pour les travailleurs engagés dans des activités de secours et de réhabilitation, notamment la mise à leur disposition d'équipements de protection individuelle et d'une assistance médicale?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

- f) *des programmes de sortie de crise n'ayant pas de retombées négatives sur les personnes, les communautés, l'environnement et l'économie?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

- g) *le rétablissement des organismes gouvernementaux, la réintégration dans l'emploi des fonctionnaires et le rétablissement des organisations d'employeurs et de travailleurs et d'autres organisations de la société civile, lorsque cela est nécessaire?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

12. *La recommandation devrait-elle prévoir que les Membres devraient adopter des stratégies cohérentes et globales pour prévenir les crises, permettre le redressement et renforcer la résilience, parmi lesquelles:*

- a) *des programmes d'investissement à haute intensité de main-d'œuvre, d'autres programmes actifs du marché du travail et des services de l'emploi pour la stabilisation et le redressement?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

- b) *une analyse de l'impact sur l'emploi de tous les programmes nationaux de redressement en vue de faciliter ceux qui favorisent la réalisation rapide du plein emploi productif, librement choisi et décent?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

- c) *des mesures pour soutenir l'emploi et la protection sociale des personnes qui travaillent dans l'économie informelle et pour encourager la transition vers l'économie formelle, d'une manière compatible avec la recommandation devant être adoptée sur ce thème en 2015?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

- d) *la création au niveau national d'un cadre économique, social et juridique pour encourager une paix et un développement durables, dans le respect des droits au travail?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

- e) *des mesures spéciales pour combattre la discrimination, les préjugés et la haine fondés sur l'origine ethnique, la religion ou d'autres motifs et pour promouvoir la réconciliation nationale?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

f) *des mesures d'urgence pour la réinsertion et la réintégration sociales et économiques des personnes qui ont pris activement part aux hostilités?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

g) *la collaboration pleine et active des organisations d'employeurs et de travailleurs et, le cas échéant, d'autres organisations de la société civile, dans la planification et le suivi des mesures de redressement?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

h) *la création d'un environnement propice au renforcement des capacités des gouvernements et des organisations d'employeurs et de travailleurs en matière de prévention des crises, de préparation aux crises et de résilience?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

III. La création d'emplois au service du redressement et de la résilience

13. *La recommandation devrait-elle prévoir que les Membres devraient promouvoir des possibilités d'emploi et de création de revenus par les moyens suivants:*

a) *des programmes d'investissement à haute intensité de main-d'œuvre et d'autres programmes publics pour l'emploi?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

b) *le développement économique local, axé en particulier sur les moyens de subsistance à la fois dans les zones rurales et urbaines?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

c) *des mesures destinées à aider les entreprises à assurer la continuité des opérations?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

d) *la création ou le rétablissement d'un environnement favorable aux entreprises durables, y compris la promotion des petites et moyennes entreprises?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

e) *les coopératives et d'autres initiatives relevant de l'économie sociale?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

f) *l'appui aux travailleurs, aux entreprises et aux autres unités économiques de l'économie informelle, tout en encourageant la transition vers l'économie formelle?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

g) *des partenariats public-privé pour le développement des compétences et des programmes de création d'emplois?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

h) *le renforcement des liens entre les entreprises multinationales et les entreprises nationales et la mise en œuvre de pratiques responsables sur le lieu de travail, en tenant compte de la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

14. *La recommandation devrait-elle prévoir que, en permettant le redressement, les Membres devraient élaborer et mettre en œuvre des politiques actives du marché du travail s'adressant aux groupes de population défavorisés et marginalisés et aux autres groupes particulièrement touchés par les crises?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

15. *La recommandation devrait-elle prévoir que les Membres devraient accorder une attention particulière à des mesures de réintégration socio-économique offrant aux jeunes des possibilités d'emploi stable et de création de revenus, notamment à travers:*

a) *des ensembles intégrés de mesures sur l'emploi et le marché du travail qui portent sur les situations particulières des jeunes qui intègrent le monde du travail?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

b) *des volets spécifiques pour l'emploi des jeunes dans la réponse donnée à la suite d'un conflit ou d'une catastrophe, tels que les programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration, y compris des services de soutien psychosocial et d'autres interventions visant à lutter contre les comportements antisociaux et la violence?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

