



Conseil d'administration

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

GB.326/WP/SDG/1

Section de haut niveau

Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation

HL

Date: 3 mars 2016

Original: anglais

PREMIÈRE QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Etude des incidences sur le marché du travail de l'afflux de réfugiés et de personnes déplacées de force

Objet du document

Le présent document examine: i) les tendances concernant l'afflux de réfugiés et de personnes déplacées de force qui ont besoin d'une protection internationale; ii) les possibilités de renforcer le lien entre action humanitaire et coopération pour le développement, en particulier la coordination interinstitutions; et iii) les éléments clés possibles d'une réponse globale de l'OIT face aux conséquences de cet afflux sur le marché du travail.

Objectif stratégique pertinent: Les quatre objectifs stratégiques.

Incidences sur le plan des politiques: Aucune.

Incidences juridiques: Aucune.

Incidences financières: Aucune.

Suivi nécessaire: Le présent document est soumis pour discussion et orientation.

Unité auteur: Département des conditions de travail et de l'égalité (WORKQUALITY).

Documents connexes: Programme et budget pour 2016-17; GB.325/INS/17; GB.326/POL/1; GB.326/POL/2.

I. Introduction

1. La crise mondiale des réfugiés s'est accentuée à un rythme sans précédent ces dernières années, avec des conséquences tragiques et des pertes en vies humaines inacceptables. Outre les immenses souffrances endurées, la crise a eu des répercussions majeures pour les Etats Membres qui accueillent ces personnes chassées de leurs foyers, y compris au niveau des marchés du travail nationaux. L'ampleur et la portée de la crise ont mis à rude épreuve la capacité des Membres et de la communauté internationale à réagir rapidement et de manière adéquate et ont soulevé des questions fondamentales sur les liens entre les trois volets de leur action, à savoir l'aide humanitaire, le marché du travail et le développement.
2. A sa 325^e session (novembre 2015), le Conseil d'administration a tenu une première discussion sur la crise mondiale des réfugiés et ses conséquences pour le marché du travail ¹. Les membres se sont dits préoccupés face à cette tragédie humaine et ont demandé une meilleure protection des personnes touchées par la crise. Ils ont insisté sur la nécessité d'établir une distinction entre les besoins des réfugiés et ceux des migrants, tout en reconnaissant les liens étroits qui existent entre l'action humanitaire et le développement.
3. Les membres ont souligné combien il est difficile de promouvoir des possibilités d'emploi pour les réfugiés dans des Etats où le chômage est déjà élevé et qui doivent faire face à la présence persistante de nombreux réfugiés. Ils ont préconisé, comme point de départ, l'instauration d'une coordination et d'une coopération plus étroites, plus systématiques et plus efficaces entre les acteurs de l'aide humanitaire et du développement, et en particulier un renforcement de la coopération de l'OIT avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Certains membres ont également évoqué une coopération renforcée avec l'Organisation internationale pour les migrations. Les membres ont en outre mis en avant le rôle déterminant du rapport de l'OIT sur la révision de la recommandation (n° 71) sur l'emploi (transition de la guerre à la paix), 1944 ², et du programme phare de l'OIT consacré aux emplois au service de la paix et de la résilience pour remédier au déficit de travail décent dans les pays d'origine, ainsi qu'à d'autres causes profondes de la crise, notamment dans les situations de fragilité et d'après-conflit.
4. En examinant les problèmes de gouvernance d'une manière plus générale, le Conseil d'administration a décidé de tenir une discussion de suivi à sa 326^e session (mars 2016). Le groupe de sélection a ensuite décidé que les responsables des organisations internationales compétentes seraient invités à échanger leurs points de vue sur les conséquences de l'afflux de réfugiés et de personnes déplacées de force pour les pays d'accueil et leurs marchés du travail et à étudier les moyens de renforcer le rôle de l'OIT et la coopération interinstitutions. Il a également décidé de mettre à l'ordre du jour de cette même session du Conseil d'administration une discussion distincte sur le résultat 9 (Promouvoir des politiques équitables et efficaces en matière de migration de main-d'œuvre) dans le cadre du segment de l'emploi et de la protection sociale ³.

