

**Vers un marché intégré  
dans le Sud-Est asiatique:  
l'expérience de l'ANASE**  
L'agenda syndical

Education ouvrière 1999/4  
Numéro 117

# Sommaire

<b>Editorial</b>	V
<b>Questions liées au travail</b>	
<i>Zainal Rampak</i> : L'OIT occupe une situation privilégiée pour convaincre la communauté internationale de l'urgente nécessité d'équilibrer le développement économique par des normes minimales de protection sociale, afin que les forces du marché n'annihilent pas un processus de développement stimulé par les investissements étrangers	1
<b>Relations professionnelles</b>	
<i>Duncan Campbell</i> : Toute la question est de savoir si, une fois les difficultés passées, les pressions en faveur d'une réforme institutionnelle se maintiendront, et notamment celles qui plaident pour un renforcement des institutions actives sur le marché du travail et des organisations de travailleurs et d'employeurs	15
<b>Droits syndicaux</b>	
<i>Takashi Izumi</i> : Si elle amène une dénégaration des droits fondamentaux des travailleurs, la crise économique récente est également riche d'enseignements et d'opportunités pour le mouvement syndical dans ces pays	23
<b>Emploi</b>	
<i>Jayasankar Krishnamurty</i> : Dès sa création en 1967, l'organisation a été affectée par des changements considérables: nouveaux membres, nouveaux objectifs, libéralisation du commerce et coordination des politiques économiques et sociales. Tout débat sur l'emploi, ses tendances et sa structure dans les pays de l'ANASE doit prendre en compte la grande diversité des pays membres	31
<b>Sécurité sociale</b>	
<i>Achuthan N. Navamukundan</i> : Les syndicats doivent jouer un rôle actif en tant que partenaire social dans leurs négociations avec les gouvernements pour développer et accélérer la réalisation de programmes de sécurité sociale dans les pays de l'ANASE	39
<b>Travailleurs migrants</b>	
<i>Piyasiri Wickramasekara</i> : Il est évident que l'ANASE se trouve face à un double défi: la gestion adéquate des flux migratoires et la protection des travailleurs migrants	47

# Editorial

Depuis le Sommet mondial pour le développement social de 1995, qui a abouti à la Déclaration de Copenhague, l'OIT s'est fait connaître pour son action dans le domaine du progrès social, une composante nécessaire à tout processus de développement sérieux et durable. Ceux qui restent sceptiques ont pu voir ce principe conforté auprès de la communauté internationale du fait de certaines situations dramatiques, par exemple la crise financière asiatique de juillet 1997, qui fut perçue par le Directeur général du BIT en poste à cette époque comme l'exemple même d'un choc économique de grande envergure débouchant rapidement sur une crise sociale majeure.

Cette publication fait suite à une publication précédente (n° 109 – 1997/4) consacrée aux expériences d'intégration économique régionale dans le Marché commun du Sud (MERCOSUR). Les articles présentés ici relatent les expériences d'intégration économique régionale dans d'autres continents.

Tout d'abord, l'article de M. Rampak analyse de manière approfondie les questions liées au travail à la lumière de la Déclaration de Copenhague et de la Déclaration de l'OMC. Dans sa troisième clause, la Déclaration de Copenhague insiste sur la nécessité de favoriser la multiplication d'emplois convenablement et suffisamment rémunérés comme un élément essentiel des stratégies et politiques gouvernementales, «dans le strict respect des droits des travailleurs et avec la participation des employeurs et des syndicats...». Signée en décembre 1996 par les Etats présents à la Conférence ministérielle de Singapour, la Déclaration de l'OMC renouvelle l'engagement pris par ces Etats d'observer les normes fondamentales du travail reconnues à l'échelon international et rappelle la compétence de l'OIT dans ce domaine. Dans son préambule, la *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi* insiste à nouveau sur le principe cher à l'OIT, à savoir le lien existant entre le progrès social et la croissance économique, croissance qui ne devrait s'effectuer qu'en garantissant les principes et droits fondamentaux du travail. Ces trois textes sont décisifs pour l'avenir de notre organisation, et permettent de catalyser les efforts de celle-ci vers une plus grande justice sociale.

Pour l'OIT et pour les travailleurs, la voie à suivre est claire: en 1998, lors d'une Réunion tripartite de haut niveau sur les réponses sociales à la crise financière dans les pays d'Asie de l'Est et du Sud-Est (Bangkok, 22-24 avril 1998), le Directeur général du BIT en poste à cette époque a clairement montré pourquoi la crise avait atteint de telles proportions: à la veille de la crise, les organismes de protection sociale étaient encore peu développés; la faiblesse des organismes de partenariat social a fortement freiné la recherche d'une résolution équitable et harmonieuse de la crise. A cette occasion, le Directeur général a prôné le respect des normes fondamentales du travail et le développement d'un mouvement syndical dynamique et libre permettant de faire pression de manière démocratique afin d'améliorer les conditions de travail et le niveau de protection sociale.

Il a également signalé le fait que, dans la période de forte croissance ayant précédé la crise, les droits du travail et la protection sociale avaient été quelque peu négligés.

Les conséquences de la crise financière de 1997 sont toujours vivaces à l'heure où nous mettons ce numéro sous presse. Dans les pages qui suivent, M. Rampak analyse les avantages de l'intégration économique régionale dans les domaines suivants: questions générales relatives au travail, tendances et structures de l'emploi, relations professionnelles, sécurité sociale, travailleurs migrants, et bien sûr droits syndicaux. L'auteur considère que le remplacement d'une activité économique basée sur l'extraction de matières premières dans les plantations par des industries manufacturières et de haute technologie a constitué un facteur décisif dans les relations professionnelles des pays de l'ANASE. Ce changement a entraîné un flux soudain d'immigration des campagnes vers les villes et une augmentation sensible du nombre des travailleurs peu qualifiés et mal payés, avec en corollaire une baisse accrue du niveau de vie.

Pour M. Campbell, les relations professionnelles sont régies en gros par un facteur simple, à savoir des lois et politiques nationales ne procurant pas de soutien aux mouvements syndicaux libres et indépendants. Malgré des progrès récents, on doit se garder de tout optimisme excessif puisque par le passé, dans tous les pays sans exception, la liberté d'association a été peu respectée quand elle n'a pas été totalement bafouée.

Dans son article, M. Krishnamurty examine les tendances et les structures de l'emploi dans la région, en en présentant l'éventail complet: à une extrémité se situent la République démocratique populaire lao (RDP lao) et le Myanmar qui, d'après le classement des Nations Unies, font partie des nations les moins développées, définies comme «les pays en développement les plus pauvres et les plus faibles économiquement, avec des problèmes considérables d'ordre économique et institutionnel, et de ressources humaines...»; à l'autre extrémité se situent l'Indonésie, la Malaisie et la Thaïlande, dénommés les «nouveaux tigres asiatiques», ainsi que Singapour, «nouveau pays industriel».

En ce qui concerne la protection de la sécurité sociale au sein des pays de l'ANASE, M. Navamukundan montre que les valeurs culturelles traditionnelles basées sur le partage et les soins individuels ont fait leur temps. De nos jours, le marché formel du travail requiert une intervention réelle du gouvernement pour la mise en place d'une véritable politique de protection des travailleurs. Dans ces pays, la sécurité sociale peut être organisée selon deux optiques: une optique étroite visant à obtenir des paiements de la part de caisses de prévoyance, ou une optique large garantissant des possibilités d'emploi, des allocations de maladie, des services d'enseignement pour les travailleurs et leurs enfants, l'accès à la propriété individuelle et des assurances pour les travailleurs et les personnes à leur charge.

La condition des travailleurs migrants doit être abordée en prenant en compte deux facteurs importants: la gestion méthodique des flux de migration et la protection des travailleurs migrants. M. Wickramasekara attire l'attention sur le fait que, excepté pour la Malaisie, les pays envoyant ou recevant le plus de travailleurs migrants n'ont pas ratifié les conventions et recommandations de l'OIT relatives à la protection des droits des travailleurs migrants, si bien que le rôle des partenaires sociaux ne peut être que très limité.

Cette édition ne serait pas complète sans l'article de M. Izumi sur les droits syndicaux. L'examen minutieux de ces droits a pour toile de

fond la crise économique, qui a entraîné la fragmentation des syndicats, si bien que ceux-ci ne peuvent guère influencer sur les politiques nationales ou les processus de prise de décision.

Dans ce numéro, qui paraît au crépuscule d'un millénaire, une équipe d'auteurs de renom nous fait bénéficier de son savoir et contribue au soutien pédagogique que nous assurons aux travailleurs. En tant que partenaires sociaux engagés dans le processus de dialogue social, ces travailleurs peuvent ainsi exprimer au mieux leurs intérêts et leurs revendications. Dans ses annales, le Bureau des activités des travailleurs du BIT a relaté des tragiques événements ayant secoué l'Asie en 1997. La page correspondante comprend une note posant la question de savoir si une consultation tripartite et un dialogue social plus satisfaisants auraient pu prévenir cette crise. De quelle manière les pays de l'ANASE vont-ils réussir leur intégration économique? L'avenir permettra sans aucun doute de répondre aux questions du passé.

*Manuel Simón Velasco*  
*Directeur*  
*Bureau des activités pour les travailleurs*  
*Bureau international du Travail*

---

Note de la rédaction: Pour de plus amples informations sur la structure et les textes officiels de l'ANASE, consulter le site web suivant:  
[http://scs.student.virginia.edu/~irouva/ASEAN/asean\\_docs.htm](http://scs.student.virginia.edu/~irouva/ASEAN/asean_docs.htm)

# Questions liées au travail

L'OIT occupe une situation privilégiée pour convaincre la communauté internationale de l'urgente nécessité d'équilibrer le développement économique par des normes minimales de protection sociale, afin que les forces du marché n'annihilent pas un processus de développement stimulé par les investissements étrangers.

---

**Zainal Rampak**

Président du Congrès des syndicats de Malaisie (MTUC)  
Secrétaire général du Conseil syndical de l'ANASE

---

## Questions liées au travail dans les pays de l'ANASE: une vue d'ensemble

L'étude des questions liées au travail dans les pays de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) doit prendre en compte l'économie de ces pays, liés par des caractéristiques communes:

- une colonisation par un pays occidental pour presque tous ces pays, qui ont acquis leur indépendance après la Seconde Guerre mondiale;
- une économie essentiellement agricole basée sur l'extraction de produits (caoutchouc, huile de palme, bois et exploitation minière);
- une population multiethnique, multilingue, multireligieuse et multiculturelle.

L'économie du travail débute avec l'arrivée de travailleurs migrants (ce qu'on appelait alors le travail sous contrainte) provenant du sous-continent indien et de Chine pour travailler dans les plantations de caoutchouc, d'huile de palme, de cinchona (un arbre dont l'écorce donne de la quinine) et de canne à sucre, ainsi que dans les mines de charbon, fer et étain. C'est le système de culture qui est à la base de l'exploitation organisée de plantations en Asie du Sud-Est.

Le mouvement nationaliste, qui permit à ces pays de s'affranchir du régime colonial et d'acquiescer l'indépendance, amena aussi de nouvelles perspectives de développement. Ces nouveaux pays, non touchés par les ravages de la Seconde Guerre mondiale, s'engagèrent dans d'ambitieux programmes socio-économiques avec deux objectifs principaux:

- moderniser l'économie nationale en favorisant l'industrie manufacturière;
- améliorer le niveau socio-économique de la population locale en investissant dans des infrastructures publiques.

La participation des Etats à ce développement a été essentielle. Ces Etats ont utilisé une partie des impôts pour financer des infrastructures, le but étant ensuite de favoriser une plus forte participation du secteur privé dans les affaires et la production en aval. A ce jour, il n'existe malheureusement pas de données fiables ni d'analyse coût-bénéfice pour tel ou tel pays, qui permettraient d'évaluer objectivement et de comparer les incidences directes et indirectes de tels investissements gouvernementaux sur la population des pays de l'ANASE.

Chose prévisible, le monde du travail a été marqué par le passage progressif – sur quarante ans environ – d'une économie basée sur l'extraction de produits dans des plantations à une économie basée sur l'industrie manufacturière et les industries de haute technologie. Ces changements ont amené une recrudescence soudaine de la migration des travailleurs des campagnes vers les villes, et un fort développement du secteur des services. Séduits par la perspective de salaires plus élevés et de meilleures conditions de vie, des travailleurs non qualifiés partirent pour la ville, pour finalement n'occuper que des emplois précaires et mal payés et se retrouver avec un niveau de vie très bas dans des quartiers tentaculaires situés à la périphérie des villes et dépourvus de services publics. Une baisse accrue du niveau de vie découla du cercle vicieux représenté par les bas salaires résultant de l'absence de qualifications.

## Une politique de mondialisation préconisée par l'Organisation mondiale du commerce (OMC)

L'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui succéda à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) lors de l'adoption de la Déclaration de l'OMC en décembre 1996 à Singapour, est à l'origine de la politique de mondialisation menée à l'échelon international suite à l'approbation du principe de la libéralisation du commerce. Les caractéristiques de cette politique sont les suivantes:

- la libéralisation du commerce;
- la garantie d'une croissance durable;
- la reconnaissance internationale de normes fondamentales du travail;
- la marginalisation des pays les moins développés;
- la création d'emplois liée à la croissance économique.

Pour ce faire, la Déclaration propose la stratégie suivante:

- une réglementation juste, équitable et plus ouverte;
- la libéralisation progressive et l'élimination de barrières douanières pour le commerce des biens;
- la libération progressive du commerce des services;
- le rejet de toute forme de protectionnisme;
- l'élimination de politiques discriminatoires dans les relations commerciales internationales;
- l'intégration des pays en développement, des pays les moins développés et des économies de transition dans le système multilatéral;
- un niveau maximal de transparence.

Le paragraphe 4 de la Déclaration de l'OMC reconnaît le rôle de l'OIT dans l'élaboration et le maintien de normes fondamentales du travail:

«Nous renouvelons notre engagement d'observer les normes fondamentales du travail internationalement reconnues. L'Organisation internationale du travail (OIT) est l'organe compétent pour établir ces normes et s'en occuper, et nous affirmons soutenir les activités qu'elle mène pour les promouvoir. Nous estimons que la croissance économique et le développement favorisés par une augmentation des échanges

commerciaux et une libéralisation plus poussée du commerce contribuent à la promotion de ces normes. Nous rejetons l'usage des normes du travail à des fins protectionnistes et convenons que l'avantage comparatif des pays, en particulier des pays en développement à bas salaires, ne doit en aucune façon être remis en question. A cet égard, nous notons que les Secrétariats de l'OMC et de l'OIT continueront de collaborer comme ils le font actuellement.»

La mondialisation définie par l'OMC a été reconnue comme l'unique cause des retournements de capitaux, technologies et ressources humaines d'un pays à l'autre sans garanties sociales, ou avec des garanties sociales minimales. Dans le cas des pays de l'ANASE, l'étude des dispositions légales en place et des mécanismes de mise en application permet des comparaisons objectives afin de déterminer les niveaux relatifs de sécurité sociale dans la région. En Europe de l'Est, les économies de transition ont lancé des initiatives destinées à rationaliser leurs normes sociales pour les ajuster à celles des économies de marché, et ces efforts ont été reconnus par la communauté internationale. Il serait souhaitable que la communauté internationale reconnaisse pareillement les efforts des pays de l'ANASE, et surtout ceux des pays qui ont rapidement modifié leurs structures politiques, légales et sociales pour pouvoir être compétitifs sur le marché des investissements directs étrangers (le Viet Nam, la RDP lao et le Cambodge par exemple). Le développement des garanties sociales devra être poursuivi en même temps qu'une détermination précise de ces garanties – détermination qui est de plus en plus demandée – et ces deux objectifs doivent être complémentaires si on se réfère aux dispositions énoncées par l'OMC. L'OIT occupe une situation privilégiée pour convaincre la communauté internationale de l'urgente nécessité d'équilibrer le développement économique par des normes minimales de protection sociale, afin que les forces du marché n'annihilent pas un processus de développement stimulé par les investissements étrangers directs.

### La crise économique et financière asiatique

La crise économique et financière asiatique, qui débuta à la Banque centrale de Thaïlande avec la chute du bath (monnaie thaïlandaise), infligea de sévères dommages à l'économie des pays de l'ANASE. L'effet de contagion entraîna la dépréciation de nombreuses monnaies par

rapport au dollar U.S. et à d'autres monnaies fortes. A ce jour, on compte 30 millions de personnes ayant perdu leur emploi en Asie du Sud-Est, et ce nombre ne cesse d'augmenter. Les spéculateurs monétaires profitèrent indûment des flux de capitaux à court terme pour utiliser des fonds annexes afin de déstabiliser encore davantage les taux de change. L'Indonésie, la Corée et la Thaïlande durent recourir à l'aide du Fonds monétaire international (FMI) pour sauver leur économie. Au lieu de rechercher une aide économique de la part du FMI, la Malaisie mit en place ses propres mesures de redressement économique, en commençant par le contrôle de la spéculation monétaire. Le gouvernement malais imposa des contrôles sélectifs de capitaux sur les transactions de changes étrangers, avec effet au 1<sup>er</sup> septembre 1998, dans le but de contrecarrer les tentatives des spéculateurs monétaires. Suite à ces contrôles de capitaux, la conversion du ringitt (monnaie malaise) en monnaie étrangère fut interdit.

En réponse à la crise, le gouvernement malais instaura le Conseil national d'action économique (*National Economic Action Council - NEAC*) qui formula le Plan national pour le redressement économique (*National Economic Recovery Plan - NERP*), document politique qui préconisait diverses mesures aux niveaux macro-économique et micro-économique. Une de ces mesures fut l'obligation de contrôles de capitaux sélectifs. Les contrôles de capitaux ont toutefois permis au pays d'augmenter ses réserves nationales, faire croître son économie domestique, baisser ses taux d'intérêts, susciter le retour du capital malais investi dans des comptes sur livret à l'étranger et absorber l'excès de liquidités dans le système bancaire. Le pays a maintenant des réserves externes suffisantes (125,5 milliards de dollars malais) pour financer six mois et demi d'impôts non distribués. D'après les prévisions de la Banque centrale de Malaisie, à la fin de 1999, le pays devait voir la valeur réelle de son produit intérieur brut (PIB) augmenter de 4,3 pour cent. Cette stratégie de redressement a été attestée par Michel Camdessus, directeur général du FMI, lors de la 34<sup>e</sup> conférence des gouverneurs des banques centrales de l'Asie du Sud-Est (*Conference of South-East Asian Central Bank Governors*) à Séoul (République de Corée) le 20 mai 1999. Le directeur du FMI évoqua «les signes d'une reprise très visible d'activité en Corée et aux Philippines, et d'un début de reprise en Thaïlande et en Malaisie». Cette prédiction par le FMI d'un redressement économique imminent, lors du deuxième semestre 1999, est assuré-

ment de bon augure pour les pays de l'ANASE. Pendant ce temps, le BIT tint deux réunions importantes, à savoir la Réunion tripartite de haut niveau sur les réponses sociales à la crise financière dans les pays d'Asie de l'Est (Bangkok, avril 1998) et la Consultation régionale asiatique sur le suivi du Sommet mondial pour le développement (Bangkok, janvier 1999) pour évaluer l'impact de la crise sur les travailleurs des pays de l'Asie du Sud-Est. Dans les recommandations et les conclusions de ces deux réunions tripartites de haut niveau figurait la proposition suivante: la nécessité pour les institutions financières internationales (IFI) d'entreprendre un examen complet de leur politique - initiatives et orientations - et, lors de cet examen, la prise en considération de l'impact social de leur politique financière dans les pays emprunteurs. Les autres recommandations incluaient aussi la promotion des normes fondamentales du travail, instaurant des filets de sécurité sociale et favorisant les consultations tripartites parmi les partenaires sociaux dans l'optique d'un taux de croissance plus durable.

Toutefois, les suites de la crise économique de l'Asie du Sud-Est montrent clairement que les IFI, particulièrement le FMI, n'ont pas réagi à la dimension sociale de la crise en termes de politique de prêt. Les conditions habituelles imposées par le FMI aux pays emprunteurs sont les suivantes:

- l'augmentation des taux d'intérêt à l'intérieur du pays;
- l'augmentation des taxes locales;
- la fermeture des entreprises non viables financièrement;
- l'autorisation de fusion et de rachat des entreprises déficitaires;
- la réduction du crédit à la consommation;
- le licenciement économique de travailleurs;
- la réduction des aides sociales pour la santé, l'enseignement et le logement;
- la suppression des subventions pour les produits de base;
- la possibilité de détermination des prix par les forces du marché.

Les prescriptions du FMI n'ont manifestement pas eu d'effet positif. De plus, le FMI doit toujours régler la question des flux de capitaux à court terme, flux qui ont fortement ébranlé les économies de l'ANASE. La réunion des ministres des Finances de la Coopération économique Asie-Pacifique (CEAP), qui eut lieu



dans l'île de Langkawi (Malaisie) à la mi-mai 1999, ne put aboutir à un consensus pour endiguer les mouvements de capitaux à court terme à l'intérieur des économies en développement ou à l'extérieur de celles-ci. La politique de sauvetage du FMI ne prend pas suffisamment en compte le niveau de développement économique et social du pays concerné, ainsi que ses aspirations nationales. Cela montre combien est urgente une participation active des travailleurs dans les processus de prise de décision des IFI, afin que les politiques de prêt correspondent mieux aux nécessités de ceux qu'elles se proposent d'aider.

Réalisant l'urgence d'une participation visible et effective des travailleurs dans l'élaboration des politiques des IFI, la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) a institué le Réseau du travail Asie-Pacifique (*Asia Pacific Labour Network - APLN*) de la CISL, afin de demander la participation des travailleurs syndiqués dans les organismes économiques régionaux comme la Coopération économique Asie-Pacifique (CEAP), qui n'ont actuellement pas de représentants des travailleurs dans leurs diverses commissions. Selon la définition donnée par la CEAP, les «partenaires sociaux» incluent uniquement les gouvernements, les employeurs et les universitaires, et il n'existe pas pour le moment de dispositions relatives à une participation des syndicats. La CISL a fait pression pour une intégration des travailleurs dans tous les organes décideurs de la CEAP, ce afin de respecter le concept de tripartisme, principe de base de l'OIT. La participation des travailleurs organisés à la CEAP ouvrirait ainsi la voie à leur représentation dans les IFI, puisque les IFI et la CEAP travaillent de concert pour formuler leurs politiques et décider des projets des pays bénéficiaires. La dernière réunion de la CISL-APLN, qui eut lieu en Malaisie du 28 au 30 septembre 1998, adopta un document de politique générale sur le rôle de la CEAP dans le redressement économique suite à la crise asiatique économique et financière (*APEC's Role in Achieving Global Recovery From the Asian Financial and Economic Crisis*). Comme plusieurs autres, ce document envisage une réglementation financière, une aide sociale et une participation des travailleurs dans les organismes décideurs. Adoptée à Kuala Lumpur (Malaisie) le 18 novembre 1998 à la fin du sommet de la CEAP, la Déclaration des dirigeants de la CEAP incluait un article consacré aux filets de sécurité sociale. Les dispositions générales énoncées dans cet article étaient issues de certaines des recommandations de la CISL-APLN.

Depuis ses débuts en 1994, le Conseil syndical de l'ANASE (*Asean Trade Union Council - ATUC*) a épaulé les efforts de la CISL-APLN au niveau sous-régional, en faisant porter l'attention sur les pays de l'ANASE. L'ATUC comprend maintenant six membres affiliés (Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande et Viet Nam) et un observateur (RDP lao). En coopération avec le BIT et l'Organisation régionale pour l'Asie et le Pacifique (ORAP) de la CISL, les séminaires et ateliers organisés au fil des années par l'ATUC ont permis aux pays affiliés de participer et d'exposer leurs idées. L'ATUC a également travaillé en relation étroite avec ses affiliés pour demander une participation effective des syndicats dans les organismes décideurs nationaux, et il a décidé de demander la participation des syndicats dans toutes les réunions des ministres du Travail de l'ANASE.

Lors de leurs réunions avec les IFI, les délégations de la CISL ont proposé que les IFI adoptent les politiques suivantes:

- réduire la spéculation monétaire, qui sape le pouvoir d'achat des monnaies nationales et empêche la croissance économique des pays concernés;
- demander davantage de transparence, une plus grande responsabilité et une meilleure réglementation des marchés financiers avec des rapports réserves-capital obligatoires décidés au niveau international pour les organismes financiers de sauvegarde;
- demander l'amélioration du processus de responsabilité dans les politiques budgétaires nationales;
- prendre toutes les mesures nécessaires pour favoriser les changements institutionnels et politiques, en incluant des mesures plus sévères contre la corruption;
- influencer sur les gouvernements pour que ceux-ci réduisent le budget affecté à l'armée et augmentent les sommes allouées à l'éradication de la pauvreté et au progrès social;
- envisager la création d'un Fonds monétaire asiatique (FMA) avec un capital initial de 200 milliards de dollars US, en complément de la Banque asiatique de développement, de la Banque mondiale et du FMI;
- inclure dans leurs programmes la création des structures suivantes dans les pays bénéficiaires: filets de sécurité sociale, régimes d'assurance chômage, santé et sécurité au travail, développement des ressources humaines, services de santé et services de logement.

Point majeur, la CISL a souligné que, dans le contexte de la formulation de leurs politiques, les IFI devaient clairement définir la place des travailleurs en tant que bénéficiaires de ces politiques et non comme simple facteur de production.

## Les structures syndicales dans l'ANASE

Les défis complexes de la mondialisation ont également un impact sur les structures des syndicats dans l'ANASE. Comme dans de nombreux pays industrialisés, ces syndicats doivent maintenant lutter pour développer la négociation au niveau de l'entreprise, si bien qu'il leur a été plus difficile de poursuivre un mouvement de solidarité au niveau national. Le passage dans le privé d'organismes appartenant auparavant à l'Etat a encore renforcé la complexité du problème. Les syndicats de l'ANASE ont souffert de l'expansion du secteur des services, qu'ils trouvent plus difficile à organiser. Un certain nombre de pays de l'ANASE imposent encore d'écrasantes restrictions d'ordre législatif à l'organisation syndicale et à la négociation collective, et ces restrictions représentent une violation des conventions de l'OIT.

Les pays de l'ANASE ont leurs propres centrales syndicales nationales, avec de multiples centres pour certains pays comme la Thaïlande. Même dans le cas d'une population plus importante, la multiplicité des structures syndicales est généralement perçue comme un facteur négatif pour que les travailleurs puissent véritablement influencer sur la politique nationale. La présence d'un secteur informel important dans les pays de l'ANASE complique encore l'action des syndicats pour une représentation effective des intérêts collectifs des travailleurs. En Malaisie, les syndicats du secteur public ont leur propre fédération, le Congrès des syndicats de salariés de la fonction publique (CUE-PACS), alors que les syndicats du secteur privé et des organismes statutaires sont affiliés au Congrès des syndicats de Malaisie (MTUC).

L'ATUC est un groupement régional des centrales syndicales nationales des pays de l'ANASE et son but est d'améliorer la qualité des relations entre ces pays et à l'intérieur de ceux-ci. Les pays de l'ANASE ont leurs propres centrales syndicales nationales. Ceux qui sont affiliés à l'ATUC sont les suivants:

- le Congrès des syndicats de Malaisie;
- le Congrès national des syndicats (Singapour);
- le Congrès philippin des syndicats;

- le Congrès du travail de Thaïlande et Congrès des syndicats de Thaïlande;
- la Fédération des syndicats d'Indonésie;
- la Confédération générale du travail du Viet Nam;
- la Fédération laotienne des syndicats, en tant qu'observateur.

Les principaux objectifs de l'ATUC sont les suivants:

- représenter les intérêts collectifs des travailleurs dans les pays de l'ANASE lors de tous les forums ayant pour objet la formulation de politiques et la prise de décisions;
- fonctionner en tant qu'organe collectif et cohésif afin de promouvoir le bien-être des travailleurs dans les pays de l'ANASE;
- créer un réseau entre les affiliés de l'ATUC et permettre des échanges sur les questions communes concernant les travailleurs;
- entreprendre des recherches, des enseignements et des programmes de formation pour les militants syndicaux issus des organismes affiliés;
- aider les affiliés à accroître leurs effectifs par le biais d'une coopération et d'une assistance mutuelles;
- tenir des réunions périodiques pour identifier les problèmes communs et leur trouver des solutions dans un réel esprit d'unité et de solidarité.

Pour répondre aux besoins de ses affiliés, trois documents de politique générale ont permis à l'ATUC d'organiser son action:

- 1) la Déclaration de Cebu, adoptée lors de la première réunion de l'ATUC à Cebu (Philippines) en avril 1994;
- 2) la nouvelle version de la Déclaration de Cebu, adoptée lors de la deuxième réunion à Kuala Lumpur (Malaisie) en mai 1996;
- 3) la Déclaration de Bali, adoptée lors de la troisième réunion à Bali (Indonésie) en novembre 1997.

## La répartition des emplois et leur niveau de qualification

La création d'emplois, leur répartition et leur niveau de qualification deviendra un des principaux défis des gouvernements, des employeurs et des syndicats à l'aube du prochain millénaire. Ce défi sera sans doute encore

plus manifeste dans les pays de l'ANASE. Le BIT a identifié un certain nombre d'indices pouvant aider les partenaires à réaliser cet objectif. Dans son rapport intitulé *Un travail décent*, soumis lors de la 87<sup>e</sup> Conférence internationale du Travail, le Directeur général du BIT a formulé un certain nombre de stratégies allant dans ce sens, à savoir:

- le développement de l'emploi;
- le respect des droits du travail;
- la protection contre la précarité du travail;
- la garantie de la sécurité de l'emploi;
- la promotion du dialogue social.

Une préoccupation essentielle est le droit des travailleurs à des salaires décents leur permettant un certain bien-être en tant que citoyens dans une société libre. Les engagements 3 et 8 de la Déclaration du Sommet mondial pour le développement social d'avril 1995 (la Déclaration de Copenhague) précise:

«Nous nous engageons à favoriser la réalisation de l'objectif du plein emploi en en faisant une priorité de base de nos politiques économiques et sociales, et à donner à tous, hommes et femmes, la possibilité de s'assurer des moyens de subsistance sûrs et durables grâce à un emploi librement choisi et à un travail productif...

A cette fin, au niveau national:

a) Nous ferons de la création d'emplois, de la réduction du chômage et de la multiplication d'emplois convenablement et suffisamment rémunérés les éléments essentiels des stratégies et des politiques gouvernementales, dans le strict respect des droits des travailleurs et avec la participation des employeurs et des syndicats...

Nous nous engageons à faire en sorte que les programmes d'ajustement structurel qui pourraient être adoptés comportent des objectifs de développement social, en particulier l'élimination de la pauvreté, la promotion du plein emploi et de l'emploi productif, et l'amélioration de l'insertion sociale.»