16. *La recommandation devrait-elle prévoir que, en vue de renforcer la résilience, les Membres devraient promouvoir et mettre en œuvre une stratégie globale de l'emploi visant à promouvoir le plein emploi productif, librement choisi et décent, en tenant compte de la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, et des orientations données dans les résolutions pertinentes de la Conférence internationale du Travail?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

IV. Education, formation et orientation professionnelles

17. *La recommandation devrait-elle prévoir que, en répondant aux situations de crise, les Membres devraient:*

- a) *assurer la continuité ou le rétablissement de l'éducation et faire en sorte que les enfants aient accès à une éducation gratuite de qualité pendant toute la durée de la crise et du redressement?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

- b) *s'assurer que des programmes visant à donner une deuxième chance aux enfants et aux jeunes sont disponibles et répondent aux principaux besoins dus à l'interruption de l'éducation et de la formation?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

- c) *prendre des mesures urgentes pour garantir l'accès et l'offre d'enseignement et de formation professionnels sur la base du principe de l'égalité des chances?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

- d) *coordonner les services de formation et de reconversion professionnelle aux niveaux national, régional et local et impliquer pleinement tous les acteurs concernés des secteurs public et privé?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

- e) *fournir des services publics de formation et d'orientation professionnelles qui évaluent et répondent aux besoins de compétences émergents liés au redressement et à la reconstruction?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

- f) *permettre aux hommes et aux femmes, dont l'éducation ou la formation (y compris les études supérieures, la formation professionnelle et l'apprentissage) ont été empêchées ou interrompues, de commencer ou de reprendre et terminer leurs études et leur formation?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

- g) *élargir et adapter les programmes de formation et de reconversion professionnelle pour répondre aux besoins de toutes les personnes privées de leur emploi?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

- h) *encourager la mise en place de programmes d'apprentissage dans le cadre du redressement et de la reconstruction?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

- i) *adapter les programmes d'enseignement de manière à promouvoir la coexistence pacifique et la consolidation de la paix?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

- j) *former les enseignants et les instructeurs afin qu'ils puissent offrir des programmes de formation qui contribuent au redressement et à la reconstruction?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

- k) *accorder une attention particulière à la formation et à l'autonomie économique des populations touchées dans les zones rurales et dans l'économie informelle?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

- l) *élaborer, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, un programme national de formation et de reconversion professionnelle en tenant compte de la recommandation (n° 195) sur la mise en valeur des ressources humaines, 2004?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

V. Protection sociale

18. *La recommandation devrait-elle prévoir que, en répondant aux situations de crise, les Membres devraient, aussi rapidement que possible:*

- a) *garantir un revenu de base, sous la forme notamment de prestations en espèces, au bénéfice de groupes de population désavantagés et marginalisés ayant été privés de leur emploi ou de leurs moyens de subsistance du fait de la crise?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

- b) *rétablir les prestations sociales?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

- c) *fournir des services et soins de base aux groupes de population se trouvant dans des situations particulièrement vulnérables?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

- d) *créer ou rétablir des systèmes de protection sociale?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

19. *La recommandation devrait-elle prévoir que les Membres devraient établir ou maintenir des socles de protection sociale, en tenant compte de la recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

VI. Dialogue social

20. *La recommandation devrait-elle prévoir que, en répondant aux situations de crise, les Membres devraient:*

a) *garantir que la stabilité économique et sociale, le redressement et la résilience seront promus par le dialogue social?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

b) *créer un environnement favorable pour l'établissement, le rétablissement et le renforcement des organisations d'employeurs et de travailleurs?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

c) *encourager une étroite coopération avec d'autres organisations de la société civile?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

21. *La recommandation devrait-elle prévoir que les Membres devraient reconnaître le rôle crucial des organisations d'employeurs et de travailleurs, dans la réponse aux crises, ceci consistant notamment à:*

a) *aider les entreprises en leur dispensant des conseils et en leur apportant une assistance matérielle?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

b) *aider les travailleurs, en particulier les plus vulnérables, en leur dispensant des conseils et en leur apportant une assistance matérielle?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

c) *encourager et aider les entreprises, en particulier les petites et moyennes entreprises, à établir un plan pour assurer la continuité de leurs opérations?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

d) *prendre des mesures aux fins susmentionnées dans le cadre de la négociation collective ainsi que par d'autres méthodes?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