¹ Document GB.325/INS/17.

² BIT: *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*, rapport V(1), Conférence internationale du Travail, 105^e session, Genève, 2016.

³ Document GB.326/POL/2.

II. Hausse des déplacements forcés à l'échelle mondiale

5. A l'échelle mondiale, le nombre de personnes déplacées de force a augmenté de manière exponentielle ces dernières années et a atteint en 2014 le plus haut niveau jamais observé, avec près de 60 millions de personnes déplacées en raison de persécutions, de conflits et de violences généralisées⁴. Ce chiffre comprend plus de 19 millions de réfugiés et près de 2 millions de demandeurs d'asile, ainsi que plus de 4 millions de personnes poussées hors des frontières en raison du conflit syrien. Par ailleurs, des rapports émanant des programmes de suivi concernés montrent que de plus en plus de personnes sont contraintes de quitter leurs foyers à la suite de catastrophes liées au climat ou d'autres catastrophes naturelles.
6. En outre, ces chiffres sont en constante augmentation, puisque le HCR fait état d'au moins 5 millions de personnes nouvellement déplacées au cours du premier semestre de 2015. Selon les premières indications, il y aura largement plus de 60 millions de personnes déplacées de force en 2015⁵. Si les tendances futures dépendent fortement de l'évolution de la situation politique et d'autres facteurs qui sortent du cadre du présent document, les flux de personnes déplacées devraient cependant se poursuivre, voire augmenter sensiblement.
7. L'ampleur, la portée et la complexité grandissantes des déplacements massifs de population dans le monde ont accentué la pression sur les systèmes et structures actuels de gouvernance en matière de migration et d'asile, ainsi que sur l'économie des pays touchés. L'incidence de ces déplacements massifs sur les marchés du travail nationaux et locaux se fait sentir de manière plus aiguë et plus rapide que par le passé et engendre une concurrence plus forte pour les emplois peu qualifiés, ce qui conduit nombre de réfugiés à se tourner vers l'économie informelle ou à accepter un travail non rémunéré. Lors des débats du Conseil d'administration en novembre 2015, les membres ont demandé que les objectifs du travail décent soient mieux pris en compte dans l'action menée au niveau mondial pour faire face à la crise des réfugiés, afin d'en couvrir les aspects liés à l'emploi informel et à l'exploitation.

III. Lien entre action humanitaire et développement

8. La dynamique déclenchée par le flux croissant de réfugiés et d'autres personnes déplacées de force a placé plusieurs enjeux interdépendants au centre des préoccupations nationales dans différentes régions du monde, mais aussi au premier rang des priorités internationales. S'il existe un large consensus sur la nécessité de s'attaquer au problème à la source, par exemple en restaurant et consolidant la paix et l'état de droit dans les situations de conflit, on observe toutefois un manque de vision commune sur la manière de faire face au grand nombre de personnes qui cherchent à franchir les frontières nationales et sur le comportement à adopter à leur égard, notamment pour ce qui concerne l'accès aux marchés du travail une fois que ces personnes sont présentes sur le territoire national.
9. Même si la répartition équitable des efforts requis pour maîtriser les enjeux de la crise des réfugiés et la nécessité d'intensifier considérablement la coopération internationale pour trouver une solution au niveau mondial et définir les responsabilités de chacun à cet égard font l'objet d'un vaste débat, on constate sur le terrain que les réponses varient considérablement d'un pays à l'autre soit du fait de décisions prises délibérément par les gouvernements concernés, soit en raison de circonstances imprévues. Plusieurs Etats Membres de l'OIT ont adopté des mesures exceptionnelles pour recevoir un très grand

⁴ UNCHR: *World at War, Global Trends 2014*.

⁵ UNCHR: *Mid-Year Trends 2015*.

nombre de réfugiés comparativement à leur population locale et leur ont accordé un accès sous conditions à leurs marchés du travail ou envisagent de le faire.