Développé dans cet article de la Déclaration de Copenhague, le droit au plein emploi, productif et choisi librement, forme aussi l'objet de la convention de l'OIT (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964. Dans le contexte de l'ANASE, la création d'emplois est en général fonction du marché, et non des besoins. C'est la situation du marché qui est la priorité essentielle des multinationales installant des équipements de production dans les pays de l'ANASE. A l'exception

de quelques multinationales, les gouvernements ou les employeurs ont encore à prouver qu'ils placent le développement d'emplois qualifiés au même niveau que la création d'emplois dans leurs programmes de développement nationaux. De plus, dans de nombreux pays de l'ANASE, la création d'emplois qualifiés est rendue encore plus difficile du fait du mouvement de capitaux à court terme combiné à celui du transfert des équipements de production, auparavant situés dans des pays où le coût de la main-d'œuvre est élevé, vers des pays à faible coût de main-d'œuvre.

Dans le but de réduire les coûts, les entreprises officiant dans les pays de l'ANASE ont adopté une ou plusieurs des stratégies suivantes:

- la sous-évaluation de leurs moyens de production et d'exploitation;
- l'introduction de baisses dans les salaires et les allocations;
- le licenciement économique des travailleurs;
- la proposition de régimes de départ volontaire aux travailleurs;
- une automatisation accrue du processus de production;
- la délocalisation de la production et de l'exploitation;
- le recrutement de travailleurs sous contrat;
- l'embauche de travailleurs migrants;
- le transfert de leurs activités dans des pays à faible coût de main-d'œuvre.

Les petites et moyennes entreprises (PME) ont un rôle essentiel à jouer en créant des emplois qualifiés et en assurant une bonne répartition de ceux-ci, particulièrement pour les travailleuses. Comme les PME ont en général des charges moindres par rapport à un nombre de salariés plus élevé, lors d'une période économique difficile, elles sont en meilleure position pour créer davantage d'emplois.

## Le chômage et les salaires

La crise économique et financière qui toucha l'Asie en juillet 1997 eut pour conséquence un accroissement considérable du chômage avec la suppression de plus de 30 millions d'emplois à ce jour. Très bas en 1996 (2,6 pour cent), le taux de chômage grimpa jusqu'à 15 pour cent dans les pays de l'ANASE, avec une forte baisse pour les salaires.

En Indonésie, le taux de croissance du PIB était de 7,6 pour cent par an pendant la période 1990-1996. La crise financière toucha l'économie indonésienne à un moment où elle était soumise à une baisse des exportations, à un ralentissement de la croissance générale et à une chute brutale de la production de riz, si bien qu'il avait fallu importer du riz et envisager une hausse du prix des denrées alimentaires. Le PIB du pays eut une croissance nulle en 1998, avec un taux de chômage estimé à un minimum de 8,3 pour cent pour 1998 (7,9 millions de personnes), soit plus du double de celui de 1996.

De l'avis de certains, les transformations et la commercialisation de l'agriculture indonésienne ont été telles que l'absorption de main-d'œuvre supplémentaire n'est plus guère possible. Parmi les travailleurs de l'industrie, du bâtiment et d'autres secteurs des zones urbaines

et semi-urbaines, nombreux sont ceux dont la migration de la campagne vers la ville est ancienne et qui ont perdu les liens avec leur région d'origine qui leur permettraient d'y retourner et de s'y réintégrer.

En Thaïlande, on dénombre 54 000 travailleurs licenciés pour raisons économiques entre janvier 1997 et février 1998, avec une légère majorité de femmes. Ces chiffres sont toutefois très inférieurs à la réalité, puisqu'ils ne représentent que les licenciements avec indemnités signalés par les inspecteurs du travail pendant cette période ou comptabilisés lors des conflits au sujet des indemnités de licenciement portés à l'attention des autorités judiciaires. Dans l'industrie, les associations ont avancé le chiffre de 422 000 licenciements dus à la crise à la fin de 1997, dont 252 000 (environ la moitié) dans le secteur du bâtiment et

### Encadré 1. Principaux compromis ayant permis de sauver ou de créer des emplois par le biais du dialogue social au niveau national dans les pays de l'ANASE

**Philippines.** Un accord social sur l'harmonie et la stabilité professionnelle (1998) (*Social Accord on Industrial Harmony and Stability*) entre la Confédération des employeurs des Philippines (ECOP) et deux fédérations syndicales majeures, à savoir le Congrès philippin des syndicats (TUCP) et le Conseil consultatif du travail (LACC), aboutirent à un consensus mutuel de six mois pour éviter les licenciements et les conflits du travail. Au niveau régional, le ministère du Travail et de l'Emploi (*Department of Labour and Employment – DOLE*) organisa des conférences tripartites sur le thème: «Sauver des emplois et sauver des industries», qui menèrent à des «accords sociaux régionaux».

**Singapour.** Créée en février 1998, une Commission tripartite sur les travailleurs licenciés a pour fonctions: (1) le développement d'un réseau d'information sur les licenciements avant que ceux-ci n'aient lieu afin de voir les postes vacants; (2) l'étude d'alternatives au licenciement par la reconversion, le réajustement du temps de travail et des salaires, et les possibilités de formation; (3) un rôle de conseil sur les possibilités de formation et la mise en œuvre d'un programme de développement des compétences (décembre 1996) comme alternative au licenciement. Le programme, mené par le Congrès national des syndicats (*National Trade Union Congress – NTUC*) et financé par le gouvernement, attribue des allocations de formation allant jusqu'à 80 pour cent du coût de la formation, et 70 pour cent du salaire lors d'une formation sur le temps de travail.

**Malaisie.** Une Commission tripartite sur le licenciement a été instituée pour contrôler les licenciements. Son but est de faire respecter le code malais tripartite dénommé Code de conduite pour l'harmonie professionnelle (*Code of Conduct for Industrial Harmony*), en particulier les passages relatifs aux licenciements, qui stipulent une série d'alternatives à ces licenciements. Suite à une consultation avec le Conseil consultatif national du travail (*National Labour Advisory Council*), conseil lui aussi tripartite, le gouvernement a introduit une législation demandant aux employeurs de signaler au ministère du Travail un mois à l'avance les licenciements prévus. La nouvelle loi vise aussi à inclure les femmes mariées dans la population active grâce à une plus grande flexibilité du temps de travail. Une banque de données sur les postes vacants et sur les travailleurs licenciés à la recherche d'un emploi a été créée respectivement par la Fédération des fabricants malais (FMM) et le Congrès des syndicats de Malaisie (MTUC), afin de permettre de faire coïncider les données sur les emplois disponibles et les chercheurs d'emploi.

Source: *Globalisation and Change: Social Dialogue and Labour Market Adjustment in the Crisis-Affected Countries of East Asia*, BIT-EASMAT, 1999. Document de référence présenté lors du Séminaire tripartite du BIT sur les relations professionnelles et la mondialisation, Bangkok, 31 août – 2 septembre 1999.

151 000 dans le secteur manufacturier. Le Service de la sécurité sociale (*Social Security Office* – SSO) avance le chiffre de 165 000 licenciements. Les employeurs cotisent à la sécurité sociale sur une base calculée sur l'ensemble des salaires, si bien qu'il est dans leur intérêt de notifier les licenciements au SSO. Ce chiffre est cependant lui aussi inférieur à la réalité, puisqu'il est probable que de nombreux employeurs (un quart) ne soient pas en règle avec le SSO. Dans tous les cas, le chiffre réel est très supérieur au chiffre officiel de 54 000.

En janvier 1998, une étude du gouvernement sur les travailleurs repartant dans leur région rurale d'origine donnait le chiffre de 188 000 personnes. Les comparaisons entre régions montraient une forte proportion de travailleurs répartis dans le nord-est, dans les secteurs agricoles les plus fragiles. De plus, à la fin de 1997, le nord et le nord-est du pays furent particulièrement touchés par la sécheresse. Avant la crise, dans ces régions, c'était l'apport d'argent envoyé par ceux qui étaient partis à la ville qui permettait le maintien d'un certain niveau de vie.

Dans les pays de l'ANASE, la qualité de vie des travailleurs a donc été fortement affectée par le chômage et les baisses de salaires, ainsi que par les prix à la consommation en hausse et l'absence de filets de sécurité sociale.

Les pays de l'ANASE en général, et particulièrement Singapour et la Malaisie, ont pour tradition l'élaboration d'une véritable politique sociale et politique du travail à partir du dialogue social. Cela a donné lieu récemment à des consultations tripartites dans plusieurs pays (voir encadré 1), autorisant certains licenciements afin de sauver ou créer des emplois par le biais d'un dialogue social au niveau national. Aussi bien à Singapour qu'en Malaisie, les syndicats ont fait du développement des compétences une des priorités de leur action. Il importe de signaler particulièrement le rôle joué par les centrales syndicales nationales de ces pays dans la gestion d'une banque de données des travailleurs licenciés et dans la formation de ces travailleurs.

### Les coûts du travail et la compétitivité

Les débuts de la mondialisation ont mis l'accent sur deux facteurs importants qui influent sur la politique du travail dans les pays de l'ANASE:

- l'adéquation des coûts du travail avec les compétences et la productivité,

- le fait de garder de bas coûts de production pour rester compétitif.

La libéralisation du travail dans un monde sans frontières, telle qu'elle est définie par l'OMC, a non seulement abouti à des flux de capitaux à court et long terme traversant les frontières, mais elle a aussi mis en évidence une nouvelle définition de la «compétitivité» et du fait de «rester compétitif» dans le contexte d'un monde sans frontières. Les industries caractérisées par une forte main-d'œuvre et une faible technologie ont été transférées des pays à fort coût de main-d'œuvre vers des pays de l'ANASE à faible coût de main-d'œuvre. On a vu des cas d'industries électroniques avec des chaînes de montage déménager littéralement du jour au lendemain vers un pays à faible coût de main-d'œuvre, en laissant derrière elles un grand nombre de licenciements et de familles déplacées. Si on se penche sur les facteurs «concurrentiels» amenant cette décision, il est souvent facile pour ces industries d'effectuer ce transfert, grâce à l'exemption d'impôts en tant qu'industries pionnières ou investisseurs étrangers, à l'acquisition de terrains à très bas prix dans les zones franches d'exportation (ZFE), et à une forte immunité dans le domaine de la législation locale, y compris la législation du travail.

### La mobilité de la main-d'œuvre

La mobilité de la main-d'œuvre est un des traits majeurs des pays de l'ANASE. La migration des campagnes vers les villes a abouti à une forte augmentation de la population urbaine, et il s'en est suivi une forte pression sur les services de logement, l'alimentation en eau et en électricité, le transport, l'évacuation des ordures, les services de santé et d'enseignement, ainsi que la foule des services découlant de ceux-ci. Bangkok, Jakarta, Kuala Lumpur et Manille, villes dans lesquelles la circulation est un véritable problème, offrent de bons exemples de l'impact visible de la migration des campagnes vers les villes sur les équipements et services métropolitains. L'accent mis à l'échelon national sur la production à valeur ajoutée a entraîné un passage graduel des industries de plantation basées sur une activité agricole à des industries de fabrication avec chaînes de montage, qui a entraîné à son tour chez les planificateurs en politique un changement dans la perception du monde du travail et dans l'allocation des ressources.

Les travailleurs ruraux considèrent qu'aller vers la ville est un progrès social. Si cela est parfois vrai, la plupart des migrants des campagnes vers les villes ne trouvent que des postes non qualifiés. Ces postes au niveau le plus bas et mal payés, et un coût de la vie plus élevé, leur font perdre tout espoir de réels avantages apportés par cette migration. Le véritable résultat est un développement sensible des quartiers pauvres dans la banlieue des villes, avec peu ou pas d'équipements collectifs modernes.

La migration des campagnes vers les villes apparaît comme un facteur socio-économique important dans les pays en développement. Pour la contrer, les gouvernements et les employeurs pourraient envisager une croissance économique à l'échelon local en s'engageant dans des stratégies de développement in situ. La création d'industries de production génératrices d'emplois devrait de préférence être accompagnée de la création d'une infrastructure sociale de base comportant un service de logement, des écoles, des hôpitaux, des services publics, etc. Avec une telle politique, les pays en développement pourront assurer une meilleure répartition des zones de développement et des opportunités d'emplois. Une stratégie de développement in situ permettra aussi de réduire la pression à laquelle les équipements urbains sont soumis, et elle entraînera une amélioration du niveau de vie général du pays.

## **Le secteur public et le secteur privé**

Dans les années 80 et 90, deux facteurs intéressants ont eu des effets visibles et durables sur le monde du travail dans les pays de l'ANASE. Il s'agit de la privatisation et de l'OMC. A la requête des IFI, les gouvernements de l'ANASE s'engagent dans une politique de privatisation des organismes et services appartenant auparavant à l'Etat et gérés par celui-ci, par exemple les chemins de fer, les télécommunications, les services d'eau et d'électricité, les services postaux, l'aviation civile, le réseau routier, les services de radio et de télévision, etc. Le secteur privé supplanta l'Etat en tant que moteur de la croissance nationale et le secteur public en tant que source d'emploi. Dans la crainte de problèmes budgétaires, les gouvernements commencèrent à réduire la taille des services publics en gelant les nouveaux recrutements. Conformément aux stratégies de privatisation des gouvernements de l'ANASE, les salariés des organismes publics

passés dans le secteur privé furent désormais considérés comme des travailleurs du secteur privé. Les syndicats représentant ces travailleurs adoptèrent une nouvelle identité et ils mirent sur pied des plans d'action totalement différents pour la négociation collective et les relations professionnelles, puisque leur stratégie devait dorénavant prendre en compte le fait que ces organismes n'étaient plus des équipements ou des services publics mais des sociétés à but lucratif, avec une réelle démarcation entre secteur public et secteur privé.

Dans les pays de l'ANASE, les salaires et les allocations des travailleurs du secteur privé sont en général plus élevés que ceux de leurs collègues du secteur public. Outre de meilleurs salaires, les travailleurs du secteur privé bénéficient de primes, d'un régime de participation aux bénéfices et d'une plus grande mobilité de carrière. Cela n'empêche pas de grandes disparités entre les salaires des cadres supérieurs et ceux des ouvriers. Les travailleurs du secteur public ont la sécurité de l'emploi et ne sont pas soumis aux fluctuations et aux incertitudes des forces du marché qui pèsent lourdement sur leurs collègues du secteur privé. Dans les prochaines années, on verra davantage encore de services publics devenir des entreprises privées, avec une tâche accrue pour les syndicats dans l'organisation des travailleurs, des relations professionnelles et de la négociation collective. Il semble urgent d'introduire des garanties légales et des garanties de procédure dans les mesures de privatisation, ce afin de prévenir la marginalisation des travailleurs et les représailles dont ils pourraient être victimes.

## **La politique de formation**

Dans tous les pays, y compris l'ANASE, de nouveaux défis font suite à une mondialisation et à des progrès technologiques rapides. La concurrence accrue et les transformations économiques résultant des forces combinées d'une intégration à l'économie mondiale et aux avancées technologiques peut engendrer une certaine instabilité ainsi que des difficultés pour maintenir le travail d'une partie de la population active. Simultanément, ces nouvelles forces économiques procurent de nouvelles opportunités de croissance économique et de croissance de l'emploi. De plus, à l'échelle d'un pays, le niveau de qualité des compétences devient un facteur crucial pour bénéficier de ces opportunités et réduire au minimum les coûts sociaux entraînés par une transformation

technologique rapide et par la transition vers une économie plus ouverte.

On observe une demande accrue de main-d'œuvre qualifiée suite à la mondialisation, au progrès technologique et aux changements dans l'organisation du travail. Ces trois facteurs sont étroitement liés: les nouvelles technologies de l'information, en réduisant les coûts et en augmentant la rapidité des communications, ont été un facteur majeur dans la mondialisation de la production et l'intégration des marchés financiers. A son tour, la mondialisation, en intensifiant la concurrence, a encouragé la diffusion des technologies et l'adoption de nouvelles formes d'organisation du travail. De plus en plus, les performances économiques d'un pays sont fortement liées à l'adoption de nouvelles technologies et de nouvelles compétences professionnelles.

Dans les pays de l'ANASE, ces facteurs ont eu un impact décisif sur la compétitivité. La modernisation des technologies et le développement économique reposent sur la capacité des pays à former les travailleurs à des métiers demandés sur le marché du travail, et à assurer ensuite leur formation continue. Le niveau des salaires est bien sûr étroitement lié aux compétences. Le développement des compétences – appelé aussi développement des ressources humaines – peut être effectué selon trois schémas différents:

- la formation,
- une nouvelle formation (pour rester compétitif dans le monde du travail),
- la formation à des activités polyvalentes.

En effet, une nouvelle formation est souvent nécessaire puisque les systèmes de production mécanisés ont rapidement fait place à des applications électroniques, numériques et informatiques. La formation à des activités polyvalentes est elle aussi nécessaire dans un marché à la recherche de travailleurs ayant plusieurs compétences à la fois. Ces initiatives, complémentaires, doivent être réalisées de concert, afin d'éviter le gaspillage de matériel et d'argent.

Des subventions de l'Etat permettent de financer des programmes de formation cohérents et efficaces. En Malaisie, le Fonds de développement des ressources humaines (*Human Resources Development Fund – HRDF*) a été mis sur pied grâce aux cotisations obligatoires demandées aux employeurs pour permettre aux salariés de suivre une formation professionnelle. Ce système malais de forma-

tion répondant aux besoins du marché pourrait servir de modèle pour être adapté à chaque pays.

Une bonne formation doit répondre aux critères suivants:

*Un financement suffisant* pour les organismes formant à des compétences élevées répondant à une demande à moyen terme. Ce financement ne doit pas nécessairement provenir de la redistribution des impôts. Ce peuvent être des sommes spécialement affectées à ces besoins.

*La qualité* cruciale pour inspirer la confiance des stagiaires, des entreprises et des organismes financeurs. Comme la qualité est un critère mouvant, il est nécessaire d'évaluer continuellement les programmes et méthodes de formation pour juger de leur qualité et de leur conformité avec les besoins réels de l'industrie.

*Une politique de formation à l'échelle nationale* et la stratégie à adopter pour sa mise en œuvre, qui doivent être établies en commun par le gouvernement et les partenaires sociaux, sous la forme de formations continues accessibles réparties sur toute la vie professionnelle du travailleur.

*Des informations fiables et facilement accessibles* provenant de diverses sources: industries, organisations de travailleurs, groupements, organismes publics et privés d'enseignement et de formation, services de l'emploi.

*Des certificats reconnus à l'échelon national* – certificats sanctionnant une formation, une expérience professionnelle ou des connaissances –, indispensables pour répondre à des critères d'embauche définis à l'échelon national, aussi bien dans le secteur formel que dans le secteur informel.

*Un réseau* permettant le regroupement des petites entreprises et leur accès à des formations.

Ces critères de base doivent être pris en compte par les planificateurs en politique afin de permettre une politique de formation véritablement intégrée à l'économie des pays de l'ANASE.

## Le secteur informel

Dans les pays de l'ANASE, le secteur informel concerne surtout l'agriculture, la pêche, le petit commerce, le travail à temps partiel ou sous contrat, et les employés de maison. Comme dans la plupart des pays en développement, le secteur informel de ce pays a très peu de représentants syndicaux, et une analyse détaillée est difficile puisque les chiffres disponibles sont souvent peu fiables. Il semble

qu'il y ait une relation inversement proportionnelle entre la croissance du secteur informel et le développement planifié du secteur formel. Ces secteurs devraient se compléter, mais ce n'est pas le cas. Souvent classés dans la catégorie des «travailleurs indépendants», les travailleurs du secteur informel n'ont pas la même protection légale que les travailleurs du secteur formel. Le manque d'informations sur le secteur informel rend le travail des syndicats très difficile.

## La sécurité sociale

Une des principales leçons à tirer de la crise économique est l'incapacité des systèmes actuels de protection sociale à faire face aux conséquences sociales de cette crise. Le renforcement de la protection sociale est donc une priorité pour les actions à venir. Trouver des solutions aux questions de travail ne peut être fait sans prendre en compte ses conséquences sociales. Cela a été très clairement démontré lors de la crise économique, particulièrement en Indonésie et en Thaïlande. La sécurité sociale est l'armature d'un développement social durable, et elle devrait inclure les points suivants:

- une assurance chômage;
- des indemnités de licenciement;
- des filets de sécurité sociale;
- des soins médicaux;
- un fonds de prévoyance;
- une retraite minimale.

En Malaisie, l'Organisation de sécurité sociale (*Social Security Organization – SOCSO*) procure une aide financière aux travailleurs ayant eu un accident du travail. Cette aide inclut les soins médicaux, l'hospitalisation et une pension mensuelle pour les ayants droit des travailleurs décédés. En Thaïlande, la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement (BAD) ont financé conjointement un programme social qui concerne entre autres trois aspects essentiels de la politique sociale, à savoir le marché du travail et l'aide sociale, l'enseignement et la santé. Ces aides ne sont toutefois qu'un secours provisoire à une affection majeure. Il serait nécessaire qu'une action plus concertée tente de traiter ces questions à la base.

## Les travailleurs migrants

La migration internationale des travailleurs est maintenant un phénomène mondial auquel peu de pays échappent. Il est cependant difficile de chiffrer exactement le nombre des travailleurs migrants dans le monde et de dresser une carte précise des mouvements de migration, du fait de données incomplètes ou inexistantes dans de nombreux pays, surtout dans les pays en transition. Même quand ces données existent, il n'y a pas de formulation commune de termes essentiels tels que «migrant économique», «migrant permanent» et «migrant irrégulier», ou alors les systèmes de collecte de données sont très différents, si bien qu'on ne peut guère faire de comparaison entre les statistiques.

Dans l'Asie du Sud, l'Asie du Sud-Est et l'Asie orientale, les estimations officielles annoncent 2 à 3 millions de migrants économiquement actifs soutenant financièrement 3 à 4 millions de personnes à charge. Les estimations officielles de travailleurs migrants légaux possédant des passeports et des permis de travail, et les personnes qui sont à leur charge, permettent d'avancer le chiffre de 5 à 7 millions de migrants dans ces régions. Ce chiffre n'inclut pas le nombre croissant de migrants illégaux à la recherche d'un emploi dans leur pays d'accueil. Dans l'ANASE, les pays d'accueil signalent un nombre de travailleurs illégaux équivalant à celui des travailleurs légaux. Les statistiques des pays d'accueil ne permettent donc pas de déterminer de manière fiable le taux de participation de la population active dans les industries locales.

Dans les pays de l'ANASE, les travailleurs migrants travaillent principalement dans les plantations, les industries de services, le bâtiment et la production à la chaîne. Ce sont principalement des travailleurs non qualifiés, qui sont prêts à travailler pour des salaires plus bas que ceux versés aux gens du pays. Adoptées par les employeurs, les stratégies de réduction des coûts comprennent le recrutement à grande échelle de travailleurs migrants, une solution leur permettant de faire baisser les coûts de fonctionnement.

## Les travailleuses

Dans les pays de l'ANASE, il existe désormais un plus grand nombre de travailleuses rejoignant le secteur formel classique. Ce meilleur accès au monde du travail est dû à plusieurs facteurs: un meilleur niveau d'ensei-



nement, de meilleurs équipements sociaux, un meilleur accès aux postes à hauts salaires, moins de discrimination entre les sexes et un comportement social plus libéral à l'égard des femmes qui travaillent. Ces femmes représentent environ 40 pour cent de l'ensemble de la population active dans la plupart des pays de l'ANASE, ce bien qu'on puisse observer des différences mineures lors de comparaisons sectorielles détaillées entre les pays de l'ANASE. Les travailleuses représentent toujours une partie importante du secteur informel, principalement celles qui travaillent à la maison et dans les petites industries rurales, et celles qui travaillent à temps partiel. Dans le secteur agricole, on considère que leur travail complète celui des travailleurs masculins, surtout dans les activités en fin de production comme le triage, l'emballage et l'étiquetage, dans les industries du caoutchouc, du tabac et du thé.

Conformément aux valeurs sociales en vigueur en Asie, les travailleuses font alterner les périodes de travail à temps complet et les périodes de grossesse. C'est manifeste en milieu rural. En milieu urbain, la situation est un peu différente du fait de possibilités accrues de formation pour les femmes. Des problèmes tels que l'exploitation, les bas salaires, le harcèlement sexuel et de longues journées de travail persistent encore dans une partie des secteurs formel et informel, mais bien entendu ces problèmes ne sont pas propres aux pays de l'ANASE. Les syndicats de ces pays ont créé des comités d'action spécifiques traitant des problèmes relatifs aux travailleuses.

## Le travail des enfants

Dans les pays de l'ANASE, le travail des enfants est lié aux croyances et valeurs traditionnelles des sociétés de ces pays. Publié par le Programme international pour l'abolition du travail des enfants (IPEC), le chiffre de 250 millions d'enfants travaillant de par le monde est assez inquiétant, mais il l'est encore plus si on considère l'impact du travail des enfants sur le niveau de vie des citoyens de demain. Dans les pays de l'ANASE, le travail des enfants est largement dû à la pauvreté de leurs habitants, et le nombre d'enfants qui travaillent a encore augmenté suite à la crise économique asiatique, afin de compléter des revenus familiaux qui avaient baissé. La plupart des enfants travaillent pour les raisons suivantes: s'il existe des écoles, les frais de scolarité sont élevés; leurs parents sont pauvres ou handicapés; leurs familles sont redevables de

grosses sommes à des créanciers et sont contraintes de travailler pour les rembourser; les parents ou l'entourage n'encouragent pas les enfants à recevoir un enseignement formel. Il existe aussi des enfants qui travaillent dans l'affaire familiale après la classe ou pendant les vacances scolaires afin d'aider leurs parents, et dont le travail n'est pas forcément dangereux. Les pratiques culturelles ont donc une grande influence sur la manière dont le travail des enfants est perçu, et cette perception varie d'une région à l'autre.

## Les normes internationales du travail

Dans les pays de l'ANASE, les normes internationales du travail ont toujours été une question difficile prêtant à controverse. S'il existe un consensus général sur le fait que ces normes sont une référence pour l'établissement de normes de travail dans le monde entier, les gouvernements n'ont pas tardé à répondre que ces normes ne peuvent être appliquées au détriment de la création d'emplois. La création d'emplois est un élément majeur dans les programmes de développement des pays de l'ANASE. Selon ces programmes, les considérations pouvant rendre la création d'emplois difficile doivent être remises à plus tard ou, au mieux, être adaptées à la situation locale. La liberté d'association, la négociation collective, des salaires décents par rapport au travail fourni, une rémunération égale entre hommes et femmes, la discrimination au travail, la santé et la sécurité, et les heures de travail font partie des questions qui se posent aux travailleurs des pays de l'ANASE en termes de normes internationales du travail. Il en existe d'autres, mais celles-ci ont une importance particulière du fait de leur impact régulier sur le monde du travail. La mondialisation et la libéralisation du commerce ont rendu plus difficile la mise en pratique de ces normes du fait de décideurs inflexibles, surtout quand des pays commencent à rivaliser les uns avec les autres pour utiliser l'absence de normes du travail dans leur pays comme un avantage concurrentiel pour attirer les investissements étrangers directs.

Les syndicats, qui doivent supporter ces pressions, sont face à un dilemme. D'une part, ils ont l'obligation morale de protéger les moyens d'existence du travailleur et de lui garantir des avantages sociaux. D'autre part, une véritable action pour le respect à la lettre des normes internationales du travail conduit

à des pertes d'emploi puisque le passage de capitaux et de technologies d'un pays à l'autre devient plus facile avec la mondialisation et la libéralisation. Devant eux, la route est longue et semée d'embûches. Il leur faut faire face aux défis de manière concertée afin de venir à bout de ces problèmes.

## Bibliographie

Asiaweek: «Deep Freeze», mars 1999.

BIT: *The social impact of the Asian financial crisis*, technical report, avril 1998, Genève.

—: *Rapport sur l'emploi dans le monde 1998-99. Employabilité et mondialisation – le rôle crucial de la formation*, 1998, Genève.

—: *Towards full employment – Prospects and problems in Asia and Pacific*, janvier 1999.

—: *Un travail décent*, Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 87<sup>e</sup> session, juin 1999, Genève.

—: *Travailleurs migrants*, Rapport III (1B), Conférence internationale du Travail, 87<sup>e</sup> session, juin 1999, Genève.

CISL: *APEC's role in achieving global recovery from the Asian financial and economic crisis*, CISL-APLN policy document, septembre 1998.

Ministry of Finance, Government of Malaysia: *Economic Report 1999/2000*, octobre 1999.

---

# Relations professionnelles

Toute la question est de savoir si, une fois les difficultés passées, les pressions en faveur d'une réforme institutionnelle se maintiendront, et notamment celles qui plaident pour un renforcement des institutions actives sur le marché du travail et des organisations de travailleurs et d'employeurs.

---

**Duncan Campbell**

Spécialiste principal en relations professionnelles  
Equipe multidisciplinaire du BIT pour l'Asie du Sud-Est  
Bangkok

---

Si les Etats membres de l'Association des nations du Sud-Est asiatique (ANASE) sont géographiquement plus ou moins proches les uns des autres, ils témoignent par ailleurs d'une grande diversité de cultures. C'est aussi cette diversité qui marque leur passé historique, leurs institutions contemporaines et leurs méthodes de gouvernement. Tous les extrêmes se côtoient: du régime militaire autoritaire du Myanmar (ex-Birmanie) à la transition vers l'économie de marché du Viet Nam, ex-Etat socialiste, et de la récente ouverture à la démocratie en Indonésie et au Cambodge au monopartisme pur et dur de gouvernements de tradition démocratique tels que Singapour et la Malaisie. Enfin ce dernier contraste: des petits pays prospères comme Singapour ou riches en pétrole comme Brunéi, jusqu'aux vastes poches de pauvreté dans de nombreux autres Etats membres – les pays de l'ANASE défient toute tentative de classification.

## Rude bataille

Mais la plupart des pays de l'ANASE partagent toutefois une caractéristique commune, qui est la faiblesse de leur système de relations professionnelles. Cette situation s'explique par de multiples raisons, mais la première et la plus simple est que ni la loi ni les politiques menées par les pays de cette région ne se sont distinguées par un soutien sans faille au mouvement syndical libre et indépendant. A présent, certains signes décisifs semblent annoncer un changement dans la bonne direction, mais le point de départ de cet optimisme repose sur une vieille tradition d'ambivalence face à la

répression de la liberté syndicale. Si l'avenir des syndicats paraît aujourd'hui plus favorable dans nombre de ces pays, ceux-ci ont néanmoins dû livrer une rude bataille.

## Pas d'indépendance vis-à-vis de l'Etat

Les coups d'Etat militaires successifs en Thaïlande ont infligé de sérieux revers au mouvement syndical. L'interdiction des syndicats du secteur public lors du dernier coup d'Etat en 1991 a fait perdre au mouvement syndical du Royaume la moitié de ses effectifs. Au Cambodge, la guerre civile et son terrible déchaînement de violence ont retardé le développement industriel qui aurait favorisé la création des syndicats, et ont étouffé la voix des travailleurs indépendants. Après les premières élections démocratiques surveillées par les Nations Unies en 1993, il a fallu le reste de la décennie pour arriver à l'exercice des libertés démocratiques – notamment par la création de syndicats – et pour éveiller la liberté d'expression. Sous le régime militaire du Myanmar, les syndicats libres et indépendants ne sont pas à l'ordre du jour. Au Viet Nam, comme en Chine, la syndicalisation est relativement forte, conformément à la tradition des anciens pays socialistes, mais elle n'est pas totalement indépendante de l'Etat. D'ailleurs, aucun mouvement indépendant, s'il devait s'en constituer un, ne serait toléré au titre de l'actuel Code du travail. Même aux Philippines, où elle est explicitement garantie par la législation, la liberté syndicale est souvent entravée dans la pratique par des employeurs récalcitrants.

## Densité syndicale et portée des négociations collectives

Le niveau de syndicalisation exprimé en pourcentage de la main-d'œuvre, que l'on dénomme aussi «densité syndicale», est un indicateur sommaire mais édifiant du sous-développement des relations professionnelles. Le mode de calcul du taux de syndicalisation peut aboutir à des résultats très différents, selon que l'on considère la proportion de syndiqués par rapport à la main-d'œuvre dite «syndicalisable» – c'est-à-dire les salariés du secteur moderne ou structuré – ou par rapport à la main-d'œuvre totale, les secteurs non structurés des régions rurales et urbaines inclus. Pour prendre par exemple le cas de la Thaïlande, on estime à 2,8 pour cent la densité syndicale dans la main-d'œuvre du secteur structuré, public et privé. Ce chiffre ne tient pas compte des travailleurs actifs dans le secteur informel, tant dans l'agriculture que dans les régions urbaines. Calculée sur la base de ce plus grand dénominateur, la «densité syndicale» en Thaïlande serait alors inférieure à 1 pour cent de l'ensemble de la main-d'œuvre.

### Faiblesse financière

Par ailleurs, l'abolition des droits syndicaux dans les entreprises d'Etat au début de la décennie a réduit de moitié le volume des effectifs. Certaines initiatives législatives sont à présent en cours afin de rétablir les droits syndicaux dans les entreprises du secteur public. Si tel était le cas, la densité syndicale en Thaïlande atteindrait près de 5 pour cent de la main-d'œuvre du secteur structuré. Aux Philippines, sur les 3,7 millions de travailleurs syndiqués, on estime à moins d'un tiers (1,1 million) le nombre de cotisants. C'est pourquoi le taux de syndicalisation de 11 pour cent avancé par les Philippines constitue une surestimation de la vigueur financière des syndicats de ce pays.

### Champ d'application des négociations collectives: la Malaisie

Un indicateur plus précis de la vigueur et de l'efficacité des syndicats est la portée des négociations collectives. Par exemple, le taux de syndicalisation en Malaisie est de 9 pour cent de la main-d'œuvre totale, c'est-à-dire en comptant les travailleurs non syndiqués du secteur informel, mais en excluant les salariés couverts par les conventions collectives. On ne connaît pas le nombre de ces derniers, mais c'est certaine-

ment un multiple du nombre total d'adhérents syndicaux, puisque les conventions collectives s'appliquent aussi aux travailleurs non syndiqués (de l'entreprise visée ou, dans certains cas, de l'ensemble du secteur). Se fondant sur ces considérations, les fonctionnaires du ministère des Ressources humaines peuvent ainsi estimer que les syndicats de Malaisie «couvrent» près de 90 pour cent de la main-d'œuvre susceptible d'être syndiquée<sup>1</sup>.

### Moins de 2 pour cent: Philippines et Singapour

A Singapour, où la densité syndicale est d'environ 20 pour cent, la portée des conventions collectives s'étend au-delà des effectifs syndicaux. Mais tel n'est pas le cas aux Philippines ou en Thaïlande. Aux Philippines, on estime qu'un travailleur syndiqué sur sept est en réalité couvert par les conventions collectives. Si l'on accepte qu'il s'agit là d'un indicateur plus exact du poids des syndicats que le seul nombre de membres, on peut dès lors affirmer que 1,7 pour cent (soit un septième de 11 pour cent) de la main-d'œuvre est réellement représenté. Il en est de même en Thaïlande: le niveau des effectifs syndicaux est supérieur au nombre de travailleurs couverts par les conventions collectives. Une estimation sommaire, fondée sur les données disponibles, révèle qu'environ 1,2 pour cent des travailleurs du secteur structuré de Thaïlande sont couverts par les conventions collectives. Au Cambodge, en transition vers l'économie de marché, l'environnement est devenu nettement plus favorable à la syndicalisation et bénéficie d'un généreux soutien de l'Etat au titre du Code du travail de 1997. Mais, au-delà de la hausse des effectifs, encore faut-il que les syndicats parviennent à négocier et à signer des conventions collectives.

### Une simple approbation

Le Code du travail du Viet Nam, approuvé en 1995, exprime un vigoureux soutien au mouvement syndical et préconise la création de syndicats dans toutes les entreprises. Le problème est que les effectifs de la Confédération générale des syndicats du Viet Nam (VGCL) sont concentrés dans le secteur public, tandis que le pays s'oriente très nettement vers une expansion du secteur privé national ou financé par des investissements étrangers. Les syndicats sont moins présents dans le secteur privé. Selon les chiffres avancés par la Confédération dans son rapport sur les trois années écoulées depuis l'adoption

du Code du travail, plus de 50 pour cent des entreprises publiques ayant bénéficié d'investissements étrangers n'ont pas créé de syndicat. Cette proportion passe à 70 pour cent dans le secteur privé. Les négociations collectives n'ont guère progressé non plus: la notion même de négociation collective au sens où nous l'entendons, à savoir, de négociation engageant les intérêts des parties, est peu connue au Viet Nam. Le plus souvent, les conventions collectives ne sont guère que la confirmation, par consensus entre syndicats et employeurs, des dispositions prescrites par le Code du travail. Cet état de fait n'est pas, en soi, totalement négatif. Les syndicats de la Confédération sont gênés par l'obsolescence de fonctions archaïques et sont contraints de justifier pleinement les nouvelles fonctions que leur imposent la transition vers l'économie de marché et ses inévitables divergences d'intérêts sur les questions d'emploi. Si les conventions collectives ne sont pour l'instant rien de plus qu'une approbation commune des dispositions du Code du travail, elles contribuent du moins à faire connaître la législation. Le manque de connaissance du Code du travail est un problème qui sévit dans toutes les économies en transition dotées d'un cadre juridique relativement récent. Sans être le résultat d'une véritable négociation collective, ces conventions limitées n'en constituent pas moins un premier pas dans la bonne direction.

En Indonésie, la chute du régime de Suharto en mai 1998 a provoqué bien des changements, mais l'esprit du syndicalisme sera difficile à éveiller dans ce pays. Il semblerait pourtant que certaines tendances divergentes commencent à se rapprocher. D'une part, depuis la mise en place des réformes démocratiques, on observe un foisonnement de nouvelles fédérations syndicales qui sont sans doute l'expression d'une aspiration longtemps contenue à la liberté syndicale. D'une seule fédération syndicale sous le régime de Suharto, le nombre d'organisations est passé à 19 à la mi-1999. D'autre part, la crise financière asiatique et ses retombées ont provoqué de nombreux licenciements de travailleurs syndiqués dans le secteur structuré, d'où une baisse du nombre de syndicats d'entreprise – et de leurs effectifs.

### **Une progression anéantie par les fermetures d'entreprises**

Bien entendu, l'Indonésie n'est pas le seul pays visé. Pour de nombreux pays de l'ANASE, la crise financière asiatique a eu pour effet d'affaiblir la position déjà relativement vulnérable

des syndicats. C'est ainsi que la tendance à la hausse des effectifs syndicaux tout au long des années 1990 dans le secteur privé de Thaïlande a été anéantie par les fermetures d'entreprises causées par la crise. Il convient de souligner que la régression des effectifs a été en majorité concentrée dans une province industrielle des environs de Bangkok.

Les syndicats de Malaisie ont également enregistré un déclin de leurs effectifs consécutif à la crise – déclin néanmoins modeste de 7 100 adhérents, soit 1 pour cent des effectifs syndicaux totaux. La relative stabilité des effectifs syndicaux dans ce pays tient notamment au fait qu'une bonne partie des redéploiements a visé principalement la vaste population de travailleurs migrants présents dans ce pays et pour la plupart non syndiqués. Quant aux Philippines, les effets de la crise y ont été moins dévastateurs, ce qui peut expliquer pourquoi les effectifs syndicaux philippins sont restés relativement stables durant les années de crise.

### **La fragmentation ou l'unité**

Les accords conclus dans le cadre de relations professionnelles solidement structurées peuvent jouer un rôle vital dans la gestion d'une crise financière et de ses retombées. La Malaisie et Singapour en sont un bon exemple, sur lequel nous reviendrons plus loin. Lorsque la situation économique est grave et que des décisions difficiles s'imposent, la clé du succès est, pour le mouvement syndical, de pouvoir parler d'une seule voix et de mobiliser le soutien des adhérents autour des décisions à prendre. Si le Congrès des syndicats de Malaisie (MTUC) et le Congrès national des syndicats de Singapour (NTUC) sont parvenus à influencer les décisions de gestion de la crise, c'est parce qu'ils ont su présenter un front uni et parler d'une seule voix.

### **Unité syndicale après la crise**

Dans le reste de la région de l'ANASE toutefois, la sous-représentation relative des travailleurs est encore aggravée par une importante fragmentation des organisations. De fait, les syndicats ont souvent du mal à conserver une position cohérente et unie dans le dialogue tripartite avec les employeurs et l'Etat. La fragmentation des syndicats est un problème qui se pose tout particulièrement en Thaïlande et aux Philippines. Il semble toutefois que le mouvement syndical de ces deux pays s'efforce à présent de développer la solidarité au-delà des frontières. En Thaïlande, la crise financière a

incité les huit fédérations syndicales à redoubler d'efforts pour accroître l'unité du mouvement. La coopération leur a permis de parvenir à des positions communes sur la réforme du Code du travail et sur les politiques de gestion des conséquences de la crise financière.

## Nouveaux groupements intersyndicaux

Certains succès sont également enregistrés aux Philippines, et nous reviendrons sur l'un d'entre eux dans les pages qui suivent. Le gouvernement a pris quant à lui une initiative qui pourrait aussi encourager l'unité syndicale – il a décidé de porter à six le nombre de fédérations syndicales nationales représentées au sein du Conseil pour la paix sociale, contre deux précédemment. L'initiative en soi n'est pas forcément synonyme de coopération intersyndicale, mais elle offre aux organisations une chance de s'atteler à la tâche. Les syndicats commencent de leur propre chef à prendre des initiatives pour lutter contre la fragmentation. Un nouveau groupement intersyndical est en cours de constitution, ayant pour objectif déclaré de faire naître une solidarité qui prévaudrait sur tous les autres liens avec les fédérations.

A la mi-1999, rappelons-le, pas moins de dix-neuf fédérations syndicales sont apparues en Indonésie. Le Cambodge, à la fin de l'année 1998, ne comptait qu'une seule fédération. Aujourd'hui, un an après seulement, il en compte cinq. Les organisations d'employeurs au Cambodge, durant la même période, sont passées de une à trois.

Il faut reconnaître que la prolifération rapide de nouvelles organisations est déjà difficile à vivre dans un système de relations professionnelles stable. Mais elle l'est d'autant plus lorsque le système est récent. Comment intégrer le pluralisme syndical dans la structure des relations professionnelles? Tel est le thème à l'ordre du jour des débats en Indonésie. Et le problème se pose non seulement au niveau de l'entreprise lorsqu'il s'agit de représentation des salariés et de négociation collective, mais aussi dans les dispositifs nationaux tripartites. Les critères de représentation au sein de ces institutions devraient d'ailleurs être révisés afin que les nouveaux arrivants puissent également y siéger. Le Cambodge est peut-être mieux loti à cet égard: les cinq fédérations syndicales (et les trois fédérations d'employeurs) sont représentées au sein du Comité consultatif national tripartite du travail, récemment créé dans ce pays. Jusqu'à présent, une seule convention collective a été signée.

La situation est évidemment beaucoup plus grave lorsqu'il s'agit de pays où la fragmentation du mouvement syndical est plus ancienne et où, dans un climat d'incertitude, d'instabilité et de changement, les syndicats auraient tout intérêt à pouvoir parler d'une seule voix. Or, le Cambodge et l'Indonésie d'aujourd'hui témoignent d'un vibrant enthousiasme pour la liberté syndicale, qu'ils ne connaissaient pas auparavant. De tous les pays de l'ANASE, ces deux pays sont les seuls à avoir ratifié – récemment – la convention n° 87 sur la liberté syndicale. Le foisonnement d'organisations qui en résulte est sans doute chaotique et confus au niveau des méthodes, mais le phénomène est probablement transitoire et cessera dès que les syndicats auront réglé tous les détails des mécanismes en cours d'établissement. Bien entendu, ce résultat est de toute façon bien préférable à la répression des syndicats ou aux entraves à la participation. D'ailleurs, le pluralisme syndical s'inscrit dans le droit fil du principe de la liberté syndicale telle que définie par les normes internationales du travail de l'OIT.

## Autres contraintes dans les relations professionnelles

Au-delà des problèmes de sous-représentation et bien souvent de fragmentation, les syndicats sont également entravés par la législation du travail de certains pays de l'ANASE. Cette législation, en effet, restreint leur liberté d'exercer des activités considérées comme étant du ressort des employeurs ou susceptibles de déclencher un conflit du travail. En Malaisie ou à Singapour par exemple, les syndicats ne disposent dans les négociations que d'une marge de manœuvre relativement restreinte. Dans ces deux pays, les syndicats ne détiennent pas le pouvoir légal de négocier l'embauche, les transferts, les promotions ou les licenciements. Tous ces sujets sont considérés comme relevant des prérogatives des employeurs. Les gouvernements qui s'efforcent de restreindre les pouvoirs législatifs d'organisations privées telles que les syndicats ont évidemment leurs raisons. Ils entendent notamment limiter leur pouvoir afin d'éviter toute contestation de l'autorité de l'Etat. La répression du pluralisme qui prévalait dans les pays socialistes et qui persiste encore en Chine et au Viet Nam – pays dans lesquels les fédérations syndicales officielles ne sont pas indépendantes de l'Etat – est précisément conçue dans ce but, comme c'était également le cas dans l'Indonésie de Suharto. La restriction de

la liberté d'expression – par exemple la liberté de la presse – prévaut également en Malaisie et à Singapour. Ce type de restriction est motivé par le souci de conserver la maîtrise de l'ordre public et de la situation politique.

## Garantir un climat social propice aux investissements

Il existe cependant d'autres raisons qui poussent les gouvernements à opter pour la restriction des libertés dans le secteur privé. La limitation de la portée des négociations en Malaisie et à Singapour participe d'une stratégie de développement tournée vers l'exportation, ayant pour objet d'assurer un climat social propice aux investisseurs. Ce n'est pas un hasard si la Malaisie et Singapour se trouvent être les deux pays de l'ANASE qui comptent la plus forte proportion d'entreprises étrangères (et la plus forte participation de celles-ci à leurs exportations totales). La législation de Malaisie relative aux syndicats et aux négociations collectives dans les industries «de pointe» telles que l'électronique fait clairement apparaître ce souci de maintenir un climat social propice aux investisseurs étrangers. Seuls les syndicats «maison» ou les syndicats d'entreprise sont autorisés dans ces industries, et les négociations collectives ne sont pas entièrement libres du choix de leurs résultats.

## Théorie et pratique

Il convient toutefois de souligner que les restrictions de la portée des négociations, si réelles soient-elles, sont souvent moins rigoureuses dans la pratique. Cela tient à la nature de la législation et en particulier, du système judiciaire. Si la loi restreint les négociations sur les licenciements, par exemple, en Malaisie, elle encourage en revanche les employeurs à tenter par tous les moyens d'éviter les licenciements. A défaut, ils peuvent être sanctionnés par les tribunaux du travail. Cette disposition de la législation du travail se présente sous la forme d'un Code tripartite sur l'harmonie des relations professionnelles. Il s'agit d'un mécanisme facultatif qui a toutefois acquis un certain «mordant» grâce à la jurisprudence.

Le souci de maintenir un climat propice à la paix sociale apparaît également dans une deuxième pratique, cette fois largement répandue dans les pays de l'ANASE. Il s'agit des procédures de règlement des conflits du travail – conflits visant non seulement les droits mais aussi les intérêts des travailleurs. Dans la plu-

part des Etats membres de l'ANASE, on constate une intention manifeste de limiter les motifs légaux susceptibles d'être invoqués pour déclencher une grève (ou un lock-out). En règle générale, une grève n'est légalement autorisée que sur communication d'un préavis de grève et, le plus souvent, ne peut intervenir qu'après l'échec de l'arbitrage obligatoire ou lorsque les résultats de l'arbitrage obligatoire ont été rejetés par l'une ou l'autre partie, ou les deux.

L'arbitrage obligatoire des conflits collectifs est par exemple prescrit par la législation du Viet Nam. Celle-ci prévoit une procédure détaillée de règlement des conflits du travail. Mais elle est relativement mal connue et certaines de ses dispositions sont souvent difficiles à appliquer. Sur le plan de la technique du droit, on pourrait dire par conséquent que tous les conflits du travail intervenant au Viet Nam sont illégaux. En Thaïlande, le Code du travail actuel impose des restrictions du droit de grève à l'encontre d'un nombre relativement important de secteurs économiques jugés essentiels ou sensibles en matière de sécurité nationale, et confère ainsi à l'Etat toute discrétion pour interdire une grève. Dans l'ensemble, la plupart des pays de l'ANASE tendent à pratiquer plus ou moins la même politique face au recours à la grève.

## Signes positifs de changement

La description qui précède donne une idée générale des principales restrictions pesant sur les relations professionnelles dans les pays de l'ANASE. A quelques exceptions près, on constate que les relations officielles, bipartites au niveau de l'entreprise, sont extrêmement sous-développées. Mais ce n'est pas la seule caractéristique des relations professionnelles dans la région de l'ANASE. On observe aussi des signes de progrès, dont beaucoup résultent de la crise financière et de l'aggravation du climat socio-économique, et sont plus ou moins prononcés selon les pays.

Les retombées socio-économiques de la crise ont provoqué une résurgence du dialogue social dans de nombreux pays de l'ANASE – un dialogue social tripartite qui se déroule au niveau national. Il s'agit là d'un signe de santé, qui s'inscrit toutefois dans une toile de fond où les partenaires au dialogue sont souvent affaiblis. Néanmoins, ces initiatives méritent d'être mentionnées, non seulement en raison de leur nature, mais aussi parce qu'elles témoignent d'un dynamisme croissant du mouvement en faveur de la participation des travailleurs aux choix économiques et sociaux.

## Une initiative des employeurs

Aux Philippines, par exemple, la Confédération des employeurs des Philippines (ECOP) a lancé un processus tripartite national auquel participent deux des principales fédérations syndicales du pays, aux côtés du Département du travail et de l'emploi (DOLE). Ces consultations ont abouti à un accord social national (février 1998) dans lequel les employeurs s'engagent à rechercher toutes les solutions possibles pour éviter les licenciements, en échange d'un engagement des syndicats d'éviter les conflits du travail. L'accord a été renouvelé six mois plus tard et transposé également dans des accords tripartites au niveau régional. Cette initiative donne de bonnes raisons d'être optimiste, dans la mesure où l'initiative de ces accords n'a pas été déclenchée par le gouvernement mais par les employeurs. Il s'agit là d'une évolution positive dans les pays de la région, où l'intervention de l'Etat sur le marché du travail et dans les relations professionnelles reste relativement importante.

## Commissions salariales tripartites au niveau des provinces

Il est nécessaire que le secteur privé se voie confier davantage de responsabilités dans les relations professionnelles – cette exigence est maintenant reconnue par exemple en Thaïlande, où les huit fédérations syndicales et les deux principales organisations d'employeurs du pays s'accordent à dire que le renforcement des relations bipartites est essentiel à l'harmonie des relations professionnelles. A l'initiative de l'Association des employeurs de l'industrie du vêtement, un projet de dialogue avec les syndicats au niveau du secteur est maintenant en cours, aux fins de discuter les questions d'intérêt commun. Le pays a également commencé à réviser les fonctions de ses seize dispositifs tripartites et à rédiger des recommandations destinées à renforcer le tripartisme en Thaïlande. De surcroît, il est prévu de créer un dispositif « tripartite – plus » en l'an 2000 pour la discussion des politiques économiques et de l'emploi. Le salaire minimum, fixé en Thaïlande par une commission nationale des salaires, sera déterminé à l'avenir de manière décentralisée, au niveau des provinces. A cet effet, les partenaires sociaux ont commencé à créer des commissions salariales provinciales tripartites. Alors que les syndicats de Thaïlande s'étaient opposés à la décentralisation du processus de fixation du salaire minimum, car le

mouvement syndical est faible dans la plupart des provinces, la création des commissions tripartites pourrait au contraire renforcer et développer les dispositifs de représentation.

## Etablir une correspondance entre demandeurs d'emploi et postes vacants

La crise qui a sévi en Malaisie a eu pour effet d'ériger le MTUC au rang de partenaire reconnu dans le processus national de prise de décision. Le MTUC siège par conséquent au Conseil national d'action économique, créé par le premier ministre pour relever les défis de la crise. Les recommandations de cet organe ont donné lieu à l'établissement d'un Programme national de relance économique, contenant des décisions allant bien au-delà de la politique sociale, pour inclure des choix politiques fondamentaux au niveau macro-économique. Une commission tripartite de surveillance des licenciements a également été créée. De plus, la crise a motivé un amendement de la législation, selon lequel les licenciements collectifs doivent faire l'objet d'un préavis d'un mois adressé au Ministère des ressources humaines. Le délai de préavis donne au ministère la possibilité d'apporter une aide précoce au redéploiement dans les entreprises concernées. Il dégage également un espace de négociation permettant de rechercher véritablement des solutions substitutives aux licenciements. La deuxième innovation consiste dans la mise en place d'une commission paritaire réunissant le MTUC et les employeurs du secteur manufacturier. Cette initiative à l'échelle sectorielle constitue une sorte de bourse de l'emploi du secteur privé, qui a permis à des salariés licenciés de retrouver du travail.

## Un consensus social utile à Singapour

A Singapour, l'expérience de la crise a notamment démontré la valeur des mécanismes tripartites traditionnels. La gestion tripartite du marché de l'emploi, qui est une caractéristique historique de ce pays, lui a permis de répondre rapidement et efficacement au retournement de conjoncture. Cette approche est notamment caractérisée par la surveillance tripartite des licenciements. Une autre spécificité est l'octroi de subventions à la formation des travailleurs redéployés. Ces subventions sont prélevées sur les ressources du fonds de renouvellement de la main-d'œuvre, dans le cadre d'un programme proposé par le NTUC et



## Initiatives législatives et politiques dans les Etats membres de l'ANASE

---

Thaïlande	Le gouvernement thaïlandais révisé actuellement ses deux lois fondamentales sur le travail, l'une relative au secteur public et l'autre au secteur privé. La réforme de la loi sur les relations professionnelles dans les entreprises publiques (SELRA) a vocation à rétablir les droits syndicaux des travailleurs dans les entreprises de l'Etat. La réforme de la loi sur les relations professionnelles (secteur privé) s'oriente vers une plus grande protection des recruteurs syndicaux et, selon le gouvernement, devrait prévoir la création de commissions paritaires soucieuses de préserver le rôle des syndicats.
Cambodge	Le Code du travail de 1997 encourage explicitement une politique de l'Etat favorable à la création de syndicats et prévoit des élections obligatoires de représentants des employés («délégués syndicaux») en tant que moyen préalable de consultation des salariés avant la constitution de syndicats. Le Cambodge a ratifié en 1999 l'ensemble des conventions fondamentales de l'OIT. L'Etat a convoqué pour la première fois en octobre 1999 une commission consultative nationale dans laquelle sont représentées toutes les organisations de travailleurs et d'employeurs récemment créées, ainsi que le ministère de l'Economie et le ministère du Travail. A ce jour, une seule convention collective a été signée.
Viet Nam	Le Code du travail de 1995 encourage vivement la création de syndicats au niveau des entreprises. Le code est à présent en cours de révision, aux fins d'améliorer le dispositif de création et de reconnaissance des syndicats. En même temps, la politique de l'Etat soutient la création de dispositifs tripartites à l'échelle nationale et provinciale, et met l'accent sur le développement de ses institutions au travers d'un projet lancé en 1999 et financé par le PNUD.
République démocratique populaire lao	La législation du travail et ses règlements d'application ont été conçus pour répondre aux besoins de la transition vers l'économie de marché. La législation contient des dispositions concernant la création des syndicats et prévoit le développement d'un dispositif tripartite au niveau national. Pour l'instant, il s'agit en priorité de faire connaître le contenu de la législation du travail.
Philippines	La législation fondamentale du travail a vocation à être réformée afin de réduire à un minimum les dérives legalistes et conflictuelles des relations professionnelles aux Philippines. En même temps, l'Etat soutient activement depuis quelques années une politique de promotion de la coopération entre patronat et syndicats. Il a institué à cet effet la création de comités paritaires au niveau des entreprises. Les Philippines ont ratifié la convention de l'OIT sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (n° 87).
Indonésie	La promulgation de la loi révisée sur la main-d'œuvre de 1998 a été suspendue dans l'attente d'une révision prenant en compte la transition vers la démocratie. L'Indonésie a ratifié toutes les conventions fondamentales de l'OIT. Des projets de loi sur les syndicats et le règlement des différends ont été élaborés et soumis à l'examen du pouvoir législatif. La création de mécanismes tripartites en Indonésie est à l'étude, aux fins d'une participation des organisations de travailleurs qui foisonnent aujourd'hui dans l'ère d'après Suharto. Le dispositif inclura une participation de l'Etat, représenté par différents ministères et non pas seulement par le ministère du Travail (DEPNAKER).

---

accepté par les employeurs et le gouvernement. Une autre caractéristique, peut-être plus importante encore, est l'ajustement des salaires sur une base consensuelle aux fins de maintenir l'emploi. Singapour est le seul pays de l'ANASE dans lequel les ajustements salariaux ont joué un rôle comparable à celui d'une politique salariale nationale dans laquelle le salaire, considéré comme un agrégat macro-économique, est ajusté (à la baisse) dans un objectif plus vaste de protection de l'emploi. On peut supposer que l'existence d'un dispositif tripartite, source de consensus social, a aidé Singapour à faire face à la crise et à réduire au mini-

num les perturbations sociales, qui auraient pu être infiniment plus graves.

Singapour, l'Etat le plus riche de l'ANASE, est difficilement comparable avec l'Indonésie. Mais, on notera toutefois que si l'Indonésie avait pu, *inter alia*, disposer d'un mécanisme tripartite crédible semblable à celui de Singapour, la crise n'aurait peut-être pas abouti à la violence et à la détresse sociale que l'on sait. Mais de par sa gravité, elle a néanmoins déclenché, nous l'avons dit, un changement socio-politique qui n'en est encore qu'à ses débuts. Cette évolution est extrêmement propice à la création d'institutions et à une meilleure prise

en compte de l'avis des travailleurs dans le processus décisionnel. L'Indonésie a donc commencé à «repenser» une bonne partie de ses relations professionnelles, et il en résultera probablement un dispositif tripartite viable et crédible, dans lequel la participation populaire par le biais de mécanismes démocratiques sera reconnue comme la norme. C'est dans ce sens, estime le Président Wahid, qu'il faut interpréter le débat ouvert et les protestations véhémentes de l'opinion publique, et y voir un signe positif de transformation démocratique.

### **Un autre signe de changement: la législation**

L'adversité nous oblige à changer ce qui était, accroît la volonté d'expériences nouvelles et engendre de nouvelles alliances: ce proverbe qui relève du bon sens commun pourrait s'appliquer à l'ensemble de la région de l'ANASE depuis 1997. En tout état de cause, la crise semble avoir accéléré une aspiration séculaire de ces pays à la «démocratisation». En Malaisie, jamais au cours des trente dernières années, une élection n'aura été aussi contestée que celle tenue tout récemment. La Constitution adoptée par la Thaïlande en 1997, qui confirme que la liberté syndicale et la participation populaire constituent de bonnes pratiques de gouvernement, transforme progressivement le paysage politique. L'Indonésie marque bien entendu une rupture franche avec son passé politique, à l'instar du Cambodge. L'expansion et le renforcement du mouvement syndical dans les pays de l'ANASE ne sont possibles qu'à condition de pouvoir se déployer dans un environnement politique propice – c'est-à-dire caractérisé par une plus grande ouverture et le respect des pratiques démocratiques.

Toute la question est de savoir si, une fois les difficultés passées, les pressions en faveur d'une réforme institutionnelle se maintiendront, et notamment celles qui plaident pour un renforcement des institutions actives sur le marché du travail et des organisations de travailleurs et d'employeurs. Tout dépend des mesures qui seront prises pour ancrer les réformes actuelles dans la législation. Il existe à cet égard des raisons d'être optimiste. Le tableau ci-après expose les initiatives législatives ou politiques qui fondent cet optimisme.

### **Conclusion**

Ainsi que l'illustre de manière synthétique le tableau ci-dessus, il faut constater que les Etats membres de l'ANASE s'orientent de plus en plus vers un respect du développement des institutions de la société civile et une plus grande participation populaire. Ces principes fondamentaux, avons-nous dit, sont des préalables indispensables au développement de relations professionnelles saines qui assureront aux différents pays le succès des ajustements économiques et sociaux que leur impose une interdépendance accrue. Il s'agit là de principes fondamentaux du syndicalisme, susceptibles d'encourager la création d'institutions actives sur le marché du travail. C'est dans un tel contexte que pourront prospérer les valeurs qui régissent la démocratie et la participation aux choix de développement.

### **Note**

<sup>1</sup> Voir Navamukundan, A.: «Le vrai défi: une répartition équitable du revenu», *Education ouvrière*, n° 114/115, 1999/1-2, BIT, Genève.

# Droits syndicaux

Si elle amène une dénégation des droits fondamentaux des travailleurs, la crise économique récente est également riche d'enseignements et d'opportunités pour le mouvement syndical dans ces pays.

---

**Takashi Izumi**

Secrétaire général  
CISL-ORAP

---

L'époque est propice à une nouvelle étude du sujet. La crise financière, qui a d'abord secoué la Thaïlande à la mi-1997 pour s'étendre ensuite à toute la région, a eu des incidences désastreuses sur les droits des travailleurs. Tout d'abord des millions de travailleurs ont perdu leur droit le plus fondamental – le droit à l'emploi. La situation a encore empiré du fait de l'absence de réseaux adéquats de sécurité sociale dans les pays de l'ANASE, un sujet prioritaire sur l'agenda de la CISL-ORAP. L'étude qui suit a été menée dans un contexte de crise et de difficultés économiques. On doit de plus rappeler qu'un certain nombre de mouvements syndicaux dans l'ANASE sont fragmentés du fait d'un faible taux de syndicalisme qui a donc peu d'influence sur la politique du pays ou les processus de prise de décision. En conséquence, comme on le verra ci-dessous, on s'efforcera dans la mesure du possible non seulement de décrire les «droits syndicaux» dans chacun des pays de l'ANASE mais aussi, même brièvement, de décrire la situation syndicale et les solutions possibles pour remédier aux insuffisances actuelles. Pour de plus amples informations sur la situation des pays de l'ANASE, on peut se référer au document publié par la CISL en 1998: *Annual Survey of Violations of Trade Unions Rights* (Enquête annuelle sur les violations des droits syndicaux).

## L'ANASE

L'ANASE (Association des nations de l'Asie du Sud-Est) comprend dix pays membres (Brunéi Darussalam, Myanmar, Cambodge, Indonésie, RDP lao, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande et Viet Nam). Seuls quatre pays ont des centres syndicaux nationaux affiliés à la CISL. Il s'agit de la Malaisie, des Philippines, de Singapour et de la Thaïlande. Cela montre

bien les difficultés rencontrées dans la lutte pour l'amélioration des droits des travailleurs et des syndicats dans cette région du monde. L'ORAP ayant pour objectif la création d'un centre syndical national unique pour chaque pays, elle cherche donc à créer de tels centres dans les pays suivants: Myanmar, Cambodge, Indonésie, RDPlao et Viet Nam. Les pages suivantes présentent un résumé pays par pays des «droits syndicaux».

## Brunéi Darussalam

Du fait de ses importantes ressources en pétrole et en gaz et de sa faible population (305 000 habitants), le Brunéi Darussalam est un des pays les plus riches du monde. La population active compte 130 000 personnes, dont la moitié est étrangère. Peu de renseignements existent sur la question des droits des travailleurs et les activités syndicales, et la création d'un centre syndical national a été interdite par le gouvernement. Sans pouvoir l'assurer, il semblerait qu'un tel centre pourrait rassembler les quelques syndicats d'entreprise existant déjà, syndicats qui sont contrôlés par les compagnies pétrolières.

## Myanmar

Les droits syndicaux de base sont inexistant. La dictature militaire réprime toute personne prenant part à une activité syndicale indépendante, et ces personnes risquent fort d'être arrêtées, torturées et emprisonnées. Il n'existe pas dans ce pays de syndicats ayant un fonctionnement légal, de loi sur les syndicats ni quelque structure légale permettant la protection des droits syndicaux. Il est à noter que pratiquement tous les enseignants (au nombre de 40 000) furent licenciés par le gouvernement de

la junte du SLORC quand ils demandèrent la restauration des droits démocratiques dans le pays au début des années 90.

La Fédération des syndicats de Birmanie (Federation of Trade Unions of Burma – FTUB) est forcée d'exercer ses activités en dehors du pays. La FTUB fut créée en 1991 par d'anciens dirigeants syndicaux et d'anciens syndiqués qui furent licenciés et persécutés par le régime militaire du fait de leurs activités syndicales. La FTUB mène ses activités en coordination avec la Ligue nationale pour la démocratie (National League for Democracy – NLD), également bannie, qui gagna les élections de 1990 mais qui ne put siéger du fait des pressions du régime en place. Aung San Suu Kyi, dirigeante de la NLD, a soutenu publiquement la FTUB et le syndicalisme indépendant au Myanmar. Banni lui aussi, le Syndicat des marins de Birmanie (Seafarers' Union of Burma), qui fait partie de la FTUB, travaille de l'étranger pour soutenir les marins birmanes. Le régime en place exerce son contrôle par le biais de la Division de contrôle pour l'emploi des marins (Seaman's Employment Control Division). Dans de nombreux cas, cette division a maltraité et intimidé les marins qui s'étaient plaints de leurs bas salaires et de leurs mauvaises conditions de travail sur des navires étrangers.

Une résolution adoptée par la Conférence internationale du Travail en juin 1999 déplorait le fait que le gouvernement ne respectait pas les recommandations relatives à la cessation du travail forcé tel qu'il était décrit dans la Commission d'enquête du BIT. La Conférence décida la suspension du soutien technique apporté par le BIT, cela jusqu'à ce que le gouvernement donne suite aux conclusions de la commission. Parallèlement, la participation du gouvernement aux réunions, symposiums et séminaires du BIT est également suspendue.

Les droits syndicaux ne pourront être exercés en Birmanie sans la restauration de la démocratie. A cette fin, la CISL-ORAP, conjointement avec les Secrétariats professionnels internationaux (SPI), envisageait d'organiser une conférence sur la «Démocratie pour la Birmanie» dans le cours du deuxième semestre 1999. Cette conférence, qui, à l'origine, devait avoir lieu en Thaïlande en mai 1999, fut reportée quand le gouvernement thaï, préférant l'amitié de la junte birmane aux principes de la démocratie et de la liberté d'expression, annula l'autorisation donnée. Une situation similaire fut à nouveau observée quand, à son tour, le gouvernement indien refusa la tenue de cette conférence sur son territoire, alors que celle-ci avait ensuite été programmée à Calcutta en juillet 1999.

## Cambodge

La complicité entre le ministère du Travail et les employeurs amena la création et l'enregistrement de syndicats contrôlés par les entreprises, surtout dans le secteur de la confection. Les syndicats indépendants eurent le plus grand mal à se faire enregistrer. En vigueur depuis mars 1997, le nouveau Code du travail donna aux travailleurs du secteur privé le droit d'organisation, de négociation collective et de grève (bien que cette dernière soit soumise à des procédures longues et ennuyeuses).

Pour être officiellement enregistré, le syndicat doit soumettre aux autorités une lettre de candidature, une liste de ses responsables et une copie de sa charte. L'enregistrement est automatique au bout de soixante jours. Un autre article de la loi indique que les responsables de la gestion et de l'administration des syndicats sont tenus de «n'avoir été l'objet d'aucune condamnation par quelque tribunal que ce soit». Le ministère du Travail a invoqué cette clause pour obliger tout membre du bureau à demander un certificat de police garantissant sa bonne conduite. Ces certificats doivent ensuite être approuvés et estampillés par le ministère de la Justice dans le cadre de la procédure d'enregistrement. L'obtention de tels certificats demande du temps et de l'argent. Cette obtention est liée à la présentation de la carte d'identité nationale, alors qu'il n'existe pas de système en place pour obtenir cette carte. Il a été observé que la seule façon d'obtenir une carte d'identité est de verser un pot-de-vin substantiel à la police.

La tactique utilisée par le gouvernement a été clairement établie dans les usines où les membres du gouvernement ont encouragé les travailleurs à créer et faire enregistrer des syndicats promus par le gouvernement alors qu'il existait déjà des syndicats indépendants. On a observé des élections syndicales forcées dans plusieurs usines dont les responsables étaient certains du choix de leurs candidats favoris ou de la complicité entre l'administration gouvernementale et les employeurs pour la nomination des responsables. Souvent, l'administration n'a pas pris en compte les plaintes relatives aux mauvais traitements infligés aux travailleurs. Les mécanismes d'application du Code du travail sont inadéquats et les quelques inspecteurs du travail se voient fréquemment interdire l'entrée des usines, parfois même par un service de sécurité armé.

Une vague de grèves déclenchées à la fin de 1996 et au début de 1997 dans l'industrie de la

confection (un domaine d'activité nouveau) a été brutalement stoppée, et les dirigeants des syndicats nouvellement créés ont été licenciés. Le personnel de cette industrie est essentiellement composé de jeunes femmes qui effectuent de longues journées de travail. Les salaires sont bas, et ces femmes sont soumises à de mauvais traitements, insultées, battues et fouillées en public après avoir dû retirer leurs vêtements. Il n'existe pas de congé de maternité. Les travailleuses enceintes sont licenciées sans préavis ni indemnité de licenciement. C'est aussi le cas de celles qui sont malades, celles qui se plaignent ou celles qui tentent d'organiser les autres travailleuses.

Au Cambodge, on a assisté récemment à la formation de trois centres syndicaux nationaux différents. Leurs membres appartiennent principalement au secteur de la confection, si bien qu'ils sont tous trois en compétition. D'une manière ou d'une autre, tous ces centres sont en étroite relation avec des forces politiques. L'ORAP a récemment rencontré leurs représentants, dans un premier temps pour tenter d'abord de mettre sur pied des programmes de formation communs, et ensuite pour envisager la création d'un centre national unique qui n'ait pas d'interférence avec la vie politique.

## Indonésie

Bien que le respect des droits syndicaux en Indonésie ait vu des améliorations substantielles suite à la démission du président Suharto en mai 1998, les principaux problèmes subsistent toujours, à savoir l'implication de l'armée dans les questions relatives au travail et dans les conflits sociaux.

Au début de 1998, le seul centre syndical national ayant une existence légale était l'Union syndicale d'Indonésie (Federasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia - SPSI). Créée en 1973 quand le gouvernement ordonna la restructuration des syndicats, la SPSI était contrôlée et dirigée par le gouvernement, qui s'inquiétait du problème de sécurité posé par l'exercice des relations professionnelles et qui justifiait le contrôle exercé par la nécessité de maintenir le droit et l'ordre. Le système des relations professionnelles était asservi au «Pancasila», l'idéologie nationale promue par le gouvernement comme étant basée sur le consensus, l'unité nationale et la justice sociale, mais qui avait en fait pour fonction de limiter les différences d'opinion, imposer la cohésion sociale et politique et empêcher le développement de l'opposition.

Les officiers à la retraite prirent des postes de direction à la SPSI et dans les structures syndicales affiliées au niveau régional et au niveau du district. Cela était justifié par l'idéologie officielle qui voulait que les forces armées (ABRI) jouent un rôle dans le développement social et économique du pays, en plus de leur rôle de défense. Les autorités en place déclarèrent aussi que les travailleurs manquaient d'expérience pour diriger eux-mêmes leurs syndicats. Les activités de ceux-ci étaient entravées par les agents de la sécurité et le ministère du Travail. Les syndicalistes étaient harcelés, et souvent arrêtés et mis en prison.

Les fonctionnaires et les travailleurs du secteur public ne pouvaient se syndiquer. Ils devaient obligatoirement s'affilier au Corps indonésien des fonctionnaires, le KORPI, qui, créé par le gouvernement en 1971, comprenait environ 5 millions de membres. Dépendant du gouvernement, ce n'était pas un syndicat et ses activités n'étaient donc pas proprement syndicales. Le Conseil central de développement du KORPI était dirigé par le ministère des Affaires intérieures. Les enseignants, eux, devaient s'affilier au Syndicat des enseignants ( PGRI), contrôlé par le gouvernement, et qui fut homologué comme syndicat en 1990. En fait, le PGRI n'avait pas non plus d'activités proprement syndicales, mais il avait des activités liées au mieux-être de ses adhérents et il jouait un rôle dans la gestion du système éducatif. Le ministère de l'Information donna aux médias l'interdiction d'employer des membres du Syndicat des journalistes indépendants (AJI), qui étaient souvent harcelés, victimes de représailles et battus.

Des procédures de médiation complexe et d'arbitrage obligatoire rendirent la grève légale virtuellement impossible. Les grèves étaient en principe autorisées dans les entreprises privées dont l'activité n'était pas considérée comme vitale pour l'intérêt national. En fait, pratiquement toutes les grèves étaient de courtes grèves sauvages qui étaient stoppées par l'intervention de la police ou de l'armée suite à la demande des dirigeants de l'entreprise. La SPSI et ses différentes sections n'organisèrent ni ne soutinrent jamais de grèves. Elles prirent souvent le parti de la direction lors d'un conflit. On vit de nombreux exemples de syndicats d'entreprise de la SPSI se mettant en grève pour obtenir le paiement du salaire minimum sans être soutenus par leur syndicat de section.

La plupart des grèves avaient pour cause le paiement des travailleurs au-dessous du salaire minimum. Lorsque le salaire minimum

était appliqué, les employeurs ne payaient pas les autres prestations. Les fonctionnaires locaux et les agents de sécurité surveillaient les travailleurs pendant les grèves, participaient aux négociations, et retenaient, arrêtaient et interrogeaient les activistes. L'armée continua d'intervenir dans les grèves, et l'intervention lors des conflits de travail fut encore renforcée en 1997. Dans leur majorité, les employeurs étaient en relation étroite avec la police ou l'armée locales. Il nous faut cependant signaler un fait positif récent, à savoir la libération inconditionnelle d'un syndicaliste connu, Dita Sari, à la suite de trois années d'emprisonnement.

Après avoir précédemment ratifié la convention de l'OIT n° 98, le gouvernement indonésien a ratifié la convention n° 97 en 1998, puis les autres conventions fondamentales en 1999, devenant ainsi le premier gouvernement de la région d'Asie-Pacifique à avoir ratifié l'ensemble des conventions fondamentales de l'OIT. La signature de ces conventions ne représente cependant qu'un premier pas. Il importe maintenant que le gouvernement les mette en application.

En juin 1999, eurent lieu les premières élections libres et démocratiques depuis 1955. Signe de ce nouveau climat de liberté, 48 partis politiques furent représentés. La nouvelle démocratie voit aussi une prolifération de structures syndicales. Dix-huit centres syndicaux nationaux sont à présent enregistrés. Comme cet exemple le montre, le concept de liberté d'association tel qu'il est exprimé dans la convention de l'OIT n° 87 peut également être un facteur de fragmentation et de désunion au niveau syndical. La tendance à la multiplicité des syndicats risque d'être encore renforcée suite aux élections générales puisqu'un certain nombre de partis politiques souhaitait créer un syndicat au sein de leur propre structure. Le mouvement syndical indonésien risque donc d'être divisé en fonction de partis en proie à des conflits politiques ou des conflits d'attribution, ce qui desservirait aussi bien les intérêts des travailleurs que ceux des employeurs ou du gouvernement.

## République démocratique populaire lao

A ce jour l'ORAP a eu peu de contacts avec la Fédération laotienne des syndicats (Lao Federation of Trade Unions - LFTU), contrôlée par l'État. On possède également peu d'informations sur la situation des droits des travailleurs dans une économie jusque-là large-

ment dominée par l'agriculture (incluant la sylviculture), une situation due à la domination politique exclusive depuis 1975 du Parti révolutionnaire des Laotiens (Lao People's Revolutionary Party - LPRP). Le LFTU a le statut d'un ministère public subventionné par le gouvernement. A l'heure actuelle, les travailleurs n'ont pas la possibilité de former librement leurs syndicats. Le secteur agricole emploie plus de 80 pour cent de la main-d'œuvre. L'industrie a cependant vu un développement rapide dans les années 90, particulièrement dans les domaines suivants: textile, vêtement, alimentation, produits agricoles et forestiers, assemblage des voitures et des motos. Le tourisme et les services d'hôtellerie et de restauration ont contribué à la croissance récente du secteur des services.

L'économie est donc en train de s'ouvrir, surtout du fait de la croissance des industries manufacturières orientées vers l'exportation. On espère donc un développement parallèle des pratiques et normes du travail, et de la vie syndicale.

## Malaisie

La loi impose d'importantes restrictions aux droits syndicaux de base. Le directeur général des syndicats et le ministre des Ressources humaines ont tout pouvoir de réglementation des questions syndicales. La loi de 1959 sur les syndicats et la loi de 1967 sur les relations professionnelles, ainsi que leurs amendements, restreignent le droit d'organisation et de négociation collective. La loi sur les syndicats réglemente fortement presque tous les aspects de l'activité syndicale. Selon cette loi, un syndicat ne peut représenter les travailleurs que «dans le cadre d'un commerce, d'une profession ou d'une industrie spécifiques, ou dans le cadre d'un commerce, d'une profession ou d'une industrie similaires, ou bien dans le cadre d'une seule entreprise ou d'un seul organisme». Ces dispositions ont été invoquées pour imposer aux syndicats professionnels la radiation de plusieurs milliers de leurs adhérents. Ces syndicats ne purent donc plus les représenter ni exercer leurs droits de négociation collective.

Les travailleurs radiés de ces syndicats ne peuvent adhérer à d'autres syndicats existants. Ils doivent créer des syndicats internes séparés, ce qui constitue souvent une tâche risquée et qui prend du temps. Cet aspect de la loi représente un sérieux obstacle aux activités d'organisation des syndicats. La loi donne au direc-

teur général des syndicats, qui est un fonctionnaire du gouvernement, le droit de les « superviser, diriger et contrôler ». Tout syndicat doit se faire enregistrer un mois au plus (ou une autre période déterminée par le directeur général) après sa date de création. Tout syndicat n'ayant pas demandé d'enregistrement pendant la période stipulée est considéré comme illégal. Le directeur général peut refuser l'enregistrement d'un syndicat en cas d'existence d'un syndicat similaire. Selon cette législation, depuis le début des années 70, 160 000 salariés (principalement des femmes) des multinationales de l'électronique se sont vu refuser l'organisation d'un syndicat national de l'industrie électronique. Ils ne peuvent former que des syndicats internes. Les travailleurs formant des syndicats internes dans ce secteur sont en butte à l'hostilité de la direction, et sont menacés de licenciement. Toutefois, en général, le gouvernement et les employeurs encouragent la formation de syndicats internes. En 1989, des amendements à la loi sur les syndicats permirent la formation de syndicats dans l'entreprise indépendamment de la présence ou non d'un syndicat enregistré. Les syndicats attestent cependant qu'ils sont toujours en butte à des difficultés pour s'organiser. De nombreux employeurs, y compris des multinationales, ont des procédures extrêmement lentes qui leur permettent d'échapper aux droits de représentation et de négociation collective des syndicats. Ils refusent de se conformer aux directives gouvernementales de reconnaissance des syndicats et aux jugements du Tribunal du travail demandant la réintégration de travailleurs licenciés de manière abusive.

La loi sur les relations professionnelles restreint aussi la négociation collective dans les entreprises « pionnières ». Il y a quelques années, le gouvernement donna son approbation formelle à la suppression des dispositions relatives au statut « pionnier » dans cette loi et promit l'adoption de mesures en conséquence. Ces déclarations n'ont pas été suivies d'effet. Des lois telles que la loi de 1961 sur la sécurité interne, qui autorise la détention sans jugement, la loi sur le secret officiel, la loi sur la presse et les publications imprimées, et la loi sur la sédition peuvent être invoquées (et ont été invoquées) pour restreindre l'exercice des droits syndicaux. Le Code pénal malais exige l'autorisation de la police pour toute réunion publique rassemblant plus de cinq personnes.

Suite au Congrès des syndicats de Malaisie (Malaysia Trades Union Congress – MTUC), la Malaisie est revenue à un centre syndical natio-

nal unique, et l'Organisation des travailleurs de Malaisie (Malaysia Labour Organization – MLO), soutenue par le gouvernement, fusionna en 1997. Si un tiers seulement de tous les syndicats enregistrés dans le pays est affilié au centre national, le MTUC représente plus de 60 pour cent de tous les travailleurs syndiqués. Les tentatives continues du gouvernement pour marginaliser le mouvement, tentatives jointes à celles des employeurs pour restreindre l'organisation syndicale au lieu de travail, font qu'il est difficile pour le MTUC de jouer un rôle essentiel dans la planification du développement du pays. La crise économique a permis une ouverture dans ce domaine grâce à la création d'un certain nombre de comités tripartites dans le but d'influer sur la politique économique et celle du travail.

## Philippines

Les zones franches d'exportation (ZFE), les zones industrielles et les centres industriels régionaux appliquent la politique: « pas de syndicat, pas de grève ». Il existe très peu de syndicats dans les zones franches d'exportation ainsi que dans les zones industrielles et les centres industriels régionaux, qui sont en nombre croissant et qui comptent environ 175 000 salariés. Bien qu'ils soient en principe régis par la loi sur le travail, ils sont en fait soumis à la politique en vigueur qui est celle de « pas de syndicat, pas de grève », et qui est soutenue par les investisseurs étrangers, les fonctionnaires locaux et les administrateurs de ces zones. Comme partout ailleurs, les travailleurs sont employés sur des contrats à court terme. Cette pratique, qui se développa en 1998 en donnant comme prétexte la crise économique, autorisa les employeurs à sous-traiter du personnel en évitant les charges habituelles. Cela signifiait également l'absence de droits syndicaux. Toute activité syndicale entraîne des tentatives d'intimidation de la main-d'œuvre, ainsi que des menaces de licenciement du personnel ou de fermeture des fabriques. Les sociétés préfèrent souvent quitter les zones dites plutôt que d'autoriser la création de syndicats. Les dirigeants et les organisateurs de syndicats sont licenciés, font l'objet de discriminations et sont mis sur une liste noire par les autres sociétés. On empêche souvent les travailleurs de se rencontrer ailleurs que sur le lieu de travail. Il existe peu d'inspections officielles, et il est flagrant que le ministère du Travail ne veut ou ne peut pas appliquer la loi dans ces zones.

Dans la zone franche de Cavite, près de Manille, en dépit de la politique: «pas de syndicat, pas de grève», il existait en 1997 neuf syndicats enregistrés et au moins deux accords collectifs. La zone emploie environ 35 000 travailleurs, dont 75 pour cent sont de jeunes femmes, dans des fabriques coréennes, japonaises, taïwanaises et allemandes. Elles sont tenues de signer un document autorisant l'employeur à les licencier si elles se marient. Le licenciement pour les syndiqués, les heures supplémentaires obligatoires et les mauvaises conditions de travail sont monnaie courante. Il n'existe pas de syndicats dans la ZFE (zone franche d'exportation) de Mactan qui emploie environ 21 000 personnes. Les travailleurs sont surveillés et ne peuvent pas se réunir à plusieurs. Les organisateurs sont exclus de la zone. Il n'existe pas non plus de syndicats dans la zone urbaine de Baguio, ni dans La ZFE de Subic Bay. Un «centre de travail» fut créé dans cette dernière, soi-disant pour gérer les conflits du travail et soutenir les droits des travailleurs, mais, d'après les travailleurs, le but de ce centre était en fait de promouvoir les intérêts des entreprises. Les gardes de la zone empêchèrent les inspecteurs du ministère du Travail d'inspecter librement les fabriques.

Bien que, selon les statistiques régionales, les Philippines aient un taux de syndicalisme élevé (28,8 pour cent), il existe de multiples centres syndicaux nationaux. Leurs grandes disparités idéologiques et politiques ont réduit l'efficacité du mouvement dans le soutien de la cause des travailleurs, particulièrement à l'échelon national.

## Singapour

La négociation collective est toujours soumise à des restrictions légales: les accords collectifs doivent être certifiés par le Tribunal d'arbitrage social avant d'entrer en vigueur. Bien qu'on n'ait pu encore observer de tels refus, la loi soutient le Tribunal si celui-ci refuse d'enregistrer un accord n'étant pas d'intérêt public. La loi limite aussi le champ de la négociation collective.

Dans les entreprises nouvellement établies, les accords collectifs ne peuvent stipuler de conditions plus favorables que le minimum légal indiqué dans la loi sur l'emploi, cela malgré quelques dérogations. Pendant un certain nombre d'années, le Congrès national des syndicats (National Trade Union Congress – NTUC) a insisté sur le caractère périmé de cette loi et il a demandé au gouvernement de l'abro-

ger, suite à quoi le gouvernement a déclaré qu'il allait reconsidérer les dispositions de cette loi. Cette déclaration n'a jusque-là pas été suivie d'effet.

Non seulement le NTUC, seul centre syndical national de Singapour, s'intéresse de près aux politiques de développement, mais, grâce à l'acceptation par ses partenaires sociaux d'un tripartisme réel, il a pu obtenir que les travailleurs reçoivent leur part des bénéfices réalisés par l'économie du pays. Le NTUC atteste de la croissante complexité que représente l'organisation des travailleurs du fait des changements affectant le marché du travail, à savoir le remplacement de postes à plein temps par des postes sous contrat ou à temps partiel, et le passage d'une industrie manufacturière demandeuse de main-d'œuvre à des industries à valeur ajoutée et des industries de services, qui nécessitent moins de main-d'œuvre.

## Thaïlande

On assiste toujours à l'échec répété des tentatives d'amendement de la loi, qui permettrait aux employés de l'Etat de bénéficier à nouveau des droits syndicaux. Selon l'opinion communément répandue, c'est le gouvernement lui-même qui fait en sorte que cet amendement ne passe pas. La loi de 1991 sur les relations professionnelles dans les entreprises de l'Etat (State Enterprise Labour Relations Act – SELRA) a interdit les syndicats regroupant des employés de l'Etat. Le nombre de syndiqués concernés était de 200 000 (330 000 en 1999), ce qui a diminué de moitié le nombre total des syndiqués en Thaïlande. Selon cette loi, introduite par le Conseil national militaire de maintien de la paix (National Peacekeeping Council), les syndicats du secteur public furent remplacés par les Associations des employés des entreprises de l'Etat (State Enterprise Employees' Associations) qui n'avaient ni le droit de négociation collective ni le droit de grève. De plus ces associations, bien que censées reprendre les attributions des syndicats, n'avaient en fait qu'un rôle de conseil limité, et ne pouvaient former des fédérations nationales ni adhérer à des centres syndicaux existants.

Toutes les tentatives d'amendement de cette loi de 1991 ont donc échoué. En janvier 1998, bien qu'amendé par le Sénat, encore fortement influencé par le pouvoir militaire, un projet de loi visant à réformer la SELRA a été rejeté par la Chambre des députés. D'après la Confédération des relations professionnelles des entreprises de l'Etat (State Enterprise Wor-



kers' Relations Confederation – SERC), c'est le gouvernement lui-même qui aurait saboté le projet de loi.

Dans le secteur privé, bien que la loi préviene les actes de discrimination antisyndicale à l'encontre des travailleurs, elle n'empêche pas ces mêmes travailleurs d'organiser de nouveaux syndicats avant leur enregistrement. En pratique, les syndicalistes d'entreprises privées peuvent être en butte à des discriminations et licenciés. Des affaires de réintégration portées devant le tribunal peuvent durer de un à trois ans. Les employeurs peuvent embaucher de nouveaux travailleurs pour remplacer les grévistes. La loi sur le travail déclare que, lors de son élection, tout syndicaliste doit être salarié à plein temps dans la fabrique, ce qui signifie que les syndicats ne peuvent employer à temps complet de syndicalistes élus. La loi nationale sur le travail donne une définition très large des «services essentiels» dans lesquels les grèves sont interdites. Le ministre du Travail peut ordonner l'interdiction d'une grève ou ordonner aux grévistes de reprendre le travail si la grève en question «affecte la sécurité nationale ou entraîne de graves conséquences pour la population dans son ensemble».

Les effets de la crise économique à l'échelon régional ont été notables sur la Thaïlande, et l'année 1998 a vu le licenciement de centaines ou de milliers de travailleurs. En juillet 1998, selon les estimations gouvernementales, deux millions de travailleurs avaient perdu leur travail depuis le début de la crise en juillet 1997.

Le pays compte huit centres syndicaux nationaux, ce qui rend difficile une représentation unique des travailleurs. La CISL-ORAP tente de travailler avec les syndicats thaïlandais pour favoriser un mouvement unifié, et elle a organisé plusieurs séminaires à cet effet.

## Viet Nam

La Confédération générale du travail au Viet Nam (Vietnam General Confederation of Labour – VGCL), seul centre syndical légal, reste sous l'égide du parti en place. Leurs relations sont régies par la loi et la constitution de la VGCL. Tous les syndicats doivent y adhérer. Il n'existe donc pas de syndicats indépendants.

La loi de 1995 sur le travail stipule la reconnaissance des syndicats et la négociation collective, et elle interdit les mesures de discrimination antisyndicale. Bien que quelques accords collectifs aient été signés, leur portée et

leur contenu restent limités. Le Code du travail impose également des restrictions. Les grèves étaient auparavant interdites, cela bien que la croissance récente du secteur privé ait amené une certaine tolérance à l'égard de grèves pacifiques dans des fabriques étrangères. Les grèves ne sont en fait autorisées qu'après de longues procédures en plusieurs étapes. Dans leur majorité, elles restent illégales. La non-application du Code du travail a entraîné de nombreuses grèves sauvages, notamment dans les secteurs du textile et de la chaussure. On voit aussi d'autres sources de conflits: salaires en retard ou non payés, revendications sur les salaires, ruptures de contrats, mauvaises conditions de travail, licenciements illégaux, gros horaires, insultes et humiliations de la part de surveillants étrangers. En 1998, du fait de la crise économique affectant la région, des licenciements de plus en plus fréquents conduisirent à des grèves sur les indemnités de compensation.

Les grèves sont interdites dans les entreprises définies par le gouvernement comme étant d'utilité publique, dans les entreprises vitales pour l'économie nationale ou dans celles relatives à la sécurité et à la défense. En 1996, les grèves furent interdites dans 54 secteurs et domaines d'activité considérés comme des secteurs clés de l'économie, notamment les secteurs suivants: eau, électricité, postes et télécommunications, transports publics, transport aérien et maritime, services bancaires, travaux publics, industrie du pétrole et du gaz, défense et sécurité nationale. Le premier ministre peut suspendre une grève ou y mettre fin si celle-ci est considérée comme un danger pour l'économie ou la sécurité publique.

## Résumé

Les droits syndicaux dans l'ANASE sont aussi divers que la région elle-même. Certains travailleurs sont brutalement réprimés alors que d'autres travailleurs sont fortement impliqués dans des structures tripartites de planification du développement. De même la structure des syndicats affiche une grande variété: centre syndical national unique et syndicats multiples, statut contrôlé par le gouvernement et statut libre et démocratique, ressources financières importantes et situation financière désespérée. Si elle amène une dénégation des droits fondamentaux des travailleurs, la crise économique récente est également riche d'enseignements et d'opportunités pour le mouvement syndical dans ces pays. Il paraît essentiel

que les syndicats soient unifiés et restructurés, et que le nombre d'affiliés augmente, pour permettre la mise en place de stratégies viables visant au respect et à l'amélioration des droits des travailleurs.

## **Sigles**

ANASE: Association des nations de l'Asie du Sud-Est

CISL: Confédération internationale des syndicats libres

MLO: Organisation des travailleurs de Malaisie

MTUC: Congrès des syndicats de Malaisie (MTUC)

ORAP: Organisation régionale pour l'Asie et le Pacifique

SPI: Secrétariats professionnels internationaux

ZFE: Zone franche d'exportation

---

# Emploi

Dès sa création en 1967, l'organisation a été affectée par des changements considérables: nouveaux membres, nouveaux objectifs, libéralisation du commerce et coordination des politiques économiques et sociales. Tout débat sur l'emploi, ses tendances et sa structure dans les pays de l'ANASE doit prendre en compte la grande diversité des pays membres.

---

**Jayasankar Krishnamurty**

Economiste principal

Département de l'emploi et de la formation du BIT

---

## Un groupement dont la diversité s'accroît

### L'expansion

L'ANASE (Association des nations de l'Asie du Sud-Est) en tant que groupement a déjà une longue histoire. Créée en 1967, elle comprenait à l'origine cinq membres: l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour et la Thaïlande. Au départ, l'un de ses objectifs était d'«accélérer la croissance économique» et de «promouvoir une collaboration active et une assistance mutuelle» entre ces pays dans plusieurs domaines, y compris le développement de l'économie. Beaucoup plus récemment, en 1984, l'ANASE s'ouvrit à d'autres pays, notamment le Viet Nam en 1995, puis la RDPLao et le Myanmar, et enfin le Cambodge, qui en devint le dixième membre en avril 1999. L'ANASE représente maintenant une population globale d'environ 500 millions d'habitants, un PNB de 685 milliards de dollars U.S. et un chiffre global de 4 720 milliards de dollars U.S. pour le commerce.

### Une grande diversité

L'ANASE a été un groupement effectif dès 1967 et, pendant cette première période (1967-1984), ses cinq membres d'origine avaient des systèmes économiques semblables et des préoccupations communes en matière de sécurité. L'organisation a ensuite été affectée par des changements considérables: nouveaux membres, nouveaux objectifs, libéralisation du commerce et coordination des politiques économiques et sociales. Tout débat sur l'emploi, ses tendances et sa structure dans les pays de

l'ANASE doit prendre en compte la grande diversité des pays membres, diversité due à leur histoire récente, leur structure socio-économique et leur niveau de développement. Si les membres d'origine avaient des économies de marché recourant à un système de propriété publique des entreprises et à la participation de l'Etat dans la planification et la coordination des activités économiques, les membres ayant ensuite rejoint l'ANASE disposaient le plus souvent d'économies traditionnellement basées sur la planification centralisée et la réglementation, mais sur le point de s'ouvrir au commerce extérieur et à la déréglementation.

### Une grande disparité dans la taille

La population des pays de l'ANASE varie considérablement d'un pays à l'autre. Le groupement inclut aussi bien des pays comme Singapour, qui est une ville-Etat, le Brunéi Darussalam et la RDP lao dont la population était chiffrée à environ 5 millions d'habitants en 1995, que des pays dont la population est beaucoup plus importante, comme l'Indonésie (197 millions d'habitants), les Philippines (68 millions d'habitants) et le Viet Nam (73 millions d'habitants).

### Divers niveaux de développement

Alors que les comparaisons entre les PNB par habitant ne devraient viser qu'à exprimer un ordre de grandeur, dans le cas de l'ANASE, elles montrent la grande hétérogénéité des pays adhérents. En 1995, Singapour était en tête avec un chiffre de 26 730 dollars U.S., et le Viet Nam était en dernière position avec un chiffre de

**Tableau 1. Quelques données sur l'emploi et la croissance économique dans les pays de l'ANASE**

Pays	Taux de croissance de la main-d'œuvre	Taux de croissance de l'emploi	Taux de chômage	Taux réel de croissance du PNB	PNB par habitant
	1990-97 (% par an)	1985-95 (% par an)	1995 (%)	1990-1995 (% par an)	1995 (US\$)
Cambodge	2,4	–	–	6,4	270
Indonésie	2,5	2,5	4,9	7,6	980
RDP lao	2,3	–	–	6,5	350
Malaisie	2,7	3,5	2,5	8,7	3 890
Philippines	2,7	2,6	8,8	2,3	1 050
Singapour	1,7	–	3,0	8,7	26 730
Thaïlande	1,5	2,3	2,6	8,4	2 740
Viet Nam	2,0	2,9	–	8,3	240

Source: BIT: *Towards full employment: Prospects and problems in Asia and the Pacific* (Bangkok, 1999).

240 dollars U.S. Pour l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines et la Thaïlande, les chiffres varient entre 1000 et 4000 dollars U.S., et pour le Cambodge, la RDP lao et le Viet Nam, les chiffres sont inférieurs à 300 dollars U.S. (voir le tableau 1). Si on considère le classement effectué par le PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) en 1995 dans son Indicateur de développement humain (IDH), le Brunéi Darussalam, la Malaisie, Singapour et la Thaïlande faisaient partie de la liste des 60 premiers pays, l'Indonésie et les Philippines étaient respectivement 96<sup>e</sup> et 97<sup>e</sup>, le Viet Nam 128<sup>e</sup>, la RDP lao 136<sup>e</sup> et le Cambodge 140<sup>e</sup>.

Il faut aussi signaler que deux pays de l'ANASE, la RDP lao et le Myanmar, ont été classés par l'ONU dans la catégorie des «pays les moins développés», décrits comme «les pays en développement les plus pauvres, à l'économie très fragile, et avec d'énormes problèmes économiques, institutionnels et de ressources humaines...». A l'inverse, des pays comme l'Indonésie, la Malaisie et la Thaïlande ont été qualifiés de pays à «l'économie miracle» ou de «nouveaux tigres asiatiques» et, quelque temps auparavant, Singapour avait obtenu le statut de nouveau pays industrialisé (NPI) en même temps qu'un certain nombre de pays et territoires d'Asie orientale.

### Une répartition des emplois variée

Les différences structurelles entre les différents pays de l'ANASE peuvent être mesurées en fonction des différences affectant la répartition des emplois. Le pourcentage des emplois

agricoles dépasse 70 pour cent pour la RDPlao, le Cambodge, le Viet Nam et la Thaïlande. Il est d'environ 50 pour cent pour l'Indonésie et les Philippines, 33 pour cent pour la Malaisie et 1 pour cent pour Singapour. En ce qui concerne le pourcentage des emplois dans le secteur industriel, Singapour est en tête avec un pourcentage de 36 pour cent, suivi par la Malaisie avec 28 pour cent, puis par les Philippines, l'Indonésie, la Thaïlande et le Viet Nam avec 14 ou 15 pour cent. Pour le Cambodge et la RDP lao, ce pourcentage est de moins de 10 pour cent.

### L'«effet ANASE»?

L'ANASE comprend plusieurs membres qui, étant nouveaux, n'ont pas participé à nombre des activités de l'organisation durant ses premières années et qui sont en train de passer d'une économie dirigée à une économie de marché. Par ailleurs les efforts menés pour encourager le commerce entre les pays de l'ANASE sont récents, et ces dernières années ont vu une diminution générale des barrières commerciales ainsi qu'un afflux significatif des investissements étrangers dans la région. Toutes ces considérations font qu'il est impossible de quantifier l'«effet ANASE» et de le distinguer de l'accroissement global des exportations, des revenus et de l'emploi jusqu'à la crise financière de 1997. Les lignes suivantes décrivent de manière succincte le développement des accords commerciaux et la mise sur pied de programmes de développement au sein de la région, toutes mesures dont l'impact a certainement été positif sur la croissance de l'emploi.

## Des accords commerciaux

Le développement d'accords commerciaux n'est devenu effectif qu'assez tard. Établi en 1993, le système préférentiel commun de tarifs douaniers (CEPT - Common Effective Preferential Tariff Scheme) s'applique maintenant à la plupart des transactions commerciales dans les pays de l'ANASE. Entre 1993 et 1995, les exportations entre ces mêmes pays ont augmenté de 30 pour cent environ, alors que la totalité des exportations a augmenté d'environ 20 pour cent. Cependant, même en 1995, le pourcentage des exportations entre les pays de l'ANASE ne représentait que 22 pour cent de la totalité des exportations.

La signature du Cycle d'Uruguay en 1994 a entraîné une réduction générale des barrières douanières, y compris au sein des pays de l'ANASE. Il est toutefois difficile de déterminer si la croissance de l'ANASE et le développement parallèle de l'emploi doivent être attribués à cette réduction des barrières douanières, réduction dont la mise en place peut prendre du temps, ou si cela doit plutôt être imputé à la libéralisation du commerce au niveau international.

## Des triangles de croissance

Un autre élément majeur de développement ayant des incidences sur l'emploi fut la création de «triangles de croissance» destinés à intensifier la coopération dans un cadre plus étroit. Un triangle de croissance est censé utiliser les différences entre des lieux proches géographiquement et se trouvant dans divers pays membres. La première initiative de ce genre fut le triangle de croissance Singapour-Johor-Riau, connu sous le nom de SIJORI, qui implique Singapour, la Malaisie et l'Indonésie. Le SIJORI a amené un flux d'investissements significatifs, qui à son tour permettra certainement la création d'emplois, du fait notamment de coûts de main-d'œuvre plus bas dans les zones jouxtant Singapour. Le triangle de croissance représenté par l'Indonésie, la Malaisie et la Thaïlande (IMT) couvre également des zones contiguës appartenant aux trois pays. Lui aussi semble avoir attiré un certain nombre d'investisseurs, et il a développé des activités dans des zones où la main-d'œuvre est bon marché. Créée en 1994, la troisième zone de développement couvre des zones contiguës appartenant au Brunéi Darussalam, à l'Indonésie, à la Malaisie et aux Philippines. Comme cette zone est de création récente, il est encore trop tôt pour évaluer son impact.

Les triangles de croissance ont en général permis d'attirer des investissements étrangers, et ils ont certainement contribué au développement économique et à la croissance de l'emploi dans ces régions, même s'il est très difficile de quantifier leur rôle exact.

## La croissance de l'économie et de l'emploi

### Une croissance économique rapide jusqu'en 1997

Jusqu'en 1997, un trait commun aux pays de l'ANASE a été le taux de croissance assez rapide du PNB réel. Pour la période 1990-1995, le taux de croissance économique de la plupart des pays, qui était de 6 à 9 pour cent, était très supérieur au taux de croissance de leur population. Seul celui des Philippines était beaucoup plus faible, 2,3 pour cent par an seulement, du fait de la faible amélioration des conditions de vie. Mais, même dans ce cas, pour les années 1996 et 1997, le taux de croissance économique fut de plus de 5 pour cent par an.

### L'impact sur le chômage

Pendant la période 1990-1995, le taux de chômage était globalement en baisse. L'expansion économique rapide des pays de l'ANASE fut accompagnée d'une croissance de l'emploi qui avoisinait une moyenne de 3 pour cent par an pour la période 1985-1995 (dans les pays pour lesquels on a des données chiffrées). Il est donc logique que les chiffres du chômage et du sous-emploi aient baissé pour la même période, jusqu'en 1997. Certains pays, notamment la Thaïlande et Singapour, ont manqué de main-d'œuvre. D'autres pays ont vu une baisse sensible de leur taux de chômage entre 1985 et 1996: de 6,9 à 2,5 pour cent en Malaisie, de 4,1 à 3 pour cent à Singapour, et de 3,7 à 2,2 pour cent en Thaïlande. En Indonésie et aux Philippines le taux de chômage augmenta, du fait de l'augmentation rapide de la main-d'œuvre par rapport au nombre d'emplois proposés. En 1996, le taux de chômage était de 4,1 pour cent en Indonésie, 2,5 pour cent en Malaisie, 7,4 pour cent aux Philippines, et 1,1 pour cent seulement en Thaïlande. Dès 1997, le nombre d'emplois à pourvoir décru fortement, particulièrement en Thaïlande, en Indonésie et en Malaisie, mais aussi dans d'autres pays de l'ANASE, ce qui entraîna une augmentation du taux de chômage. En 1998, ce taux était de 9 à 12 pour cent en Indonésie, 6,7 pour cent en Malaisie, 13,1 pour cent aux Philippines et 4,4 pour cent en Thaïlande.

## La croissance de l'emploi devance celle de la main-d'œuvre

Si, pour plusieurs pays (Malaisie, Philippines, Indonésie, Thaïlande et Viet Nam), on compare le taux annuel moyen de la main-d'œuvre dans les années 90 avec le taux de croissance de l'emploi pour la période 1986-1995, on voit que, pour la Malaisie, la Thaïlande et le Viet Nam, la croissance de l'emploi a devancé celle de la main-d'œuvre, entraînant d'une part une meilleure utilisation de celle-ci, d'autre part le plein emploi. En Indonésie et aux Philippines, la croissance de l'emploi et celle de la main-d'œuvre semblent être allées de pair. L'amélioration en termes de plein emploi n'est sans doute pas significative. Comme nous le verrons plus loin, la situation s'est fortement dégradée à partir de 1997.

## La migration de la main-d'œuvre des pays de l'ANASE

La croissance rapide de l'économie et de l'emploi amenèrent aussi des mouvements migratoires de chercheurs d'emploi d'un pays à l'autre. Ces migrations dépassèrent le cadre des pays de l'ANASE. Au sein de l'ANASE, les principaux mouvements migratoires eurent lieu de l'Indonésie vers la Malaisie, du Myanmar et de la RDP lao vers la Thaïlande, et d'un certain nombre de pays vers Singapour. A la mi-1977, Hong-kong, Chine, le Japon, la République de Corée, la Thaïlande, la Malaisie, Singapour et Taiwan, Chine comptaient un chiffre global d'environ 6,5 millions d'immigrants.

Outre de meilleures perspectives pour les travailleurs peu qualifiés de pays ou de régions (à l'intérieur d'un pays) disposant d'un excédent de main-d'œuvre, l'ANASE commença d'offrir un marché unique pour les professionnels hautement qualifiés prêts à la mobilité, ce qui permit à certains pays de résoudre une pénurie dans ce domaine. Le flux croissant de main-d'œuvre qualifiée ou non d'un pays à l'autre contribuait aussi à favoriser l'intégration économique de certains pays.

Ce processus a toutefois été bouleversé par la récession économique de 1997, et de très nombreux immigrants ont dû regagner leur pays d'origine, ce qui a contribué à détériorer encore plus la situation de l'emploi dans ces pays. Selon les chiffres du BIT, au milieu de l'année 1998, environ 460 000 travailleurs migrants avaient quitté la Thaïlande, et 400 000 avaient quitté la Malaisie. Il est difficile de savoir si la reprise économique entraînera à

nouveau tout ou partie des flux du passé, et si l'ANASE, en tant que groupement, adoptera des politiques spécifiques pour le développement et la migration des compétences en prenant en compte l'ensemble des pays plutôt que chaque pays pris individuellement. Dans ce but, l'ANASE acceptera-t-elle ou non que des mouvements migratoires de travailleurs traversent librement les frontières?

## Les salaires au coût réel

Les salaires au coût réel augmentèrent en même temps que les perspectives d'emploi. Par exemple, en 1996, ces salaires augmentèrent de 6,6 pour cent en Indonésie, 5,8 pour cent en Malaisie, 3,3 pour cent aux Philippines et 2,3 pour cent en Thaïlande. En 1998, par contre, ils avaient diminué du fait de la crise financière secouant toute l'Asie.

## L'impact de la crise financière

Comme on le sait, pendant le deuxième semestre 1997, suite à la crise financière asiatique, la plupart des pays ont vu une forte réduction de leur taux de croissance. D'après les chiffres de 1998 de l'*Economist Intelligence Unit* et ses prévisions pour 1999, le taux de croissance de l'Indonésie passera de 14,8 à 2,1 pour cent, celui de la Thaïlande de 8 à 1,4 pour cent, et celui de la Malaisie de 6 à 2,9 pour cent. Dans le cas de Singapour, le taux de l'année 1998 sera caractérisé par un accroissement de 0,3 pour cent par rapport à 1997, et celui de l'année 1999 par une diminution de 0,9 pour cent par rapport à 1998. Le taux de croissance du Viet Nam, bien qu'en forte diminution, sera majoré de 5 pour cent chaque année.

Il faut apporter deux précisions sur ces chiffres. D'une part, ils varient quelque peu selon la société qui les produit, et ils doivent être révisés en fonction de l'actualité. D'autre part, la plupart d'entre eux laissent à penser que les bons chiffres de taux de croissance – 5 à 9 pour cent par an – vus dans les années 1990-1995 ne se reproduiront pas avant l'an 2003.

## Quelques caractéristiques de l'emploi

Les caractéristiques de l'emploi dans les différents pays membres de l'ANASE sont loin d'être uniformes, et elles reflètent des différences majeures liées à l'histoire récente, les systèmes socio-économiques, la date d'entrée

dans l'économie mondiale et l'intégration dans celle-ci. Ces caractéristiques peuvent être classées de plusieurs manières. Voici quelques-unes d'entre elles, qui concernent soit un pays donné soit un groupe de pays.

### La croissance rapide de la main-d'œuvre

Dans la RDP lao, en Malaisie, aux Philippines et au Viet Nam, la période des années 80 et 90 vit un accroissement rapide de la main-d'œuvre dû au fort taux de croissance de la population. Pendant la période 1990-1997, le taux de croissance de la main-d'œuvre fut de 2,7 pour cent en Malaisie et dans les Philippines, 2,4 pour cent au Cambodge, 2,3 pour cent dans la RDP lao et 2 pour cent au Viet Nam. Mais, même dans un pays comme l'Indonésie, dont la population a vu son taux de croissance décroître de manière significative ces dernières années, les conséquences de la croissance rapide du passé et l'augmentation du travail des femmes ont entraîné une croissance de la main-d'œuvre de 2,5 pour cent par an. C'est seulement à Singapour et en Thaïlande que le taux de croissance de la main-d'œuvre n'était que de 1,5 à 1,7 pour cent par an, du fait du déclin rapide de la fertilité, compensé en partie à Singapour par l'immigration de travailleurs.

### Le chômage des jeunes

Dans la plupart des pays de l'ANASE, la jeunesse constitue une part significative de la population puisqu'elle représentait en 1995 un

pourcentage de 18 à 22 pour cent dans la RDP lao, en Malaisie, aux Philippines, au Viet Nam, en Thaïlande, en Indonésie et au Myanmar (voir le tableau 2). Si ce pourcentage va sans doute augmenter dans les dix ou quinze prochaines années au Cambodge, dans la RDP lao et en Malaisie, il diminuera probablement dans les autres pays de l'ANASE. La pression des jeunes sur le marché de l'emploi peut être modérée par un nombre croissant de jeunes poursuivant des études ou une formation, mais elle sera compensée par une augmentation du travail des femmes.

Le problème du chômage des jeunes est devenu crucial du fait de la crise financière en Asie. Le taux de ceux qui entrent sur le marché du travail décline, et les nouveaux travailleurs sont souvent licenciés suite à des compressions de personnel. Les études récentes effectuées par le BIT sur l'Indonésie permettent d'illustrer ce phénomène. Par le passé, une grande partie des chômeurs étaient des jeunes avec un bon niveau d'études à la recherche d'un premier emploi. Vivant dans des zones urbaines, ces jeunes préféreraient attendre que se présente un travail en rapport avec leurs qualifications. Suite à la crise, en 1998, alors que le taux de chômage des adultes était de 4 pour cent, celui des jeunes dans les zones urbaines était monté à 26 pour cent, alors qu'il était de 23 pour cent en 1997. La crise économique influa sur les causes du chômage des jeunes. Le chômage urbain augmenta rapidement parmi ceux qui venaient de terminer leurs études, particulièrement ceux qui venaient de suivre une formation professionnelle, et qui avaient des difficultés à trouver un travail dans un secteur

Tableau 2. Croissance de la population des 15-24 ans dans les pays de l'ANASE. Estimations 1995-2010

Pays	Les 15-24 ans (chiffres en millions)		Pourcentage des 15-24 ans par rapport à l'ensemble de la population	
	1995	2010	1995	2010
Brunéi Darussalam	0,05	0,07	16,6	18,8
Cambodge	1,58	2,86	15,8	21,6
Indonésie	41,07	42,13	20,8	17,7
RDP lao	0,87	1,45	18,2	20,8
Malaisie	3,74	4,92	18,6	19,0
Myanmar	9,22	8,35	21,5	16,4
Philippines	13,67	17,66	20,5	19,5
Singapour	0,47	0,54	14,3	13,9
Thaïlande	12,13	10,51	20,7	15,8
Viet Nam	14,8	18,06	20,1	19,9

Source: ONU, Division de la population: *World population prospects: The 1998 revision* (New York, 1998) (prévisions selon variables).

formel en constante diminution. De même, fait très significatif, les jeunes étaient plus facilement licenciés que des travailleurs plus âgés et plus expérimentés. Le pourcentage de jeunes ayant déjà une expérience professionnelle augmenta fortement de 1997 à 1998 puisqu'il passa de 14 pour cent à 27 pour cent.

### **Les différences liées au sexe**

Dans les pays de l'ANASE, on observe peu de différences liées au sexe dans le domaine du travail. Alors que, jusqu'en 1997, les possibilités d'emploi des femmes ont augmenté en même temps que celles des hommes, particulièrement en Indonésie, en Malaisie, à Singapour et en Thaïlande, on a vu subsister des différences significatives en termes de salaires et de sécurité et qualité du travail. La mobilité des femmes d'un pays à l'autre s'est également accrue. Selon les chiffres du BIT, 76 pour cent des travailleurs ayant émigré des Philippines vers d'autres pays de l'ANASE sont des femmes. Pour l'Indonésie, ce chiffre est de 37 pour cent.

Il semble que la crise financière n'ait pas eu d'impact négatif significatif sur l'emploi des femmes dans les pays de l'ANASE, mais cela ne peut encore être certifié. Il est possible que les données dont on dispose ne permettent pas de déterminer réellement quelles ont été les pertes d'emploi pour les femmes. Beaucoup d'entre elles, qui travaillaient pour un bas salaire sans sécurité d'emploi, ont probablement dû accepter une rémunération inférieure et de moins bonnes conditions de travail. L'impact du chômage peut également avoir été plus grand pour le grand nombre de femmes travaillant sous un régime n'offrant pas d'indemnités de licenciements, et ayant davantage de personnes à leur charge.

### **La particularité du cas du Viet Nam**

Le cas du Viet Nam est différent de celui des membres fondateurs de l'ANASE, à savoir l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour et la Thaïlande. Le Viet Nam avait une économie centralisée et planifiée qui, depuis la fin des années 80, s'ouvrait à l'économie mondiale: plus de liberté dans le commerce et les paiements, des taux de change plus flexibles conformes aux tendances du marché, la déréglementation de la production et la privatisation des entreprises d'Etat, l'encouragement de l'entrée de capitaux étrangers et le déve-

loppement de l'entreprise privée. La RDP lao et le Myanmar ont des expériences similaires dans le développement d'une économie de marché.

Suite à ces changements, le Viet Nam, tout comme l'Indonésie, la Malaisie, la Thaïlande et Singapour, put maintenir un taux de croissance économique assez élevé, qui dépassait les 8 pour cent pendant la période 1990-1997. Cependant, si les chiffres globaux de l'emploi virent une augmentation rapide – passant de 30,3 millions de travailleurs en 1990 à 39,7 millions de travailleurs en 1997 –, la croissance de l'emploi dans l'industrie fut beaucoup moins élevée – de 3,1 à 3,5 millions de travailleurs pour la même période, un chiffre très surprenant puisque le taux de croissance du PNB dans l'industrie augmenta d'environ 13 pour cent par an entre 1991 et 1997. Le problème majeur fut la difficulté de privatiser ou de fermer des entreprises d'Etat dont les effectifs étaient souvent pléthoriques et qui, soumises au Code du travail, pouvaient très difficilement changer l'affectation de leurs salariés. Parallèlement, les petites et moyennes entreprises créant davantage d'emplois ne pouvaient se développer du fait d'un certain nombre de restrictions et de règlements.

La crise financière en Asie entraîna une réduction de moitié du taux de croissance du Viet Nam pour 1998 et 1999. La baisse du taux de croissance n'a pas seulement affecté l'industrie, mais aussi l'agriculture. De ce fait, bien que l'emploi dans l'industrie ait sensiblement augmenté, dans le cadre de mesures d'ensemble pour promouvoir à la fois la croissance et l'emploi, la situation va sans doute se détériorer dans un an ou deux.

En général, des pays comme le Viet Nam, la RDP lao et le Myanmar, dont l'économie est en cours de restructuration, avec des retombées dues à la crise asiatique, doivent malgré tout continuer le travail entrepris pour ouvrir leur économie et restructurer leur production, tout en continuant également de procurer un système de protection sociale aux groupes à risque.

### **Conclusion**

Les pays de l'ANASE ont vu leur économie se développer rapidement entre la fin des années 80 et 1997. Ce développement s'est accompagné d'une croissance assez rapide de l'emploi dans la plupart des pays, et d'une participation de plus en plus active de ces pays à l'économie mondiale en termes de com-



merce et d'afflux de capitaux. Aussi bien la récession économique de 1997 que la crise financière asiatique ne doivent pas nous faire sous-estimer l'importance de cette croissance et son impact globalement positif sur la situation des travailleurs dans ces pays. Nos connaissances actuelles ne nous permettent pas d'estimer quelle est la part de l'ANASE dans ce succès, et quelle est la part due à l'ouverture simultanée de marchés à l'échelon régional et international.

## Bibliographie

- ANASE, Secrétariat: *Asean: Economic cooperation, transition and transformation* (ISEAS, Singapour, 1997).
- Banque mondiale: *Viet Nam rising to the challenge: An economic report* (Hanoi, 1998).
- BIT: *Towards full employment: Prospects and problems in Asia and the Pacific* (Bangkok, novembre 1999).
- , *Rapport sur l'emploi dans le monde 1998-99* (Genève, 1998).
- , *Réponse de l'OIT à la crise financière en Asie de l'Est et du Sud-Est: évolution de la crise et détermination des politiques à adopter pour y parer* (GB. 274/4/2, Genève, mars 1999).
- ONU, Secrétariat, Division de la population: *World population prospects: The 1998 revision*, vol. I (New York, 1998).
-

# Sécurité sociale

Les syndicats doivent jouer un rôle actif en tant que partenaire social dans leurs négociations avec les gouvernements pour développer et accélérer la réalisation de programmes de sécurité sociale dans les pays de l'ANASE.

---

**Achuthan N. Navamukundan**

Secrétaire général

Syndicat national des travailleurs des plantations

Malaisie

---

## L'influence occidentale

L'ANASE (Association des nations de l'Asie du Sud-Est) comprend les dix pays suivants: Brunéi Darussalam, Cambodge, Indonésie, RDP lao, Myanmar, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande et Viet Nam. Ces nations ont toutes vécu des changements rapides, et elles sont passées de sociétés indigènes traditionnelles basées sur un système de valeurs à des sociétés modernes soumises à l'influence occidentale. Toutes ont été soumises à cette influence, que ce soit en tant que colonie ou du fait de liens tissés lors d'alliances commerciales et militaires. La Malaisie, le Myanmar et Singapour étaient des colonies britanniques. La RDP lao, le Viet Nam et le Cambodge faisaient partie de l'Indochine française. L'Indonésie était une colonie hollandaise. Et les Philippines étaient sous l'autorité des Espagnols et des Américains. Bien que n'ayant jamais été colonisé de manière formelle, le Royaume de Thaïlande était lui aussi soumis à l'influence occidentale du fait d'alliances commerciales et militaires.

De telles influences ont largement contribué à l'émergence d'économies de marché, modernes et libérales. Après la Seconde Guerre mondiale, ceux des pays de l'ANASE qui étaient des colonies conquièrent leur indépendance. Suite à cela, leurs systèmes économiques, qui étaient traditionnels, évoluèrent rapidement. Au fil des années, ces pays virent l'apparition de nouvelles institutions qui devaient faire face à des changements socio-économiques rapides.

Le niveau de vie est très différent d'un pays à l'autre. Singapour, par exemple, qui est une ville-Etat s'appuyant largement sur le secteur

des services (qui représente environ 64 pour cent du PNB), a un PNB par habitant se chiffrant à 22 500 dollars. A l'autre extrémité, au Viet Nam, le PNB par habitant est de 200 dollars. Environ 70 pour cent de la main-d'œuvre est employée dans le secteur agricole, qui lui-même représente 28 pour cent du PNB. A l'exception de Singapour, ville-Etat située sur une île et dont la population est urbaine, plus des deux tiers de la population est rurale dans la majorité des pays de l'ANASE. En Malaisie et aux Philippines, la moitié de la population est urbaine. Le pourcentage de la main-d'œuvre dans l'industrie n'est que de 6 pour cent dans la RDP lao alors qu'il est de 36 pour cent à Singapour. Le secteur de l'industrie ne représente qu'un tiers du PNB de la totalité des pays de l'ANASE. Le secteur des services, s'il ne représente que 31 pour cent du PNB dans la RDP lao, en représente 64 pour cent à Singapour. Le secteur agricole est plus important dans certaines économies que dans d'autres: s'il représente 51 pour cent du PNB dans la RDP lao, il ne représente que 10 pour cent de celui de Thaïlande.

Tous ces chiffres montrent combien le niveau de développement de ces pays est différent. En 1999, sur les 174 nations classées par le PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) dans son Indicateur de développement humain (IDH), l'Indonésie était 105<sup>e</sup>, la Malaisie 56<sup>e</sup>, la Thaïlande 67<sup>e</sup>, les Philippines 77<sup>e</sup>, le Myanmar 128<sup>e</sup> et la RDP lao 140<sup>e</sup>. Il faut aussi prendre en compte la situation du Cambodge, pays qui a été soumis à d'importants perturbations politiques. Comme on le voit, ce sont dans des contextes très différents que les pays de l'ANASE tentent d'établir leurs programmes nationaux de sécurité sociale.

## Sécurité sociale: l'ancien et le nouveau système

Les prestations de sécurité sociale représentent un mécanisme social à la fois formel et informel de partage des moyens et de prise en charge de ceux qui sont dans le besoin. Le concept de «partage et prise en charge» est enraciné dans les valeurs culturelles des différents pays de l'ANASE. En pratique, le principe de «partage et prise en charge» est pratiqué dans la famille prise au sens large et dans les institutions sociales et religieuses s'occupant des personnes dans le besoin. Cependant, ces institutions traditionnelles, sans véritable motivation d'ordre économique et social, sont devenues peu à peu obsolètes dans l'économie moderne. Dans chaque pays, l'intervention des gouvernements devient inévitable pour procurer aux gens un système de sécurité sociale par le biais de politiques et d'institutions adaptées, particulièrement quand le secteur formel commença à se développer, et qu'on introduisit et fit appliquer des normes minimales de protection du travail incluant le droit à la sécurité sociale.

Le concept de sécurité sociale peut être envisagé de deux points de vue différents.

Dans un sens étroit, celui utilisé le plus fréquemment, il est le moyen pour les travailleurs de bénéficier d'une caisse de prévoyance, à savoir une série d'allocations incluant les soins médicaux, l'assurance maladie, les allocations de maternité, les indemnités en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle, les allocations de retraite, les allocations d'invalidité, le capital décès, les allocations de chômage et les allocations familiales. Dans certains cas, ces allocations incluent aussi la réinsertion professionnelle pour les handicapés et les convalescents, ou même la formation professionnelle ou le recyclage pour les chômeurs, ainsi que des activités de loisir.

Les éventualités auxquelles devraient faire face les régimes de sécurité sociale sont donc les suivantes:

- i) la nécessité de soins médicaux;
- ii) la suspension, la perte ou la réduction substantielle des revenus pour les raisons suivantes:
  - a) maladie,
  - b) maternité,
  - c) accidents du travail ou maladies professionnelles,
  - d) vieillesse,
  - e) invalidité,

- f) mort du soutien de famille,
  - g) chômage;
- iii) des enfants à charge.

Pris dans un sens plus large, le concept de sécurité sociale doit largement dépasser la notion de caisse de prévoyance. Il devrait englober l'ensemble des mesures permettant de procurer aux travailleurs un bien-être économique et social. Il importe donc d'étudier les politiques visant à la mise sur pied de programmes de sécurité sociale permettant de garantir l'emploi, les allocations maladie, la formation des travailleurs et de leurs enfants, l'acquisition à la propriété, et une assurance pour les travailleurs et les personnes à leur charge.

Aujourd'hui, le terme de «sécurité sociale» peut être défini comme la protection offerte par la société à ses membres par le biais d'une série de mesures d'ordre public contre la détresse économique et sociale causée par l'absence, la perte ou la réduction substantielle de revenus pour les raisons suivantes: maladie, maternité, accident du travail et maladie professionnelle, chômage, absence d'offre d'emploi et sous-emploi, invalidité, indigence, handicap physique et mental, vieillesse et mort. Cette protection doit également inclure les services médicaux et la prévention.

### Les types de sécurité sociale

Les programmes de sécurité sociale dans les pays de l'ANASE peuvent être classés en régimes volontaires et en régimes obligatoires. Ces régimes sont eux-mêmes de trois ordres:

- a) traditionnels,
- b) stipulés dans des contrats de service et dans des conventions collectives,
- c) statutaires.

### Le filet de sécurité proposé par la communauté

Les programmes traditionnels de sécurité sociale sont volontaires par nature, et ils sont régis par des pratiques culturelles locales visant à procurer une aide aux familles et aux individus dans le besoin. Au sein de la communauté, des actions collectives mobilisent des ressources pour payer les obsèques, et assister les veuves, les orphelins et les indigents. Les règles régissant ces actions, bien qu'informelles par nature, obéissent à des conventions précises. Ce type de sécurité sociale est important

dans les communautés regroupant principalement des travailleurs pauvres du secteur informel, aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain. Bien que la réponse des communautés à de tels besoins se fasse sur une base ad hoc, il faut noter que leurs initiatives pour maintenir ce type de programmes d'aide les habilitent à jouer un rôle effectif dans le maintien d'un filet de sécurité pour ces travailleurs.

### **Des clauses statutaires ou des conditions négociées**

Dans le secteur formel, l'emploi est régi par des contrats de service et les conditions de travail sont décidées lors de négociations collectives entre syndicats et employeurs. Ces contrats de service et ces conventions collectives disposent de clauses précises pour la sécurité sociale, les caisses de prévoyance, les allocations maladie, les allocations vieillesse, la formation et le capital décès. Les clauses de ces conventions correspondent aux normes minimales stipulées dans les statuts, mais les conditions réelles du paiement des prestations de sécurité sociale sont habituellement négociées au-dessus des normes statutaires minimales. Ces conditions négociées représentent donc un complément important des allocations de sécurité sociale procurées statutairement aux travailleurs. Toutefois, les travailleurs qui en bénéficient sont uniquement ceux du secteur formel dont les conditions de travail sont régies par un contrat individuel de service ou par des conventions collectives.

### **Le rôle majeur des coopératives**

Un autre organisme procurant à ses membres des prestations d'assurance maladie est la société coopérative. Ces prestations incluent l'assurance maladie, l'allocation de retraite, l'allocation de logement, et l'assurance collective. Ce type d'assurance appartient à la catégorie des services de sécurité sociale volontaire. Seuls les membres de la coopérative peuvent en bénéficier. Ces organismes permettent aussi la participation à des programmes nationaux de sécurité sociale: par exemple, les coopératives d'agriculteurs facilitent la participation individuelle des agriculteurs à des régimes nationaux de sécurité sociale mis sur pied par les gouvernements. En Malaisie par exemple, on a étudié le potentiel que pouvait offrir le mouvement coopératif en tant que canal d'intégration des agriculteurs, des pêcheurs et des travailleurs indépendants dans

les régimes de sécurité sociale issus de la loi sur la sécurité sociale. Cela permettrait sans nul doute d'augmenter sensiblement le nombre de travailleurs adhérant à un système de sécurité sociale dans ce pays.

Quant aux régimes obligatoires de sécurité sociale, ils sont réglementés par une législation qui doit être respectée de tous les travailleurs et employeurs, qu'ils cotisent à ces régimes ou qu'ils en bénéficient. Tous les pays de l'ANASE ont institué des régimes statutaires de sécurité sociale régis par une législation adaptée. Une telle législation ne concerne toutefois que le secteur formel. Elle ne couvre pas les millions de travailleurs des secteurs informels urbain et rural (agriculture, sylviculture et pêche).

Le degré de planification, de mise en œuvre, de gestion et d'évaluation des régimes de sécurité sociale a été fonction de la situation socio-économique de chaque pays de l'ANASE. Etant donné les variations de niveau de vie d'un pays à l'autre, les différents régimes mis en place ont été progressivement améliorés en termes de couverture des travailleurs, types de régime et prestations offertes. Les prestations dépendent également du secteur (public ou privé) auquel appartiennent les salariés. Les régimes couvrent le plus souvent les domaines suivants:

- a) vieillesse, handicap et décès,
- b) maladie et maternité,
- c) accidents du travail et maladies professionnelles,
- d) allocations familiales.

### **Allocations de vieillesse, handicap et décès**

Les allocations de retraite, les allocations d'invalidité et le capital décès sont pris en charge soit par des régimes de prévoyance soit par le système d'assurance sociale. Dans des pays comme l'Indonésie et Singapour, c'est le régime de prévoyance qui est en vigueur.

En Indonésie, la législation garantit la couverture par un régime de prévoyance lorsque le salarié appartient à un organisme comportant au moins dix employés ou qu'il reçoit un salaire d'au moins un million de roupies. Cette couverture est progressivement étendue à des organismes dont les effectifs sont moindres et à des travailleurs temporaires ou saisonniers. Elle ne s'applique pas aux employés du secteur public et au personnel militaire, qui ont leurs propres régimes. Pour le paiement des cotisations, la part de l'employé correspond à 2 pour cent de son salaire, et la part de l'employeur correspond à 4 pour cent du salaire versé au

salarié. Les allocations de retraite peuvent être versées dès l'âge de 55 ans, sous forme d'un capital égal à la totalité des cotisations du salarié et de l'employeur auxquelles s'ajoutent les intérêts courus. Le capital décès et les indemnités dus aux proches sont versés en cas d'incapacité totale de travail à moins de 55 ans ou en cas de décès. Les allocations d'invalidité correspondent à un capital égal à la totalité des cotisations du salarié et de l'employeur auxquelles s'ajoutent les intérêts courus. Les indemnités versées aux proches sont du même ordre. A ces indemnités s'ajoute un capital décès de 1,2 million de roupies.

A Singapour, le régime de prévoyance s'étend aux salariés gagnant plus de 50 dollars (de Singapour) par mois. Cette couverture s'applique également aux travailleurs indépendants, mais ne s'applique pas aux employés du secteur public, qui ont leur propre régime. Pour le paiement des cotisations, la participation des employés est de 20 pour cent de leur salaire quand celui-ci excède 200 dollars par mois, et celle des employeurs de 20 pour cent du salaire des employés gagnant au minimum 50 dollars par mois. L'objectif du gouvernement est d'établir un taux global de cotisations aussi bien pour les salariés que pour les employeurs, et qui soit applicable pendant un certain temps. Des taux de cotisations moindres sont appliqués pour les travailleurs de plus de 55 ans. Les allocations de retraite correspondent à un capital égal à la totalité des cotisations du salarié et de l'employeur auxquelles s'ajoutent au moins 2,5 pour cent des intérêts composés, moins le montant mis de côté en cas de problème médical, et auxquelles s'ajoutent aussi 40 000 dollars permettant des revenus continus à partir de 60 ans. Les allocations d'invalidité sont versées de la même manière que les allocations de retraite, et la pension de survie est versée aux bénéficiaires désignés ou aux héritiers légaux. Le montant mis de côté en cas de problème médical est moins élevé.

En Malaisie, le régime national de prévoyance couvre tous les travailleurs. En sont toutefois exclus les enseignants, les membres des forces armées et d'autres secteurs, qui ont tous leur propre régime de prévoyance. Le régime national peut être également choisi comme régime volontaire par le personnel de maison et les travailleurs indépendants. Pour le paiement des cotisations, la participation des employés est de 10 pour cent de leur salaire et celle des employeurs de 12 pour cent du salaire. Le régime de prévoyance verse un capital aux travailleurs âgés de plus de 55 ans, ou aux tra-

vailleurs de tous âges si ceux-ci émigrent à titre définitif. Il est également possible de retirer jusqu'à 30 pour cent du capital accumulé à l'âge de 50 ans, avant la retraite. La pension de survie, qui correspond à l'ensemble des cotisations de l'employeur et du salarié auxquelles s'ajoutent les intérêts cumulés, est versée au bénéficiaire légal. En cas d'invalidité permanente, le souscripteur peut retirer la somme totale des sommes créditées.

En Malaisie, les allocations d'invalidité sont également couvertes par un régime d'assurance sociale qui procure au travailleur assuré des allocations temporaires, permanentes ou versées aux proches. Dans ce régime, les cotisations sont réparties entre les employés et les employeurs, qui versent chacun 0,5 pour cent du salaire. Les allocations d'invalidité permanente permettent de toucher une retraite maximale qui correspond à un maximum de 65 pour cent du salaire.

### **Le Viet Nam, les Philippines et la Thaïlande**

Le Myanmar dispose d'un régime de retraite réservé aux employés du secteur public. La pension de survie inclut une prime d'obsèques de 1 000 kyats payée par l'assurance maladie. Au Viet Nam, aux Philippines et en Thaïlande, les allocations de retraite, handicap et décès sont gérées par un système d'assurance sociale.

Au Viet Nam, la participation des salariés est de 5 pour cent de leur salaire, et celle des employeurs de 10 pour cent des salaires. En Thaïlande, le salarié et l'employeur participent à concurrence de 1,5 pour cent chacun. A cela s'ajoute une subvention annuelle du gouvernement correspondant à 1,5 pour cent des salaires.

Aux Philippines, la participation est respectivement de 3,3 pour cent pour les salariés, 8 pour cent pour les travailleurs indépendants et 4,67 pour cent pour les employeurs. La couverture s'étend aux catégories suivantes: marins à bord de navires étrangers, travailleurs indépendants, agriculteurs, pêcheurs et personnel de maison. Elle ne concerne pas le travail familial. Les employés du gouvernement ont leur propre système. Les allocations de retraite sont procurées sous forme de pension dont le minimum correspond à 1 200 pesos par mois ou 40 pour cent des gains mensuels moyens. Il existe aussi des allocations de handicap permanent et des pensions de survie, dont le taux minimal correspond à celui qui est alloué pour les allocations de retraite.

Au Viet Nam, la pension de retraite peut atteindre un plafond de 75 pour cent du salaire moyen durant les dix dernières années d'activité. Il existe aussi une pension de survie. Des dispositions permettent également d'obtenir une prime de survie correspondant à une somme globale pouvant aller jusqu'à douze mois de salaire, ainsi qu'une prime d'obsèques correspondant à sept mois du salaire minimum en vigueur pour les employés de l'Etat.

## L'assurance maladie et l'allocation de maternité

Au Myanmar, en Indonésie, au Viet Nam et aux Philippines, le système d'assurance sociale inclut l'assurance maladie et l'allocation de maternité. Aux Philippines, pour l'assurance maladie, la participation des travailleurs et des employeurs est respectivement de 1,2 pour cent du salaire. Pour l'allocation de maternité, la participation des employeurs est de 0,4 pour cent des salaires.

Au Viet Nam, l'assurance maladie et l'allocation de maternité sont financées par l'employeur à charge de 5 pour cent des salaires. En Indonésie, la participation des employeurs est de 6 pour cent du salaire pour les salariés mariés et de 3 pour cent du salaire pour les salariés célibataires. Les programmes de ces trois pays (Philippines, Viet Nam et Indonésie) procurent des allocations en espèces et des traitements médicaux. En Indonésie, l'octroi de soins médicaux est étendu aux personnes à la charge des salariés couverts par le système d'assurance sociale. En Malaisie, le système d'assurance sociale inclut l'assurance maladie et l'allocation de maternité suite à des dispositions de la loi sur l'emploi et de conventions collectives si nécessaire, établissant un système de responsabilité de l'employeur. A leur tour, les employeurs sont à la recherche de polices privées d'assurance maladie pour leurs salariés. Le fonds de prévoyance des salariés fournit aussi des allocations à ses bénéficiaires en cas de maladie critique.

A Singapour, l'assurance maladie et l'allocation de maternité sont financées par le compte Medisave du Fonds central de prévoyance (*Central Provident Fund*). Ce compte Medisave est alimenté par les salariés et les employeurs à concurrence d'un pourcentage de 3 pour cent sur les 20 pour cent qu'ils versent respectivement au Fonds central de prévoyance. L'allocation de maternité, limitée aux deux premiers enfants, est prévue par la loi sur l'emploi, qui stipule un congé de maternité de

quatre semaines avant et quatre semaines après l'accouchement si la salariée a été employée pendant au moins 180 jours lors de l'année précédente. L'assurance maladie s'étend aussi aux personnes à la charge du salarié.

Tous les pays de l'ANASE reconnaissent l'importance de l'allocation maternité et du congé de maternité qui varie de 90 jours à 120 jours dans des circonstances particulières, ou même 180 jours dans le cas du Viet Nam.

Tous les gouvernements des pays de l'ANASE s'enorgueillissent de leurs services de santé. Bien que des régimes d'assurance sociale couvrent les besoins de ceux qui y participent, la majorité de la population compte sur les services publics de santé, surtout dans les régions rurales. Fortement subventionnés par les gouvernements, ces services sont accessibles à tous.

## Maladies professionnelles et accidents du travail

Les maladies professionnelles et les accidents du travail sont couverts par le système d'assurance sociale dans les pays suivants: Indonésie, Malaisie, Myanmar, Philippines et Viet Nam. Les employeurs participent aux régimes publics d'assurance sociale, par exemple l'Organisation gouvernementale de sécurité sociale (*Government Social Security Organization - GSSO*) en Malaisie. A Singapour, les employeurs sont requis par statut d'acquiescer une assurance privée afin de couvrir les maladies professionnelles et les accidents du travail de leurs salariés. Les allocations correspondantes couvrent les traitements médicaux, la perte de salaire, et la pension de survie en cas d'accident mortel. La GSSO s'est développée à partir de l'assurance de dédommagement des salariés, obligatoire de la part des employeurs. Les allocations attribuées couvrent les dépenses médicales, le dédommagement suite à la perte de salaire à cause d'un handicap provisoire, la pension d'invalidité, la prime d'obsèques, la pension de survie, les bourses d'enseignement pour les enfants de salariés décédés, les prothèses et la formation dans le cadre de la réadaptation professionnelle. Le concept de prise en charge globale est en train de se développer du fait de l'augmentation des ressources allouées à la GSSO, augmentation résultant de sa gestion prudente pour maintenir sa solvabilité.

Dans les pays de l'ANASE, une tâche importante revenant à tous les organismes de sécurité sociale est la création de programmes de sécurité et de santé au travail, au moyen d'une approche proactive encourageant la par-

ticipation simultanée des employeurs et des syndicats pour concevoir et mener des activités de formation des travailleurs sur les questions de sécurité et de santé au travail afin de réduire les accidents du travail et les maladies professionnelles.

## Les allocations familiales

En tant que revenu complémentaire permettant de faire face aux dépenses familiales, ce type d'allocations est à l'étude dans les organismes de sécurité sociale des pays de l'ANASE. Toutefois, ces organismes manquent de moyens financiers pour financer de telles allocations afin de venir en aide aux chômeurs et aux travailleurs en difficulté. C'est ce manque de moyens financiers qui a été l'obstacle principal au lancement de tels programmes. De plus, les critères de choix des bénéficiaires peuvent donner lieu à des abus, ce qui explique la circonspection manifestée par ces organismes avant d'agir dans ce domaine.

## Observations

Dans les pays de l'ANASE, la mise en place de programmes de sécurité sociale a bénéficié de l'intervention des gouvernements, qui a été décisive dans les progrès réalisés récemment, particulièrement pour les travailleurs et les personnes à leur charge. Depuis leurs humbles débuts en tant que caisse de prévoyance à destination des travailleurs, les organismes de sécurité sociale et les régimes en place sont maintenant prêts à étendre les types de programmes disponibles en améliorant le quantum des allocations afin de les ajuster au coût de la vie réel des divers pays. On doit également noter que, quand il existait des syndicats actifs, des conventions collectives faisaient que les systèmes de sécurité sociale en place proposaient de meilleures allocations. Les possibilités de négociation collective sont cependant limitées, et l'impact des conventions collectives est nettement moindre dans les pays de l'ANASE que dans les pays industrialisés. Les syndicats doivent donc jouer un rôle actif en tant que partenaire social dans leurs négociations avec les gouvernements pour développer et accélérer la réalisation de programmes de sécurité sociale dans les pays de l'ANASE.

La couverture des programmes existants concerne principalement la main-d'œuvre du secteur formel. Mais la forte progression des travailleurs indépendants dans les zones rurales et urbaines incite les gouvernements à

mettre en place des stratégies permettant d'inclure les travailleurs indépendants dans ces programmes. De plus, l'absence de relations «employeur-salarié» transparentes dans le secteur informel crée des problèmes pour le paiement des primes, la vérification des demandes et le paiement des allocations. En outre, du fait des tendances actuelles du marché du travail, de nombreux emplois sont devenus précaires et le nombre de travailleurs du secteur informel augmente rapidement. Dans les pays de l'ANASE, les travailleurs migrants sont également exclus des programmes de sécurité sociale du fait de leurs statuts et de leurs conditions d'emploi. Il existe un flux important de travailleurs clandestins qui sortent d'Indonésie, des Philippines, de Thaïlande et de Myanmar, pays dans lesquels l'«exportation» de main-d'œuvre est la plus importante, alors que Singapour et la Malaisie sont au contraire fortement «importatrices» de main-d'œuvre. Les employeurs sont souvent dans l'illégalité, particulièrement dans le secteur des plantations et celui des services, qui proposent des «contrats de services» par le biais de contractants.

Dans les pays les moins développés (RDP lao, Viet Nam, Cambodge et Myanmar), le taux de chômage et de sous-emploi est élevé dans la plus grande partie de la population rurale, et les revenus sont non seulement bas mais fluctuants. Cela pèse fortement sur la création de programmes formels de sécurité sociale. Puisque ces zones rurales sont régies par des systèmes traditionnels, les gouvernements doivent assurer la continuité de ces systèmes jusqu'à ce que ceux-ci puissent être absorbés par une structure formelle.

## Propagation et synergie

Bien que la gestion des organismes de sécurité sociale soit effectuée selon un système tripartite, elle est en butte à une lourde bureaucratie du fait de l'influence exercée par les gouvernements. Il leur appartient d'être sensibles aux considérations relatives aux dépenses administratives dans la mise sur pied de programmes de sécurité sociale. Des coûts administratifs élevés signifieront moins de ressources pour les allocations versées aux adhérents. De plus, les systèmes administratifs doivent être efficaces et ne pas pouvoir donner lieu à des fraudes. Il serait utile de propager des informations sur divers programmes dans différents pays, non seulement dans les pays de l'ANASE mais aussi dans leurs homologues de la Communauté européenne. De tels échanges et une

telle synergie permettront la planification, la réalisation et l'évaluation efficaces de programmes.

A notre époque, il est essentiel de créer un vaste filet de sécurité sociale pour répondre aux besoins fondamentaux de la population. Afin de permettre une couverture aussi complète que possible, il faudrait développer les points suivants:

- 1) Santé
  - a) Santé au travail et soins médicaux ordinaires
  - b) Maternité
  - c) Maladie critique
- 2) Eventualités en cours d'emploi
  - a) Allocation de handicap temporaire
  - b) Allocation de handicap permanent
  - c) Pension de survie
- 3) Formation et développement des ressources humaines
  - a) Aide financière
  - b) Centres de réadaptation professionnelle
- 4) Accès à la propriété
  - a) Prêts immobiliers
  - b) Lotissements de maisons bon marché
- 5) Retraite
  - a) Capital retraite
  - b) Pensions de retraite
- 6) Aide en cas de chômage
  - a) Allocations familiales
- 7) Allocations particulières en cas de handicap
- 8) Allocations attribuées aux survivants

Ces différents points nécessitent d'être soigneusement planifiés et leurs implications financières évaluées de manière précise. Inutile de le dire, le développement d'un tel système doit se faire au même rythme que le développement économique et social du pays.

On doit tenir compte aussi des programmes de sécurité sociale provenant de fonds de prévoyance, d'assurances de groupe et d'autres mécanismes de solidarité. On doit en même temps comprendre quels sont exactement les rôles respectifs du secteur privé et du gouvernement. Etant donné la tendance actuelle favorable à la création de programmes de sécurité sociale, la mise en pratique de la législation doit viser à couvrir la population tout entière. Les caisses de sécurité sociale constituent une source financière importante pour les gouvernements. Ces caisses doivent donc être gérées

avec la plus grande prudence afin de ne pas compromettre leur objectif, à savoir le versement d'allocations aux adhérents. Chaque pays devrait développer une stratégie à long terme visant à la mise en place d'un système global de sécurité sociale.

Les organismes gouvernementaux de sécurité sociale offrent en général des programmes, par exemple sous la forme de caisses de prévoyance. Ils sont gérés en tant que département dans le portefeuille des ministères des Finances, du Travail ou des Ressources humaines. Cependant, une sécurité sociale effective pour l'ensemble de la population requiert un ministère à part entière qui puisse superviser l'organisation administrative complexe que demande la gestion de programmes de sécurité sociale. Bien entendu, la participation à des programmes spécifiques doit être fonction de taux d'allocations significatifs, ce qui signifie que les organismes de sécurité sociale gérés par les gouvernements doivent offrir des services compétitifs afin de pouvoir concurrencer les compagnies d'assurance du secteur privé.

### L'option de la privatisation

Favorable à la création de programmes de sécurité sociale, la tendance actuelle offre aux gouvernements l'option de développer ces programmes par le biais de la privatisation. Cette opportunité doit être soigneusement évaluée, particulièrement dans les pays de l'ANASE où le niveau de développement socio-économique est relativement bas. Une considération essentielle sera le niveau des primes et cotisations requises afin que ces programmes restent accessibles au grand nombre des travailleurs ayant de bas revenus. A l'exception de la Thaïlande, les pays de l'ANASE ont toujours considéré que la création de tels programmes relevait de la responsabilité des employeurs et des salariés. Les cas où les gouvernements procurent un financement direct ne concernent que des programmes spécifiques d'aide sociale.

De leur côté, les employeurs, conscients du coût croissant de la main-d'œuvre, ne suivent pas les recommandations des syndicats sur la nécessité d'augmenter la participation patronale dans le but de procurer de meilleures allocations aux travailleurs. Parallèlement, les gouvernements se font concurrence pour obtenir des investissements sous forme de capitaux étrangers, et ils sont lents à répondre aux requêtes des employeurs, qui, dans le but de maintenir des coûts de main-d'œuvre concurrentiels, souhaiteraient une participation gou-



vernementale plus élevée aux programmes de sécurité sociale. Il serait souhaitable que cette approche à courte vue soit remplacée par des politiques qui soient plus soucieuses des travailleurs et qui permettent d'améliorer la qualité de la vie en institutionnalisant les programmes de sécurité sociale.

Les économies des pays de l'ANASE ont toutes été touchées par les effets de la mondialisation et de la crise financière récente ayant secoué l'Asie orientale. Les conséquences sévères de cette crise sur la main-d'œuvre rendent encore plus urgente la requête faite par les syndicats aux gouvernements d'aborder les questions de sécurité sociale de manière globale et effective. A l'avenir, l'aide sociale pro-

curée aux habitants des pays de l'ANASE dépendra pour beaucoup du succès avec lequel ces pays vont créer et gérer leurs systèmes de sécurité sociale.

### **Bibliographie**

- Far Eastern Economic Review: *Asia Yearbook* 1997.
- Singh, Parduman: *Social security systems in developing countries*, Friedrich Ebert Stiftung, 1996.
- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD): *Human Development Report 1999*, Oxford University Press, 1999.
- Social Security Administration Office of Research and Statistics: *Social security programmes throughout the world -1995*, SSAPublication, n° 13-11805, 1995.
-

# Travailleurs migrants

Il est évident que l'ANASE se trouve face à un double défi: la gestion adéquate des flux migratoires et la protection des travailleurs migrants.

---

**Piyasiri Wickramasekara**

Spécialiste en matière de politiques de l'emploi  
Equipe consultative multidisciplinaire de l'OIT pour l'Asie de l'Est  
Bangkok

---

Dans le contexte de la mondialisation, il est porté un intérêt croissant, depuis quelques années, à l'intégration économique régionale et à la mobilité transfrontalière des travailleurs. L'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), créée voici vingt ans, et l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR), constituent les principaux groupements régionaux du continent. Le présent article a pour objet d'exposer les tendances des migrations au sein de l'ANASE et d'aborder certains aspects préoccupants de ces migrations. Après une brève présentation de l'ANASE, l'article donne un aperçu des flux et modèles migratoires. Il examine ensuite certains aspects spécifiques des migrations, par exemple les migrations irrégulières, la migration des femmes, l'impact de la crise asiatique et la protection sociale. Le dernier chapitre traite des conséquences politiques à tirer de cet ensemble de faits.

## Quelques informations générales sur l'ANASE

L'ANASE a été créée en 1967 par cinq Etats: l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour et la Thaïlande. Elle regroupe aujourd'hui dix pays, après l'adhésion du Brunéi Darussalam, du Cambodge, de la République démocratique populaire lao, du Myanmar et du Viet Nam. La population totale des pays de l'ANASE s'établissait en 1998 à 500 millions d'habitants. L'ANASE se caractérise par la très grande diversité des Etats qui la composent. Le tableau 1 donne une idée de cette mosaïque. Le PIB par habitant va de 280 dollars U.S. au Cambodge à plus de 30 000 dollars américains à Singapour. L'ANASE, qui réunit des pays à économie de marché comme des pays en

transition, se distingue aussi par sa diversité politique.

La plupart des pays de l'ANASE sont parvenus à maintenir des taux moyens de croissance élevés, d'environ 6 à 7 pour cent durant la première moitié des années 1990, mais la crise économique asiatique a considérablement freiné cette expansion. Si le groupement semble pleinement engagé sur la voie de la libéralisation du commerce, des investissements, de l'industrie et des services, «l'ANASE n'envisage pas encore de se muer en un marché commun, et encore moins en une union économique à monnaie unique comme l'UE» (Chalermpanupap, 1999; Cortes *et al.*, 1998). Ainsi qu'elle le déclare dans sa «VISION 2020», l'ANASE entend seulement créer «une région économique stable, prospère et hautement compétitive, dans laquelle les marchandises, les services et les investissements circulent librement. Elle vise également la libéralisation des flux de capitaux, un développement économique équitable et une réduction de la pauvreté et des disparités socio-économiques» d'ici à l'an 2020<sup>1</sup>. L'ANASE reste par conséquent une association non contraignante de gouvernements, qui vont de plus en plus concentrer leurs efforts sur la coopération économique, notamment en matière commerciale. La décision prise en 1992 de faire évoluer l'ANASE vers une zone de libre-échange dans les quinze ans constitue à cet égard un jalon capital. La date d'achèvement de ce projet a d'ailleurs été avancée à l'année 2002. Plusieurs groupements économiques sous-régionaux, dits triangles de croissance, se sont constitués aux fins d'intensifier la coopération économique au sein du groupement. Leur but est d'exploiter les disparités de développement et de ressources dans les régions limitrophes<sup>2</sup>.

**Table 1. Profil des pays de l'ANASE**

Pays	Surface du pays (milliers de km <sup>2</sup> ) 1996	Population totale (millions) 1998	Taux annuel moyen de croissance (%) 1990-98	Population active (millions) 1999	Taux annuel moyen de croissance (%) 1990-99	PIB par habitant (US\$) 1998	Valeur ajoutée (% du PIB) 1998		
							Agri-culture	Indus-trie	Ser-vices
Brunéi Darussalam*	-	0,3 (1997)	3,0 (1975-97)	-	-	29 773 (1997)	-	-	-
Cambodge	81	10,7	3,1	6	3,1	280	51	15	34
Indonésie	1905	203,7	1,9	98	3,1	680	16	43	41
RDP lao	237	5	3	-	-	330	52	21	27
Malaisie	330	22,2	2,8	9	3,5	3 600	12	48	40
Myanmar	677	44,4	1,3	24	1,9	-	50	10	31
Philippines	300	75,1	2,6	32	3,3	1 050	17	32	52
Singapour	1	3,2	2,2	2	2	30 060	0	35	65
Thaïlande	513	61,1	1,4	37	2,1	2 200	11	40	49
Viet Nam	332	77,6	2,3	40	2,3	330	26	31	43
	4 376	503							

Source: Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 1999/2000*; \* PNUD, *Rapport sur le développement humain, 1999*.

La crise financière, dont les premières turbulences sont apparues en Thaïlande en juillet 1997, s'est propagée par contagion à l'ensemble de la région, attestant par là de la forte interdépendance économique entre les pays de l'ANASE. «A tort ou à raison, la plupart des investisseurs et banquiers internationaux considèrent à présent les pays de l'ANASE comme formant une zone économique unique, un marché soudé» (Chalermphanupap, 1999).

La mondialisation a profité à la plupart des pays de l'ANASE, dont les économies sont de plus en plus intégrées au marché mondial. Mais il est de fait que la mondialisation du secteur financier, du commerce et des flux de capitaux n'a pas eu son équivalent au niveau des mouvements de main-d'œuvre (OCDE, 1998). Cela peut s'expliquer par la rigueur des politiques d'immigration adoptées par de nombreux pays soucieux de protéger leur souveraineté, et par les entraves ainsi créées à la libre circulation des travailleurs au-delà des frontières.

Eu égard aux fortes disparités de développement et de ressources entre les pays de l'ANASE, les mouvements de main-d'œuvre des régions excédentaires vers les régions de pénurie auraient dû être beaucoup plus marqués. Certes, les flux migratoires à l'intérieur

de l'ANASE sont considérables, mais on observe également un flux substantiel d'émigration au départ de l'ANASE vers le reste de la sous-région (Mehmet, 1997). L'intégration régionale devrait en principe accroître les flux migratoires; or, le niveau d'intégration au sein de l'ANASE est, nous l'avons-nous dit, relativement limité. Bloom et Noor (1997) soutiennent que le marché du travail d'Asie de l'Est et d'Asie du Sud-Est est plus intégré que ne l'indique la mobilité directe de sa main-d'œuvre: «L'intégration résulte principalement d'une forte expansion du commerce intrarégional, alors que la mobilité intrarégionale du capital n'a pas joué un rôle très important, et encore moins la mobilité directe de la main-d'œuvre». Les triangles de croissance, ces zones économiques multinationales regroupant des territoires de plusieurs pays limitrophes, stimulent probablement la mobilité de la main-d'œuvre, mais l'on ne dispose pas d'informations sur les migrations de travailleurs dans ces zones.

On retiendra aussi que les dirigeants des nations de l'ANASE ont pris soin de ne pas mentionner la mobilité de la main-d'œuvre et les migrations au sein de l'ANASE dans leurs déclarations politiques, en raison, bien évidemment, de la nature sensible de cette question.

## Migrations de main-d'œuvre au départ et au sein de l'ANASE : modèles et tendances

### Les faits

Chacun connaît les carences de l'information, dans presque tous les pays, sur les flux des migrations temporaires – carences quant à la portée de ces informations, leur précision, leur transparence et leur rigueur (Athukorala et Wickramasekara, 1998). Les données disponibles portent en général sur les mouvements de main-d'œuvre officiellement déclarés, et ne couvrent donc pas les migrations irrégulières ou sans documents. Les données ne sont généralement pas ventilées entre hommes et femmes et, de plus, les qualifications et classifications professionnelles ne renvoient pas à des définitions et normes internationalement reconnues. De tous les pays membres de l'ANASE, l'Etat des Philippines est le seul à avoir mis au point un système assez complet d'enregistrement des migrations de main-d'œuvre. A Singapour comme en Malaisie, les systèmes d'enregistrement des migrations de travailleurs ne sont guère transparents. Quelques pays seulement enregistrent les migrations de retour au pays d'origine. Il convient de souligner que les statistiques sur les migrations portent sur des personnes et, de ce fait, la qualité de l'emploi constitue un aspect crucial de l'information – salaires, conditions d'emploi et de travail et droits des travailleurs migrants. Pourtant, la plupart des pays ne collectent pas systématiquement ce type d'information.

### Flux et modèles migratoires<sup>3</sup>

En Asie, le phénomène migratoire n'est pas un fait nouveau. Maints pays de la région se caractérisent par une composition ethnique très diversifiée qui est l'aboutissement de plusieurs siècles de migrations, notamment avec l'arrivée de populations venues de Chine et d'Inde (Chantavanich, 1999). La migration transfrontalière était communément répandue avant même l'existence des Etats-nations, avant l'instauration de la souveraineté des Etats et des frontières géographiques officielles d'il y a quelques décennies. Mais la discussion des origines historiques du phénomène migratoire dans la région nous mènerait au-delà du sujet du présent article.

Comment s'explique l'accroissement des migrations dans la région<sup>4</sup>?

La chute radicale de la natalité et la croissance spectaculaire de certains pays ont contri-

bué à l'apparition de pénuries de main-d'œuvre, surtout dans les emplois semi- ou non qualifiés. En même temps, les pays développés d'Asie ont accru leurs investissements dans la région. Ces investissements ont surtout été concentrés dans quatre pays de l'ANASE – la Malaisie, la Thaïlande, l'Indonésie et, dans une moindre mesure, les Philippines. L'amélioration des communications et des facilités de voyage à l'échelle mondiale constitue un autre facteur favorisant les migrations. Les pressions causées par les problèmes agraires et la dégradation de l'environnement ont accru l'exode rural en direction des agglomérations urbaines, et c'est là le premier maillon de la chaîne des migrations internationales de main-d'œuvre. En même temps, l'instabilité politique et la répression des minorités dans des pays tels que le Myanmar sont également des facteurs d'émigration qui ont occasionné un afflux de réfugiés en Thaïlande voisine. Les pays en transition ont quant à eux assoupli leurs restrictions à la mobilité entre régions rurales et régions urbaines, d'où un afflux de migrants vers les villes et par conséquent, de fortes tensions encourageant l'émigration. Enfin, il faut mentionner l'essor du secteur des intermédiaires de main-d'œuvre. Résolus à exploiter les possibilités d'emploi dans l'ensemble de la région, ceux-ci ont largement contribué à l'accroissement des migrations (Nations Unies, 1998).

### Les étapes de la migration

La figure 1 montre l'état actuel des migrations transfrontalières entre les pays de l'ANASE. Dans le domaine de la migration, les chercheurs parlent de pays «en transition» pour décrire une situation dans laquelle un pays exportateur de main-d'œuvre se transforme en pays importateur. Singapour a toujours été un pays importateur de main-d'œuvre du fait de la taille modeste de sa population et de sa croissance rapide. La Malaisie est devenue un grand importateur de main-d'œuvre non qualifiée, tandis que ses propres ressortissants émigrent, quoique dans des proportions modestes, vers des pays où les salaires sont plus élevés. La situation de la Thaïlande est plus imprécise: environ 450 000 travailleurs thaïlandais travaillent à l'étranger tandis que le pays accueillerait, selon les estimations, environ 1,2 million de travailleurs étrangers, pour la plupart en situation irrégulière. L'Indonésie et les Philippines restent essentiellement des pays d'émigration. Les trois pays qui consti-

**Figure 1. Situation des migrations dans les pays de l'ANASE**

Pays	Emigration	Immigration
Brunéi Darussalam		Oui, cadres et travailleurs non qualifiés
Cambodge	Nouveau membre; nombre très limité de travailleurs non qualifiés, accord conclu avec la Malaisie.	Uniquement des travailleurs qualifiés dans le cadre des investissements étrangers directs; mais, dans la pratique, travailleurs non qualifiés également, du Viet Nam, entre autres.
Indonésie	Vastes flux d'émigration, nombre record de migrants sans papiers, surtout à destination de la Malaisie. Destinations importantes: Moyen-Orient et Asie.	
RDP lao	Très limitée, nouveau membre, main-d'œuvre non qualifiée uniquement.	Travailleurs qualifiés, pour l'exécution de projets liés à des IED; Thaïlande, Corée, Taiwan, Chine, etc.; environ 12 000 in 1996.
Malaisie	Uniquement vers des pays à salaires plus élevés – Singapour; Taiwan, Chine; Japon.	Importateur net de main-d'œuvre; principaux pays d'origine: Indonésie, Philippines, Thaïlande et Bangladesh; près de 2 millions de travailleurs étrangers, dont beaucoup en situation irrégulière.
Myanmar	Vastes flux vers la Thaïlande, travailleurs sans papiers pour la plupart; flux minime reconnu officiellement.	Nombre limité de travailleurs qualifiés.
Philippines	Le plus grand pays exportateur de main-d'œuvre de l'ANASE; près d'un demi-million par année (marins non compris). Destinations importantes: Moyen-Orient et Asie.	
Singapour		Grand pays d'accueil de main-d'œuvre qualifiée et non qualifiée; régime d'immigration bien réglementé, de manière à faire face aux besoins de la croissance et du marché de l'emploi; taxation des entreprises, forte demande de personnel de maison; politique systématique d'encouragement d'un flux migratoire permanent de travailleurs qualifiés.
Thaïlande	Emigration vers Taiwan, Chine, le Japon et la Corée, Singapour et la Malaisie; nombre d'émigrants enregistrés: environ 150 000 par an; travailleurs implantés durablement à l'étranger – 450 000.	Importateur net de main-d'œuvre, estimée à 1,2 million, travailleurs non qualifiés pour la plupart, entrés de manière irrégulière et venant du Myanmar, de la RPD lao et du Cambodge; concentrés dans les pêches, la production manufacturière et l'agriculture dans les provinces frontalières; travailleurs qualifiés dans le cadre des IED.
Viet Nam	Exploration de nouveaux marchés après la disparition des destinations traditionnelles ( Féd. de Russie et Europe de l'Est); conclusion d'un mémorandum d'accord avec Taiwan, Chine; flux sortant enregistré en 1996 – 12 700 personnes.	Immigration de travailleurs qualifiés uniquement, dans le cadre des IED.

tuaien autrefois l'Indochine – le Cambodge, la République démocratique populaire lao et le Viet Nam – ne jouent qu'un rôle mineur dans les flux migratoires de l'ANASE, même si le Viet Nam a longtemps envoyé, par tradition, des travailleurs en Europe orientale et en Russie. Le tableau 2 présente la tendance des flux d'émigration au départ des principaux pays exportateurs de main-d'œuvre.

### Composition des flux migratoires au regard des qualifications

Tandis que l'ANASE n'a pas de politiques clairement définies en matière d'échanges transnationaux de travailleurs qualifiés, ces mouvements suivent en règle générale les flux d'investissements étrangers directs (IED)<sup>5</sup>. Le plus souvent, les États assouplissent leurs restrictions à l'immigration pour attirer à la fois les investissements étrangers, les hautes technologies et la main-d'œuvre qualifiée dont ils ne disposent pas eux-mêmes. En même temps,

forts de leur pouvoir de négociation et du soutien de la société mère qui les envoie, les travailleurs qualifiés ne rencontrent guère de difficultés à l'étranger. Au sein de l'ANASE, les cadres de Singapour constituent la plus forte proportion de migrants qualifiés, suite à l'essor des investissements de Singapour dans les autres pays. La Thaïlande et la Malaisie envoient également un nombre limité de cadres et de techniciens dans d'autres pays de l'ANASE, en particulier ceux qui constituaient l'ex-Indochine. Il n'existe aucune estimation officielle du nombre de ces travailleurs.

### Nouvelles destinations

Le modèle des migrations de l'ANASE est surtout caractérisé par le changement de destinations, autrefois concentrées vers le Moyen-Orient et maintenant tournées vers l'Asie. Tandis que, aux Philippines, l'émigration vers le Moyen-Orient reste considérable, on observe dans d'autres pays, et surtout en Thaïlande, une réorientation spectaculaire vers l'Asie. Le tableau 3 présente les tendances de ce phénomène pour les trois principaux pays d'émigration aux fins d'emploi. Même pour les Philippines, la part de l'Asie dans les destinations des flux migratoires a augmenté pour atteindre aujourd'hui près de 50 pour cent. La tendance est encore plus marquée en Thaïlande, où la proportion atteint 90 pour cent. Bien que les chiffres fassent apparaître de fortes fluctuations d'une année à l'autre, on observe une tendance analogue en Indonésie.

La région de l'ANASE inclut donc plusieurs des grands pays d'émigration et d'immigration d'Asie. L'ANASE détient également le record de main-d'œuvre en situation irrégulière avec l'Indonésie et le Myanmar en tant que pays d'émigration, et la Malaisie et la Thaïlande en tant que pays d'accueil. Cette deuxième catégorie de migrations vise essentiellement les pays limitrophes. Mais il est difficile à ces pays de réglementer de tels flux migratoires en raison de la porosité des frontières, qui s'étendent sur de très longues distances, et en raison, également, de la faiblesse de leurs structures administratives. Hormis ces quelques spécificités, les problèmes que rencontrent les travailleurs migrants de l'ANASE ne sont pas différents de ceux qui se posent partout ailleurs.

Le Myanmar figure parmi les pays comptant le plus grand nombre de travailleurs émigrés à l'étranger – près d'un million – principalement en Thaïlande et pour la plupart en situation irrégulière.

**Tableau 2. Pays de l'ANASE sélectionnés: émigration de travailleurs en sous-traitance 1972-1998**

Année	Indonésie	Philippines	Thaïlande
1972	-	14,4	-
1973	-	26,4	0,3
1974	-	32,7	-
1975	-	36,0	1,0
1976	1,9	47,8	1,3
1977	2,9	70,4	3,9
1978	8,2	88,2	14,7
1979	10,4	137,3	10,6
1980	16,2	214,6	21,5
1981	17,6	266,2	26,7
1982	21,2	314,3	108,5
1983	29,3	434,2	68,5
1984	46,0	425,1	75,0
1985	54,3	389,2	69,7
1986	68,4	414,5	85,7
1987	61,1	496,9	85,5
1988	61,4	477,8	118,6
1989	84,1	523,0	125,3
1990	86,3	598,8	63,2
1991	149,8	701,8	63,8
1992	172,2	549,7	81,7
1993	160,0	550,9	137,9
1994	176,2	565,2	169,7
1995	120,9	488,6	202,3
1996	517,3	484,7	185,4
1997	235,3	559,2	183,7
1998	411,6	-	-

Sources: Wickramasekara 1996: *Asean migrant, Yearbook*; POEA; Ministère du Travail, Thaïlande.

**Tableau 3. Flux d'émigration officiellement enregistrés, par destination****Table 3a. Thaïlande (pourcentages)**

Destination	1986	1990	1995	1998
Moyen-Orient	84,4	43,5	9,9	9,2
Asie de l'Est	1,9	19,4	66,5	65,0
ANASE	9,8	27,4	22,9	22,3
Pays occidentaux	3,9	9,7	0,8	3,2
Total (%)	100	100	100	100
Nombre total	85 700	63 200	202 300	91 364

Source: d'après des données du ministère du Travail et des Affaires sociales de Thaïlande.

**Tableau 3b. Emigration internationale de travailleurs philippins en sous-traitance, par destination**

Année	1990	1995	1997
Asie	27,6	38,1	48,4
ANASE	4,0	7,0	8,4
Moyen-Orient	65,4	55,6	47,1
Amériques	4,8	4,3	2,1
Europe	1,6	1,6	2,0
Total (%)	100,0	100,0	100,0
Nombre total	330 340	414 220	465 846

Source: d'après des données provenant des Services philippins de l'emploi à l'étranger.

**Table 3c. Indonésie**

Année	1997-98	1994-95	1990-91	1989-90	1984-85	1980-81
Moyen-Orient	56,0	56,6	48,5	71,9	77,3	69,4
Malaisie/Singapour	30,5	32,6	44,8	22,0	13,1	3,5
Divers	13,5	10,9	6,7	6,1	9,6	27,1
Total	235 275	176 187	86 264	84 074	46 014	16 186

Source: d'après Hugo, 1999.

gulière. Toutefois, selon les sources officielles du Myanmar, le nombre total de travailleurs migrants déclarés entre 1990 et 1996 n'est que de 2 166, en majorité des cadres et des personnes en formation (Athukoral; Manning; Wickramasekara, 1998). Le Viet Nam a connu une émigration considérable de travailleurs en sous-traitance vers l'ex-URSS et l'Europe orientale, mais l'effondrement de l'empire soviétique a radicalement réduit ces flux. Le pays s'efforce maintenant de promouvoir vigoureusement l'émigration à l'étranger, mais la pénétration des marchés de l'emploi étrangers est devenue difficile en raison du contrôle strict exercé par les autorités nationales.

## Profils des pays

### Thaïlande

La Thaïlande est passée par un «cycle migratoire» complet: ce pays fut tout d'abord une source majeure de main-d'œuvre pour le Moyen-Orient et l'Asie, puis a fini par devenir l'un des principaux pays d'accueil de travailleurs migrants venus de pays voisins à faibles revenus. Ainsi qu'on l'a noté ci-dessus, le Moyen-Orient n'est plus la destination majeure des travailleurs des pays asiatiques comme il le fut durant les années 1990. Cette évolution tient à l'accroissement des investissements et aux liens commerciaux établis avec des économies asiennes avancées telles que le Japon, la République de Corée et Singapour<sup>6</sup>.

Les objectifs qui justifiaient la promotion de l'émigration au départ de Thaïlande semblent avoir opéré un tour complet avant de revenir à la case départ: initialement, le pays a encouragé l'émigration, qui permettait à ses ressortissants de trouver un emploi et, en même temps, faisait entrer des devises dans l'économie nationale. Mais, face aux pénuries de main-d'œuvre constatées au début des années 1990, le gouvernement n'était plus aussi empressé de promouvoir l'émigration. Cela étant, la migration de travailleurs thaïlandais vers Taiwan, Chine affiche tout de même une hausse spectaculaire. Une autre destination nouvelle est Israël, qui cherche à réduire sa dépendance vis-à-vis de la main-d'œuvre palestinienne. Contrairement aux Philippines, la Thaïlande exporte une part importante de sa main-d'œuvre vers d'autres pays de l'ANASE – Malaisie, Singapour et Brunéi Darussalam. Mais, depuis la crise économique, l'émigration est carrément devenue l'un des sept piliers du programme de réduction du chômage annoncé par le gouvernement, qui s'est fixé un objectif annuel d'émigration d'environ 200 000 – 250 000 travailleurs.

Quant à l'immigration, durant les années 1990, la Thaïlande a fourni des emplois à de nombreux travailleurs étrangers non qualifiés – pour la plupart dans l'agriculture et les pêches. Le ministère du Travail et des Affaires sociales de Thaïlande (MOLSW) estime à près d'un million le nombre de travailleurs non déclarés<sup>7</sup>. La plupart de ces migrants en situation irrégulière viennent du Myanmar, où la répression contre les minorités ethniques et le travail forcé sont parmi les principaux motifs d'émigration. Il est donc difficile, en l'occurrence, d'établir une distinction entre les demandeurs d'asile et les migrants pour raisons économiques. En règle générale, les travailleurs sont occupés aux travaux salissants, dangereux et pénibles que dédaignent généralement les nationaux, pour des salaires équivalant à la moitié ou au tiers des leurs. A l'insistance des employeurs, le gouvernement a instauré en 1996 un permis de travail et un service d'enregistrement. Et pourtant, à peine la moitié des 700 000 travailleurs sans papiers, selon les estimations, se sont présentés. Selon le MOLSW, le pays comptait 987 000 migrants à la fin décembre 1997, dont 142 000 seulement étaient régulièrement enregistrés.

La crise économique a complètement bouleversé cette politique. Le gouvernement, à l'instar du MOLSW, considère que la montée du chômage dans le pays exige le rapatriement

des travailleurs en situation illégale. Le départ des immigrants est également l'une des principales mesures du programme de réduction du chômage lancées par le gouvernement pour combattre la crise. Selon les estimations, près de 250 000 travailleurs en situation irrégulière ont quitté le pays volontairement ou ont été expulsés. Mais les travailleurs locaux ne veulent tout simplement pas des emplois libérés par les travailleurs étrangers, en raison des mauvaises conditions de travail et des bas salaires. C'est pourquoi, à la demande des employeurs, des prolongations de séjour ont été accordées dans certains secteurs, tels que la transformation du riz. A la suite d'un différend politique avec le Myanmar, la Thaïlande mène à présent une importante campagne de rapatriement forcé à l'égard des migrants birmans en situation irrégulière<sup>8</sup>.

La Thaïlande accueille aussi, en nombre limité, des travailleurs qualifiés. La plupart de ces travailleurs accompagnent les flux de capitaux étrangers arrivant dans le pays, selon les dispositions prises par le Conseil des investissements. Toutefois, ces travailleurs n'ont pas les mêmes besoins – et les mêmes problèmes – de protection que les travailleurs migrants non qualifiés.

## Malaisie<sup>9</sup>

La Malaisie est un cas intéressant en raison de son rôle en tant que pays à la fois d'émigration et d'immigration portant sur de vastes flux de populations. La migration est devenue une question politique importante vers 1995, en raison de la crise économique et d'un afflux croissant de travailleurs migrants.

Les Malaisiens constituent le plus grand groupe de travailleurs étrangers à Singapour. Ils ont aussi été attirés par Taiwan, Chine et le Japon, où ils sont environ 100 000 (Nations Unies, 1998). On retiendra également que la plupart des travailleurs migrants de Malaisie, en particulier à destination d'Asie de l'Est, appartiennent à la communauté ethnique chinoise.

La plupart des travailleurs étrangers séjournant en Malaisie sont des travailleurs non qualifiés, employés dans les plantations et dans le secteur de la construction. La migration frontalière est aisée puisque la Malaisie partage une frontière commune avec plusieurs pays de l'ANASE. Les estimations varient quant au nombre de ces migrants. Le rapport annuel 1997 de la Banque centrale estime à 1,7 million le nombre de travailleurs étrangers, dont 1,14 million en situation irrégulière (Pillai, 1999). Ce



nombre pourrait représenter jusqu'à 19,7 pour cent de la main-d'œuvre de Malaisie, soit l'un des taux les plus élevés de travailleurs étrangers dans un pays d'Asie. Les travailleurs déclarés se répartissent en trois groupes principaux : Indonésiens – 65 pour cent; Bangladais – 22 pour cent; Philippins – 7 pour cent.

Les secteurs employant des travailleurs étrangers sont désormais plus diversifiés : industrie manufacturière, bâtiment, plantations et services – y compris le personnel domestique – dans des proportions plus ou moins égales. Comme en Thaïlande, le gouvernement a annoncé son intention de renvoyer un nombre important de travailleurs étrangers au moment où la crise commençait à s'intensifier. Il a annoncé que 200 000 migrants seraient licenciés en 1998 et que le permis de travail de 700 000 migrants employés dans le bâtiment et les services ne serait pas renouvelé. Mais ces politiques ont été assouplies dans le courant de l'année. De fait, entre octobre 1997 et septembre 1998, le gouvernement a rapatrié de force 160 000 travailleurs en situation irrégulière dans la péninsule malaise (Pillai, 1999). Il n'existe pas d'informations disponibles sur le nombre de travailleurs repartis volontairement après leur licenciement. Il avait été prévu de redéployer dans le secteur des plantations les travailleurs en situation régulière précédemment employés dans la construction et les services, mais ce projet ne s'est pas concrétisé comme prévu, en raison de difficultés logistiques et des bas salaires offerts dans l'agriculture.

Le pays a prioritairement besoin d'une politique de migration adéquate, répondant à la fois aux besoins temporaires de main-d'œuvre et aux besoins à long terme de l'économie. Tandis que la reprise de l'économie va quelque peu atténuer la rigueur des politiques existantes, le gouvernement devrait sérieusement envisager d'adopter et d'appliquer une politique systématique sur les migrations. Il doit pour cela engager des discussions bilatérales avec l'Indonésie et les Philippines, afin de réguler le flux des migrations irrégulières.

## Singapour

Singapour présente une approche différente de la main-d'œuvre étrangère : le pays recourt à une importante population de travailleurs migrants, mais dans le cadre d'un dispositif strictement contrôlé et conçu pour répondre à ses priorités nationales à long terme. Le premier principe guidant les politiques d'immigration est de satisfaire les besoins de l'écono-

mie et du marché de l'emploi, qui a connu une forte croissance; mais le pays tient également compte d'autres facteurs tels que le ralentissement de la croissance démographique et le vieillissement de la population.

Pour maîtriser l'afflux de travailleurs migrants non qualifiés, l'Etat impose une taxe à tous les titulaires d'un permis de travail et a plafonné la proportion de main-d'œuvre étrangère dans différents secteurs. D'une part, il a encouragé les travailleurs qualifiés à s'établir définitivement dans le pays, afin de pallier l'exode important de ses propres ressortissants qualifiés, tout en établissant une «réserve tournante» de travailleurs temporaires sous contrat de brève durée afin de surmonter les pénuries temporaires et de faire exécuter les travaux que refusent les Singapouriens. En 1981, le gouvernement avait annoncé une politique visant à renvoyer progressivement tous les travailleurs étrangers non qualifiés dans les dix ans, mais dès le milieu des années 1980 il a dû renoncer à cette politique. La proportion de travailleurs étrangers dans la main-d'œuvre a régulièrement augmenté, de 3 pour cent en 1970 à 7,4 pour cent en 1980 et à 12-13 pour cent en 1990. Le nombre total de travailleurs étrangers en 1997 a été estimé à 450 000, soit environ 25 pour cent de la main-d'œuvre selon le ministère du Travail<sup>10</sup>. En employant du personnel de maison étranger, les femmes de Singapour ont été plus nombreuses à accéder au marché du travail et à participer à la vie économique.

Pour ce pays, la première des priorités est de maîtriser les migrations irrégulières et les conséquences sociales des migrations à vaste échelle (Teng, 1999). En raison de la récession économique, le gouvernement a réduit les prélèvements obligatoires sur l'emploi de travailleurs étrangers, hormis dans la construction, afin d'alléger les charges des entreprises. Pour venir à bout du problème croissant des travailleurs illégaux, Singapour a adopté une attitude très ferme, prévoyant des châtiments corporels (flagellation) ou des peines de prison pour les contrevenants – employeurs et travailleurs.

## Indonésie

En dépit d'une croissance spectaculaire, l'Indonésie était déjà, bien avant la crise, en proie à de graves problèmes de chômage accompagnés d'une forte incitation à l'émigration. Dans ce pays également, le gouvernement a donné la haute priorité à l'émigration, fixant même dans ses plans quinquennaux des objectifs chiffrés d'emploi à l'étranger pour ses ressortissants.

Ces migrants se composent essentiellement d'hommes et de femmes non qualifiés se destinant à du travail domestique. Les femmes prêtes à travailler en tant qu'employées de maison constituent la plus forte proportion des migrations régulières. Leurs destinations sont très diverses, une bonne partie d'entre elles se dirigeant vers le Moyen-Orient et vers des pays asiatiques. Par ailleurs, la migration dans les pays limitrophes est largement répandue en raison de la facilité d'entrée en Malaisie, d'autant que les cultures des deux pays sont très voisines. Les chiffres attestant de ces migrations ne sont pas fiables, car les flux sont à la fois substantiels et irréguliers. Le manque d'information laisse aussi supposer que ces catégories de travailleurs sont fortement exposées à des risques d'exploitation et de pratiques abusives.

La crise a eu d'importantes répercussions sur les flux migratoires. D'une part, les immigrants séjournant en Malaisie ont subi des pressions afin de quitter le pays. D'autre part, les graves difficultés économiques en Indonésie n'ont fait qu'intensifier l'incitation à émigrer. L'Indonésie doit donc réussir ce tour de force qui consiste à réduire l'émigration illicite tout en offrant une protection à ses nombreux ressortissants déjà employés à l'étranger. Eu égard à l'ampleur de la crise économique, il est toutefois difficile d'imaginer une détente de la situation des flux migratoires dans ce pays.

## Philippines

Les Philippines constituent le premier pays exportateur de main-d'œuvre de l'ANASE. Pour des raisons politiques, l'économie de ce pays est restée stagnante et a pris du retard sur les autres pays de l'ANASE, plus dynamiques, durant les années 1980 et au début des années 1990. Le pays a connu durant cette période un important excédent de main-d'œuvre et un taux de chômage élevé, en particulier dans la population instruite. L'émigration aux fins d'emploi constituait par conséquent une importante soupape de sécurité pour le chômage national, en même temps qu'une source précieuse de devises. L'Office philippin pour l'emploi à l'étranger estime à 4,2 millions le nombre de travailleurs employés hors du pays, dont 1,8 million (43 pour cent) supposés en situation irrégulière. L'Etat des Philippines se targue également de détenir des services d'intermédiaires de main-d'œuvre très prospères.

Les travailleurs philippins, hommes et femmes, titulaires de qualifications diverses, émigrent vers des destinations très variées. La

proportion des départs vers le Moyen-Orient est en baisse, mais elle se maintient néanmoins à 50 pour cent des flux enregistrés et intéresse principalement les gens de mer. Les migrations par voie terrestre représentent à ce jour un demi-million de travailleurs par année. Battistella (1999) relève deux tendances récentes: la proportion de travailleurs émigrant à l'étranger pour la première fois est en baisse, et le nombre de renouvellements des contrats de travail augmente constamment. Les services de recrutement sont également bien organisés.

La migration des femmes est aussi un phénomène très important. Elles vont travailler à l'étranger en tant qu'employées de maison, travailleuses du spectacle et gouvernantes. Le service philippin d'emploi à l'étranger ne fournit des statistiques ventilées selon le genre et la profession que pour les migrants nouvellement recrutés.

L'Etat des Philippines est tiraillé entre la protection de ses travailleurs migrants à l'étranger et la promotion de l'émigration aux fins d'emploi sur le plan national (Battistella, 1999). Ce dilemme est apparu de manière éclatante lorsqu'une employée de maison philippine à Singapour, Flora Contemplacion, fut convaincue de meurtre et pendue malgré les appels à la clémence des Philippines. La législation de 1995 sur les travailleurs migrants et les Philippines de l'étranger – la loi républicaine 8042 – promulguée en réaction à l'événement susmentionné, stipule sans équivoque que: «l'Etat ne favorise pas l'emploi à l'étranger aux fins de soutenir la croissance économique et promouvoir le développement national». De plus, la loi stipule que l'Etat n'envoie des travailleurs philippins à l'étranger que dans les pays où leurs droits sont protégés. Bien que la loi de 1995 minimise le rôle des migrations à l'étranger dans la politique nationale, les énormes pressions qui s'exercent en faveur de la migration et les gains économiques qui peuvent en découler sont tels que cette loi n'existera que «sur le papier» (Achacoso, 1999). La politique du gouvernement contient une autre contradiction: il a annoncé qu'il souhaitait déréglementer totalement les activités des intermédiaires de main-d'œuvre migrante d'ici à 1999 (Asian Migrant Centre, 1998).

## Les migrations irrégulières

L'un des grands problèmes de la migration en Asie, en particulier dans l'ANASE, est, nous l'avons dit, la présence de nombreux travailleurs migrants en situation irrégulière. Le

**Tableau 4. Migrations irrégulières dans des pays d'Asie sélectionnés, estimations**

Pays d'origine	Pays d'accueil				
	Japon	République de Corée	Taiwan, Chine	Malaisie	Thaïlande
Bangladesh	5 864	6 939		246 400	
Cambodge					81 000
Chine	38 957	53 429			
Indonésie		1 013	2 700	475 200	
République de Corée	52 854				
Malaisie	10 926		400		
Myanmar	5 957			25 600	810 000
Pakistan	4 766	3 350		12 000	
Philippines	42 627	6 302	5 150	9 600 <sup>a</sup>	
Taiwan, Chine	9 403				
Thaïlande	38 191	2 528	6 000	8 000	
Viet Nam		3 181			
Divers	72 242	18 285	5 750	2 300	109 000
Total	281 157	95 627	20 000	800 000	1 000 000

<sup>a</sup> Ajouter environ 150 000 Philippines encore en situation irrégulière à Sabah.

Source: OIM, 1999. *Overview of the current situation of irregular or undocumented migration in the East and Southeast Asian region: the need for a policy response framework*. Ces estimations se fondent sur des chiffres nationaux relatifs aux personnes en dépassement de visa, aux arrestations et aux régularisations, selon différents auteurs cités dans le document de l'OIM 1999.

terme «migration irrégulière» est utilisé comme synonyme de migration illégale, illicite ou clandestine et recouvre la majorité des irrégularités intervenant aux différents stades du processus migratoire (recrutement, transit, introduction, séjour et travail)<sup>11</sup>.

Du fait de la nature même de la migration irrégulière, il est difficile d'estimer le nombre de personnes en cause. Ainsi que le soulignait en 1999 l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), cette estimation est beaucoup plus complexe pour les pays de l'ANASE que pour l'Asie orientale, car elle vise une masse considérable de travailleurs. En règle générale, les chercheurs s'appuient sur les informations parues dans la presse et sur les rapports concernant les personnes en dépassement de visa, les arrestations et les régularisations. Les estimations sont variables; celles présentées au tableau 4 proviennent de l'OIM (1999).

La Déclaration de Bangkok souligne à juste titre que la migration régulière et la migration irrégulière ne doivent pas être considérées indépendamment l'une de l'autre. Les causes de la migration irrégulière sont multiples. Parmi les principales figurent la rigidité des lois sur l'immigration et le fait que certains pays frappés de pénurie de main-d'œuvre persistent à refuser l'entrée aux travailleurs non qualifiés. Ces pays recourent par conséquent à des

touristes en dépassement de visa, des apprentis et des étudiants pour satisfaire les besoins du marché de l'emploi, car les entreprises du secteur privé recherchent désespérément de la main-d'œuvre non qualifiée. Parfois, ce sont aussi des réfugiés, qui choisissent de travailler dans l'illégalité pour tenter de survivre dans le pays. La traite de travailleurs est également responsable de diverses formes de migration irrégulière. Les recruteurs, les responsables de l'immigration, les trafiquants et les entrepreneurs de main-d'œuvre peuvent placer les travailleurs dans des situations irrégulières (OIM, 1999). Les femmes risquent tout particulièrement de se retrouver en situation irrégulière si elles sont entraînées vers le marché de la prostitution ou les milieux du spectacle.

Les problèmes que rencontrent les travailleurs migrants en situation irrégulière sont bien connus et il n'est pas nécessaire de les répéter ici. Ces travailleurs sont extrêmement exposés aux traitements abusifs et à l'exploitation; ils ne bénéficient d'aucune des prestations accordées aux travailleurs réguliers. Ils perçoivent de bas salaires et opèrent dans de mauvaises conditions de travail. Les femmes en situation irrégulière sont particulièrement menacées par l'exploitation sexuelle. Les travailleurs irréguliers ne peuvent avoir recours à aucun des mécanismes de protection, par peur d'être repérés et peut-être rapatriés de force.

Heureusement, le monde commence à ouvrir les yeux sur leurs difficultés. Les pays d'émigration et d'immigration de travailleurs en situation irrégulière sont désormais plus enclins à aborder ces problèmes dans le cadre de consultations bilatérales et multilatérales. Citons à cet égard les consultations Asie-Pacifique sur les réfugiés, les personnes déplacées et les migrants, et le «Processus de Manille»<sup>12</sup>.

## Les migrations et la traite des femmes

De tous les pays de l'ANASE, l'Etat des Philippines détient le record des migrations de travailleuses dans différentes activités: employées de maison, travailleuses du spectacle et gouvernantes – les deux dernières étant considérées comme des catégories professionnelles. L'Indonésie est devenue un important pays d'émigration de personnel domestique, en particulier à destination du Moyen-Orient.

Certains parlent d'une féminisation des flux migratoires asiens. Mais on ne sait pas si cette féminisation est due à la prépondérance des femmes dans les mouvements de main-d'œuvre, ou si elle est simplement le reflet des stéréotypes d'emploi hommes-femmes auxquels renvoient ces flux (Wickramasekara, 1995). Le tableau 5 résume les quelques informations disponibles sur les flux de main-d'œuvre féminine régulière en provenance des grands pays d'émigration de l'ANASE, et les chiffres ne semblent pas fournir une démonstration très convaincante de l'augmentation du nombre de femmes parmi les migrants. D'ailleurs, en Thaïlande, la part des femmes dans les flux migratoires a même diminué. Quoi qu'il en soit, eu égard aux vastes flux de main-d'œuvre irrégulière impliquant à la fois des hommes et des femmes dans l'ensemble de

la région, il convient de rester très prudent lorsque l'on cherche à tirer des conclusions définitives.

Hong-kong, Chine et Singapour constituent les principales destinations pour les travailleuses migrantes employées de maison. D'autres émigrent en grand nombre au Moyen-Orient, notamment en Arabie saoudite. Les problèmes des employées de maison, en particulier au Moyen-Orient, sont de notoriété publique. Enfermées sur leur lieu de travail qui est le domicile de leur employeur, elles doivent effectuer de longues journées de labeur pour un bas salaire et sont souvent l'objet de mauvais traitements et de harcèlement sexuel. Cette dernière pratique est très largement répandue, surtout au Moyen-Orient. Les travailleuses ne bénéficient de presque aucune protection et les législations nationales donnent invariablement raison aux employeurs. Ces mauvais traitements sont proverbiaux au Moyen-Orient et ne sont pas inhabituels à Singapour et à Hong-kong, Chine, qui ont pourtant un meilleur régime d'administration du travail. Les femmes employées dans le secteur du spectacle ou entraînées sur le marché du sexe deviennent pratiquement des esclaves liées par une servitude pour dette.

Un autre aspect inquiétant et qui n'apparaît pas dans les chiffres est l'accroissement de la traite des femmes et des enfants à l'échelle internationale, souvent à des fins de prostitution et autres formes d'exploitation et pratiques abusives. La Thaïlande est devenue une plaque tournante pour ces différentes formes de trafic. Des femmes et des jeunes filles recrutées pour des emplois qu'elles croyaient licites ont souvent découvert trop tard qu'elles étaient victimes d'une traite à des fins de prostitution. C'est ainsi que, au Myanmar, au Cambodge, en RDP lao et en Chine du sud, des jeunes filles sont fallacieusement recrutées pour être envoyées sur le marché du sexe en Thaïlande, ou réexportées vers la Malaisie, Hong-kong, Chine, Taiwan, Chine et le Japon. Une étude assez ancienne estimait à 20 000-30 000 le nombre de femmes et de jeunes filles du Myanmar qui pensaient travailler dans des restaurants et des usines et qui se sont retrouvées en situation de servitude pour dette dans des maisons closes de Thaïlande (Asia Watch, 1993). Selon une étude récente, pas moins de 80 000 femmes et enfants sont tombés aux mains de trafiquants le long de la frontière entre la Thaïlande et le Myanmar entre 1990 et 1997, et ont été entraînés sur le marché du sexe (Archavanitkul, 1998). Malheureusement, les

**Tableau 5. Part des travailleuses dans les flux d'émigration officiels en % de la main-d'œuvre migrante totale**

	1988	1993	1998
Indonésie	78	66	78
Philippines	47	55	61*
Thaïlande	13	19	16

Note: ces chiffres ne tiennent compte que des migrations déclarées. \*Nouveaux recrutements seulement.

Sources: 1988 et 1993, Wickramasekara, 1995; 1998, Indonésie, Hugo, 1999; Philippines, POEA; Thaïlande, MOLSW.

lois des pays d'accueil tels que la Thaïlande visent généralement à punir les victimes, qui sont considérées comme «des immigrants clandestins».

### Les effets de la crise économique asiatique sur les migrations dans l'ANASE

L'Indonésie, la Malaisie et la Thaïlande sont les pays de l'ANASE qui ont été le plus durement touchés par la récente crise économique. La croissance du PIB a fortement chuté, nombre d'entreprises ont fait faillite, les capitaux ont fui, tandis que l'on assistait à une explosion brutale du chômage et des licenciements: autant de facteurs qui ont naturellement des répercussions sur les populations de travailleurs migrants. Un rapport du BIT sur la récente crise financière (BIT, 1998) distingue entre deux conséquences majeures:

- a) une chute de la demande globale de main-d'œuvre causée par la récession économique, d'où une baisse de la demande de travailleurs migrants. Outre les suppressions d'emplois, le phénomène aurait aussi entraîné des réductions de salaires et de prestations, même pour les migrants qualifiés;
- b) une intensification des incitations à l'émigration dans les pays exportateurs de main-d'œuvre, en raison de graves difficultés économiques au niveau national. Cette approche a été particulièrement flagrante en Indonésie, où la situation économique s'est fortement dégradée (Hugo, 1999).

La crise a donc eu des répercussions importantes sur la dynamique des migrations de main-d'œuvre dans les pays de l'ANASE<sup>13</sup>. D'une part, la Malaisie et la Thaïlande, qui accueillent une forte population de travailleurs migrants, pour la plupart en situation irrégulière, ont durci leur attitude. En Thaïlande, le renvoi des immigrés pour donner du travail aux ressortissants nationaux était l'un des sept piliers du plan de réduction du chômage. La Malaisie a également durci son attitude dans le souci de sauver des emplois pour ses propres ressortissants. La Malaisie et la Thaïlande ont toutes deux annoncé des programmes d'expulsion des travailleurs en situation irrégulière et de non-renouvellement des permis de travail pour les immigrés en situation régulière. La Corée a offert une amnistie aux travailleurs en situation illégale, leur permettant de quitter volontairement le pays, et nombre d'entre eux

ont saisi cette occasion. Le programme officiel d'apprentissage a également été restreint.

De fait, de nombreux migrants sont retournés dans leur pays, mais les expulsions massives annoncées n'ont pas eu lieu (SCM, 1998). Selon les estimations de l'OIT, un million de travailleurs au total seraient retournés dans leur pays d'origine (voir tableau 6). La Malaisie a renvoyé environ 200 000 travailleurs indonésiens employés dans les services et la construction, tandis que la Thaïlande indique le rapatriement d'environ 200 000 travailleurs du Myanmar à la fin de 1998. Il ressort d'une étude sur les Philippines que les émigrants originaires de ce pays seront dans une large mesure épargnés par la crise actuelle, l'Etat philippin ayant veillé à diversifier les pays de destination (Bohning, 1998).

Si les rapatriements ont été moins importants que prévu, c'est parce qu'il existe un décalage persistant entre les emplois disponibles et les emplois que recherchent les travailleurs locaux (SCM, 1998). Ces derniers, en effet, ne sont guère attirés par les emplois disponibles, qui consistent dans du travail pénible ou dangereux et faiblement rémunéré. Ces salaires représentent en règle générale la moitié ou le tiers des salaires payés, par exemple aux travailleurs thaïlandais. La Thaïlande (pour la production de riz et la pêche) et la Malaisie (pour le secteur des plantations) ont par conséquent assoupli certaines des restrictions imposées initialement. On retiendra aussi que le personnel domestique n'a pas été touché dans de telles proportions, bien que les salaires

**Tableau 6. Impact de la crise financière sur les populations de travailleurs migrants (en milliers)**

Pays d'accueil	Nombre de travailleurs migrants	
	Avant la crise de 1997	Mi-1998
Hong-kong,		
Chine	300 (9,4)	300 (9,2)
Japon	700 (1,0)	680 (0,9)
Rép. de Corée	267 (1,2)	150 (0,7)
Malaisie	1 700 (19,8)	1 300 (14,7)
Singapour	450 (23,9)	400 (20,6)
Thaïlande	1 260 (3,7)	800 (2,3)
Total	4 677	3 630

Les chiffres entre parenthèses indiquent le pourcentage par rapport à l'ensemble de la main-d'œuvre.  
Source: estimations du BIT (cité dans BIT, 1998).

de cette catégorie aient baissé, notamment à Hong-kong, Chine.

En même temps, les tensions très fortes régnant dans certains pays comme l'Indonésie ont incité les travailleurs à ré-émigrer pour fuir le piège de la pauvreté et du chômage, à un moment où ces pays étaient en pleine débâcle. C'est dans ce contexte qu'a été enregistré l'année dernière un taux maximum de migrations officielles, souligne Hugo (1999). Singapour et la Malaisie ont même dû intensifier les contrôles aux frontières pour empêcher les migrations irrégulières.

Il est curieux, toutefois, que ces problèmes d'intérêt commun n'aient pas fait l'objet d'un vaste débat officiel au sein des instances de l'ANASE. La réunion ministérielle de l'ANASE du 24 juillet 1998 s'est contentée de reconnaître que la crise exacerbait les tensions poussant à la migration. La Malaisie et l'Indonésie ont tout de même entamé une certaine coopération et quelques consultations sur le sujet. Le Myanmar, quant à lui, persiste à nier l'existence d'une forte population migrante birmane en Thaïlande et n'a pas tenté d'engager des entretiens bilatéraux à ce sujet.

La déclaration publiée par la Conférence sur les dimensions sociale et politique de la crise économique asiatique, dans le cadre du 2<sup>e</sup> sommet Asie-Europe (ASEM) en mars 1998, est très édifiante à cet égard. Elle invite instamment les gouvernements de l'ASEM à cesser immédiatement le rapatriement forcé des travailleurs migrants. Elle affirme également que «...les travailleurs migrants ne devraient pas être les boucs émissaires des problèmes économiques et ne devraient pas être exploités par les gouvernements et les entreprises pour affaiblir les syndicats et faire baisser les salaires».

## Protection des travailleurs

Les questions relatives à la protection des travailleurs ne sont pas particulières à l'ANASE et intéressent l'ensemble des travailleurs migrants de la région asiatique. Une étude du BIT affirme que les travailleurs migrants sont «les moins protégés» (BIT, 1996). Pour le pays d'émigration, la protection des travailleurs migrants pose une double exigence: protéger les migrants potentiels sur le territoire national, et protéger les ressortissants nationaux travaillant à l'étranger. La législation nationale du pays d'origine n'est d'aucune utilité à ces derniers. Quant au pays d'immigration, tout dépend du niveau de protection accordée aux travailleurs étrangers, toutes catégories confondues.

L'exploitation des travailleurs migrants commence avec les agents et recruteurs locaux: les agents exigent des honoraires exorbitants, qui grèvent les revenus potentiels des migrants et s'accompagnent de diverses formes de fraude lors de l'envoi des travailleurs à l'étranger. Tandis que l'activité des organismes privés de placement dans l'ANASE a largement contribué à accroître les possibilités d'emploi à l'étranger, bien davantage que le secteur public, il n'en reste pas moins que de nombreux agents opèrent sans autorisation et essayent d'exploiter les migrants potentiels. D'une part, les honoraires perçus sont extrêmement élevés. Dans le cas de la Thaïlande, les intermédiaires exigent entre 140 000 et 160 000 baht (3 500-4 000 dollars américains) pour envoyer des travailleurs à Taiwan, Chine, ou au Japon à des fins de formation – ces deux destinations étant considérées comme «le haut de gamme».

Un autre aspect préoccupant est que les travailleurs, une fois à l'étranger, n'obtiennent pas les termes et conditions qui leur avaient été offerts avant le départ. Outre les modifications de contrats, des agents sans scrupules envoient des personnes occuper des emplois qui n'existent pas. Un exemple édifiant est celui, récent, de 226 travailleurs thaïlandais partis pour rien et abandonnés à leur sort en République de Corée<sup>14</sup>.

A leur arrivée, les travailleurs migrants d'Asie se heurtent à de multiples problèmes: bas salaires, discrimination, médiocres conditions de travail, absence de toute protection et de prestations sociales, harcèlement sexuel et violations grossières des droits fondamentaux de l'homme. A ce stade, la législation du pays d'émigration ne leur est plus d'aucun secours. Les travailleurs les plus vulnérables sont les femmes employées de maison ou travailleuses du spectacle. Les législations du travail excluent pour la plupart le travail domestique et, lorsqu'elles en traitent, leurs dispositions sont difficiles à faire appliquer, dès lors que le lieu de travail se trouve être le domicile de l'employeur. Les travailleurs migrants doivent remettre leur passeport à l'employeur, de sorte qu'il leur est très difficile de se retourner contre lui par la suite. Quant aux travailleuses, leurs problèmes en ce domaine sont discutés dans la suite de cet article.

L'autre complication vient du fait qu'une bonne partie de ces migrations s'effectue dans des conditions irrégulières; les travailleurs indonésiens immigrés en Malaisie et les travailleurs du Myanmar en Thaïlande en sont de bons exemples. Les travailleurs migrants en

situation irrégulière sont extrêmement vulnérables car ils ne peuvent, ni même ne souhaitent utiliser les services existants de peur d'être repérés et rapatriés. Ils perçoivent en règle générale les salaires les plus bas qui soient et sont employés aux tâches les plus pénibles et les plus dangereuses. Il n'existe pour eux aucune protection contre les accidents du travail ou les maladies professionnelles.

Des pays tels que Singapour et Hong-kong, Chine affirment que les travailleurs migrants sont bien protégés par leur législation nationale. Pour autant, les lois nationales ne sont pas appliquées adéquatement pour protéger les travailleurs migrants dans certains pays. L'éditorial du *Bangkok Post* (10 novembre 1999) déclare: «... en Thaïlande, tout salarié, qu'il soit thaïlandais ou étranger, relève d'une seule et même législation sociale – en d'autres termes, il doit obtenir le salaire minimum et toutes les autres prestations liées à l'emploi».

Il existe un certain nombre d'instruments régionaux et internationaux destinés à protéger les travailleurs migrants et les membres de leur famille. L'OIT a fait œuvre de pionnier en créant des instruments internationaux pour la protection des droits des travailleurs migrants employés dans des pays autres que leur pays d'origine.

Les principales conventions sont: la convention sur les travailleurs migrants (révisée), 1949 (n° 97) et la convention sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975 (n° 143). Cette dernière constitue la première tentative de règlement de la question des migrations irrégulières au niveau international. Plus récemment, en 1989, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et les membres de leur famille. L'OIT a adopté aussi plusieurs conventions relatives aux droits des travailleurs migrants en matière de sécurité sociale. Ces instruments recèlent un vaste potentiel d'amélioration des politiques nationales de migration et de protection des travailleurs migrants (Bohning, 1999).

Malheureusement, aucun des principaux pays d'immigration et d'émigration d'Asie n'a ratifié ces conventions, hormis l'Etat de Sabah de Malaisie, qui a ratifié la convention (n° 97) de l'OIT sur les travailleurs migrants (révisée). La Convention des Nations Unies, qui a été ratifiée par les Philippines, n'est toujours pas en vigueur car elle n'a pas encore obtenu les 20 ratifications constituant le minimum requis.

## Conséquences et options politiques

Au regard de l'analyse ci-dessus, il est évident que l'ANASE se trouve face à un double défi: la gestion adéquate des flux migratoires et la protection des travailleurs migrants.

### Gestion des flux migratoires

Tout d'abord, il faut souligner que les migrations vont probablement augmenter à l'avenir et ne doivent pas être considérées comme un phénomène transitoire ou temporaire. Les pays d'immigration devraient par conséquent élaborer une politique adéquate en matière de migration, fondée sur une approche à long terme des besoins du marché du travail plutôt que sur des décisions ad hoc. La question qui se pose à long terme pour deux pays membres de l'ANASE, la Malaisie et la Thaïlande, est de savoir si les migrations de main-d'œuvre sont compatibles avec la reprise économique, la croissance durable et la compétitivité. Dans ces deux pays, certains secteurs pourraient connaître des pénuries chroniques de main-d'œuvre en raison des conditions de travail et de la nature des tâches qui les caractérisent. En même temps, certains secteurs en expansion pourraient avoir besoin d'une main-d'œuvre étrangère hautement qualifiée. Les entreprises actives dans des secteurs non compétitifs à faible productivité pourraient se voir imposer des taxes qui les dissuaderaient d'employer des travailleurs migrants non qualifiés en tant que main-d'œuvre à bon marché. D'autres pays de l'ANASE pourraient tirer profit des enseignements de la politique de Singapour en matière de gestion des migrations. En même temps, les pays d'émigration devraient s'efforcer de réduire leur dépendance excessive envers le travail à l'étranger, en essayant de corriger sur leur territoire les situations qui incitent à l'émigration.

### Consultations bilatérales et régionales

En raison de la nature internationale des phénomènes migratoires, il est impératif que les Etats tiennent des consultations bilatérales et régionales. Abella (1995) a clairement démontré que le seul moyen de conduire une politique adéquate en matière de migration réside dans une coopération entre les pays d'immigration et les pays d'émigration. Le forum de l'ANASE doit être utilisé pour discuter la mobilité de la main-d'œuvre de manière plus ouverte, même si les Etats membres n'ont guère été enclins à ce type de discussion jusqu'à ce jour. Le Sympo-

sium de Bangkok sur les migrations irrégulières ou sans documents, qui avait appelé à l'élaboration d'un instrument régional, constitue un premier pas encourageant dans ce contexte, bien que les participants n'aient pu s'accorder sur certains détails. Les consultations Asie-Pacifique et le Processus de Manille – sous l'égide de l'Organisation internationale pour les migrations – constituent des initiatives importantes, qui doivent encore être consolidées et élargies. Les pays de la région peuvent s'inspirer des bonnes pratiques internationales prévalant en Europe occidentale, où ont été mis en place des programmes pour les travailleurs migrants, pour définir des politiques et pratiques adéquates.

### **Protection des travailleurs migrants**

Les pays d'accueil doivent garantir le respect des droits fondamentaux de l'homme à tous les travailleurs migrants, quelle que soit leur situation légale. Les conventions de l'OIT et des Nations Unies constituent une source de conseils amplement suffisante pour l'élaboration de politiques respectueuses des droits des travailleurs et de la dignité humaine à l'encontre des travailleurs migrants. Ces pays devraient donc envisager prioritairement d'accepter et de ratifier les conventions de l'OIT et des Nations Unies, ou de promulguer des lois conformes à l'esprit de ces instruments. La récente révision des conventions sur les travailleurs migrants effectuée par l'OIT contient à cet égard un certain nombre d'observations importantes (BIT, 1999b). Le rapport présenté par le Bureau de l'OIT au Symposium de Bangkok (BIT, 1999a) a bien montré à quel point les conventions de l'OIT peuvent être utiles pour combattre différents abus dans le cadre des migrations irrégulières. Archavanitkul et Guest (1999) ont également défini une série d'initiatives à prendre au niveau régional pour combattre les problèmes que pose la migration irrégulière. De plus, le secteur des intermédiaires de recrutement et de placement devrait être mieux réglementé afin de réduire le coût des migrations et autres abus. Les gouvernements devraient également simplifier les procédures administratives et la réglementation afin de faciliter les migrations.

### **Accroître le rôle des partenaires sociaux dans les questions de migrations**

Si des ONG nationales et internationales jouent déjà un rôle important dans la protection et la défense des travailleurs migrants, en

particulier des femmes, dans les pays d'accueil, le rôle des partenaires sociaux est resté assez limité. Les syndicats et les organisations d'employeurs devraient s'efforcer de jouer un rôle actif dans les politiques de migration de leur pays. L'étude effectuée en 1996 par le Bureau des activités pour les travailleurs du BIT offre à cet égard des lignes directrices concrètes aux organisations syndicales. Les employeurs doivent également assumer leur part de responsabilité dans le triste sort des travailleurs migrants, et leur assurer l'égalité de traitement en matière de salaire et de conditions de travail. Les organisations d'employeurs peuvent également exercer des pressions sur les bureaux de placement afin de prévenir les abus. Il serait souhaitable que les organisations d'employeurs et de travailleurs des pays d'origine et des pays d'accueil s'efforcent de créer un réseau. En même temps, il conviendrait d'encourager les associations de travailleurs migrants.

### **Contrôles pour éviter la traite des femmes et des enfants**

Les pays de l'ANASE devraient prendre fermement position sur la traite des femmes et des enfants. Il s'agit d'une question humanitaire fondamentale; les filières criminelles organisées et autres trafiquants devraient être sévèrement réprimés, au titre des engagements contenus dans la Déclaration de Bangkok. Celle-ci stipule: «les pays et régions participants doivent être encouragés à adopter des mesures législatives condamnant comme activité criminelle la contrebande et la traite d'êtres humains, spécialement de femmes et d'enfants, sous toutes leurs formes et à quelque fin que ce soit, notamment comme source de main-d'œuvre à bon marché, et à coopérer si nécessaire aux fins de poursuivre et de condamner tous les contrevenants, et notamment les groupes criminels organisés au plan international.»

### **Campagnes d'information et de conseil**

A titre préventif, il conviendrait de lancer des campagnes d'information du public sur les risques et les dangers de la migration irrégulière et sur la traite des travailleurs migrants et autres abus. Les pays de l'ANASE peuvent coordonner la mise en réseau des parties en cause afin de diffuser une information de meilleure qualité sur tous les aspects de la migration, régulière et irrégulière.



## Bibliographie

- Abella, Manolo. 1995. «Policies and institutions for the orderly movement of labour abroad», *Orderly international migration of workers and incentives to stay – options for emigration countries*, International Migration Papers, n° 5, BIT, Genève.
- Achacoso, Luningning. 1999. *The Effects and Consequences of the Philippine Overseas Employment Programme: A Question of Economic Survival*, mémoire de licence d'études internationales, Université de Leeds, septembre.
- Archavanitkul, Kritaya. 1998. *Trafficking in children for labour exploitation including child prostitution in the Mekong subregion: a research report*, OIT-IPEC, Bangkok, Thaïlande.
- ; Guest, Philip. 1999. *Managing the Flow of Migration: Regional Approaches*, exposé présenté au Symposium international sur la migration «Pour une coopération régionale face à la migration irrégulière ou sans documents», Bangkok, 21-23 avril.
- Asia Watch. 1993. *A Modern Form of Slavery: Trafficking of Burmese Women and Girls into Brothels in Thailand*, *Asia Watch and the Women's Rights Project*, New York, décembre.
- Asian Migrant Centre Ltd. 1998. «Migration facts, analysis and issues in 1997», *Asian Migrant Yearbook 1998*, Hong-kong.
- Athukorala, Prema-Chandra; Wickramasekara, Piyasiri. 1996. «International labour migration statistics in Asia: An appraisal», *International Migration*, 1996, vol. 34, n° 2, pp. 539-566.
- Atipas, Pornnipa. 1999. *Thai Workers in Singapore*, exposé présenté au: Second International Workshop on Thai Migrant Workers in Southeast and East Asia, Asian Research Centre for Migration, Chulalongkorn University, Bangkok, 8-20 novembre.
- Déclaration de Bangkok sur la migration irrégulière.
- Bangkok Post*. 1999. «We can do without the exploitation», éditorial, 10 novembre.
- Battistella, Graziano. 1999. «Philippine migration policy: Dilemmas of a crisis», *Sojourn*, vol. 14, n° 1, 1999, pp. 229-48.
- BIT. 1996. «Protéger ceux qui le sont le moins: les droits des travailleurs migrants et le rôle des syndicats», *Education ouvrière*, n° 103 – 1997/2, Bureau des activités pour les travailleurs, Genève.
- . 1997. International migrations: Proposals concerning a basic terminological framework of use for policy-makers, Geneva.
- . 1998. *The social impact of the Asian financial crisis*, rapport technique de discussion pour la Réunion tripartite de haut niveau sur les réponses sociales à la crise financière des pays de l'Asie de l'Est et du Sud-Est, Bangkok, 22-24 avril, Bureau régional de l'OIT pour l'Asie et le Pacifique, Bangkok.
- . 1999a. Communication au Symposium international de l'OIT sur la migration, intitulé: «Pour une coopération régionale face à la migration irrégulière ou sans documents», Bureau régional de l'OIT pour l'Asie et le Pacifique, 21-23 avril, Bangkok, Thaïlande.
- . 1999b. *Travailleurs migrants*, Rapport III(1B), Conférence internationale du travail, 87<sup>e</sup> session, Genève, juin.
- ; Manning, Chris; Wickramasekara, Piyasiri. 1998. *Labour Market Dynamics in the Greater Mekong Subregion*, rapport élaboré pour l'ADB RETA: Cooperation in Employment Promotion and Training in the Greater Mekong Subregion, BIT/EASMAT.
- BIT/ORAP. 1998. «Towards full employment: prospects and problems in Asia and the Pacific», document de travail, Asian Regional Consultation on Follow-up to the World Summit for Social Development, Bangkok, 13-15 janvier 1999.
- Bloom, David; Noor, Waseem. 1997. «Is an Integrated Labour Market Emerging in East and Southeast Asia?», Campbell et al. (éd.): *Regionalization and labour market independence in East and Southeast Asia* (en coopération avec l'Institut international d'études sociales, Genève), Londres, Macmillan Press.
- Bohning, Roger. 1998. *The impact of the Asian crisis on Filipino employment prospects abroad*, ILO/SEAPAT, Manille.
- . 1999. «The role and functions of international organizations in the field of migrant workers», exposé présenté lors d'un séminaire régional sur «The ILO and International Labour Migration» organisé, entre autres, par la Fondation canadienne des droits de l'homme, 11-12 janvier 1999, Manille, Philippines.
- Chalermphanupap, Termsak. 1999. «Asean-10: Meeting the Challenges», exposé présenté au Sommet informel Asie-Pacifique, Kuala Lumpur, 1<sup>er</sup> juin.
- Chantavanich, Suphang. 1999. *Responses of Asean to the global challenge of migration*, Asian Research Centre for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, Bangkok.
- Cortes, O. et al. 1998. *The impact of regionalization on employment: Asean*, OIT, Genève.
- Garnier, Philippe. 1997. *International trade in services: A growing trend among highly skilled migrants with special reference to Asia*, OIT, Genève.
- Hugo, Graeme. 1999. *The crisis and population movement in Indonesia*, rapport condensé élaboré pour une mission de l'OIT sur l'emploi, juillet.
- Human Rights Watch (HRW). 1998. «Bearing the brunt of the Asian economic crisis: the impact on labour rights and migrant workers in Asia», mars.
- Mehmet, Ozay. 1997. *Labour mobility issues in APEC with special reference to the Asia-Pacific*, APEC Study Centre Consortium Conference, Banff, 22-24 mai.
- Nations Unies. 1998. *Politiques internationales en matière de migrations*, Département de l'information économique et sociale, Division population, Nations Unies, New York.
- OCDE. 1998. *Migration and regional economic integration in Asia*, Paris.
- OIM. 1999. *Overview of the current situation of irregular or undocumented migration in the East and Southeast Asian region: The need for a policy response framework*, exposé présenté au Symposium international sur la migration intitulé «Pour une coopération régionale face à la migration irrégulière ou sans documents», Bangkok, 21-23 avril.
- Pillai, P. 1999. «The Malaysian State's response to Migration», *Sojourn*, vol. 14, n° 1, avril, pp. 178-197.
- SCM. 1998. *The impact of the crisis on migration in Asia*, Rapport à la conférence, par Battistella, Graziano et Anis, Maruja, in *Asian Migrant*, avril-juin, Scalabrini Migration Centre (SCM), Manille.
- Teng, Y.M. 1999. «The Singaporean State's Response to Migration», in *Sojourn*, vol. 14 n° 1, avril, pp. 198-211.
- Wickramasekara, Piyasiri. 1995. «Female Migrant Workers in Asia: Emerging Issues and National and International Responses», document de travail préparé pour le Séminaire international sur les migrations des femmes, *Japan: Networking, Settlement and Human Rights*, Interna-

tional Peace Research Institute, Meiji-Gakuin University, 12-14 décembre, Tokyo.

—, 1996. «Recent trends in temporary labour migration in Asia», *Migration and the Labour market in Asia: Prospects to the year 2000*, documents OCDE, Paris.

## Notes

<sup>1</sup> Deuxième Sommet informel des dirigeants de l'ANASE à Kuala Lumpur, 15 décembre 1997. Cité in Charlermpalanupap, 1999.

<sup>2</sup> Le premier triangle de croissance est celui qui réunit les territoires de Singapour – Johor – Riau (connu sous le nom de SIJORI) et fait intervenir Singapour, la Malaisie et l'Indonésie. Le deuxième grand triangle est un ensemble de territoires sélectionnés, à cheval sur l'Indonésie, la Malaisie et la Thaïlande (IMT-GT). Le troisième triangle de croissance (EAGA), créé en 1991, est formé de plusieurs territoires adjacents qui recoupent les frontières de Brunéi Darussalam, l'Indonésie, la Malaisie et les Philippines.

<sup>3</sup> Ces questions ont été discutées de manière plus détaillée à propos de l'Asie. Voir Wickramasekara, 1996.

<sup>4</sup> Pour plus de détails, voir Wickramasekara, 1996.

<sup>5</sup> Garnier (1997) a discuté les caractéristiques des migrations de main-d'œuvre qualifiée en Asie.

<sup>6</sup> Autre facteur important: un conflit avec l'Arabie saoudite, qui a cessé de délivrer des visas aux travailleurs thaïlandais.

<sup>7</sup> La convocation du symposium international sur la migration, intitulé «Pour une coopération régionale face à la

migration irrégulière ou sans documents», du 21 au 23 avril 1999 à Bangkok, témoigne des préoccupations de la Thaïlande en matière de migrations irrégulières.

<sup>8</sup> Selon l'éditorial du *Bangkok Post* du 10 novembre 1999: «le rapatriement forcé a été un terrible échec».

<sup>9</sup> Faute de statistiques officielles, ce chapitre s'appuie sur les informations contenues dans Pillai, 1999.

<sup>10</sup> Selon l'article de *Straits Times*, 5 novembre 1997, cité dans Atipas, 1999.

<sup>11</sup> Bohning a proposé un cadre terminologique qui distingue entre différentes catégories de migrants et définit clairement la nature de la migration irrégulière (BIT, 1997); voir aussi OIM, 1999.

<sup>12</sup> Voir Organisation internationale pour les migrations, initiatives de migrations: Déclaration de Bangkok et programme de l'OIM en Asie du Sud-Est, juillet 1999 (<http://www.iom.ch>).

<sup>13</sup> Des inquiétudes ont été exprimées quant au traitement réservé aux travailleurs migrants, en particulier dans les centres de détention, où peut exister un risque de violations des droits de l'homme, Human Rights Watch, 1998.

<sup>14</sup> Pas moins de 226 travailleurs se sont rendus pour rien en Corée du Sud, où ils ont été abandonnés à eux-mêmes durant deux mois. Ils avaient été prétendument recrutés en qualité de marins pour des navires britanniques. Sur les quatre agences de placement ayant envoyé les travailleurs, l'une d'entre elles n'était pas déclarée. Chaque migrant avait payé entre 180 000 et 200 000 baht à titre d'honoraires de courtage. *Bangkok Post*, 17 novembre.

Bureau des activités pour les travailleurs

LA DÉCLARATION  
DE PRINCIPES  
DE LOIT:  
UN NOUVEL  
INSTRUMENT  
POUR PROMOUVOIR  
LES DROITS  
FONDAMENTAUX

**Guide d'éducation ouvrière**



Bureau international du Travail - Genève