VII. Droit du travail, administration du travail et informations sur le marché du travail

22. *La recommandation devrait-elle prévoir que, en situation de sortie de crise, les Membres devraient:*

a) *réviser et, lorsque cela est nécessaire, établir, rétablir ou renforcer la législation du travail?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

b) *établir, rétablir ou renforcer, lorsque cela est nécessaire, le système d'administration du travail, notamment l'inspection du travail?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

c) *établir ou restaurer les systèmes de collecte et d'analyse des informations du marché du travail, tout particulièrement en ce qui concerne les populations les plus gravement touchées par la crise?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

23. *La recommandation devrait-elle prévoir que les Membres devraient faciliter la sortie de crise:*

a) *en établissant des services d'emploi d'urgence afin de permettre aux populations locales de tirer profit des possibilités d'emploi générées par les investissements liés au redressement?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

b) *en établissant ou rétablissant les services de l'emploi et en renforçant leurs capacités, en tenant compte de la convention (n° 88) et de la recommandation (n° 83) sur le service de l'emploi, 1948?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

c) *en garantissant une collaboration étroite entre les agences d'emploi publiques et privées ainsi qu'une réglementation des agences d'emploi privées, en tenant compte de la convention (n° 181) et de la recommandation (n° 188) sur les agences d'emploi privées, 1997?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

VIII. Droits, égalité et non-discrimination

24. *La recommandation devrait-elle prévoir qu'en répondant aux situations de crise les Membres devraient s'assurer:*

a) *qu'une évaluation de la situation respective des hommes et des femmes est réalisée et que, sur cette base, des mesures et politiques différenciées sont appliquées?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

b) *que toutes les mesures prises pour promouvoir le redressement et la résilience favorisent l'égalité de chances et de traitement entre les hommes et les femmes sans discrimination d'aucune sorte, en tenant compte de la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951, ainsi que de la convention (n° 111) et de la recommandation (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

c) *qu'une attention particulière est accordée aux femmes qui sont chefs de famille?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

d) *que les femmes ont accès à des programmes de formation et d'emploi mis en place pour favoriser le redressement et la résilience?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

e) *que des mesures sont prises pour garantir que les femmes qui ont été employées pendant la crise et qui ont assumé des niveaux accrus de responsabilités ne soient pas remplacées par des hommes?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

f) *que des mesures sont prises pour prévenir et punir le viol, l'exploitation sexuelle et le harcèlement?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

25. *La recommandation devrait-elle prévoir que, en répondant aux situations de crise, les Membres devraient s'assurer que toutes les personnes devenues handicapées à cause d'un conflit ou d'une catastrophe se voient offrir des possibilités de réadaptation, d'éducation, d'orientation professionnelle spécialisée, de formation, de reconversion professionnelle et d'emploi, en tenant compte de la convention (n° 159) et de la recommandation (n° 168) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983, ainsi que de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

26. *La recommandation devrait-elle prévoir que, en répondant aux situations de crise, les Membres devraient s'assurer:*

- a) *qu'une attention particulière est accordée à la création ou au rétablissement des conditions de la stabilité et du développement économique pour les minorités, les peuples indigènes et tribaux et les autres groupes de population qui ont été particulièrement touchés, en tenant compte de la convention (n° 111) et de la recommandation (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, et de la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

- b) *que les minorités et les peuples indigènes et tribaux sont consultés et participent directement aux prises de décisions, en particulier si leurs territoires et leur environnement sont affectés par les mesures destinées à favoriser le redressement et la stabilité?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

27. *La recommandation devrait-elle prévoir que, en luttant contre le travail des enfants qui résulte de conflits ou de catastrophes ou qui a été exacerbé par ceux-ci, les Membres devraient:*

- a) *prendre des mesures urgentes pour identifier et éliminer toutes les pratiques faisant appel au travail des enfants, en tenant compte de la convention (n° 138) et de la recommandation (n° 146) sur l'âge minimum, 1973, ainsi que de la convention (n° 182) et de la recommandation (n° 190) sur les pires formes de travail des enfants, 1999?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

b) *prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir, identifier et répondre aux situations de traite des enfants?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

c) *intégrer des mesures de réponse aux crises dans les politiques et les programmes nationaux visant à éliminer le travail des enfants?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

d) *offrir des services de protection sociale, par exemple à travers des prestations en espèces ou en nature, pour renforcer la capacité des familles à protéger leurs enfants?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

e) *mettre en place des programmes spéciaux de réintégration et de reconversion à l'intention des enfants et des jeunes qui ont été enrôlés dans des forces armées ou des groupes armés, afin de les aider à reprendre une vie normale?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