10. Dans ce contexte, la communauté internationale a progressivement pris conscience de la nécessité de renforcer le lien entre les volets «aide humanitaire» et «développement» de la réponse mondiale à la crise des réfugiés. Cela ressort des activités internationales, énumérées en annexe, qui ont eu lieu depuis juillet 2015 et auxquelles l'OIT a participé. L'emploi occupe une place stratégique à l'intersection de ces deux volets et est une priorité pour les réfugiés eux-mêmes. Ainsi, la Conférence des donateurs en faveur de la Syrie, organisée à Londres le 4 février 2016, avait prévu un débat thématique sur l'emploi et le développement économique, en plus d'une séance sur la protection humanitaire et d'une autre sur l'éducation. Le Directeur général a participé à ce débat et souligné le rôle fondamental de la participation au marché du travail dans les politiques en faveur de l'intégration des réfugiés et des personnes déplacées de force. Il a également attiré l'attention sur le portefeuille de propositions de projet portant sur ces questions qui a été établi par l'OIT pour des activités à mettre en œuvre en Jordanie, au Liban, en Turquie et en Egypte et dont le financement restait à assurer à hauteur de plus de 50 millions de dollars des Etats-Unis (dollars E.-U.).

IV. Vers une réponse globale et multilatérale – et la définition du rôle que l'OIT peut y jouer

11. L'ampleur, la gravité, la complexité et la persistance de la crise actuelle des réfugiés exigent de la communauté internationale qu'elle redouble d'efforts pour résoudre les difficultés soulignées par cette crise, en apportant une réponse uniforme, cohérente et adéquate en vue de protéger, réinstaller et intégrer les millions de personnes touchées. Il faut s'attacher immédiatement et de manière concertée à aider les pays qui accueillent un grand nombre de réfugiés et de personnes déplacées de force et à empêcher qu'ils soient dépassés par les conséquences économiques et politiques de cet accueil. Cela est d'autant plus nécessaire que les conditions d'emploi sont souvent déjà difficiles dans les pays concernés.
12. S'agissant du système multilatéral, l'Assemblée générale des Nations Unies convoquera, le 19 septembre 2016, une réunion plénière de haut niveau sur la gestion des déplacements massifs de réfugiés et de migrants. Cette réunion se fondera sur les consultations menées lors de la Conférence des donateurs en faveur de la Syrie, sur les résultats d'une réunion de haut niveau convoquée par le HCR le 30 mars 2016 pour obtenir, de la part des Etats, des promesses de réinstaller les personnes déplacées par la crise syrienne et sur le Sommet humanitaire mondial qui se tiendra à Istanbul les 23 et 24 mai 2016. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies élaborera, d'ici mai 2016, un rapport contenant des recommandations sur les moyens de renforcer la coopération internationale à ce sujet, auquel l'OIT et d'autres organisations apportent leur contribution.
13. Les travaux maintenant en cours pour la préparation de la session de l'Assemblée générale en septembre s'appuieront sur l'activité continue du Groupe mondial sur la migration, qui était présidé par l'OIT en 2014 et qui s'emploie activement à trouver les moyens d'intensifier la coopération interinstitutions face à la crise des réfugiés. Le groupe s'occupe notamment de formuler des orientations dans le contexte du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement à l'intention des gouvernements afin que ceux-ci prennent en compte les questions relatives aux réfugiés dans leurs processus nationaux de planification du développement. Dans le même esprit, l'OIT et le HCR réexaminent actuellement le protocole d'entente qu'ils ont signé en 1983 et leur déclaration conjointe de 2004, dans le but de renforcer la coordination en vue d'élargir et de consolider les interventions axées sur le marché du travail et les moyens de subsistance en faveur des réfugiés. Dans ce climat d'urgence et face à ces initiatives institutionnelles, l'OIT est mise au défi de définir et d'apporter sa contribution non seulement à l'action globale menée à l'échelon multinational,

mais aussi grâce à son expertise et aux services uniques en leur genre qu'elle met à la disposition des Etats Membres. Elle s'emploie déjà activement sur ces deux fronts et est prête à en faire davantage, sous réserve que des fonds soient alloués à cette fin.

14. A titre d'exemple, l'OIT met actuellement en œuvre, en Turquie, un projet visant à contribuer au suivi de l'impact d'une nouvelle réglementation accordant des permis de travail à des Syriens enregistrés auprès des autorités publiques et à d'autres bénéficiant d'une protection temporaire. Ce projet prévoit l'inventaire des possibilités d'emploi pour les Syriens et les communautés d'accueil et nécessite la participation des employeurs, des syndicats et des pouvoirs publics, ainsi que la formation des prestataires de services.
15. Ce projet permet de mettre en évidence les domaines dans lesquels l'OIT peut apporter une valeur ajoutée et des connaissances spécialisées face aux difficultés que les pays d'accueil peuvent être appelés à résoudre. Ces difficultés sont notamment: la définition de conditions d'accès des réfugiés au marché du travail du pays d'accueil qui tiennent compte également des besoins des communautés d'accueil et de la main-d'œuvre locale; la reconnaissance, la mise en adéquation et l'amélioration des compétences; le développement de l'entreprise; la santé et la sécurité au travail; la lutte contre le travail informel; la protection des principes et des droits fondamentaux au travail; et les programmes d'investissement à forte intensité de main-d'œuvre.
16. Comme toujours, les normes internationales du travail fournissent le cadre normatif indispensable pour ces interventions; plus que jamais, la participation active des mandants tripartites de l'OIT revêt une importance cruciale. Si l'accès au marché du travail est probablement, à lui seul, le plus important vecteur d'intégration des réfugiés dans les sociétés où ils trouvent refuge, ce sont les employeurs et les syndicats qui jouent ensuite un rôle essentiel, sur le plan humain, dans cette intégration. Par le passé, ils ont démontré leur capacité d'assumer cette responsabilité, et il y a tout à gagner à les mettre dans la meilleure position possible pour le faire une fois de plus.

V. Observations finales

17. Grâce à cette discussion tenue au titre de la Section de haut niveau, le Conseil d'administration a la possibilité de mettre à profit sa discussion de novembre 2015 et d'exprimer ses attentes concernant l'action de l'OIT à propos d'une question de fond de portée mondiale et d'une importance cruciale. Ce faisant, il se rappellera qu'une discussion distincte sur le résultat 9 (Promouvoir des politiques équitables et efficaces en matière de migration de main-d'œuvre) est prévue à l'ordre du jour. En particulier, grâce à l'appui du groupe de représentants des acteurs clés du système multilatéral, il sera bien placé pour faire valoir son point de vue dans le cadre d'une réponse internationale plus large face à la crise mondiale des réfugiés.
18. Les avis exprimés par le Conseil d'administration serviront à définir l'action future de l'OIT, dans le cadre de son mandat et dans la limite des ressources dont elle dispose.

Annexe

Activités internationales relatives à la crise mondiale des réfugiés, 2015-16

Organisations	Dates	Zone géographique	Activité
OIT	juillet 2015	Moyen-Orient et Turquie	Le dialogue régional sur les conséquences de la crise des réfugiés syriens pour le marché du travail en Jordanie, au Liban, en Turquie, en Iraq et en Egypte, organisé à Istanbul (Turquie) les 28 et 29 juillet 2015, a porté sur la question complexe de l'intégration sur le marché du travail et a souligné qu'il est de la plus haute importance d'adopter une approche associant «l'ensemble des pouvoirs publics» et les partenaires sociaux.
ONU	sept. 2015	niveau mondial	Manifestation parallèle de haut niveau sur le renforcement de la coopération relative aux migrations et aux déplacements de réfugiés dans la perspective du nouveau programme de développement, organisée à New York le 30 septembre 2015.
Initiative Nansen	oct. 2015	niveau mondial	La consultation mondiale sur l'Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le contexte de catastrophes et des effets des changements climatiques, organisée à Genève le 14 octobre 2015, a porté essentiellement sur les déplacements dus aux catastrophes, y compris sur la migration au-delà des frontières qui en résulte et les incidences sur le marché du travail.
Forum mondial sur la migration et le développement	oct. 2015	niveau mondial	Le huitième sommet du Forum mondial sur la migration et le développement, organisé à Istanbul (Turquie) du 14 au 16 octobre 2015, a abordé la question de la migration forcée pour la première fois.
Consultations intergouvernementales sur les politiques en matière de droit d'asile, de réfugiés et de migrations (IGC)	nov. 2015	niveau mondial	L'atelier sur l'intégration des réfugiés et des autres groupes relevant de l'action humanitaire, organisé à Genève les 3 et 4 novembre 2015, a porté sur les incidences de cette intégration sur le plan des politiques ¹ .
Partenariat Afrique-UE	nov. 2015	Afrique/UE	Sommet de La Vallette sur la migration, organisé les 11 et 12 novembre 2015, à l'issue duquel les participants ont adopté une déclaration et un plan d'action qui ont souligné la nécessité de renforcer les avantages des migrations en matière de développement et de s'attaquer aux causes profondes de la migration irrégulière et des déplacements forcés, en créant notamment des emplois pour les jeunes.
OIT/Parlement européen	nov. 2015	UE	Atelier consacré à l'intégration des réfugiés sur les marchés du travail de l'UE: possibilités à saisir – défis à relever, organisé à Bruxelles le 18 novembre 2015, à l'issue duquel les participants ont conclu que l'intégration sur le marché du travail était l'un des moyens les plus efficaces de faciliter l'intégration économique et sociale des réfugiés dans les pays d'accueil.
ONU	nov. 2015	niveau mondial	Réunion informelle sur les moyens de développer une approche globale de l'action humanitaire face à la crise mondiale des réfugiés, organisée à New York le 19 novembre 2015 pendant la session de l'Assemblée générale.

Organisations	Dates	Zone géographique	Activité
ONU	nov. 2015	niveau mondial	La réunion plénière sur la sensibilisation de l'opinion mondiale au drame des migrants en situation irrégulière, en particulier les demandeurs d'asile syriens, dans le bassin méditerranéen, organisée à New York le 20 novembre 2015 pendant la session de l'Assemblée générale, a porté sur la crise syrienne et son impact sur le plan structurel dans les pays d'accueil et mis en évidence la nécessité d'établir un lien bien plus étroit entre l'aide humanitaire et la coopération pour le développement.
ONU	déc. 2015	niveau mondial	L'Assemblée générale a prié le Secrétaire général d'établir, pour présentation en mai 2016, un rapport contenant des recommandations sur les moyens de faire face aux déplacements massifs de réfugiés et de migrants et a décidé de convoquer une réunion plénière de haut niveau sur cette question le 19 septembre 2016 ² . A cet égard, le Secrétaire général a nommé un conseiller spécial pour le Sommet sur la gestion des déplacements massifs de réfugiés et de migrants.
Forum économique mondial	janv. 2016	niveau mondial	La réunion annuelle du Forum économique mondial de Davos (Suisse), organisée du 20 au 23 janvier 2016, a mis en évidence l'importance de l'intégration sur le marché du travail pour faire face à la crise mondiale des réfugiés et des migrants.
Organisation de coopération et de développement économiques/HCR	janv. 2016	niveau mondial	La conférence conjointe à haut niveau consacrée à l'intégration des bénéficiaires de protection internationale, tenue à Paris le 28 janvier 2016, était axée sur la difficulté d'améliorer les systèmes et les structures d'intégration des demandeurs d'asile, notamment pour leur intégration sur les marchés du travail, tout en répondant aux besoins accrus de protection.
ONU	fév. 2016	niveau mondial	Conférence des donateurs en faveur de la Syrie, tenue à Londres le 4 février 2016 et organisée par l'ONU et les gouvernements du Royaume-Uni, de l'Allemagne, de la Norvège et du Koweït. L'un des thèmes clés a été le développement économique, l'accent étant mis sur les enjeux stratégiques de l'intégration des réfugiés sur le marché du travail des pays d'accueil.

¹ La liste complète des membres d'IGC est en ligne à l'adresse suivante: <http://www.igc.ch>. ² Résolution A/70/L.34.