28. *La recommandation devrait-elle prévoir que, en luttant contre le travail forcé ou obligatoire qui résulte de conflits ou de catastrophes ou qui a été exacerbé par ceux-ci, les Membres devraient:*

- a) *prendre des mesures urgentes pour identifier et éliminer toutes les formes de travail forcé ou obligatoire, en tenant compte de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, de son protocole de 2014, de la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, et de la recommandation (n° 203) sur le travail forcé (mesures complémentaires), 2014?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

- b) *prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir, identifier et répondre aux cas de traite des personnes à des fins de travail forcé ou obligatoire?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

29. *La recommandation devrait-elle prévoir que, en répondant aux situations de crise, les Membres devraient s'assurer que les migrants se trouvant sur leur territoire seront traités sur un pied d'égalité avec les populations nationales, en tenant compte de la convention (n° 97) et de la recommandation (n° 86) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, de la convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975, et de la recommandation (n° 151) sur les travailleurs migrants, 1975, ainsi que de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

IX. Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, réfugiés et rapatriés

30. *La recommandation devrait-elle prévoir que, à la suite d'une crise, les Membres devraient:*

- a) *accorder une attention particulière à la formation, à la promotion de l'emploi et à l'intégration dans le marché du travail des personnes déplacées et des réfugiés, qu'ils se trouvent dans leurs pays d'origine, dans des communautés d'accueil ou dans des pays d'asile ou d'établissement, selon les cas?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

- b) *renforcer la résilience et la capacité des communautés d'accueil, des pays d'asile et d'établissement à promouvoir les possibilités d'emploi et de formation pour les populations locales?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

31. *La recommandation devrait-elle prévoir que, à la suite d'une crise, les Membres devraient prendre des mesures pour aider les personnes déplacées et les réfugiés à retourner volontairement chez eux ou dans tout autre lieu approprié, ainsi que pour assurer leur réintégration socio-économique?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

X. Mesures de prévention, d'atténuation et état de préparation

32. *La recommandation devrait-elle prévoir que, en particulier dans les pays où des risques prévisibles de conflit ou de catastrophe existent, les Membres devraient prendre des mesures, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs et les autres groupes intéressés, pour prévenir, atténuer et se préparer aux crises, notamment à travers:*

a) *l'évaluation, aux échelons local, national et régional, des menaces et de la vulnérabilité des capacités humaines, matérielles, économiques, institutionnelles et sociales?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

b) *des programmes de gestion des risques, notamment des dispositifs de réduction des risques et d'alerte précoce?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

c) *des plans d'action en prévision d'une crise?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

d) *des plans d'intervention d'urgence?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

e) *des mesures d'atténuation, notamment à travers la gestion de la continuité des opérations des institutions publiques et privées?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

XI. Coopération internationale

33. *La recommandation devrait-elle prévoir que les Membres devraient prendre des mesures appropriées pour s'entraider, dans le cadre d'arrangements bilatéraux ou multilatéraux, y compris à travers le système des Nations Unies, les institutions financières internationales et les autres mécanismes internationaux et régionaux d'intervention coordonnée?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

34. *La recommandation devrait-elle prévoir que les réponses à la crise, y compris le soutien des organisations internationales, devraient être cohérentes avec les normes internationales du travail applicables?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

35. *La recommandation devrait-elle prévoir que les réponses à la crise devraient être cohérentes par rapport aux cadres de politiques et aux mécanismes des Nations Unies pour la consolidation de la paix?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

36. *La recommandation devrait-elle prévoir que les Membres devraient partager de façon systématique les informations, les connaissances, les bonnes pratiques et les ressources technologiques pour prévenir les crises, permettre le redressement et renforcer la résilience?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

37. *La recommandation devrait-elle prévoir une étroite coordination et une complémentarité dans toutes les réponses aux crises, en particulier entre l'action humanitaire et les mesures axées sur le développement, notamment par le biais de la création d'emplois et la promotion du travail décent pour favoriser la paix et la résilience?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:

XII. Autres questions

38. *La recommandation devrait-elle inclure d'autres éléments qui ne sont pas mentionnés dans le présent questionnaire?*

☐ Oui ☐ Non

Commentaires:
