



Bureau
international
du Travail
Genève

La fin du travail des enfants: un objectif à notre portée

Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT
relative aux principes et droits fondamentaux au travail
2006



La fin du travail des enfants:
un objectif à notre portée

RAPPORT DU DIRECTEUR GÉNÉRAL

La fin du travail des enfants: un objectif à notre portée

Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT
relative aux principes et droits fondamentaux au travail

CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL
95^e session, 2006

Rapport I (B)

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL GENÈVE

Ce rapport peut aussi être consulté sur le site Internet de l'OIT (www.ilo.org/declaration)

ISBN 92-2-216603-5

ISSN 0251-3218

Première édition 2006

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

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

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Des catalogues et listes des nouvelles publications peuvent être obtenus gratuitement à la même adresse.

Table des matières

Préface	vii
Résumé	xi
Introduction	1
 Partie I. Des progrès dans la lutte contre le travail des enfants	5
Evolution du travail des enfants	5
Méthodologie et données tendanciennes	5
Définitions	6
Principaux résultats	7
Résumé	9
L'action au niveau national	11
Progrès réalisés	11
Progrès relatifs à la ratification et à l'application des normes	16
Le rôle central des organisations d'employeurs et de travailleurs	20
Le seuil critique à atteindre dans l'élimination du travail des enfants	22
L'équilibre au prix d'un taux de travail des enfants élevé	22
Vers un équilibre caractérisé par un taux de travail des enfants faible	23
Mise en garde	24
Principes directeurs	25
Un cadre d'orientation intégré	25
Vers un consensus mondial	25
Formes du travail des enfants prosrites par le droit international	26
Un phénomène dont les causes sont de mieux en mieux comprises	26
Des cadres stratégiques pour guider l'action	27
Les incidences de l'instabilité	28

Partie II. Action de l'OIT contre le travail des enfants	31
<i>Action de l'OIT contre le travail des enfants depuis 2002: faits nouveaux et réflexions</i>	31
Le renforcement de l'IPEC	31
Prise en compte à tous les niveaux de l'Agenda du travail décent de l'OIT	52
<i>Récapitulatif</i>	56
 Partie III. Défis mondiaux	59
<i>Intégration du problème du travail des enfants</i>	59
Raison d'être et exigences	59
Les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et les DSRP	62
Stratégies de réduction de la pauvreté	62
Le travail des enfants et l'éducation pour tous	63
VIH/SIDA	67
Emploi des jeunes	69
<i>Travail des enfants et avenir de l'Afrique</i>	72
L'Afrique en danger	72
Une occasion à saisir pour l'Afrique	72
Identification des points d'entrée dans le suivi du G8	72
Rôle de l'IPEC	73
<i>Renforcer le mouvement mondial</i>	76
Un point d'appui essentiel pour l'action	76
Définition du mouvement mondial	76
L'éventail élargi des acteurs mondiaux	76
L'engagement d'autres organisations intergouvernementales	82
La communauté des donateurs	83
Les organisations non gouvernementales	84
Alliances sectorielles: un tour d'horizon 1995-2005	85
Les médias et les chercheurs	86
Rattacher l'Education pour tous à l'objectif d'éradication du travail des enfants	86
La participation des enfants	87
Le débat mondial sur le travail des enfants	89
Un mouvement mondial plus fort mais encore divisé	90
 Partie IV. Pour un plan d'action mondial	93
<i>Plan d'action proposé</i>	93
<i>Objectif et cibles</i>	95
<i>Action spécifique du BIT</i>	96
Appuyer les efforts nationaux	96
Approfondir et renforcer le mouvement mondial	97
Continuer à intégrer le problème du travail des enfants dans les priorités de l'OIT	99
<i>Récapitulatif</i>	101

Préface

Le défi que représente la lutte contre le travail des enfants dans le monde reste un défi difficile à relever mais le présent rapport contient des éléments laissant espérer que des progrès décisifs sont en train d'être réalisés. En effet, une diminution encourageante du nombre d'enfants astreints à un travail et notamment aux pires formes d'exploitation commence à être observée dans de nombreuses régions. Nous savons aujourd'hui que, s'il existe une volonté politique, si les ressources nécessaires sont réunies et si des stratégies judicieuses sont adoptées, il est possible de mettre à tout jamais un terme à ce fléau qui frappe tant de familles dans le monde entier.

Il y a quatre ans, le BIT a établi une série de statistiques permettant de mesurer de manière fiable l'étendue du problème. Fondées sur la même méthodologie, les statistiques contenues dans ce rapport montrent que notre action collective a porté ses fruits: le nombre d'enfants astreints à un travail a en effet reculé de 11 pour cent au cours des quatre dernières années. Il est intéressant de noter que cette baisse a été particulièrement marquée dans les domaines présentant le plus de dangers pour les enfants: plus le travail est dangereux, plus les enfants sont vulnérables, plus le recul a été rapide. Le nombre d'enfants exécutant des tâches dangereuses a diminué de 26 pour cent, et même de 33 pour cent si l'on se limite aux enfants de 5 à 14 ans.

Que s'est-il passé?

A la fin des années quatre-vingt encore, la réaction face au travail des enfants allait de l'indifférence à la résignation, voire au déni. Les recherches conduites par le BIT ont mis en lumière différentes dimensions du problème, suscitant une prise de conscience mondiale. Le BIT s'est attaché à sensibiliser l'opinion à la nécessité d'entreprendre une action concertée contre le travail des enfants.

Lorsqu'en 1989 les Nations Unies ont adopté la Convention relative aux droits de l'enfant, qui a

marqué un tournant en la matière, le BIT était prêt à fournir une aide directe aux pays pour lutter contre le travail des enfants. Avec le soutien financier de la République fédérale d'Allemagne, le Programme international pour l'abolition du travail des enfants (IPEC) a été lancé en 1992. Les six pays partenaires ayant adhéré au programme à cette époque – le Brésil, l'Inde, l'Indonésie, le Kenya, la Thaïlande et la Turquie – étaient disposés à s'aventurer dans un territoire encore inexploré et à collaborer avec le BIT pour expérimenter des moyens de lutte contre le travail des enfants. L'IPEC est rapidement devenu le plus important programme mondial exclusivement axé sur le travail des enfants. A l'heure actuelle, il bénéficie du soutien d'une trentaine de bailleurs de fonds (les Etats-Unis et, plus récemment, la Commission européenne sont les plus importants) et il est actif dans 86 pays. C'est par ailleurs le plus grand programme de coopération technique de l'OIT. Deux dirigeants politiques ont joué un rôle prépondérant: le ministre allemand Norbert Blüm, qui a confié à l'OIT le lancement de l'IPEC, et le sénateur Tom Harkin, aujourd'hui le plus fervent défenseur devant le Congrès des Etats-Unis des activités de l'OIT en matière de lutte contre le travail des enfants.

Un nouvel élan a été imprimé en 1995 à la lutte contre le travail des enfants lors du Sommet social de Copenhague, dont j'ai eu l'honneur de présider le comité préparatoire. A cette occasion, tous les pays ont été invités à faire respecter les droits faisant partie des conventions fondamentales de l'OIT, y compris celles relatives au travail des enfants. La Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail a été adoptée trois ans plus tard. L'élimination du travail des enfants figurait parmi les quatre principes fondamentaux que les Membres de l'OIT s'engageaient à respecter, qu'ils aient ou non ratifié les conventions pertinentes. En 1999, les man-

dants de l'OIT ont adopté la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants. Elle a été ratifiée avec une rapidité extraordinaire, entraînant dans son sillage la ratification de la convention (n° 138) sur l'âge minimum, adoptée dès 1973. Le nombre de ratifications de la convention n° 182 s'élève maintenant à 158, et celui de la convention n° 138 a doublé, 77 nouvelles ratifications ayant été enregistrées depuis 1999. Il ne fait aucun doute que cela traduit un large consensus politique sur le caractère d'urgence que revêtent les mesures de lutte contre le travail des enfants.

Ces progrès n'ont aucunement été automatiques. Ils ont nécessité une mobilisation politique de la part de nos mandants tripartites et des mesures concrètes. Ils sont le résultat d'initiatives prises à divers niveaux. Nous avons fait appel à de nombreux soutiens – parlementaires, organisations non gouvernementales, autorités locales, consommateurs, opinion publique en général. Nos travaux ont bénéficié d'un mouvement mondial contre le travail des enfants, mouvement que nous avons alimenté. En 2002, la Session extraordinaire des Nations Unies consacrée aux enfants, organisée à New York, a aidé à maintenir l'attention centrée sur la création d'un monde favorable à l'épanouissement des enfants.

Il était essentiel de mobiliser un soutien politique au plan international. L'élimination du travail des enfants ne figurait pas expressément parmi les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) définis en 2000, mais l'enseignement primaire universel en faisait partie. Par ailleurs, l'un des OMD appelait au développement d'emplois décents et productifs pour les jeunes. Ce sont deux éléments importants de toute stratégie visant à éliminer le travail des enfants. La communauté internationale s'est engagée encore plus résolument à relever ces défis d'une manière concertée en septembre 2005 lors du Sommet mondial des Nations Unies qui a rassemblé plus de 150 chefs d'Etat et de gouvernement:

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

devront également englober l'élimination des pires formes de travail des enfants, telles qu'elles sont définies dans la convention n° 182 de l'OIT, et le travail forcé. Nous décidons également de veiller au respect absolu des principes et droits fondamentaux au travail¹.

La prise de conscience du fait que la lutte contre le travail des enfants est étroitement liée au développement de l'instruction a fortement progressé. Les institutions financières internationales et d'autres institutions des Nations Unies travaillent sur le lien entre la lutte contre le travail des enfants, l'atténuation de la pauvreté et l'éducation pour tous. Après le sommet mondial de 2005, le fait que la lutte contre le travail des enfants est aussi liée à l'emploi doit s'imposer comme une évidence beaucoup plus largement acceptée.

En résumé, nous avons constaté un changement radical dans la prise de conscience du problème du travail des enfants dans le monde entier, et un large consensus s'est dégagé sur l'urgence qu'il y a à éliminer ce fléau. Les pays relèvent le défi. Un large accord existe maintenant sur les outils nécessaires pour accomplir cette tâche. Les normes du travail établies par l'OIT et les conseils dispensés par le BIT ont joué un rôle central dans ce processus. Ils ont orienté le travail de sensibilisation comme les actions concrètes. Nous devons tirer parti de cette évolution positive sans perdre de vue que la tâche qu'il nous reste à accomplir demeure considérable.

De notre expérience nous pouvons notamment tirer les enseignements ci-après.

- La croissance économique est un facteur important. Les progrès ont été plus lents là où l'économie a stagné. Mais la croissance économique ne suffit pas: les pays doivent la combiner avec un ensemble de politiques appropriées, axées sur le principe d'égalité, les droits de l'homme, un travail décent pour tous les adultes et un accès à l'éducation pour tous les enfants. On ne saurait atteindre l'objectif visé – l'éradication du travail des enfants – par une démarche isolée. Les améliorations décrites dans le rapport viennent conforter ce message. Ainsi, lorsque nous élaborons des stratégies pour l'avenir, nous devons nous rappeler que les politiques économiques et sociales doivent aller dans la même direction pour garantir aux parents l'accès à un travail décent durable et aux enfants l'accès à l'éducation au moins jusqu'à l'âge minimum d'admission à l'emploi.

1. Résolution A/RES/60/1 de l'Assemblée générale.

- Les organisations d'employeurs et de travailleurs jouent un rôle décisif dans la lutte contre le travail des enfants. Il est essentiel qu'elles restent attachées à cette cause et maintiennent leur engagement.

Au cours de la période considérée, les organisations d'employeurs se sont attachées plus particulièrement à renforcer la capacité de leurs adhérents de traiter la question du travail des enfants dans l'agriculture. Beaucoup d'entreprises ont accordé un rang de priorité élevé à la question du travail des enfants, et nous avons vu comment les mesures prises contre cette pratique peuvent les encourager à promouvoir aussi d'autres aspects du travail décent.

Au plan mondial, les syndicats sont un des moteurs de la lutte contre le travail des enfants. Au plan local, ils mobilisent et organisent les travailleurs de l'économie informelle sur ce thème. C'est important pour catalyser l'action engagée directement contre cette pratique. Les syndicats ont permis d'identifier des cas d'exploitation des enfants qui échappent aux services officiels dans certains secteurs.

- Les efforts de sensibilisation et l'action menée à différents niveaux ont permis de progresser. Un mouvement d'ampleur planétaire a contribué à maintenir la question du travail des enfants à l'ordre du jour mondial. L'expérience acquise par le BIT au fil des années confirme également l'importance cruciale de l'action menée aux niveaux national et local. Les autorités locales sont proches des gens et connaissent les réalités auxquelles ils sont confrontés. Les autorités locales et les municipalités sont le lien qui nous permet d'atteindre les petites et moyennes entreprises, qui sont la principale source d'emplois, ainsi que les enfants qui travaillent dans l'économie informelle et de mettre en pratique des approches intégrées pour retirer les enfants du monde du travail et les scolariser.
- L'établissement des normes, soutenu par une approche promotionnelle, par des efforts de sensibilisation et par une assistance technique, s'est révélé efficace. Les campagnes de sensibilisation ont porté leurs fruits, comme en témoigne le taux élevé de ratification des conventions relatives au travail des enfants. Pour leur application, nous travaillons avec les pays à l'élaboration de stratégies adaptées à leurs besoins et à leur

situation, créant ainsi les conditions de confiance et les partenariats qui sont indispensables pour mener une action sur le long terme.

Les pays, nous l'avons vu, ont la volonté d'assumer leur responsabilité de mettre un terme au travail des enfants. La communauté internationale doit leur apporter son plein soutien. A un moment où nous commençons à obtenir des résultats, il n'est pas question que nous relâchions notre effort. Le BIT joue un rôle facilitateur de tout premier plan. Notre action dépend beaucoup des ressources extrabudgétaires. Aussi demandons-nous instamment à nos partenaires de financement de nous donner les moyens de continuer à apporter l'assistance dont les pays ont besoin pour poursuivre leur avancée et opérer des percées là où le progrès se fait attendre.

Dans le présent rapport, nous proposons l'objectif ambitieux mais réalisable d'éradiquer les pires formes de travail des enfants au cours des dix prochaines années. Il ressort d'observations empiriques que cet objectif peut être atteint si nous parvenons à maintenir la réduction au même rythme que ces quatre dernières années et si nous continuons de bénéficier de l'appui nécessaire pour la coopération technique. Nombreux sont les Etats Membres à avoir adopté cet objectif: plus de 30 se sont déjà fixé des objectifs assortis de délais, avec une date cible similaire, voire plus rapprochée, pour abolir les pires formes de travail des enfants. Ces pays auront encore besoin d'un appui, même si la nature de notre assistance évolue. Il y a encore tout un travail à faire pour que les pays se sentent en mesure de prendre l'engagement de mettre un terme aux pires formes de travail des enfants dans un délai déterminé.

Alors que nous examinons le présent rapport, que nous regardons devant nous et que nous planifions nos actions futures, rappelons-nous le message d'espoir qu'il porte: il est en notre pouvoir de faire en sorte qu'un monde sans travail des enfants devienne réalité. Nous sommes sur la bonne voie. Nous pouvons, en l'espace d'une décennie, mettre un terme aux pires formes de travail des enfants, sans perdre de vue l'objectif ultime, à savoir éradiquer totalement le travail des enfants. Naturellement, il reste beaucoup à faire. Et aucun d'entre nous ne peut y arriver seul. Nous devons, chacun, continuer à nous investir dans la lutte pour la dignité de tous les enfants du monde.

Juan Somavia





Résumé

Un monde où plus aucun enfant ne sera astreint à un travail est à notre portée. Partout on redouble d'efforts pour atteindre cet objectif, mais la partie n'est pas gagnée. Il y a encore beaucoup à faire, et nous devons rester mobilisés. L'OIT a un rôle moteur à jouer pour promouvoir un mouvement mondial plus uni, plus cohérent, centré sur des objectifs réalistes.

Ce deuxième rapport global sur le travail des enfants, établi au titre du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, dresse, pour la première fois, un tableau dynamique de la situation. Les nouvelles estimations présentées dans la partie I permettent d'évaluer les tendances mondiales et régionales. Le bilan mérite qu'on s'y arrête. En 2004, 218 millions d'enfants étaient astreints à un travail, dont 126 millions à des travaux dangereux. Si, parmi les plus jeunes (5-11 ans), il y avait autant de filles que de garçons, y compris dans les travaux dangereux, chez leurs aînés, les garçons étaient nettement plus nombreux.

Au cours des quatre dernières années, le nombre d'enfants astreints à un travail a baissé de 11 pour cent et de 26 pour cent si l'on ne considère que les travaux dangereux. Dans la classe des 5-14 ans, la proportion d'enfants effectuant des travaux dangereux a diminué encore davantage puisqu'elle a baissé de 33 pour cent. On observe donc un recul du travail des enfants qui est d'autant plus marqué que le travail est dangereux et les enfants vulnérables.

C'est la région Amérique latine et Caraïbes qui affiche les progrès les plus remarquables: seuls 5 pour cent des enfants sont aujourd'hui encore astreints à un travail, soit deux tiers de moins que quatre ans auparavant. L'Afrique subsaharienne, où la croissance démographique, le VIH/SIDA et le travail des enfants atteignent des niveaux alarmants, occupe, elle, la queue du peloton.

Les évolutions positives sont dues en grande partie aux normes de l'OIT. Dans de nombreuses régions, les ratifications progressent de manière encourageante. La ratification des conventions n^{os} 138 et 182 n'est certes qu'un premier pas mais elle a souvent été accompagnée de mesures concrètes contre le travail des enfants.

L'engagement politique, fondé sur des mesures cohérentes dans les domaines de la réduction de la pauvreté, de l'éducation de base et des droits de l'homme, joue un rôle essentiel dans les progrès réalisés par les pays en matière de lutte contre le travail des enfants. La croissance économique ne suffira pas à elle seule à faire disparaître le phénomène mais elle a évidemment son importance. Le choix des politiques importe et celles qui offrent de nouvelles chances aux pauvres ont un effet déterminant. Les exemples de pays d'Asie de l'Est comme la Chine ou encore du Brésil montrent qu'à côté des mesures de réduction de la pauvreté la décision de mettre l'accent sur l'éducation des masses notamment est une condition préalable décisive pour amener les pays à s'attaquer au problème du travail des enfants.

Pour étayer l'examen des moyens les plus efficaces de lutter contre le travail des enfants, la partie I retrace l'expérience des premières nations industrielles où, il y a un siècle environ, le recours au travail des enfants a pris fin sous l'effet de diverses interventions qui ont contribué à transférer ces enfants du lieu de travail à l'école. La croissance économique, l'amélioration du marché du travail des adultes, l'évolution technologique, la baisse de la fécondité, l'existence d'écoles décentes, l'évolution des modes de vie, l'adoption d'instruments juridiques et leur application se sont conjuguées pour former un cercle vertueux. Le rapport examine la manière de faire «basculer» une société d'une situation où le nombre d'enfants astreints au travail est élevé à une situation

où le droit de ces enfants à ne pas être exploités est pleinement reconnu et devient la norme.

La connaissance des moyens de mettre un terme au travail des enfants trouve son expression dans la politique de l'OIT et dans ses normes fondamentales. En fait, comme le montre le présent rapport, nous avons une connaissance approfondie de la dynamique qui régit le travail des enfants. Mais ce qui est apparu plus clairement au fil des années, c'est que, pour y mettre fin, il ne suffit pas de disposer de bons outils techniques: il faut aussi choisir les bonnes politiques et s'assurer la participation active des organisations d'employeurs et de travailleurs dans un esprit de dialogue social.

Dans bien des cas, il faut opérer ces choix dans des situations de crise et d'insécurité, par exemple après le tsunami de 2004 ou le tremblement de terre qui a frappé le Pakistan et d'autres régions de l'Asie du Sud en 2005, ou encore lors de conflits ou de crises économiques causés par l'homme. Les enfants sont souvent ceux qui sont le plus durement éprouvés par ces crises: ils risquent plus que jamais d'être mis à contribution, d'être assujettis aux pires formes d'exploitation. La dernière section de la partie I du rapport présente les efforts déployés par le BIT face à la vulnérabilité accrue des enfants à l'issue d'un conflit ou d'une catastrophe naturelle.

Les rapports globaux sont l'occasion de réfléchir aux progrès réalisés durant les quatre années précédentes. La partie II du rapport décrit ce qui a été fait pour renforcer le plus important programme de coopération technique de l'OIT – le Programme international pour l'abolition du travail des enfants (IPEC) – et intégrer la question du travail des enfants dans l'Agenda du travail décent. L'IPEC est le programme international le plus en pointe pour ce qui concerne le travail des enfants et c'est le plus vaste programme de son genre à l'OIT. Depuis son établissement en 1992, il a dépensé 350 millions de dollars, à raison de 50 à 60 millions de dollars par an. Depuis 2002, quelque cinq millions d'enfants ont bénéficié des projets et programmes exécutés dans le cadre de l'IPEC.

Il y a tout lieu d'être fiers du bilan des quatre années écoulées. L'IPEC a continué d'obtenir de nouveaux appuis de la part de la communauté des donateurs et a été le fer de lance du mouvement mondial de lutte contre le travail des enfants. De nouveaux cadres et outils techniques ont été élaborés à l'intention des Etats Membres. Il faut notamment citer l'appui aux programmes assortis de délais destinés à aider les pays à appliquer la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999. Des contributions précieuses ont été apportées à la recherche et à la collecte de données, qui ont servi notamment à discerner les

tendances mondiales et régionales présentées dans la partie I du rapport. L'IPEC a en outre réalisé des avancées importantes en matière de sensibilisation ainsi que dans la lutte contre les pires formes de travail des enfants, le suivi du travail des enfants, la mise en place d'une culture d'apprentissage fondée sur la gestion des connaissances et l'intégration du travail des enfants dans l'Agenda du travail décent.

Cela dit, le rapport met en lumière un certain nombre de défis importants qu'il convient de relever. Le travail des enfants dans l'agriculture ou comme domestiques a été relativement négligé par les actions nationales et internationales. Il faut en outre concevoir des stratégies politiques qui permettent de saisir toutes les occasions de mobiliser les parties prenantes en utilisant des points d'ancrage multiples. Le rapport conclut qu'une responsabilisation nationale accrue, appuyée par les organisations d'employeurs et de travailleurs et soutenue par un mouvement mondial plus dynamique, peut créer un climat propice à une utilisation optimale des cadres et des outils techniques et à une application à l'échelon national de mesures qui donnent des résultats concrets.

La partie III du rapport expose le principal défi que devra relever le mouvement mondial de lutte contre le travail des enfants, à savoir comment intégrer l'élimination du travail des enfants dans les grands cadres du développement et des droits de l'homme. La question la plus délicate est de savoir comment situer le problème du travail des enfants par rapport aux objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et aux stratégies de réduction de la pauvreté, qui vont de pair avec ces objectifs. La lutte contre le travail des enfants ne fait pas explicitement partie de ces objectifs mais bon nombre d'entre eux, surtout ceux liés à l'éducation, ne pourront être atteints que si des mesures sont prises pour éliminer le travail des enfants. Le rapport appelle l'attention sur le fait que ce lien est de plus en plus reconnu aux niveaux national et international, même s'il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine.

C'est peut-être dans la reconnaissance du lien qui existe entre l'élimination du travail des enfants et l'Education pour tous (EPT) que les plus grands progrès ont été accomplis. Depuis 2002, un groupe interinstitutions qui regroupe l'OIT, l'UNESCO, l'UNICEF, la Banque mondiale et la Marche mondiale contre le travail des enfants se réunit chaque année, ce qui a abouti à la mise en place d'un groupe spécial mondial sur le travail des enfants et l'éducation lors de la réunion du groupe de haut niveau sur l'EPT, réunie à Beijing en novembre 2005. Le rapport souligne également à quel point le problème du VIH/SIDA transforme notre vision du travail des en-

fants et de l'Education pour tous et comment l'IPEC est en train de mettre au point des modèles pour faire face à la pandémie. A bien des égards, l'éducation peut être considérée comme un «vaccin social» contre le VIH/SIDA.

L'emploi des jeunes occupe une place importante parmi les OMD. Il est étroitement lié aussi à l'Agenda du travail décent dont l'approche se fonde sur le cycle de vie. Le rapport suggère des manières d'établir un lien plus solide entre le problème de l'emploi des jeunes et celui du travail des enfants en utilisant aussi bien le réseau pour l'emploi des jeunes que la résolution sur l'emploi des jeunes adoptée par la Conférence internationale du Travail en 2005.

En tant que région la moins avancée dans la réalisation des OMD, l'Afrique subsaharienne demeure le principal défi pour la communauté du développement. Cette région est également celle où l'on trouve la plus forte proportion d'enfants qui travaillent et celle qui a fait le moins de progrès, ce qui tient en partie à une croissance démographique très élevée, la population doublant à chaque génération. Le présent rapport examine un certain nombre de points de départ possibles pour situer l'élimination du travail des enfants de manière stratégique dans le suivi de l'agenda du G8, défini en juillet 2005 au sommet de Gleneagles, et décrit le rôle que joue l'IPEC par son aide fournie à cette région.

Le renforcement et l'élargissement du mouvement mondial de lutte contre le travail des enfants sont deux thèmes majeurs. Ces dix dernières années, on a vu apparaître un nombre de plus en plus grand d'acteurs mondiaux, y compris d'autres institutions du système des Nations Unies. Les donateurs ont joué un rôle central dans l'intégration du problème du travail des enfants dans l'agenda international. Le rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs demeure évidemment capital pour les efforts qui sont faits pour éliminer le travail des enfants, et le rapport donne des exemples d'initiatives importantes qui ont été prises par ces organisations ces quatre dernières années. Il examine également le problème de l'expansion de l'économie informelle: c'est dans ce secteur que se situe le gros du travail des enfants, surtout sous ses pires formes. Il rend compte également des actions que les employeurs et les syndicats ont entreprises pour élargir leurs partenariats avec d'autres acteurs de la société civile, par exemple en nouant des alliances sectorielles (articles de sport, agriculture, etc.).

Il est de mieux en mieux admis que les enfants doivent être considérés comme des partenaires actifs du mouvement mondial. Le précédent rapport global sur le travail des enfants insistait sur ce fait et le présent rapport s'interroge sur le sens de la participation des enfants et sur les stratégies qui ont été adoptées pour que cette participation ne soit pas uniquement symbolique.

Plus vigoureux et pluraliste qu'il y a dix ans, le mouvement mondial présente aussi plus de diversité, qu'il s'agisse des concepts de base, des liens de causalité ou des solutions. Cette diversité n'a pas toujours été favorable à la politique de l'OIT et, sur certains points, elle s'est traduite par une polarisation du mouvement mondial. L'adoption de la convention n° 182 en 1999 a aidé à concilier diversité et unité, mais il subsiste des désaccords sur les stratégies à suivre entre les institutions internationales et certaines ONG internationales. Cela dit, le mouvement mondial est plus fort qu'il y a dix ans, même si l'élan créé à la fin des années quatre-vingt-dix semble avoir faibli. Le rapport décrit plusieurs mesures qui devront être prises à tous les niveaux, en particulier par l'OIT, afin de relancer et de renforcer la lutte mondiale contre le travail des enfants.

La partie IV définit un plan d'action qui repose sur l'approche à trois volets proposée dans le rapport de 2002, mais en fixant des cibles plus claires. Il propose que l'OIT et ses Etats Membres continuent de poursuivre l'objectif de l'abolition effective du travail des enfants en s'engageant à éliminer toutes les pires formes de travail des enfants d'ici à 2016 et prennent des mesures appropriées assorties de délais d'ici à la fin de 2008. Afin d'atteindre ces objectifs, le BIT redoublera d'efforts ces quatre prochaines années pour élaborer des approches cohérentes et globales de l'élimination du travail des enfants. Le plan d'action qui est proposé comprend trois axes: soutenir les actions nationales de lutte contre le travail des enfants, en particulier en l'intégrant de manière efficace dans les politiques et les cadres nationaux de développement; approfondir et renforcer le mouvement mondial; promouvoir une intégration plus poussée de la lutte contre le travail des enfants dans les priorités de l'OIT visant le travail décent en tant qu'objectif mondial. Cette approche plus ciblée et stratégique de son rôle mondial aidera l'OIT à apporter une contribution plus efficace aux efforts qui sont nécessaires pour que le travail des enfants ne soit plus un jour qu'un mauvais souvenir.





Introduction

1. Un avenir sans travail des enfants est enfin à notre portée. Les efforts engagés un peu partout dans le monde pour combattre ce fléau ont donné d'importants résultats, comme en témoignent les dernières estimations mondiales. Espoir donc, mais gardons-nous de nous reposer sur nos lauriers. Pour venir à bout du problème, il faut un élan supplémentaire, fondé sur une mobilisation forte et durable à l'échelon mondial.
2. L'avenir appartient à ceux qui ont une vision de ce qu'il doit être. L'OIT et ses partenaires se battent pour un monde dans lequel plus personne ne forcera un enfant, garçon ou fille, à travailler, au mépris de sa santé, de son épanouissement, de la possibilité d'accéder plus tard à un travail décent. Le présent rapport décrit les importants progrès réalisés sur le chemin qui conduira à transformer cette vision en réalité.
3. Nous avons une connaissance précise du problème, de ses causes et de ses remèdes, car cela fait plus de cent cinquante ans qu'il est à l'ordre du jour dans une partie ou l'autre du monde. Le travail des enfants a débuté comme un sujet de politique publique lorsque la révolution industrielle a commencé à faire sentir ses effets. Beaucoup des mesures prises à l'époque par la première vague de pays industrialisés conservent aujourd'hui toute leur valeur: campagnes de sensibilisation, enquêtes publiques (auprès des enfants et de leurs familles), lois fixant un âge minimum, inspection du travail et inspection des écoles, mesures propres à faciliter l'accès des enfants à l'éducation. Ce dispositif a été affiné par beaucoup d'autres nations, souvent dans le cadre d'une coopération technique avec le BIT et d'autres organismes. Forts de cette expérience, bon nombre de pays en développement ont pu transformer leur législation et entreprendre d'autres actions plus rapidement que les premières nations industrielles.
4. Le travail des enfants est l'une des premières et des plus importantes questions dont s'est saisie la communauté internationale. L'OIT a adopté une norme internationale visant l'élimination du travail des enfants dès la première session de sa Conférence, en 1919, et elle a ensuite poursuivi sur sa lancée, jusqu'à l'adoption des normes les plus récentes qui exigent des Etats Membres qu'ils prennent des mesures immédiates pour éliminer les pires formes de travail des enfants. Le BIT s'est par ailleurs attaché à diffuser sa connaissance du problème en proposant des cadres d'action intégrés. Créé en 1992, le Programme international pour l'abolition du travail des enfants (IPEC) a permis de vérifier dans environ 90 pays ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Les efforts faits par le BIT et ses partenaires pour que le problème du travail des enfants occupe une place centrale ont été facilités par la prise de conscience que développement économique et respect des droits humains doivent aller de pair. Malgré tous ces efforts, nous avons encore un long chemin à parcourir et il nous faut notamment étendre notre action.
5. L'expérience montre aussi que rien n'est jamais définitivement acquis. Il y a eu de faux départs et des retours en arrière, notamment lorsque des catastrophes naturelles, des conflits ou encore des chocs économiques ont forcé des familles à revenir à leur ancienne stratégie de survie. Il faut savoir en tirer des enseignements. Dans un monde divisé, exposé à des catastrophes naturelles ou d'origine humaine, le progrès semble souvent pour le moins fragile.
6. Ces réalités contemporaines doivent être prises en compte. Le travail des enfants est un aspect de la pauvreté. Chaque jour, 30 000 enfants meurent à cause d'une extrême pauvreté¹. Mettre un terme à la pauvreté en une génération – *cette* génération – est la grande cause mondiale d'aujourd'hui.

1. Voir <http://www.makepovertyhistory.org>.

7. Pour que cet objectif puisse être atteint, il faut mettre un terme au travail des enfants, élément négligé du piège de la pauvreté: pour assurer dans l'immédiat leur sécurité, les pauvres sont obligés, tel Faust, de conclure un pacte avec le diable². Le travail des enfants est à la fois le résultat de la pauvreté et un phénomène qui la perpétue. Sous ses pires formes notamment, il déshumanise l'enfant, le réduisant à un bien économique, ce qui alimente la croissance démographique dans les pays les moins à même d'y faire face. En négligeant de s'attaquer au problème, on appauvrit et même on détruit le capital humain nécessaire à la croissance future de l'économie. En permettant que des enfants soient monnayés sur le marché international, y compris le marché du sexe, on porte atteinte au tissu social. Les enfants qui sont astreints à un travail ne peuvent pas exercer les droits qui sont ceux de tous les enfants: accéder à l'instruction et être à l'abri de la violence, des abus, de l'exploitation.

8. Le premier rapport global sur l'abolition effective du travail des enfants, publié en 2002 en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail³, mettait en lumière les principaux problèmes à régler pour progresser sur la voie de l'élimination du travail des enfants.

9. Le présent rapport rend compte des progrès réalisés au cours des quatre années qui se sont écoulées depuis, en suivant les trois grands axes définis dans le plan d'action de 2002: renforcement de l'action de l'IPEC; intégration de la question du travail des enfants dans l'Agenda du travail décent; intensification de la coopération internationale⁴. Le rapport signale aussi les domaines dans lesquels, les progrès ayant été moins marqués, il faut redoubler d'efforts.

Cela concerne notamment le renforcement du mouvement mondial. Enfin, il propose un plan d'action définissant des cibles concrètes pour les quatre années à venir.

10. Le rapport comprend quatre parties. La première donne une vue globale et dynamique de l'évolution du travail des enfants et met en lumière les progrès réalisés au niveau national et les politiques qui en sont à l'origine. La deuxième partie présente l'action de l'OIT depuis 2002.

11. La troisième partie traite des principales questions et des grands défis que soulève l'intégration du problème du travail des enfants dans les politiques de développement, examine le cas particulier de l'Afrique et le renforcement du mouvement mondial.

12. Pour aider le Conseil d'administration à fixer les priorités de la coopération technique, la quatrième partie présente un plan d'action qui définit des cibles spécifiques articulées autour des trois grands axes. Elle montre aussi comment la lutte contre le travail des enfants, associée à d'autres efforts, peut avoir un effet de catalyse propre à faciliter des changements fondamentaux concernant les droits et la sécurité de la personne humaine.

13. Le défi à relever est double. Premièrement, il faut mobiliser une alliance mondiale plus large, plus profonde et plus dynamique contre le travail des enfants. Deuxièmement, il faut consolider les progrès déjà réalisés sur le terrain et étendre l'action à un plus grand nombre de pays. Le plan d'action présenté à la fin du rapport invite l'OIT et ses mandants à entreprendre une action plus stratégique et plus intense pour faire en sorte que le travail des enfants ne soit bientôt plus qu'un mauvais souvenir.

2. Voir G. Wood: «Staying secure, staying poor: The 'Faustian bargain'», *World Development* (Oxford), vol. 31, n° 3, mars 2003, pp. 455-471.

3. BIT: *Un avenir sans travail des enfants*, rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, rapport I (B), Conférence internationale du Travail, 90^e session, Genève, 2002.

4. Ce plan est précisé dans le document GB.285/TC/5, Conseil d'administration, 285^e session, Genève, 2002.





PARTIE I

Des progrès dans la lutte contre le travail des enfants

Evolution du travail des enfants

14. Aux termes de la Déclaration, les rapports globaux ont principalement pour objet de donner une image dynamique de la situation d'ensemble. Le précédent rapport global sur le travail des enfants (2002) présentait des informations aussi actuelles et complètes que possible sur ce problème. Les estimations qu'il contenait constituaient une amélioration par rapport aux exercices statistiques antérieurs dans la mesure où l'on cherchait à mesurer l'ampleur des pires formes du travail des enfants, lesquelles sont d'autant plus difficiles à évaluer qu'elles sont cachées.

15. En 2002, on espérait pouvoir présenter, quatre ans plus tard, un tableau plus précis du phénomène qui corroborerait l'optimisme prudent exprimé à l'époque. Le présent rapport global nous renseigne sur l'évolution du travail des enfants sur la base de nouvelles estimations totalement comparables à celles publiées en 2002. Voilà pourquoi il est possible de présenter pour la première fois une image véritablement globale et dynamique de la situation du travail des enfants. Le nouveau tableau qui en ressort est remarquable, dans le sens où il justifie pleinement la méthode suivie et les efforts déployés par le BIT et ses partenaires au fil des ans : il confirme que l'élimination du travail des enfants est à notre portée.

Méthodologie et données tendancielle

16. Pour les besoins du présent rapport, de nouvelles estimations ont été établies dans le cadre du Programme d'information statistique et de suivi du BIT sur le travail des enfants (SIMPOC). Elles portent notamment sur le nombre et la répartition des enfants économiquement actifs, sur l'ampleur du phénomène du travail des enfants et sur la proportion d'enfants astreints à un travail dangereux.

17. Les estimations s'appuient sur des données provenant d'enquêtes nationales du SIMPOC sur le travail des enfants, des études de la Banque mondiale sur la mesure des niveaux de vie (LSMS), des enquêtes en grappes à indicateurs multiples réalisées par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), d'enquêtes sur la main-d'œuvre, et de la Division de la population des Nations Unies.

18. Différentes méthodes d'estimation ont été employées pour produire les résultats présentés ci-après¹. Un des principaux objectifs était de faire en sorte que les nouvelles estimations se comparent parfaitement aux précédentes, publiées par le BIT en 2002², de manière que, pour la première fois, le BIT puisse dégager des tendances mondiales et régionales. En outre, de nombreux pays inclus dans l'échantillon de 2002 ont effectué en parallèle une deuxième enquête du même type sur le travail des enfants³. Les données tirées de l'échantillon correspondant forment la base de l'évaluation des tendances mondiales. Toutes les données

1. Une publication technique distincte présentera une description complète de la méthodologie d'estimation et des données fondamentales et donnera les résultats de manière plus détaillée.
2. IPEC: *Every child counts: New global estimates on child labour* (Genève, BIT, avril 2002).
3. Dix-sept des 29 pays inclus dans l'échantillon de 2002 ont effectué une seconde enquête sur le travail des enfants.

Tableau 1.1. Estimations des différentes catégories du travail des enfants par âge, 2000 et 2004

Groupe d'âge (années)		Population d'enfants		Enfants écon. actifs		Travail des enfants à abolir		Enfants effectuant un travail dangereux	
		2000	2004	2000	2004	2000	2004	2000	2004
5-17	Nombre (millions)	1 531,4	1 566,3	351,9	317,4	245,5	217,7	170,5	126,3
	Proportion (% du gr. d'âge)	100,0	100,0	23,0	20,3	16,0	13,9	11,1	8,1
	% variation de 2000 à 2004	–	2,3	–	–9,8	–	–11,3	–	–25,9
5-14	Nombre (millions)	1 199,4	1 206,5	211,0	190,7	186,3	165,8	111,3	74,4
	Proportion (% du gr. d'âge)	100,0	100,0	17,6	15,8	15,5	13,7	9,3	6,2
	% variation de 2000 à 2004	–	0,6	–	–9,6	–	–11,0	–	–33,2
15-17	Nombre (millions)	332,0	359,8	140,9	126,7	59,2	51,9	59,2	51,9
	Proportion (% du gr. d'âge)	100,0	100,0	42,4	35,2	17,8	14,4	17,8	14,4
	% variation de 2000 à 2004	–	8,4	–	–10,1	–	–12,3	–	–12,3

Source: SIMPOC.

ont été alignées sur l'année de référence (2004) pour que l'on puisse les comparer aux estimations précédentes, qui s'appuyaient sur des données de 2000.

Définitions

19. Les nouvelles estimations et tendances mondiales sont présentées selon trois catégories: les enfants économiquement actifs, les enfants dont le travail est à abolir et les enfants effectuant un travail dangereux. Ces catégories sont expliquées ci-dessous ⁴.

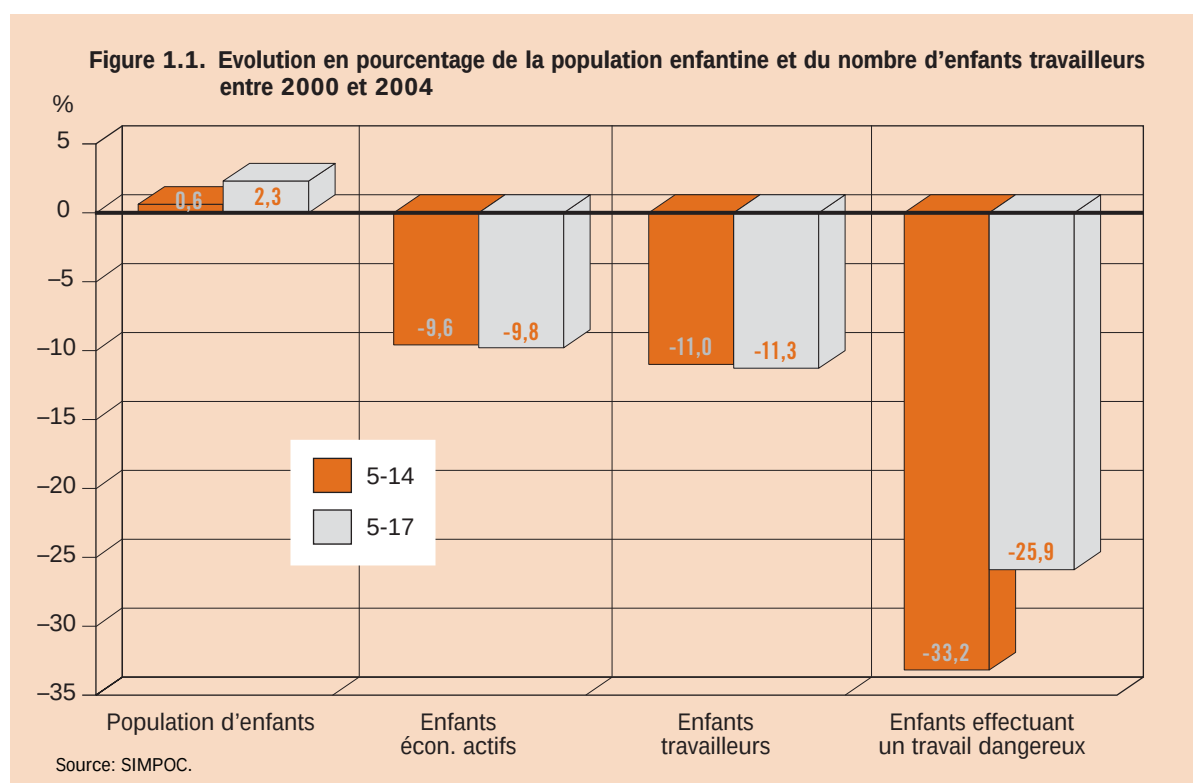
20. L'«activité économique» englobe la plupart des activités productives exercées par les enfants, qu'elles soient marchandes ou non, rémunérées ou non, pour quelques heures ou à plein temps, à titre occasionnel ou régulier, sous une forme légale ou illégale; elle exclut les tâches confiées aux enfants dans leur famille et les activités scolaires. Pour être recensé comme économiquement actif, un enfant doit avoir travaillé au moins une heure à un jour quelconque de la semaine de référence, un «enfant économiquement actif» relève plus de la statistique que du droit.

21. La notion de «travail des enfants à abolir» vise les «enfants dont le travail est à abolir». C'est une

notion plus étroite que celle d'«enfants économiquement actifs» puisqu'elle exclut les enfants âgés de 12 ans ou plus qui ne sont employés que quelques heures par semaine à des tâches légères autorisées et les enfants âgés de 15 ans ou plus qui accomplissent un travail non répertorié comme étant «dangereux». La notion de «travail des enfants à abolir» est fondée sur la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, qui représente la définition de l'âge minimum la plus complète et celle qui fait le plus autorité au niveau international pour l'admission à un emploi ou à un travail, c'est-à-dire à une «activité économique».

22. On entend par «travail dangereux» toute activité ou occupation qui, de par sa nature ou son type, se traduit directement ou indirectement par des effets dommageables pour la sécurité, la santé (physique ou mentale) et le développement moral de l'enfant. Le danger peut également être induit par une charge de travail excessive, par les rigueurs physiques associées à la tâche, ou par l'intensité du travail – durée ou nombre d'heures –, même lorsque l'activité ou l'occupation est réputée non dangereuse ou «sûre». La liste de ces formes de travail doit être établie au niveau national à l'issue de consultations tripartites.

4. Voir IPEC: *Every child counts*, op. cit, pp. 29-34.



Principaux résultats

23. Le tableau 1.1 et la figure 1.1 présentent un aperçu des principaux résultats, ventilés par groupe d'âge et par catégorie de travail. Le travail dangereux est une sous-catégorie du travail des enfants à abolir, lequel est lui-même une sous-catégorie de l'activité économique.

24. Il ressort des nouvelles estimations qu'il y avait en 2004 environ 317 millions d'enfants économiquement actifs âgés de 5 à 17 ans, dont 218 millions que l'on pouvait considérer comme des enfants dont le travail est à abolir. Parmi ces derniers, 126 millions effectuaient un travail dangereux. Pour la tranche plus étroite du groupe des 5 à 14 ans, on obtient, par correspondance, les chiffres suivants: 191 millions d'enfants économiquement actifs, 166 millions d'enfants dont le travail est à abolir et 74 millions d'enfants effectuant un travail dangereux. Le nombre d'enfants dont le travail est à abolir pour les deux classes d'âge a diminué de 11 pour cent en quatre ans, entre 2000 et 2004. Le recul a toutefois été beaucoup plus prononcé pour les enfants affectés à un travail dangereux, de 26 pour cent chez les 5-17 ans, et surtout de 33 pour cent chez les 5-14 ans.

25. Le taux d'incidence du travail des enfants à abolir (pourcentage d'enfants au travail) en 2004 est

estimé à 13,9 pour cent dans la classe des 5-17 ans, contre 16 pour cent en 2000. La proportion de filles dans ce groupe est restée stable.

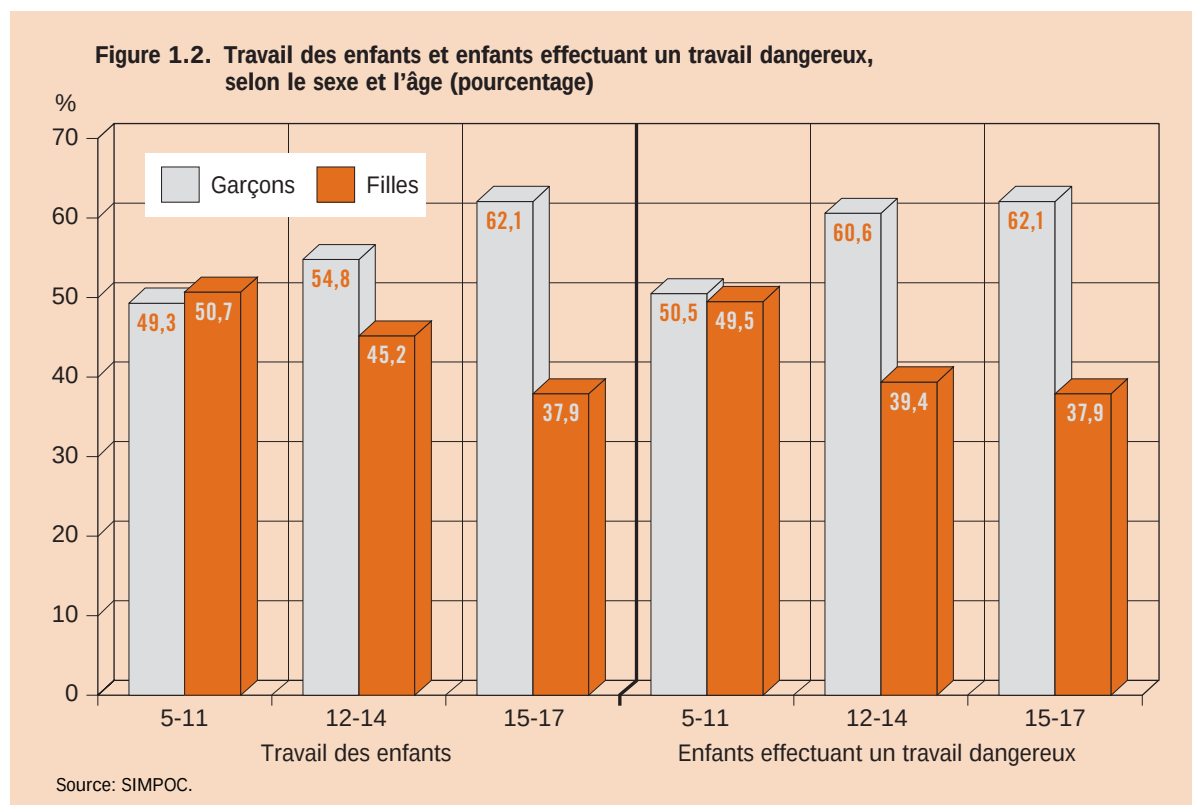
26. Le tableau global est donc extrêmement encourageant: *d'une part, le travail des enfants est en recul; d'autre part, plus le travail est préjudiciable et plus les enfants sont vulnérables, et plus le recul est marqué.*

Le travail des enfants selon le sexe

27. Il n'y a pas eu de grand changement ces quatre dernières années en ce qui concerne la répartition des enfants qui travaillent selon le sexe (voir figure 1.2). Les garçons demeurent plus exposés que les filles, notamment aux tâches de nature dangereuse. L'écart se creuse avec l'âge.

Le travail des enfants par secteur d'activité

28. L'indicateur relatif à l'emploi par secteur implique une répartition en trois grands groupes: l'agriculture, l'industrie et les services (figure 1.3). Il est fondé sur les éditions 2 (1968) et 3 (1989) de la Classification internationale type par industrie de



toutes les branches d'activité économique. Le secteur agricole comprend l'agriculture proprement dite, la chasse, la sylviculture et la pêche. Le secteur de l'industrie comprend les industries extractives, les entreprises manufacturières, la construction et les services publics (électricité, gaz et eau). Le secteur des services englobe le commerce de gros et de détail, la restauration et l'hôtellerie, les transports, les services d'entreposage et de communications, les finances, l'assurance, l'immobilier et les services aux entreprises, ainsi que les services collectifs, sociaux et personnels.

Tendances régionales

29. Les nouvelles estimations permettent d'effectuer une ventilation régionale pour le groupe des 5-14 ans (tableau 1.2 et figure 1.4). Le taux d'activité économique des 5-14 ans a reculé dans toutes les régions. Toutefois, la dynamique sous-jacente est variable. Dans la région Amérique latine et Caraïbes, le recul a été particulièrement marqué. Le nombre d'enfants économiquement actifs a en effet diminué des deux tiers en quatre ans, et le taux d'activité a chuté encore plus. Le taux d'activité enregistré dernièrement, de 5,1 pour cent, met la région à égalité

avec la catégorie dite «Autres régions», groupe hétérogène comprenant les pays développés, les économies en transition et la région en développement du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, loin devant l'Asie et le Pacifique, d'une part, et l'Afrique subsaharienne, d'autre part, où les baisses ont été beaucoup plus modestes.

30. En Afrique subsaharienne, région où le taux d'incidence du travail des enfants est le plus élevé,

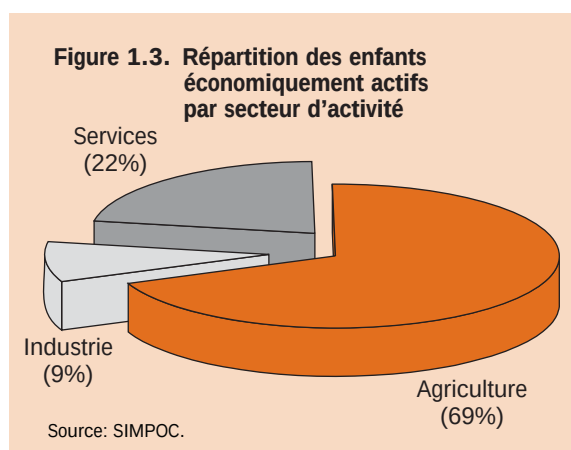
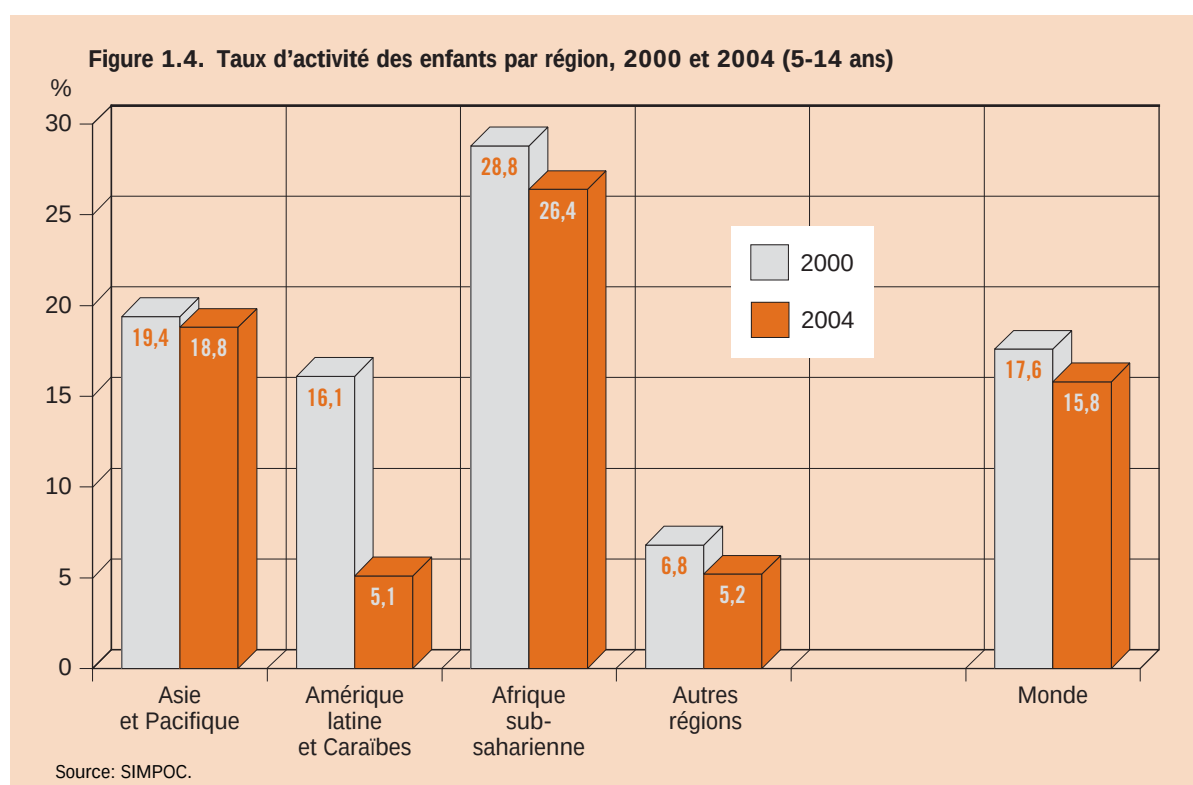


Tableau 1.2. Evolution globale de l'activité économique des enfants par région, 2000 et 2004 (5-14 ans)

Région	Population enfantine (millions)		Enfants économiquement actifs (millions)		Taux d'activité (%)	
	2000	2004	2000	2004	2000	2004
Asie et Pacifique	655,1	650,0	127,3	122,3	19,4	18,8
Amérique latine et Caraïbes	108,1	111,0	17,4	5,7	16,1	5,1
Afrique subsaharienne	166,8	186,8	48,0	49,3	28,8	26,4
Autres régions	269,3	258,8	18,3	13,4	6,8	5,2
Monde	1 199,3	1 206,6	211,0	190,7	17,6	15,8

Source: SIMPOC.



le léger fléchissement du taux d'activité économique, tombé de 28,8 à 26,4 pour cent, n'a pas été causé par une diminution du nombre d'enfants économiquement actifs, puisque ce nombre a en fait un peu augmenté. Cela s'explique par un taux de croissance démographique extrêmement élevé. Les difficultés auxquelles est confrontée la région font l'objet d'une discussion dans la partie III du présent rapport.

31. Dans la région Asie et Pacifique, on observe à la fois une diminution de la population enfantine et du nombre d'enfants économiquement actifs, mais seulement une très légère baisse des taux d'activité. En leur état actuel, les données disponibles ne per-

mettent pas de faire une ventilation pour la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord ni pour les pays industrialisés. Et l'on n'a pas non plus recueilli de nouvelles données pour les pires formes caractérisées du travail des enfants.

Résumé

32. Le nombre d'enfants des deux sexes qui travaillent diminue depuis quatre ans dans les trois catégories – en valeur absolue et en valeur relative – et dans toutes les classes d'âge. On constate deux tendances:

la baisse qualitative du travail des enfants (plus les enfants sont jeunes et vulnérables, plus le travail présente de risques et plus la baisse est forte), et les énormes baisses enregistrées dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes, qui se retrouve à égalité avec certaines économies développées ou en transition.

33. La diminution, dans une proportion d'un tiers, du nombre d'enfants de 5-14 ans astreints à un travail dangereux donne des raisons d'être optimiste: si cette baisse se maintenait au même rythme au cours de la prochaine décennie, l'élimination des pires formes du travail des enfants d'ici à 2016 pourrait se concevoir.

Il ressort des données que l'on atteint un seuil critique dans l'élimination du travail des enfants.

34. Il est trop tôt pour avancer des explications à ce recul général. Ce qui apparaît clairement, c'est que la communauté internationale s'active de plus en plus à éliminer le travail des enfants et que les pouvoirs publics prennent des mesures pour diminuer le nombre d'enfants qui travaillent. En témoignent l'augmentation du nombre de pays qui ratifient les conventions de l'OIT et les efforts continus engagés dans le monde aux niveaux national et international contre le travail des enfants.

L'action au niveau national

Progrès réalisés

Importance de la cohérence des politiques

35. Les exemples qui suivent montrent que ce sont les choix politiques faits par les gouvernements plus que le niveau de pauvreté qui expliquent pourquoi certains pays ont atteint un seuil critique dans la mise en place d'un système éducatif universel et, avec lui, dans l'élimination du travail des enfants.

Pauvreté, éducation et étendue du travail des enfants

36. Dans beaucoup de pays, il est difficile d'avoir une estimation directe du travail des enfants. Les taux de scolarisation et de pauvreté apportent toutefois des indications indirectes ou de substitution sur le phénomène. La scolarisation oblige à limiter les heures de travail ainsi qu'à restreindre les formes du travail et les conditions dans lesquelles il est exercé. Une scolarisation à plein temps est le plus souvent incompatible avec les pires formes du travail des enfants. La mise en place, pays après pays, d'un système universel de scolarité jusqu'à l'âge de 14 ans a marqué le début d'un recul effectif du travail des enfants⁵. Et ce qui a joué dans ce cas, c'est plus l'engagement de l'Etat que le niveau des revenus⁶. De même, le travail des enfants recule quand le produit intérieur brut (PIB) par habitant augmente – tendance observée depuis longtemps et présente aujourd'hui dans des pays à faible revenu⁷. La proportion d'enfants âgés de 10 à 14 ans qui travaillent est extrêmement élevée, comprise entre 30 et 60 pour cent, dans les pays où le revenu par habitant ne dépasse pas 500 dollars. Elle tombe rapidement à 10-30 pour cent dans les pays où les revenus se situent dans une fourchette de 500 à 1 000 dollars. Cette corrélation apparaît moins marquée ensuite, dès lors qu'interviennent des facteurs culturels. Le meilleur indicateur du travail des enfants se révèle être la structure de la production d'un pays: plus la part de l'agriculture dans le PIB est importante, plus le travail des

enfants est répandu⁸. Au moment de l'adoption de la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, la Conférence internationale du Travail a reconnu que les efforts menés pour mettre fin au travail des enfants donnent les meilleurs résultats quand sont prises en parallèle des mesures de lutte contre la pauvreté et de promotion de l'éducation pour renforcer l'adoption et l'application de règlements dans des secteurs choisis.

Exemples de cas observés en Asie de l'Est et du Sud-Est

37. Pour illustrer ce qu'il est possible de faire pour éliminer la pauvreté, le mieux est peut-être de rappeler ce qui a été accompli au cours des quatre dernières décennies en Asie de l'Est et du Sud-Est. Cette région a vu des pays comme la Malaisie, plus pauvre que le Ghana lors de son indépendance en 1957, connaître un véritable décollage économique, à tel point que le nombre de déshérités gagnant 1 dollar par jour est aujourd'hui pratiquement nul et que l'éducation pour tous est devenue réalité. On trouvera ci-après plusieurs exemples de pays de la région où la volonté politique de réduire la pauvreté et de développer l'éducation a sensiblement contribué à éliminer le travail des enfants.

République de Corée

38. En une génération, depuis son indépendance en 1945, la République de Corée, pays alors extrêmement pauvre caractérisé par un faible taux de scolarisation, a réussi à mettre en place un système d'éducation de masse. La scolarité obligatoire a été instaurée en 1948, d'une durée de six ans, puis de neuf ans. De 1955 à 1970, la priorité a été donnée à l'enseignement primaire et, à la fin des années soixante-dix, 99 pour cent des enfants étaient inscrits à l'école élémentaire⁹.

39. La croissance économique remarquable que connaît la République de Corée a commencé au début

5. M. Weiner: *The child and the State in India: Child labor and education policy in comparative perspective* (Princeton, NJ, Princeton University Press, 1991), p. 156.

6. *Ibid.*, p. 4.

7. Voir G. Betcherman et coll.: *Child labor, education, and children's rights*, Social Protection Discussion Paper Series, n° 0412 (Washington, DC, Banque mondiale, juillet 2004), pp 12-13.

8. P. Fallon et Z. Tzannatos: *Child labor: Issues and directions for the World Bank* (Washington, DC, Banque mondiale, 1998), p. 3.

9. Weiner, *op. cit.*, p. 171.

des années soixante – un taux de 6,6 pour cent par an a été enregistré de 1965 à 1985 et le revenu par habitant a grimpé de 83 dollars en 1961 à 2 150 dollars en 1985. Cette croissance a été accompagnée et facilitée par l'expansion du système éducatif¹⁰. À partir de 1965, une plus grande attention a été portée au développement de l'enseignement secondaire, et c'est ce mouvement qui a aidé à engager le pays dans une phase de croissance économique spectaculaire.

40. Par ailleurs, le fait de se concentrer sur l'enseignement élémentaire et non sur l'enseignement supérieur a eu pour conséquence importante qu'un nombre croissant de filles ont suivi des études, ce qui a stabilisé la population d'âge scolaire. Grâce à cela, il a été possible d'affecter davantage de ressources à l'amélioration de la qualité de l'enseignement. Cette démarche progressive – d'un système éducatif bâti une pierre après l'autre – a été suivie sur une longue durée et a porté ses fruits¹¹.

Malaisie

41. La Malaisie a réussi à réduire radicalement le taux de pauvreté et à diminuer les inégalités de revenus et de niveau d'éducation tout en enregistrant une rapide croissance économique et en maintenant l'harmonie raciale.

42. Lors de son indépendance en 1957, la Malaisie était une société profondément divisée entre les classes urbaines et rurales et caractérisée dans le domaine de l'éducation par d'énormes fossés qui reflétaient les clivages raciaux. Les plans de développement successifs ont mis l'accent sur l'essor des campagnes et sur des programmes d'action positive destinés aux pauvres pour combler le fossé entre les races. Dans les années soixante, un enseignement de neuf ans est devenu obligatoire et, dans les années quatre-vingt, l'enseignement primaire pour tous était une réalité à l'instar de la parité entre les sexes. À partir du milieu des années quatre-vingt-dix, le taux de scolarisation dans le secondaire s'est envolé, pour atteindre 70 pour cent en 2002. Les progrès économiques de la Malaisie ont été favorisés par la taille relativement petite de son territoire et par des taux de croissance démographique annuels tournant autour de 2 pour cent.

Thaïlande

43. La Thaïlande a été en 1992 un des premiers pays à adhérer à l'IPEC. En 1994, l'IPEC a aidé le gouvernement à créer un comité directeur national pour répondre au problème du travail des enfants sous l'égide de ce qui est aujourd'hui le ministère du Travail et de la Sécurité sociale. En outre, l'IPEC a réussi à établir un lien avec plus de 170 organismes, mais il en soutient directement moins de 50.

44. L'IPEC a contribué à d'importants changements de la législation et de la politique de la Thaïlande au cours de ses dix premières années d'existence, dont la loi sur la prévention et l'élimination de la prostitution (1997), la loi sur la protection de la main-d'œuvre (1998), qui ont fait passer de 13 à 15 ans l'âge minimum requis pour travailler, et la loi sur l'éducation nationale (1999).

45. Le travail des enfants avait commencé à fortement reculer lorsque la Thaïlande a adhéré à l'IPEC en 1992, la proportion de travailleurs enfants étant tombée à environ 5 pour cent en 1989¹². Cette tendance à la baisse s'explique par les progrès rapides accomplis aux plans économique et de l'éducation. Elle est poursuivie dans les années quatre-vingt-dix malgré le début de la crise économique en 1997, de sorte que la proportion d'enfants de moins de 15 ans au travail n'était plus que d'environ 1 pour cent en 2000.

46. Un facteur important a favorisé ce recul régulier du travail des enfants, à savoir le ferme engagement pris en 1992 par le Premier ministre, le premier à avoir été démocratiquement élu au terme d'une période de régime militaire, d'en finir avec le travail des enfants et leur exploitation sexuelle. L'année suivante a été marquée par un autre événement de taille, la promotion de l'agence gouvernementale chargée du travail des enfants en un ministère du Travail et de la Sécurité sociale à part entière. En dépit de la crise économique, la durée de la scolarité obligatoire a été portée en 1999 de six à neuf ans à compter de l'âge de 7 ans. L'enseignement primaire pour tous est une réalité depuis 1999. Le gouvernement se démène pour atteindre son dernier objectif, qui est de porter à douze ans la durée des études obligatoires comme le stipule la nouvelle Constitution adoptée en 1997. En conséquence, le nombre d'inscriptions a nettement augmenté dans les établissements primaires comme dans ceux du premier cycle du secondaire.

47. Depuis 2001, la réponse du pays au problème du travail des enfants est étroitement liée à certains aspects du commerce et est centrée sur plusieurs des

10. *Ibid.*

11. K. Tomasevski: *Education denied: Costs and remedies* (Londres, Zed Books, 2003), p. 23.

12. S. Ptanawanit et coll.: *A review of IPEC's contribution to national efforts to combat child labour in Thailand: 1992-2002* (Bangkok, BIT, 2005), p. 32.

Encadré 1.1 Lutte contre le travail des enfants en Turquie

La protection des enfants contre l'exploitation fait partie des priorités du programme politique du pays depuis la naissance de la République de Turquie en 1923. La Turquie a été un des premiers pays à adhérer à l'IPEC en 1992 et a ratifié les deux conventions fondamentales sur le travail des enfants. Dans le cadre de l'IPEC, plus de 100 programmes d'action ont été exécutés avec des partenaires du pays. Les stratégies suivies par l'IPEC en Turquie ont évolué, sur la base d'une meilleure connaissance des choses, vers une sensibilisation des responsables et le développement des capacités administratives des partenaires clés. L'IPEC a également élaboré des modèles d'intervention qui ont fait leurs preuves et a veillé à ce qu'ils soient adoptés par les organisations partenaires, y compris d'autres agences des Nations Unies comme l'UNICEF, le PNUD et le FNUAP. Enfin, l'IPEC a aidé à mettre sur pied des mécanismes de coordination comme le Groupe consultatif de l'Assemblée nationale et des comités d'action au niveau des gouvernements locaux. En 2002, la Turquie s'est donné pour objectif d'éliminer les pires formes du travail des enfants en dix ans.

La Turquie affiche un net recul du travail des enfants depuis quelques années. Alors qu'environ un million d'enfants avaient une activité économique en 1994, leur nombre a considérablement diminué depuis pour s'établir à un demi-million en 1999 – soit une baisse de 50 pour cent en cinq ans. Celle-ci a été attribuable à une conjugaison de facteurs, dont l'allongement, en 1997, de cinq à huit ans de la durée de la scolarité obligatoire pour le groupe des 6-14 ans, ainsi qu'une amélioration du degré de sensibilisation et des capacités après dix ans d'expérience de l'IPEC. L'engagement pris par le gouvernement d'éliminer le travail des enfants a été inscrit à son huitième Plan de développement quinquennal (2001-2005), dans lequel est aussi affirmée la volonté de donner une éducation à tous les garçons et filles de moins de 14 ans. Le plan prévoit aussi l'élimination de la pauvreté en tant que facteur qui contribue le plus au travail des enfants.

Source: Projet de l'IPEC sur la lutte contre le travail des enfants en Turquie. Appui à la politique nationale et aux programmes visant à éliminer les pires formes de travail des enfants dans un délai donné (2004-2006).

pires formes de ce fléau, comme l'exploitation sexuelle commerciale et la traite des enfants, phénomènes qui persistent alors que les inquiétudes grandissent au sujet des enfants qui se livrent à des activités illicites en rapport avec le commerce de stupéfiants.

Chine

48. Il y a en Chine 350 millions d'enfants, soit 20 pour cent du total mondial. On possède peu de statistiques fiables sur les évolutions du travail des enfants en Chine et les informations existantes sur la réduction de la pauvreté et le développement de l'éducation constituent autant d'indications précieuses. Au cours des vingt-cinq dernières années, la Chine a sorti de la pauvreté plus de personnes et scolarisé plus d'enfants que nul autre pays. Il y a donc tout lieu de penser que ces mutations ont eu des effets très marqués sur le travail des enfants.

49. Les progrès constatés dans le monde concernant la diminution du niveau de pauvreté extrême au cours des deux dernières décennies ont été accomplis, pour la plupart, en Chine¹³ et le pays a affiché des taux de croissance annuelle moyens supérieurs à 10 pour cent dans les années quatre-vingt-dix¹⁴. La Chine a considérablement réduit la pauvreté de masse – dans une proportion sans précédent¹⁵ – grâce à des réformes ciblées de l'Etat et à une croissance économique accélérée. Si l'on prend pour base, comme le fait la Banque mondiale, un revenu de 1 dollar par jour, on estime que le nombre de pauvres est tombé de quelque 490 millions en 1981 à 88 millions en 2002, et que la proportion de personnes en situation de pauvreté extrême a reculé de 49 à 6,9 pour cent¹⁶. Ces baisses sont survenues, environ pour moitié, dans la première partie des années quatre-vingt, lorsque la Chine a pris ses premières grandes mesures de libéralisation de son économie rurale¹⁷. Les réformes engagées par le pays ont commencé dans le secteur de l'agriculture¹⁸. Comme

13. J. Wolfensohn et F. Bourguignon: *Development and poverty reduction: Looking back, looking ahead* (Washington, DC, Banque mondiale, 2004), p. 17.

14. J. E. Stiglitz: *La grande désillusion* (Paris, Fayard, 2002), p. 293.

15. *Ibid.*

16. Wang Sangui, Li Zhou et Ren Yanshun: *The 8-7 national poverty reduction program in China – The national strategy and its impact* (Washington, DC, Banque mondiale, 2004), p. 3.

17. Wolfensohn et Bourguignon, *op. cit.*, p. 17.

18. Stiglitz, *op. cit.*, p. 293.

Encadré 1.2 La lutte contre le travail des enfants en Chine

La Chine a ratifié la convention n° 138 en 1999 et la convention n° 182 en 2002. Les nouvelles règles entrées en vigueur le 1^{er} décembre 2002 interdisent d'embaucher des enfants de moins de 16 ans. Toute infraction est passible d'une amende et les employeurs ont pour obligation de vérifier l'âge des travailleurs.

D'autres faits témoignent de l'attention croissante que la Chine veut porter au problème du travail des enfants. Lorsque le Comité des Nations Unies chargé des droits de l'enfant a examiné en septembre 2005¹ le deuxième rapport de la Chine, la nécessité de mesures de protection particulières a été officiellement reconnue pour certains enfants, dont les enfants des rues, les enfants de migrants et les enfants exposés aux réseaux de trafiquants. La protection des enfants présente encore pour la Chine des difficultés multiples à cause des disparités observées entre les zones urbaines et rurales, et à cause aussi de traditions culturelles qui avantagent les garçons au détriment des filles.

La proportion d'enfants qui travaillent étant peu élevée, toute la difficulté est de dépister les poches isolées de cas qui subsistent. Il est un groupe qui bénéficie d'une attention accrue, celui des enfants de travailleurs migrants livrés à eux-mêmes avec des membres de leur famille, ou des enfants qui vivent avec leurs parents dans les villes mais qui n'ont pas toujours accès à l'éducation. De plus, le problème du travail des enfants risque de s'étendre avec l'essor accéléré des industries à forte intensité de main-d'œuvre.

L'IPEC est actif dans la province du Yunnan depuis 2000 dans le cadre du projet sous-régional de lutte contre la traite des femmes et des enfants. Il a lancé en 2004 un nouveau projet pour prévenir la traite des filles et des jeunes femmes à l'intérieur du territoire. La Chine était présente au premier cours régional de renforcement des capacités qui concernait le recueil de données sur le travail des enfants et qui était organisé par le BIT en novembre 2004 à Bangkok en parallèle avec le projet de recherche interorganisations ayant pour thème «Comprendre le travail des enfants». Ces activités illustrent le fait que la Chine se soucie chaque jour davantage de tirer les enseignements des expériences menées à l'étranger.

1. Remarques liminaires de l'ambassadeur Sha Zukang lors de l'examen du deuxième rapport périodique de la République populaire de Chine sur l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant (19 sept. 2005).

la pauvreté en Chine était essentiellement un phénomène du monde rural, la croissance obtenue dans les campagnes a beaucoup aidé à réduire les niveaux de pauvreté. Quand la croissance économique dans les campagnes a ralenti durant la deuxième moitié des années quatre-vingt et la fin des années quatre-vingt-dix, la Chine a progressé moins rapidement dans son combat contre la pauvreté et on a assisté parallèlement à un creusement des inégalités¹⁹.

50. La Chine a également connu une forte expansion de son système éducatif, ayant presque atteint son objectif de l'enseignement primaire universel (EPU), malgré un nombre d'enfants à scolariser sans égal dans le monde, dont 80 pour cent dans les zones rurales²⁰. En 1949, seuls 25 pour cent des enfants, environ, fréquentaient l'école primaire. En 1982, ils étaient 93 pour cent à faire des études primaires et 70 pour cent finissaient le premier cycle, dont la grande majorité entraînait ensuite au collège²¹. Dès que la croissance

économique a commencé à ralentir, au milieu des années quatre-vingt, la Chine s'est lancée dans des réformes du système éducatif qui ont activé les efforts de longue haleine²² visant à réaliser l'EPU. En 1986, elle a promulgué la loi sur les études obligatoires. Cette nouvelle loi allongeait la durée de l'enseignement de base en y ajoutant trois ans de collège, décentralisait le financement et la structure administrative de l'enseignement, diversifiait le cursus au lycée et introduisait pour la première fois des éléments du marché dans la gestion du système²³.

51. En conséquence, la Chine a aisément atteint son objectif, qui était que, en l'an 2000, pratiquement tous les enfants fassent au moins cinq années d'études primaires. Le pourcentage net moyen de scolarisation primaire était de 98,9 pour cent en 1998 et seulement trois provinces enregistraient un taux inférieur à 95 pour cent. Le taux d'abandon moyen au niveau primaire tourne autour de 1 pour cent²⁴.

19. Wang Sangui, *op. cit.*, pp. 7-8.

20. C. Colclough et K. Lewin: *Educating all the children: Strategies for primary schooling in the South* (Oxford, Clarendon, 1993), p. 84.

21. Weiner, *op. cit.*, p. 162.

22. Ces efforts remontent à 1949. L'objectif de l'EPU avait tout d'abord été fixé pour 1962.

23. X. Liang: *China: Challenges of secondary education* (Washington, DC, Banque mondiale, 2001), p. 11.

24. *Ibid.*

52. Parallèlement, la Chine a bien avancé dans la mise en œuvre de sa politique visant une scolarité obligatoire de neuf ans, même si des problèmes subsistent. Les inégalités entre régions ainsi qu'entre zones urbaines et milieu rural demeurent; l'éducation des minorités ethniques représente aussi un défi. Par ailleurs, la qualité de l'enseignement varie énormément²⁵. Un élément important de la stratégie chinoise consiste à interdire l'embauche d'enfants qui n'ont pas fait neuf années d'études. Cette obligation constitue probablement un cas unique parmi les pays en développement²⁶.

53. La Chine a réussi le pari de l'instruction pour tous à un coût moindre que la plupart des autres pays²⁷ grâce à un ralentissement de sa croissance démographique (0,9 pour cent en moyenne dans les années quatre-vingt-dix) et à des réformes du marché. En outre, les réformes du système éducatif se sont inscrites dès le début des années quatre-vingt dans le cadre de réformes socio-économiques beaucoup plus larges. Une génération plus tard, celles-ci ont eu d'énormes répercussions s'agissant de la réduction de la pauvreté, de l'instruction universelle et du travail des enfants. Ainsi, la proportion d'enfants de 10 à 14 ans qui travaillent a diminué régulièrement, tombant de 48 pour cent en 1950 à 12 pour cent en 1995. La plus forte baisse s'est produite dans les années quatre-vingt, au moment du décollage économique du pays²⁸.

Brésil

54. Au Brésil, l'industrialisation est allée de pair, comme en Grande-Bretagne, avec le travail des enfants. A la fin du XIX^e siècle, par exemple, 15 pour cent des travailleurs des établissements industriels de São Paulo étaient des enfants et des adolescents. En 1920, les enfants représentaient 40 pour cent de la main-d'œuvre du secteur textile dans cet Etat²⁹.

55. Malgré les transformations structurelles survenues dans l'économie à l'époque moderne, le travail des enfants est demeuré une caractéristique importante du marché du travail et s'est même intensifié dans les années quatre-vingt. Cette évolution a été associée à une forte poussée démographique – avec des

taux moyens d'environ 2,2 pour cent par an de 1970 à 1990. En 1992, le groupe des 5-17 ans constituait 29 pour cent de la population.

56. Cette montée du travail des enfants dans les années quatre-vingt, et en particulier l'apparition du phénomène très visible des enfants des rues, a commencé à éveiller l'attention de la planète et à mobiliser des ONG et des organisations internationales comme l'OIT et l'UNICEF. Par ailleurs, le pays était mûr pour agir, après le retour à la démocratie et l'adoption d'une nouvelle Constitution en 1988, suivis par la promulgation de la loi sur les enfants et les adolescents en 1990. Ce texte, qui comprenait 10 articles relatifs au travail des enfants, disait clairement que travail des enfants et droit à l'éducation sont incompatibles. L'adoption de cette loi a aussi abouti à la création de «conseils tutélaires des droits de l'enfant et de l'adolescent» qui sont chargés d'aider les enfants dont les droits ont été violés et de suivre l'application effective des normes relatives aux droits de l'enfant. Au niveau local, des commissions municipales ont été créées pour superviser les services offerts aux enfants. Ces commissions, avec leur organisme de tutelle, le Conseil national des droits de l'enfant et de l'adolescent, ont de multiples fonctions: elles jouent le rôle d'enceintes ouvertes à tous où les problèmes posés par le travail des enfants peuvent être débattus et soumis à l'attention des pouvoirs publics, elles font connaître les nouvelles solutions trouvées, par exemple, pour favoriser la scolarisation des enfants des rues, ou bien elles veillent à ce que le bien-être des enfants soit préservé.

57. C'est dans ce contexte que le Brésil a adhéré à l'IPEC en 1992. C'est l'un des six premiers participants. Pendant la décennie qui a suivi, la transformation a été très marquée. Le taux d'activité des 10 à 17 ans a diminué de 36,4 pour cent de 1992 à 2004 (de 7 579 126 à 4 814 612). La diminution a été encore plus marquée pour les enfants de 5 à 9 ans: 60,9 pour cent. En 1992, pas moins de 636 248 enfants travaillaient; ils n'étaient plus que 248 594 en 2004³⁰.

58. De nombreux facteurs expliquent le recul du travail des enfants depuis le milieu des années quatre-vingt-dix. La forte mobilisation sociale observée au Brésil en est l'une des raisons. Au niveau local comme au niveau national, un certain nombre

25. *Ibid.*, p. 12.

26. Colclough et Lewin, *op. cit.*, p. 89.

27. Voir Liang, *op. cit.*, pp. 15-16. La Chine a consacré à peine plus de 2 pour cent de son PNB à l'éducation alors que la moyenne mondiale pour les pays les moins développés est de 3,9 pour cent. Toutefois, le 11^e Plan quinquennal (2006-2010) prévoit de consacrer 4 pour cent du PIB à l'éducation.

28. Voir K. Basu: «Child labor: Cause, consequence, and cure, with remarks on international labor standards», *Journal of Economic Literature* (Nashville), vol. 37, n° 3, sept. 1999, pp. 1086-1087. Basu a utilisé les données du BIT (1996).

29. BIT: *Boas práticas de combate ao trabalho infantil: os 10 anos do Ipec no Brasil* (Brasília, 2003).

30. BIT: *O Brasil sem trabalho infantil! Quando? Projeção de estimativas de erradicação do trabalho infantil com base em dados de 1992-2003* (Brasília, 2005).

d'ONG mettent en œuvre des programmes qui visent à combattre la pauvreté, à améliorer le niveau de vie (y compris les conditions d'hygiène, de santé et d'instruction) et à promouvoir les droits fondamentaux. Certaines actions novatrices ont eu un énorme succès, par exemple la mobilisation des milieux d'affaires et des municipalités, visés par deux programmes de la Fondation Abrinq («Entreprises amies des enfants» et «Maires amis des enfants»). La mobilisation des organes et professionnels des médias par l'ANDI (Agence de presse pour les droits de l'enfant) mérite aussi d'être mentionnée car elle a donné une notoriété sans précédent au mouvement de défense des droits de l'enfant au Brésil. Les syndicats ont aussi joué un rôle clé. Ils ont changé radicalement d'approche vis-à-vis du travail des enfants en lançant un vaste programme de sensibilisation à base de cours, séminaires, publications, campagnes et enquêtes qui a beaucoup contribué à l'étude d'alternatives au travail des enfants (par exemple, mobilisation de la société et des autorités locales pour examiner les possibilités pouvant être offertes aux enfants qui travaillent dans l'industrie de la chaussure à Franca dans l'Etat de São Paulo). Ce qui a été déterminant, c'est l'établissement d'une structure quadripartite unique en son genre, le Forum national pour la prévention et l'éradication du travail des enfants, créé à la fin de 1994, en tant qu'instance permanente dans laquelle les acteurs sociaux peuvent se mettre d'accord et discuter des politiques et problèmes relatifs au travail des enfants et à l'emploi des jeunes. La nouvelle Constitution a rendu obligatoire une durée d'études de huit ans, durée portée à neuf ans en février 2006. Dès le milieu des années quatre-vingt-dix, le nombre d'inscriptions dans les écoles primaires a commencé à progresser nettement dans les régions les plus pauvres – nord, nord-est et centre-est – grâce à une forte volonté des pouvoirs publics dans le cadre du programme «Tous les enfants à l'école» appuyé à la fois par des programmes d'aide financière aux familles pauvres ayant des enfants d'âge scolaire³¹ et par le programme novateur d'éradication du travail des enfants (PETI) créé en 1996 qui a déjà bénéficié à plus d'un million d'enfants de 9 à 15 ans³². En 1999, le taux net d'inscription des 7-14 ans s'établissait à 96 pour cent, contre 86 pour cent en 1991, et, en 2004, seuls 2,9 pour cent des enfants n'étaient pas scolarisés. L'objectif d'un enseignement primaire pour tous était pratiquement atteint. Il en a résulté

une forte demande dans le secteur de l'enseignement secondaire, où le nombre d'inscriptions a progressé de 10 pour cent par an à compter de 1995, progression probablement sans équivalent dans aucun autre pays.

Pour récapituler: de l'importance des politiques adoptées

59. L'élimination du travail des enfants et la réduction de la pauvreté par le développement économique vont de pair, mais cette relation n'est pas automatique. Les choix politiques comptent et ils doivent être cohérents. L'élimination du travail des enfants s'accélère lorsque les stratégies adoptées offrent de nouvelles chances aux populations déshéritées³³. Lorsque, par exemple, les actions de développement sont centrées sur la réduction de la pauvreté rurale, que la durée des études obligatoires est progressivement allongée, et que les instances gouvernementales, les employeurs, les syndicats et d'autres conjuguent leurs forces pour faire respecter les lois sur l'âge minimum et pour créer des débouchés qui évitent aux enfants de commencer à travailler prématurément, notamment dans des conditions dangereuses pour eux, c'est que le combat contre le travail des enfants porte ses fruits.

60. Ces exemples de l'Asie et du Brésil confortent l'idée selon laquelle la réduction de la pauvreté et l'enseignement de masse sont des conditions que les pays doivent impérativement remplir pour atteindre un seuil critique dans l'élimination du travail des enfants. Et si le Brésil et la Chine ont réussi à franchir ce pas historique, d'autres peuvent assurément y arriver.

Progrès relatifs à la ratification et à l'application des normes

61. Un aspect important de la situation générale concerne les progrès accomplis par rapport aux normes de l'OIT. S'agissant de l'établissement de normes applicables au travail des enfants, il est clair que 1999 a constitué une année charnière. L'adoption, cette année-là, de la convention n° 182 sur les pires formes de travail des enfants a déclenché des réactions en chaîne de la part des Etats Membres, qui se sont engagés non seulement à agir pour éliminer les pires formes de travail des enfants, mais aussi à lutter contre le travail des enfants

31. Le programme Bolsa Escola (1995) et, depuis 2003, le programme Bolsa Familia qui, en février 2006, avaient déjà bénéficié à 13 363 210 enfants.

32. Les familles ne reçoivent ces allocations mensuelles que si tous les enfants sont inscrits à l'école et participent aux activités postsecondaires (sports, arts, danse, musique, etc.).

33. G. Wood: «Staying secure, staying poor: The 'Faustian bargain'», *World Development* (Oxford), vol. 31, n° 3 (mars 2003), p. 459.

en général. Cette volonté s'est concrétisée de la manière la plus patente par le nombre sans précédent de pays qui ont ratifié au cours des années suivantes à la fois la convention n° 182 et la convention n° 138 sur l'âge minimum. Le nombre de ratifications s'élève à 156 pour la convention n° 182, et la convention n° 138 a quant à elle été ratifiée par 73 Etats depuis 1999, pour un total de 141, contre 68 ratifications entre 1973 et 1999. En fait, le rythme des ratifications de la convention n° 138 avait déjà commencé à s'accélérer avant l'adoption de la convention n° 182.

62. Ce soutien accru que reçoivent les principales normes de l'OIT concernant le travail des enfants prouve bien tout l'engagement politique affiché par les Etats Membres, même si les progrès accomplis sur le terrain ne sont pas homogènes d'une région à l'autre.

63. Certes, la ratification d'un instrument international n'est qu'une première étape dans la lutte contre le travail des enfants, et les cas ne manquent pas de promesses faites au moment de la ratification et qui attendent d'être mises à exécution. Néanmoins, on constate des avancées encourageantes dans de nombreuses parties du monde et il faudrait que la présente analyse contribue à canaliser les efforts qui seront engagés dans les années à venir pour défendre cette cause.

64. Il importe aussi de souligner que les rapports globaux établis dans le cadre du suivi de la Déclaration ne traitent pas de l'application des conventions pertinentes elles-mêmes, mais des principes qui sous-tendent ces conventions. D'un autre côté, les rapports globaux visent à brosser un tableau dynamique de la situation en utilisant toutes les informations dont dispose le BIT. Les références qui sont ici faites aux conventions témoignent de la détermination de plus en plus affirmée que les Etats Membres affichent en ratifiant ces textes, et des informations qui parviennent au BIT à la suite de ces ratifications.

Aperçu

65. Sur l'ensemble des Etats Membres, près de 87 pour cent ont aujourd'hui ratifié la convention n° 182. Ces Etats rassemblent plus des trois quarts des enfants de la planète (77 pour cent). Dans le cas de la convention n° 138, qui est un instrument plus complexe, le taux de ratification dépasse 79 pour cent: dans ces pays vivent un peu moins de deux enfants du monde sur trois (63 pour cent). Ces chiffres indiquent

non seulement qu'une majorité écrasante de pays ont approuvé ces deux grandes conventions de l'OIT, mais aussi que ces pays abritent une forte proportion des enfants de la planète. Cependant, 20 Membres de l'OIT n'ont pas encore ratifié ces conventions. La convention n° 182 a en effet été ratifiée par tous les Membres de l'OIT, sauf 21, tandis que 36 doivent encore ratifier la convention n° 138³⁴.

Afrique

66. Quarante-deux pays d'Afrique sur 53 ont déjà ratifié les deux principales conventions de l'OIT sur le travail des enfants, et seuls cinq n'en ont ratifié aucune. Autrement dit, le taux de ratification global est bon en Afrique, surtout compte tenu de la proportion de la population infantine concernée. Parmi les pays qui n'ont ratifié aucune des deux conventions, on trouve ceux qui ont connu de graves conflits internes au cours des dernières années, notamment la Sierra Leone et la Somalie.

Amériques

67. Vingt-cinq des 35 pays de la région ont ratifié les deux principales conventions de l'OIT sur le travail des enfants. Les deux pays qui abritent les populations d'enfants les plus importantes – les Etats-Unis (75 893 000) et le Mexique (39 800 000) – n'ont pas ratifié la convention n° 138 mais ont ratifié la convention n° 182.

Etats arabes

68. Tous les Etats arabes ont ratifié la convention n° 182, et seuls l'Arabie saoudite, Bahreïn et le Qatar n'ont pas encore ratifié la convention n° 138, ce qui signifie que 12 534 000 enfants sur 37 030 000 ne sont pas protégés par cette dernière convention.

Asie

69. Sur 29 pays d'Asie, 14 ont ratifié les deux conventions de l'OIT sur le travail des enfants. Les pays restants semblent faire preuve d'une plus grande

34. Ce paragraphe ne traite que des conventions n° 138 et 182, qui sont les conventions fondamentales sur le travail des enfants prises en compte par la Déclaration. Il convient toutefois de rappeler que certains pays, y compris des pays dont il est question ici, restent liés par les normes inférieures des anciennes conventions sur l'âge minimum du fait qu'ils n'ont pas encore ratifié la convention n° 138. Ainsi, dix pays sont encore liés par la convention (n° 5) sur l'âge minimum (industrie), 1919.

réticence à l'égard de la convention n° 138, et plus de la moitié des enfants d'Asie de moins de 18 ans ne sont pas couverts par cette convention. Le fait que l'Inde, pays qui possède la plus forte population d'enfants du monde, n'ait ratifié aucune des deux conventions augmente le pourcentage global d'enfants non protégés par les conventions fondamentales. Parmi ces pays figurent les Etats du Pacifique qui viennent d'adhérer à l'OIT, qui n'ont encore ratifié aucune convention de l'OIT mais qui ont indiqué qu'ils s'y préparaient.

Europe

70. Le taux de ratification enregistré en Europe est encourageant puisqu'il ne reste que six pays sur 49 à ne pas avoir encore ratifié les conventions n°s 138 et 182. Il s'agit des pays suivants: Arménie, Estonie, Lettonie, Ouzbékistan, République tchèque et Turkménistan.

Perspectives de ratification

71. La plupart des pays qui n'ont pas encore ratifié ces conventions ont manifesté l'intention de le faire, ou ont affirmé que le processus de ratification était enclenché. Rares sont les cas où le gouvernement a indiqué qu'il ne serait pas en mesure de ratifier ces textes dans un avenir proche.

Autres instruments internationaux

72. Dans l'année qui a suivi l'adoption de la convention n° 182 en 1999, trois autres instruments internationaux nouveaux ont été adoptés qui traitent spécifiquement d'aspects classés parmi les pires formes du travail des enfants, à savoir:

- le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés (OPAC)³⁵;
- le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants (OPSC)³⁶;
- le Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévoir et à punir la traite

des personnes, en particulier des femmes et des enfants (Protocole de Palerme)³⁷.

73. Il faut se réjouir de la rapidité avec laquelle ces instruments sont ratifiés, ce qui ajoute à la protection juridique qui est garantie au niveau international dans ce domaine, même si les taux de ratification n'atteignent pas encore ceux des conventions n°s 138 et 182.

74. La Convention des Nations Unies de 1989 relative aux droits de l'enfant a été ratifiée par presque tous les pays (les Etats-Unis et la Somalie étant les seules exceptions). Les conventions n°s 138 et 182 ont été ratifiées à une échelle beaucoup plus grande que ces autres instruments: l'OPSC couvre un peu plus d'un enfant sur deux (54 pour cent), et l'OPAC seulement un enfant sur trois (36 pour cent). Quant au Protocole de Palerme, il ne protège actuellement qu'environ un enfant sur quatre (26 pour cent).

Effets des ratifications des conventions n°s 138 et 182 depuis 1999 sur les actions menées au niveau national

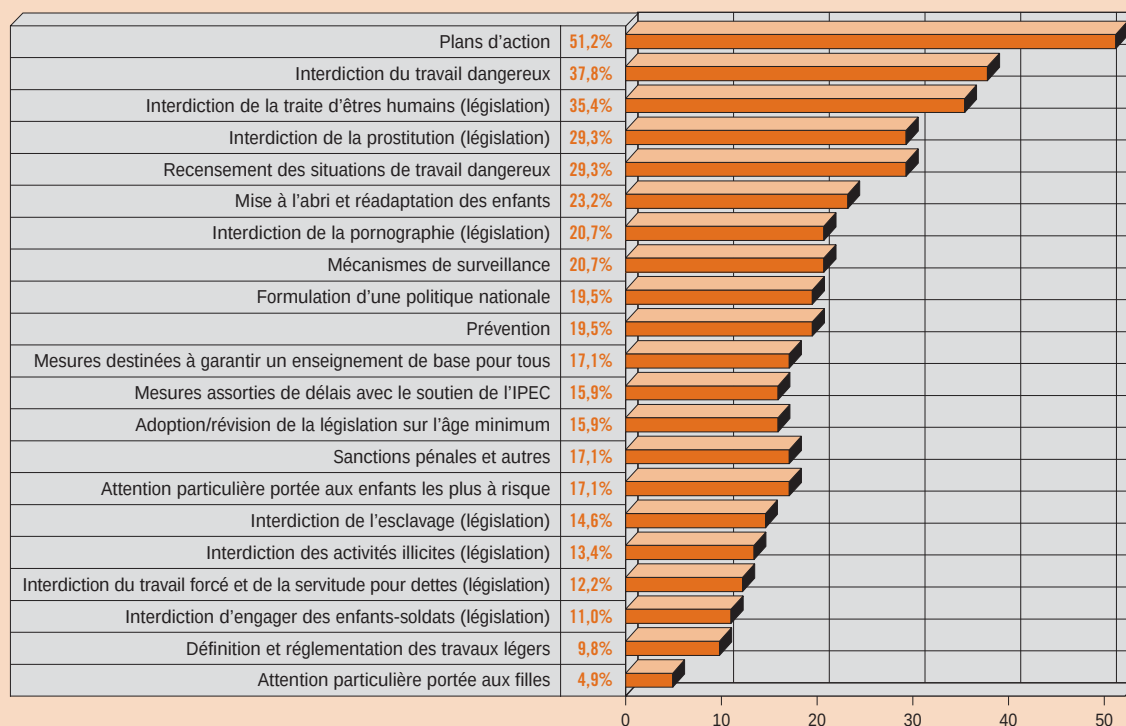
75. Dans quelle mesure la détermination ainsi affichée par les pays se traduit-elle par une action concrète contre le travail des enfants dans les textes de loi, dans les politiques suivies et sur le terrain? Il est par nature difficile d'avoir une idée complète des actions et moyens engagés par les pays pour combattre le travail des enfants. Il est toutefois possible de se faire une bonne appréciation des mesures prises par les Etats à la suite de la ratification des conventions depuis 1999 en examinant les rapports qu'ils soumettent à la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR). Depuis 1999, le BIT a reçu plus de 200 premiers rapports de pays Membres sur l'application des deux conventions, rapports dont la majorité ont été examinés par la commission. Si l'on prend 1999 pour point de départ, on voit que les dossiers de mesures présentés par les gouvernements donnent une image raisonnablement précise des résultats positifs produits par les engagements souscrits par les pays aux termes des conventions. Les mesures adoptées avant 1999 au titre de la convention n° 138 n'ont évidemment pas été prises en compte, mais il convient de ne pas en sous-estimer la valeur. Le tableau qui ressort des rapports gouvernementaux postérieurs à 1999 (voir figure 1.5) donne un aperçu

35. Texte adopté par l'Assemblée générale (résolution A/RES/54/263 du 25 mai 2000) et entré en vigueur le 18 janvier 2002 (92 ratifications à ce jour).

36. Texte adopté par l'Assemblée générale (résolution A/RES/54/263 du 25 mai 2000) et entré en vigueur le 12 février 2002 (90 ratifications à ce jour).

37. Texte adopté par l'Assemblée générale (résolution A/RES/55/25 du 15 novembre 2000) et entré en vigueur le 25 décembre 2003 (86 ratifications à ce jour).

Figure 1.5. Actions engagées au titre des conventions n^{os} 138 et 182 depuis 1999 (pourcentage des rapports soumis)



Sources: IPEC; Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR).

des domaines dans lesquels beaucoup a été fait et de ceux dans lesquels l'action devra être renforcée. On voit clairement que la ratification a eu un effet direct et positif sur les mesures prises par les gouvernements pour éliminer le travail des enfants, y compris sous ses pires formes. Ce constat s'inscrit naturellement dans le bilan général qui doit être présenté dans le cadre du suivi de la Déclaration.

76. Les problèmes ne disparaissent évidemment pas avec la ratification: celle-ci n'est que le début d'un processus qui ne doit s'achever qu'avec l'abolition complète du travail des enfants. Le tableau brossé ici n'est que partiel. Il illustre simplement les enseignements tirés des premiers rapports présentés après la ratification de ces conventions et n'inclut pas toutes les contributions des organisations d'employeurs et de travailleurs et d'autres acteurs de la société civile. Il apporte toutefois des indications fiables pour la préparation du futur programme de lutte contre le travail des enfants.

77. Certaines évolutions sont indéniablement encourageantes. De nombreux pays ont pris des mesures pour mettre au point une politique partielle ou

complète de lutte contre le travail des enfants, élément qui constitue un point fondamental du volet «mobilisation» de l'IPEC ainsi qu'une des règles prescrites dans les conventions n^{os} 138 et 182. Parallèlement au dynamisme ainsi observé concernant la formulation de politiques adaptées, on peut voir que des progrès importants sont accomplis quant à l'adoption de plans d'action destinés à combattre un ou plusieurs types de travail des enfants et les pires formes de ce fléau. Des pays se révèlent également très actifs pour ce qui est d'adopter des lois contre la traite d'êtres humains, notamment d'enfants, la prostitution des enfants et la production pornographique, ou d'interdire l'embauche de travailleurs de moins de 18 ans pour des travaux dangereux. Ce sont là des initiatives encourageantes, qu'il faudrait amplifier dans l'avenir et qui montrent dans quel sens le BIT devra développer son aide.

78. Un grand nombre de pays ont adopté des mesures assorties de délais contre une ou plusieurs des pires formes de travail des enfants. Il convient de noter que presque toutes les mesures de ce genre signalées par les gouvernements ont été prises dans des pays qui bénéficiaient d'un soutien de l'IPEC dans le cadre

d'un programme assorti de délais. Il est impératif que les pays commencent à se fixer des délais pour la réalisation de leurs objectifs sans soutien extérieur dans leur lutte contre les pires formes de travail des enfants.

79. S'il faut se féliciter du dynamisme constaté concernant la formulation de politiques et l'adoption de plans d'action, ces politiques et plans d'action n'accordent en revanche qu'une attention limitée aux enfants les plus vulnérables, et une attention encore plus discrète au sort particulier des filles. Pour mener à bonne fin le combat contre le travail des enfants, et notamment contre ses pires formes, il est capital de prendre convenablement en considération la situation de ces groupes. Il importe manifestement d'encourager les pays à se concentrer davantage sur ces questions et à envisager une coopération technique si besoin est. S'agissant de coopération technique, les données de l'IPEC montrent que les pays qui participent à un programme assorti de délais apparaissent beaucoup plus enclins à accorder une attention particulière aux filles et à d'autres enfants vulnérables.

80. Il ressort en outre du tableau global que, au vu de leurs déclarations, les gouvernements n'accordent qu'une attention limitée aux mesures de lutte contre le travail forcé des enfants, y compris le cas des enfants en situation de servitude pour dettes. Voilà qui est d'autant plus décevant que, selon le rapport global de l'an passé, qui portait sur le travail forcé, les enfants représenteraient entre 40 et 50 pour cent des victimes du travail forcé et que le nombre d'enfants en situation de travail forcé ou de servitude pour dettes s'élèverait à 5,7 millions³⁸.

81. De même, apparemment très peu de choses sont faites en vue d'améliorer la législation à l'encontre de ceux qui emploient, recrutent ou proposent des enfants pour des activités illicites, en particulier pour la production et le trafic de drogues. Cela est extrêmement inquiétant parce que la pratique montre que très peu de pays possèdent une législation appropriée dans ce domaine, pour commencer, et que les lacunes dont souffrent les lois nationales freinent les efforts globaux déployés pour éliminer promptement les pires formes de travail des enfants. Le travail accompli par l'IPEC afin d'aider les pays à définir les formes de travail dangereuses pour l'enfant remédie en partie à ce problème.

82. Pour résumer, on ne manque pas de signes encourageants pour pouvoir affirmer que la ratification des conventions a eu un effet positif sur les disposi-

tifs nationaux mis en place pour combattre le travail des enfants, mais il y a aussi des domaines qui méritent une plus grande attention. Il conviendrait que ce constat guide non seulement l'action des pays, mais aussi les activités de coopération technique du BIT et les activités d'autres organismes internationaux, organisations d'employeurs et de travailleurs et organisations non gouvernementales.

Le rôle central des organisations d'employeurs et de travailleurs

83. Dans le passé, les organisations d'employeurs et de travailleurs ont fait œuvre de pionnières pour promouvoir les normes internationales du travail, y compris l'interdiction du travail des enfants. Et, par l'intermédiaire de l'OIT qu'elles ont aidée à naître, les organisations d'employeurs et de travailleurs continuent de jouer un rôle capital dans les efforts menés à l'échelle nationale et mondiale pour combattre le travail des enfants.

84. La coopération des employeurs est essentielle dans la lutte contre le travail des enfants parce qu'ils peuvent intervenir pour que leurs entreprises ne fassent pas travailler d'enfants. Ils exercent aussi une forte influence sur ceux qui engagent des enfants, qui sont souvent de petites entreprises de l'économie informelle. Par ailleurs, les organisations nationales d'employeurs peuvent aider à recueillir des données sur l'ampleur du travail des enfants dans divers secteurs, peser sur l'élaboration de politiques nationales appropriées, s'associer à des syndicats et à des ONG pour trouver des réponses adaptées, notamment sous la forme d'une formation professionnelle ou qualifiante pour les travailleurs enfants, et sensibiliser le public à l'injustice que représente le travail des enfants et aux droits de l'enfant. L'influence des organisations d'employeurs ne se limite pas à la sphère nationale. Au travers de l'Organisation internationale des employeurs (OIE), elles agissent aussi au niveau international pour soutenir les actions d'élimination du travail des enfants en prenant diverses mesures de renforcement des capacités, y compris en définissant de grandes orientations pour guider ces actions.

85. Ce sont des organisations de travailleurs qui, dans les années 1860, ont monté les premières campagnes contre le travail des enfants³⁹. Celui-ci demeure partout une insulte aux objectifs poursuivis par les syndicats et représente donc un motif de base essentiel

38. BIT: *Une alliance mondiale contre le travail forcé*, Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, rapport I (B), Conférence internationale du Travail, Genève, 2005, paragr. 61.

39. Voir A. Fyfe et M. Jankanish: *Trade unions and child labour: A guide to action* (Genève, BIT, 1997), p. 2.

pour la formation d'organisations de travailleurs. Les organisations de masse que sont les syndicats apportent un soutien important aux actions d'élimination du travail des enfants. Les négociations collectives, en tant qu'élément du dialogue social, constituent une des principales stratégies employées par les syndicats pour combattre le travail des enfants. Avec les campagnes qu'ils organisent, ils peuvent diffuser des messages nouveaux et agir directement pour influencer sur le droit du travail et sur les pratiques du monde du travail. Etant des structures à intégration verticale, ils constituent un lien sans équivalent entre la sphère mondiale et le niveau national à propos de questions qui concernent la protection sociale et les droits de l'enfant. Les

syndicats sont bien placés pour exercer une fonction de surveillance et pour prendre directement des mesures destinées à empêcher des enfants de tomber dans le monde du travail ou à les en sortir, ainsi que pour aider à trouver des solutions de remplacement et de qualité en matière d'éducation et préparer les enfants à la vie de travailleur adulte. Les organisations nationales et internationales d'enseignants ont un rôle clé à jouer pour défendre le principe de l'éducation pour tous. Enfin, la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) continue d'occuper une place centrale au cœur du mouvement pour l'élimination du travail des enfants dans le cadre des débats plus larges sur les droits de l'homme et le développement.

Le seuil critique à atteindre dans l'élimination du travail des enfants

86. Une partie des connaissances que nous avons acquises, évoquées plus haut, ont un rapport avec les actions d'élimination du travail des enfants qui portent fruit. Et il est naturel de revenir sur les expériences passées quand on examine la façon dont les sociétés atteignent un seuil critique dans leur lutte contre ce fléau.

87. L'ère moderne du travail des enfants dans les pays industrialisés commence avec la révolution industrielle en Grande-Bretagne⁴⁰. Avant la fin du XVIII^e siècle, le travail des enfants n'était globalement pas remis en question. Le Royaume-Uni, première nation industrielle, représentait cependant, à de nombreux égards, un exemple atypique quant à l'ampleur et à l'intensité du travail des enfants⁴¹. Les enfants et les jeunes composaient entre le tiers et les deux tiers des ouvriers de nombreuses usines textiles britanniques en 1833 et plus du quart dans nombre de mines en 1842. Le travail des enfants était plus répandu que dans n'importe quel autre pays⁴². Cependant, la tendance observée sur une longue durée est claire. En 1851, le taux d'activité des enfants de 10 à 14 ans était de 30 pour cent; il n'était plus que de 17 pour cent en 1901⁴³. Le seuil critique semble avoir été atteint vers 1870 lorsque l'enseignement public a fait son apparition. Les Etats-Unis enregistraient eux aussi un taux d'activité de 17 pour cent en 1900, tandis que le premier recensement réalisé en France révélait un taux d'activité des enfants de 20 pour cent en 1896⁴⁴.

88. Le Japon a lui aussi commencé à s'industrialiser au XIX^e siècle, mais c'est dès ce moment-là qu'il a adopté des mesures de protection des enfants, en s'appuyant sur un taux d'alphabétisation élevé. En 1905, l'école primaire était presque universelle dans le pays et, en 1911, lors de la promulgation de la première loi sur le travail, 93 pour cent des enfants de 6 à 13 ans faisaient des études. Le Japon a ainsi échappé au fléau du travail des enfants.

89. Il y a donc environ un siècle, l'époque du travail extensif des enfants n'était plus qu'un souvenir pour les premiers pays industrialisés. Dans la plupart des cas, le recul du travail des enfants a atteint un seuil historique vers 1900, lorsque le taux d'activité des enfants est passé sous la barre des 20 pour cent.

90. Il ressort d'un examen d'exemples anciens ou récents qu'une élimination effective du travail des enfants est possible quand on s'attaque au phénomène sur plusieurs fronts. La croissance globale de l'économie n'est nullement la seule cause du recul du travail des enfants. L'assainissement du marché du travail des adultes, les mutations technologiques, la baisse des taux de fécondité, la création d'écoles dignes de ce nom, l'évolution des modèles culturels (y compris celle des rapports de pouvoir au sein de la famille, au profit de la femme), ainsi que les instruments juridiques adoptés et leur mise en œuvre sont autant d'éléments propices à un reflux radical du travail des enfants. Mais il est primordial que ces facteurs puissent agir *ensemble* pour enclencher un cycle vertueux.

91. Que faire pour qu'il en soit ainsi? L'économiste Kaushick Basu utilise la notion d'équilibres multiples pour montrer comment des sociétés peuvent tomber dans un cercle vicieux de la pauvreté caractérisé par un taux élevé de travail des enfants, et de quelle façon elles peuvent «basculer» dans un cercle vertueux dans lequel la proportion d'enfants au travail reste, d'elle-même, peu importante⁴⁵.

L'équilibre au prix d'un taux de travail des enfants élevé

92. Lorsqu'il est élevé, le taux de travail des enfants peut s'alimenter de lui-même. Dans une situation de pauvreté de masse, par exemple, le travail

40. Cela ne signifie nullement que les autres pays ont peu d'antécédents en matière d'élimination du travail des enfants. Ainsi, l'Allemagne a été l'un des premiers pays à introduire l'éducation obligatoire pour donner suite à la législation sur le travail des enfants. Voir Weiner, *op. cit.*, pp. 127-131.

41. J. Humphries: *Child labour: The experience of today's advanced economies and the lessons of the past* (document préparé pour la Conférence sur «L'économie du travail des enfants», Oslo, 28-29 mai 2002), p. 18.

42. *Ibid.*

43. *Ibid.* p. 19; voir aussi H. Cunningham: «Combating child labour: The British experience», dans l'ouvrage publié sous la direction de H. Cunningham et P. Viazzo: *Child labour in historical perspective, 1800-1985: Case studies from Europe, Japan and Colombia* (Florence, UNICEF, 1996), p. 42.

44. Humphries, *op. cit.*, pp. 19-20.

45. K. Basu: «The economics of child labor», *Scientific America* (New York), vol. 289, n° 4, oct. 2003, pp. 84-91. Ce modèle est étroitement lié au concept du point de «basculer».

Encadré 1.3 Les raisons du recul du travail des enfants: les enseignements de l'histoire?

Quelle a été la cause du déclin du travail des enfants dans les premiers pays industrialisés? Plusieurs interprétations ont été proposées au fil des ans, qui se résument essentiellement à quatre facteurs.

L'explication la plus simple est que le travail des enfants va de pair avec la pauvreté. Dès que les revenus des ménages ont progressé, la contribution des enfants à l'économie s'est mise automatiquement à reculer. La hausse des salaires a permis aux familles en activité de changer de stratégie et d'investir dans leurs enfants en les envoyant à l'école.

La deuxième explication concerne le développement technologique. A ses débuts, l'industrialisation a mobilisé énormément de main-d'œuvre mais, lorsque la technologie s'est perfectionnée, par exemple dans les mines et les usines, la demande de travailleurs enfants a fléchi.

Selon l'explication classique, le facteur le plus déterminant a été le travail législatif, mais les avis divergent quant à l'importance relative des différentes lois. Pour les uns, les lois qui régissent l'âge minimum des travailleurs et les mesures d'accompagnement ont joué le plus grand rôle. Pour d'autres, les lois qui rendent les études obligatoires ont constitué la clé de voûte de l'intervention de l'Etat, outre qu'elles sont plus faciles à faire appliquer.

Enfin, certains historiens invoquent l'évolution du regard porté sur l'enfance qui s'est produite avec le romantisme et qui a fait naître l'idée que les enfants ont des droits et qu'il est du devoir de l'Etat de secourir les personnes sans défense. C'est ainsi qu'a été affirmé pour la première fois, au début du XIX^e siècle, le droit, pour les enfants, de ne pas travailler.

En fait, aucune de ces explications ne se suffit à elle-même. Chacun de ces facteurs a beaucoup contribué au recul progressif du travail des enfants, mais ils ont généralement agi en combinaison. Certes, la croissance économique ne fera pas tout; cependant, sans elle, aucune mesure directement axée sur le travail des enfants ne pourra donner de bons résultats.

Source: H. Cunningham: *Child labour and industrialization*, document de travail n° 1 du Département des conditions et du milieu de travail (Genève, BIT, 1995).

des enfants fait partie de la stratégie de survie des familles pauvres. Il en résulte une augmentation du réservoir de travailleurs, laquelle entraîne les salaires à la baisse, ce qui incite les parents à penser que leurs enfants ont plus leur place au travail qu'à l'école. La valeur économique attribuée aux enfants contribue au maintien de taux de fécondité élevés et, du même coup, à l'augmentation de l'offre de main-d'œuvre. Par ailleurs, lorsqu'il est massif, le travail des enfants dissuade les employeurs d'investir dans les nouvelles technologies. En outre, dans une société où le travail des enfants est la norme, la demande en matière d'éducation est faible et il devient difficile d'appliquer les lois relatives à l'âge minimum et aux études obligatoires. Enfin, quand les travailleurs enfants deviennent adultes, ils sont d'autant plus portés à mettre leurs propres enfants sur le marché du travail au lieu de les envoyer à l'école. Lorsque l'équilibre trouvé par une société est caractérisé par un taux de travail des enfants important, les familles et la société tout entière peuvent ainsi se trouver prises dans le cycle vicieux de la pauvreté.

Vers un équilibre caractérisé par un taux de travail des enfants faible

93. Mais il est possible de trouver un nouvel équilibre dans lequel les forces favorables à l'élimination du travail des enfants créent un mouvement vertueux qui, lui aussi, s'alimente de lui-même. Imaginons une société qui a trouvé son équilibre dans une proportion de travailleurs enfants élevée. Supposons maintenant que le travail des enfants y est interdit et que la loi est appliquée. Supposons aussi que les études sont obligatoires jusqu'au second cycle du secondaire (jusqu'à l'âge de 14 ans), que cette loi est appliquée et que, grâce à une amélioration de la qualité de l'enseignement, les études présentent plus d'attrait pour les enfants pauvres et leurs parents, ce qui se traduit par une augmentation de la demande en matière d'éducation. L'offre d'enfants sur le marché du travail s'en trouve réduite. Les employeurs qui recouraient à des enfants se tournent vers les adultes pour combler le vide laissé. Les entreprises qui employaient des enfants peuvent se trouver dans l'obligation d'investir dans les nouvelles technologies, ce qui réduit d'autant la demande de main-d'œuvre enfantine. Dès lors qu'ils gagnent un salaire suffisant pour vivre, les parents misent sur

l'avenir en envoyant leurs enfants à l'école, pesant ainsi un peu plus sur l'offre de main-d'œuvre enfantine. Dans ce nouveau contexte, les parents qui font travailler leurs enfants au lieu de les envoyer à l'école se heurtent à la réprobation de la société. Pour cette dernière, le droit des enfants de ne pas travailler devient la norme. En conséquence, peu d'enfants travaillent. La société a trouvé un nouvel équilibre: le reflux de la main-d'œuvre enfantine s'alimente de lui-même. Et, une fois qu'elle a atteint ce nouvel équilibre, la société s'y accroche. Le plus difficile est fait⁴⁶.

94. Existe-t-il un mécanisme unique qui conduit une société à changer d'optique par rapport au travail des enfants? L'analyse qui précède montre que les actions doivent être menées sur plusieurs fronts – économique, social et culturel – et qu'elles se complètent les unes les autres. Et cette interaction stratégique a pour résultat que le tout est plus grand que les parties. Aux Etats-Unis, par exemple, le travail des enfants est resté très répandu jusqu'en 1900. Mais, une fois qu'il a commencé à reculer, sous l'effet des campagnes de sensibilisation et de l'essor de l'enseignement, il a très rapidement perdu du terrain. En 1930, il avait presque disparu⁴⁷.

95. La leçon à retenir de ces expériences est apparemment que, s'agissant de l'élimination du fléau qui nous occupe, le seuil critique se situe quelque part entre 10 et 20 pour cent d'enfants au travail. A ce stade, le principe de la scolarité obligatoire est aussi beaucoup plus facile à appliquer⁴⁸.

Mise en garde

96. Une mise en garde s'impose. Le franchissement du seuil critique n'est pas automatique mais demande une action délibérée sur de nombreux fronts. Le chemin qui mène à une élimination effective du travail des enfants nécessite des ajustements. L'essor de l'économie et de l'enseignement, par exemple, peut déboucher sur une réduction globale du travail des enfants, mais ne suffit pas à lutter contre bon nombre des pires formes de ce phénomène. Certains groupes exclus de la société, comme les Roms en Europe centrale et orientale⁴⁹, risquent de rester hors de portée de ces actions générales. C'est pourquoi, face à ce fléau, il est capital de centrer nos interventions sur les droits des enfants en recourant, entre autres, à l'arsenal législatif et à des mesures d'application de la loi.

97. Beaucoup de pays auront besoin d'une aide. Mais il faut bien voir qu'actuellement certains pays en développement détiennent de nombreux avantages que ne possédaient pas les premiers pays industrialisés il y a un siècle, notamment un environnement favorable aux droits des enfants et un «savoir-faire» accumulé au fil des ans. L'OIT a pour mission de faire accepter le principe de l'élimination du travail des enfants comme étant une priorité aux niveaux national et international puis, avec ses partenaires, de donner aux pauvres la possibilité d'investir dans l'avenir et de défendre leurs droits. C'est là qu'intervient le cadre d'orientation et d'action de l'OIT.

46. Il s'agit là d'un modèle donné à titre indicatif et non pas d'un modèle exhaustif de ces «chaînes de réaction» en matière d'élimination du travail des enfants. Voir aussi Wood, *op. cit.*, sur la façon de se libérer du «Pacte faustien».

47. Basu, *op. cit.*, p. 91.

48. Voir Weiner, *op. cit.*, p. 191.

49. Voir PNUD: *Avoiding the dependency trap: The Roma in Central and Eastern Europe* (2003).

Principes directeurs

98. Un des principaux objectifs fixés à l'Organisation internationale du Travail lors de sa création en 1919 était l'élimination du travail des enfants. Depuis toujours, le premier instrument employé par l'OIT en ce sens réside dans l'adoption et la supervision de normes du travail qui énoncent le principe d'un âge minimum pour l'entrée sur le marché de l'emploi ou du travail. En outre, depuis 1919⁵⁰, pour arrêter des normes dans ce domaine, l'OIT suit le principe selon lequel les normes relatives à l'âge minimum doivent être liées au système éducatif. La convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, témoigne de cette tradition en disposant que l'âge minimum d'admission à l'emploi ne doit pas être inférieur à l'âge minimum auquel cesse la scolarité obligatoire.

Un cadre d'orientation intégré

99. Les éléments fondamentaux du cadre d'orientation qui continue de guider le combat mené par le BIT contre le travail des enfants ont été définis il y a de cela une génération. Dès les années soixante-dix, lorsque a été adoptée la première convention sur le travail des enfants, qui couvrait tous les secteurs de l'économie⁵¹, le BIT a commencé à évoquer les principes d'une stratégie globale pour l'élimination du travail des enfants impliquant le recours à divers moyens d'intervention: application des normes de l'OIT, amélioration de l'efficacité de l'inspection du travail, instauration de la scolarité obligatoire, campagnes de sensibilisation, renforcement de la solidarité et de la coopération internationales avec les pays en développement et actions nécessaires pour rendre plus équitable le système commercial international.

100. Au début des années quatre-vingt⁵², de nouvelles déclarations de principe et d'orientation sont venues étayer l'idée selon laquelle le travail des enfants doit être considéré dans le contexte plus large des politiques socio-économiques, notamment des politiques macroéconomiques et des programmes d'emploi, de l'égalité entre hommes et femmes et du développe-

ment de l'éducation. En outre, la priorité au niveau tant national qu'international devait être donnée aux pires formes d'exploitation et aux conditions de travail les plus dangereuses, qui ne sauraient en aucun cas être excusées par la pauvreté et dont seule l'élimination complète était concevable.

Vers un consensus mondial

101. Ces dernières années, les principes de base et la stratégie suivie se sont précisés en réponse aux évolutions survenues dans les années quatre-vingt-dix. Premièrement, l'adoption, par les Nations Unies, de la Convention relative aux droits de l'enfant en 1989 a contribué à faire du travail des enfants une question en rapport avec les droits de l'homme et avec le développement. Cette convention a notamment pesé sur l'optique suivie au sujet du travail des enfants par l'UNICEF et de nombreuses ONG et qui s'inspire le plus souvent du principe de l'«intérêt supérieur» de l'enfant énoncé dans la convention. Par contre-coup, les ONG qui doutaient de l'utilité de lois générales sur l'âge minimum et qui étaient moins regardantes sur le travail des enfants ont opté pour une démarche plus soucieuse du sort des enfants. Il s'y est ajouté un élan très marqué en faveur du renforcement des pouvoirs de l'enfant sous la forme, par exemple, de mouvements de travailleurs enfants.

102. Dix ans plus tard, l'adoption, par l'OIT, de la convention n° 182 est venue étayer le consensus mondial en faveur de l'élimination du travail des enfants⁵³. Elle a permis de préciser les idées – ce qui était devenu plus que nécessaire – sans renoncer à l'objectif capital défini dans la convention n° 138, celui de l'élimination effective du travail des enfants. D'autre part, il est plus aisé de se fixer des priorités dès lors que l'on parle des pires formes de ce fléau, concept qui offre un autre angle d'attaque face au problème plus général du travail des enfants. C'est aussi un concept qui aide à se concentrer sur les conséquences du travail pour les enfants, et sur les tâches qu'ils remplissent.

50. Voir la convention (n° 5) sur l'âge minimum (industrie), 1919.

51. Voir la résolution concernant l'Année internationale de l'enfant et l'élimination progressive du travail des enfants et les mesures transitoires à cet effet, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 65^e session, juin 1979. Voir aussi BIT: *Rapport du Directeur général*, Conférence internationale du Travail, 69^e session, Genève, juin 1983.

52. Voir *Rapport du Directeur général*, op. cit. Voir aussi CISL: *Breaking down the wall of silence: How to combat child labour* (Bruxelles, 1985).

53. Les principes qui sous-tendent la convention n° 182 avaient été élaborés par l'OIT dans les années soixante-dix et quatre-vingt et énoncés dans la Résolution concernant l'élimination du travail des enfants en 1996.

Formes du travail des enfants proscrites par le droit international

103. A elles deux, les conventions n°s 138 et 182 fixent les limites des formes de travail qui sont inacceptables au regard des normes internationales. Pour la communauté internationale, l'expression «travail des enfants» n'englobe pas toutes les tâches qui sont remplies par des personnes de moins de 18 ans. Tout le monde est d'accord pour dire qu'un travail qui respecte les limites légales et qui ne perturbe pas la santé ou le développement des enfants et qui ne nuit pas à leur scolarité peut constituer une expérience positive⁵⁴.

104. Les formes de travail des enfants qui sont proscrites par le droit international se classent en trois catégories:

- les formes intrinsèquement condamnables de travail des enfants, définies par les instances internationales comme étant l'esclavage, la traite, la servitude pour dettes et les autres formes de travail forcé, le recrutement forcé d'enfants dans un conflit armé, la prostitution et la pornographie, et les activités illicites;
- les tâches remplies par un enfant n'ayant pas l'âge requis pour ce type de travail (défini par la législation nationale, conformément aux normes internationales reconnues), et qui sont donc susceptibles de porter atteinte à l'éducation de l'enfant et à son épanouissement;
- les tâches qui nuisent au bien-être physique, mental ou moral d'un enfant, soit de par leur nature même, soit à cause des conditions dans lesquelles elles sont exécutées, et que l'on désigne par l'expression «travail dangereux»⁵⁵.

105. Avec la Déclaration, l'élimination effective du travail des enfants est devenue un but commun à toute la communauté internationale. Elle représente aussi un objectif de l'Organisation dans son ensemble.

Un phénomène dont les causes sont de mieux en mieux comprises

106. On connaît mieux aujourd'hui non seulement ce qui fait le principe même du travail des enfants mais également les formes qu'il prend et ses causes.

Il est écrit dans le rapport global de 2002 que la grande majorité des enfants qui travaillent (70 pour cent) se concentrent dans l'agriculture et que, tous secteurs confondus, l'économie informelle absorbe le plus gros des travailleurs enfants⁵⁶. Par ailleurs, les travaux effectués varient sensiblement en fonction du sexe de l'enfant. Les filles, par exemple, dominent dans la branche des travaux domestiques, tandis que les garçons sont surreprésentés dans les industries extractives. La situation est encore pire lorsque, comme on le constate chez les travailleurs domestiques de nombreux pays, les tâches effectuées sont exclues des règlements en vigueur.

107. Notre connaissance des causes du travail des enfants s'est aussi affinée au fur et à mesure des différents points de vue adoptés par les spécialistes du problème. Voir dans le travail des enfants un produit des forces du marché – que sont l'offre et la demande – se révèle une démarche judicieuse du fait qu'elle tient compte du comportement des employeurs ainsi que de celui de chaque famille. La pauvreté et les chocs économiques exercent une influence importante, voire déterminante, sur ce qui fait le marché du travail des enfants. Le travail des enfants, à son tour, contribue au maintien de la pauvreté. Les résultats de recherches empiriques réalisées dernièrement par la Banque mondiale au Brésil, par exemple, montrent qu'une entrée prématurée sur le marché du travail se traduit, sur toute une vie, par une perte de revenus comprise entre 13 et 20 pour cent environ, ce qui augmente sensiblement le risque que la personne vive ensuite dans le dénuement⁵⁷.

108. Toutefois, la pauvreté ne suffit pas à expliquer le travail des enfants, et ne justifie assurément pas certaines des formes intrinsèquement condamnables de ce phénomène. Il est nécessaire de se placer dans la perspective des droits de l'homme pour bien comprendre le travail des enfants dès lors qu'il apparaît favorisé par la discrimination et l'exclusion. Les groupes les plus exposés au travail des enfants sont fréquemment l'objet de diverses formes de discrimination et d'exclusion: les filles, les minorités ethniques, les peuples indigènes et tribaux, les personnes appartenant aux classes ou castes inférieures, les handicapés, les gens déplacés et ceux qui habitent des régions reculées.

54. Union interparlementaire/BIT: *Eradiquer les pires formes de travail des enfants. Guide pour la mise en œuvre de la convention n° 182 de l'OIT* (Genève, 2002), p. 15.

55. BIT: *Un avenir sans travail des enfants*, Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, rapport I (B), Conférence internationale du Travail, 90^e session, Genève, 2002, paragr. 26.

56. *Ibid.*, paragr. 70 et 72.

57. Voir N. Ilahi, P. Orazem et G. Sedlacek: *How does working as a child affect wage, income and poverty as an adult?*, Social Protection Discussion Paper Series, n° 0514 (Washington, DC, Banque mondiale, mai 2005), p. 3.

Des cadres stratégiques pour guider l'action

109. Face au travail des enfants, et du fait des différentes dimensions qu'il revêt, nous devons adopter une stratégie globale et cohérente qui ait pour objectifs la réduction de la pauvreté, la fourniture d'une éducation de qualité et l'application de mesures de protection sociale, y compris de protection des droits des travailleurs. Au fil des années, le BIT a mis au point tout un arsenal d'outils pour soutenir les Etats Membres dans leurs efforts de mise en œuvre. Depuis 2001, il défend le principe des programmes assortis de délais. Le BIT coopère depuis 2002 avec les pays qui utilisent le Cadre stratégique de mesure de l'impact du programme (SPIF) pour décider des résultats à obtenir et des moyens d'y parvenir. Il sera davantage question de ces outils dans la partie II du rapport. Parallèlement, l'UNICEF a conçu un cadre stratégique complémentaire autour du concept de milieu protecteur.

110. En 2002, l'Assemblée générale des Nations Unies, lors de sa session extraordinaire sur l'enfance, s'est entendue sur une ligne de conduite générale, qui consiste à inscrire le travail des enfants au programme des mesures pour le développement. Cela sous-entendait que le mouvement mondial contre le travail des enfants devait se montrer plus ambitieux. Autrement dit, sur le plan politique, il importe que le travail des enfants figure au programme d'action des ministères de la planification et des finances; en fin de compte, il appartient au mouvement mondial de convaincre les gouvernements d'agir pour mettre fin au travail des enfants. Car l'élimination de ce fléau exige que l'on fasse certains choix politiques. Elle relève de la politique au sens noble du terme et ne se réduit pas à un simple travail de technocrate. Enfin, la situation d'instabilité et de crise qui caractérise la réalité quotidienne fait obstacle au progrès.

Les incidences de l'instabilité

111. Dans leur grande majorité, les pauvres font face à une insécurité chronique. C'est un facteur qui non seulement fait partie des causes du travail des enfants, mais aussi qui conditionne le remède. Les crises, qu'elles soient d'origine naturelle ou humaine, représentent un élément de plus en plus important du contexte général dans lequel les actions d'élimination du travail des enfants doivent être menées. En particulier, divers conflits et crises économiques (comme la crise de 1997-98 en Asie et les effets de la transition vers une économie de marché dans les pays de l'ex-Union soviétique, où l'Etat a perdu de son influence) ont fait que plusieurs des formes intrinsèquement condamnables de travail des enfants ont pris de l'ampleur, notamment le recrutement d'enfants dans des conflits armés et la traite d'enfants destinés à une industrie du sexe en plein essor à l'échelle mondiale.

112. Ces dernières années, des catastrophes naturelles se sont abattues sur plusieurs pays de la région Asie et Pacifique; en particulier, le séisme et le tsunami qu'il a provoqué, le plus violent jamais enregistré, qui ont frappé l'Indonésie, le sud de la Thaïlande, Sri Lanka, le sud de l'Inde, le Myanmar et la Malaisie, ont laissé sur leur passage plus de 300 000 morts ou personnes disparues. Après la catastrophe, tous les enfants sont devenus beaucoup plus vulnérables. Séparés de leurs parents, les filles et les garçons se sont trouvés fragilisés face à la menace d'enlèvement et au risque plus général d'être contraints de travailler par leur famille et leur communauté, celles-ci n'ayant pas d'autre solution pour

survivre. Des activités et des industries comme la pêche et le tourisme ont également souffert, et le manque à gagner qui en a résulté n'a fait qu'ajouter à la vulnérabilité des familles et des enfants.

113. Le BIT a réagi immédiatement au tsunami. En Indonésie, par exemple, dans la province d'Aceh, une des régions les plus durement touchées, l'IPEC a lancé une initiative conjointe avec le gouvernement pour permettre aux habitants de retrouver leurs moyens de subsistance et de gagner leur vie. C'est essentiel si l'on veut réduire les risques que courent les enfants d'être exploités. Un second volet avait pour objet d'étendre les programmes relatifs au travail des enfants (formation informelle, services de nutrition, de santé et de conseil, soutien aux plus exposés, perfectionnement professionnel des jeunes de 15 à 17 ans).

114. Les enfants sont souvent les plus durement touchés par les crises, quelles qu'elles soient, et le risque d'être pris dans l'engrenage du travail s'en trouve pour eux multiplié. Après un conflit ou une guerre civile, les mécanismes de protection des enfants s'effondrent et les garçons comme les filles sont plus que jamais à la merci d'une exploitation, de violences et de mauvais traitements. Ces facteurs accroissent, d'une part, la fragilité des enfants face à certaines des pires formes d'exploitation et empêchent, d'autre part, les efforts déployés à l'échelle nationale et internationale d'aboutir.

115. A la suite du violent tremblement de terre qui a frappé le Pakistan et d'autres parties de l'Asie du Sud le 8 octobre 2005, plus de 4 millions de personnes se sont retrouvées sans toit et au moins 1,1 million de gens

Encadré 1.4

Après le tsunami: comment protéger les plus vulnérables à Sri Lanka

Dans le plan élaboré par le BIT pour soutenir le gouvernement, une place de choix a été réservée à la protection des groupes les plus vulnérables – les femmes et les enfants – qui ont vécu dans des camps pendant plusieurs mois après le tsunami. A Daru Setha, dans le district de Galle, dans le sud de Sri Lanka, un programme de protection des enfants a été mis sur pied en association avec le Congrès national des travailleurs (NWC), syndicat sri lankais. La perte des parents ou de tout soutien familial et les retards enregistrés dans l'ouverture des écoles ont augmenté les risques d'exploitation pour les enfants. Après le tsunami, qui a privé 70 pour cent des pêcheurs de tout moyen de subsistance, le syndicat a constitué un groupe de surveillance pour dépister les cas de travail des enfants. Le syndicat a relevé un accroissement de la demande de main-d'œuvre enfantine. Néanmoins, avec l'aide de l'IPEC, un programme éducatif a été créé en parallèle avec un centre de formation professionnelle pour que les victimes puissent de nouveau gagner leur vie.

Source: BIT: *Working out of disaster: Improving employment and livelihood in countries affected by the tsunami* (Bangkok, 2005), pp. 44-47.

ont perdu leur emploi ou leur gagne-pain. En réponse à cette situation, entre autres moyens, le BIT a inscrit la prévention du travail dangereux et de la traite des enfants de 5 à 14 ans, y compris par un effort d'éducation, parmi les mesures d'assistance immédiates à prendre dans le cadre des actions générales de secours et de redressement engagées par les Nations Unies.

116. Au Népal, la coopération continue avec les syndicats dans le cadre du projet syndical interna-

tional imaginé par le BIT pour lutter contre le travail des enfants en dépit d'une situation politique et militaire délicate. Il a été possible de maintenir la communication avec la Fédération générale des syndicats népalais (GEFONT) en ouvrant des pages Web communes aux syndicats et en émettant depuis la capitale un programme radio, avec pour souci de faire le lien entre le problème du travail des enfants, les droits syndicaux et les droits de l'homme en général.





PARTIE II

Action de l'OIT contre le travail des enfants

Action de l'OIT contre le travail des enfants depuis 2002: faits nouveaux et réflexions

117. La présente section expose les progrès accomplis dans le cadre du plan d'action de 2002¹. En 2002, la stratégie de l'IPEC tendant à abolir le travail des enfants a fait l'objet d'une réorientation importante. Il s'agissait notamment de mieux adapter l'assistance aux besoins des Etats Membres, de mettre l'accent sur la facilitation et l'appui technique et stratégique; et de promouvoir une participation nationale plus active². L'examen des faits nouveaux qui se sont produits au cours des quatre dernières années se fondera, selon qu'il conviendra, sur l'évaluation indépendante du Programme focal sur le travail des enfants menée en 2004³.

Le renforcement de l'IPEC

118. L'IPEC a été créé pour renforcer l'action de l'OIT tendant à abolir le travail des enfants – l'un de ses objectifs fondamentaux. La croissance et l'expansion de l'IPEC se sont poursuivies rapidement. Le tournant s'est produit en 2000, année où les ressources fournies par les Etats-Unis ont donné une impulsion considérable au programme. L'IPEC agit maintenant dans 86 pays, dont 60 ont signé un mémorandum d'accord avec l'OIT. Par voie de conséquence, l'IPEC

a vu sa part du programme de coopération technique de l'OIT s'accroître notablement ces dernières années, passant de 11,5 pour cent en 1998 à 28,9 pour cent en 2001, puis à 38,7 pour cent en 2004, ce qui en fait le plus vaste programme de ce type au BIT. Avec 30 donateurs, l'appui financier est resté ferme. Depuis sa création, le programme a dépensé quelque 350 millions de dollars, à raison de 55 à 60 millions de dollars par an. Depuis 2002, les projets et programmes de l'IPEC ont permis d'aider environ 5 millions d'enfants.

Sensibilisation

119. Il ressort clairement des conclusions de l'évaluation de l'IPEC que les activités de sensibilisation fondées sur les connaissances ont permis de mieux informer les partenaires mondiaux, de sensibiliser l'opinion et de mobiliser les différentes parties prenantes contre le travail des enfants, et que l'action des médias et les campagnes réalisées ont été efficaces et d'actualité⁴. Les faits cités à l'appui de cette affirmation comprennent le rythme des ratifications et l'inclusion de références au travail des enfants et aux conventions fondamentales dans les déclarations et documents stratégiques internationaux.

1. Voir BIT: *Un avenir sans travail des enfants*, rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, rapport I (B), Conférence internationale du Travail, 90^e session, Genève, 2002, et document du Conseil d'administration GB.285/TC/5, Genève, nov. 2002.
2. Document GB.285/TC/5, *op. cit.*, paragr. 13-15.
3. BIT: *Evaluation du Programme focal sur le travail des enfants* (Genève, 2004). Voir aussi le document du Conseil d'administration GB.291/PFA/11, 291^e session, Genève, nov. 2004.
4. BIT: *Evaluation*, *op. cit.*

*SCREAM Halte au travail des enfants
(la défense des droits des enfants
par l'éducation, les arts et les médias)*

120. SCREAM Halte au travail des enfants, lancé en juin 2002, est une initiative de mobilisation éducative et sociale communautaire qui a élargi la gamme des partenaires de l'IPEC aux écoles, aux institutions artistiques et aux groupements de jeunesse, tant dans les pays développés que dans les pays en développement. SCREAM vise à aider les éducateurs à sensibiliser les jeunes à la question du travail des enfants. Ce projet a élaboré un dossier éducatif en 14 modules, disponible en sept langues.

121. En décembre 2004, l'OIT et l'Organisation mondiale du mouvement scout sont convenues de s'efforcer ensemble de développer la participation des enfants et l'autonomisation des jeunes dans le cadre des efforts mondiaux tendant à abolir le travail des enfants, l'objectif visé étant de mobiliser les 28 millions de membres du mouvement, d'abord en recourant aux ressources de SCREAM, afin de stimuler la participation des enfants – filles et garçons –, en particulier à l'occasion de la Journée mondiale contre le travail des enfants. Dans les Etats arabes, l'UNESCO participe en tant que partenaire aux activités d'un programme SCREAM de formation des formateurs dans le cadre du mouvement scout arabe. Dans ce contexte a eu lieu au Caire en février 2005 un séminaire mondial sur le scoutisme et le travail des enfants.

*La journée mondiale
contre le travail des enfants*

122. La Journée mondiale contre le travail des enfants, inaugurée le 12 juin 2002, est un autre outil important de sensibilisation. Chacune des journées mondiales porte sur un aspect particulier des pires formes de travail des enfants. En 2003, le thème retenu était celui de la traite. En 2004, c'était celui du travail domestique, sur la base d'un rapport de l'IPEC à ce sujet⁵. Des activités axées sur ce thème ont été menées dans 56 pays.

123. La journée mondiale de 2005 a innové en assurant la promotion d'un accord tripartite dans le secteur des mines et carrières. Les organisations d'employeurs et les syndicats ont ouvert la voie, faisant la

preuve de leur potentiel stratégique et de la valeur de la structure tripartite de l'OIT dans la lutte contre le travail des enfants. Les travailleurs (Fédération internationale des syndicats des travailleurs de la chimie, de l'énergie, des mines et des industries diverses – ICEM), les employeurs (Conseil international des mines et métaux – ICMM) et les gouvernements ont lancé un appel en vue de l'élimination du travail des enfants dans les mines et carrières artisanales d'ici cinq à dix ans. Le nombre d'enfants travaillant dans ce secteur étant estimé à un million, cet objectif est réalisable. Cette nouvelle initiative s'est accompagnée d'un appel à l'action visant à rendre viables sur le plan économique et environnemental, sans recours au travail des enfants, les petites entreprises familiales du secteur informel. Des délégations tripartites de 15 pays⁶ ont signé des accords par lesquels ils s'engagent à respecter un calendrier, accords qui ont été présentés au BIT le 10 juin 2005.

124. La journée mondiale est appuyée par «l'Initiative pour un partenariat 12-12», dont l'objectif est de tirer profit, avec le concours des jeunes, de la détermination, de la motivation et de la compétence des partenaires de l'OIT par le biais d'une série d'activités conjointes devant se dérouler dans le cadre de la Journée mondiale contre le travail des enfants. Cette initiative vise à renforcer la collaboration interinstitutions en établissant des relations de travail avec les médias et les établissements universitaires.

125. La campagne de l'OIT intitulée «Carton rouge au travail des enfants», qui a été lancée lors de la coupe d'Afrique des Nations de 2002, s'est étendue à des manifestations sportives en Espagne, aux Etats-Unis, au Nigéria et en Uruguay. Cette campagne, qui est maintenant axée sur les réseaux de transports publics, a été parrainée par nombre de célébrités et de dirigeants mondiaux. Par ailleurs, des actions communes ont été menées depuis 1996 avec la Fédération internationale de football association (FIFA) en vue de soustraire les enfants aux tâches liées à la production de ballons de football.

126. Dans ce domaine, l'évaluation de l'IPEC a appelé l'attention sur le risque de voir le programme disperser ses efforts en augmentant le nombre de ses partenaires et a recommandé qu'il adapte ses méthodes de sensibilisation à la nouvelle primauté accordée aux interventions stratégiques et à la lutte contre les pires formes de travail des enfants⁷.

5. IPEC: *Coups de main ou vies brisées? Comprendre le travail domestique des enfants pour mieux intervenir* (Genève, BIT, 2004).

6. Brésil, Burkina Faso, Colombie, Côte d'Ivoire, Equateur, Ghana, Mali, Mongolie, Nicaragua, Pakistan, Pérou, Philippines, Sénégal, République-Unie de Tanzanie et Togo.

7. BIT: *Evaluation*, op. cit., p. 137.

Encadré 2.1 Histoires qui finissent bien

Pérou: L'accident qui a changé la vie de Braulio

Comme de nombreux autres enfants de La Rinconada, Braulio, 14 ans, travaillait à la mine depuis qu'il était tout jeune. Son travail consistait à transporter de lourdes charges de minerai et à concasser des pierres. Il était ce que l'on appelle là-bas un *quimbalatero*. Puis un jour, lorsqu'il avait 13 ans, il a eu un problème à la mine. «Ce jour-là, raconte-t-il, je ne me sentais pas bien, j'étais fatigué et je suis tombé plusieurs fois en travaillant. A un moment, mon wagonnet plein de minerai s'est renversé à la sortie de la mine et tout le minerai s'est répandu par terre. Le contremaître m'a vu et m'a violemment frappé pour me punir.»

Braulio avait entendu parler des efforts menés par l'IPEC en faveur des travailleurs des mines de La Rinconada. En effet, l'organisation CARE, associée au projet, en avait informé la communauté avoisinante. «J'avais entendu parler du projet à la radio, alors j'ai décidé de contacter les responsables. Ils sont venus à la mine et ont parlé avec le directeur, et le contremaître a été sanctionné. Après cela, j'ai seulement travaillé un mois de plus, durant lequel j'ai aidé à l'entretien de l'entrepôt du propriétaire.»

Le projet mis en œuvre par l'IPEC à La Rinconada a pour objectif d'accroître le nombre et la couverture des services accessibles aux mineurs adultes (santé, formation, alimentation, etc.) et d'améliorer leurs conditions de travail. Une de ses priorités est aussi de sensibiliser la communauté locale à la question du travail des enfants. Quand Braulio et ses frères, accompagnés de leur père, ont commencé à assister aux réunions organisées par le projet, ils ont compris qu'il ne fallait pas qu'ils travaillent. «J'avais des douleurs dans tout le corps, parfois nous avions faim et n'avions pas le temps d'aller à l'école. Maintenant, nous nous sentons mieux. Nous apprenons beaucoup de choses, et nous voulons progresser et réussir notre vie.»

Quant au père de Braulio, il a compris à quel point il est important d'offrir un avenir meilleur à ses enfants. «Mon père a été très reconnaissant aux responsables du projet pour ce qu'ils avaient fait; il leur a dit que, désormais, il serait le seul à travailler et que nous pourrions nous consacrer à l'école.» Plus de 2500 enfants ont bénéficié de l'aide du projet IPEC/CARE, qui œuvre en faveur de l'élimination progressive du travail des enfants dans les mines artisanales. La communauté locale, qui soutient le projet, est devenue plus vigilante, car personne ne veut que les autres enfants connaissent le même sort que Braulio dans les mines.

Indonésie: Le parcours de Thao, travailleuse domestique

Celle que nous appelons Thao (ce n'est pas son vrai nom) a commencé à travailler comme domestique à l'âge de 11 ans. Après la mort de son père, elle est allée à Djakarta avec sa mère pour chercher un emploi de travailleuse domestique. Elle a trouvé rapidement une employeuse à Bekasi, l'une des banlieues de la ville. L'ayant bien traitée au début, son employeuse s'est comportée de plus en plus durement avec elle après avoir eu un bébé. Thao a été soumise en permanence à un harcèlement et à des violences verbales. Elle n'avait pas été payée depuis plus d'un an et demi quand elle a entendu parler du centre destiné aux jeunes travailleurs domestiques géré par la Fondation indonésienne pour le bien-être des enfants (YKAI).

L'YKAI collabore avec l'IPEC à la prévention et à l'abolition du travail domestique des enfants. Le centre, appelé Sanggar Puri, offre une éducation et une formation professionnelle pratiques. Les travailleurs sociaux du centre visitent régulièrement les foyers des communautés locales pour recenser les enfants employés comme travailleurs domestiques et obtenir de leur employeur (habituellement la maîtresse de maison) que ces enfants, filles ou garçons, bénéficient de temps libre pour se rendre au centre et suivre ses cours d'éducation et de formation. Les travailleurs sociaux s'efforcent de soustraire les enfants au travail domestique par la négociation avec les employeurs et les parents. La partie n'est pas gagnée d'avance, même si les bourses octroyées par l'YKAI peuvent inciter les parents à envoyer leurs enfants à l'école.

Thao est l'un des enfants qui bénéficient du projet. Elle a été arrachée au travail domestique il y a deux ans et suit aujourd'hui les cours d'une école secondaire. Même si elle vit seule avec sa jeune sœur dans des conditions financières difficiles, elle est décidée à poursuivre ses études. «Je ne veux plus jamais travailler comme domestique», dit-elle. «Je préfère vivre seule avec ma sœur que de vivre avec mon employeuse à Djakarta.»

Source: IPEC.

Recherche et base de connaissances

Renforcer la base de connaissances

127. L'accent est mis de plus en plus sur le renforcement de la base de connaissances, afin de développer le rôle du BIT en tant que centre international sur le travail des enfants. Les connaissances acquises grâce aux recherches, à la collecte de données et à l'évaluation des activités menées sur le terrain ont contribué à enrichir le programme. Depuis 2002, la masse des recherches et des connaissances accumulées en ce domaine a progressé considérablement, à mesure que de nombreux projets se réalisaient. Des progrès ont été accomplis sur trois fronts. En premier lieu, les travaux réalisés dans le cadre du Programme d'information statistique et de suivi sur le travail des enfants (SIMPOC) ont continué à se développer, plus de 50 pays ayant bénéficié d'une assistance depuis 1998. En deuxième lieu, des recherches ont été menées sur des questions clés relatives à l'éducation, à la santé, au VIH/SIDA, à l'égalité entre les sexes, aux coûts et avantages de l'élimination du travail des enfants, au travail en servitude et à la demande de travail des enfants. Par ailleurs, une étude sur le mouvement mondial contre le travail des enfants a été achevée en 2005. En troisième lieu, le BIT a continué à parrainer et à soutenir activement le projet de recherche interinstitutions *Understanding Children's Labour* – UCW (Comprendre le travail des enfants)⁸.

Enquêtes

128. Au début de 2003, l'IPEC a créé un comité consultatif externe sur les statistiques du travail des enfants en vue d'améliorer encore ses méthodes d'enquête et les services rendus aux chercheurs et décideurs du monde entier. Afin d'améliorer également la fiabilité des enquêtes sur le travail des enfants, le SIMPOC a développé ses activités de renforcement des capacités, en particulier par la publication de quatre manuels statistiques, en 2004 et 2005⁹. En juillet 2003, une étude indépendante du SIMPOC a évalué de manière positive les très nombreuses enquêtes nationales sur le travail des enfants, enquêtes de base et évaluations rapides. Cette étude est arrivée à la conclusion que le SIMPOC était parvenu à améliorer les capacités nationales dans le domaine de la

collecte des données et avait eu des retombées positives en matière de sensibilisation et de formulation des politiques et des programmes.

129. Un autre domaine d'action important est celui qui vise à s'entendre sur une définition statistique du travail des enfants. A la 17^e session de la Conférence internationale des statisticiens du travail (CIST), qui s'est tenue à Genève en 2003, il a été demandé à l'unanimité que l'on inscrive un point sur le travail des enfants à l'ordre du jour de la 18^e session de la CIST, qui aura lieu en 2008. Les travaux préparatoires de la CIST, qui ont pris la forme d'un projet du SIMPOC, soulèvent différentes questions importantes de définition statistique: a) limite des activités non économiques, particulièrement les tâches domestiques, qui ressortissent au travail des enfants; b) affinement du seuil permettant de distinguer les tâches légères du travail des enfants; c) sélection des indicateurs permettant de répertorier les travaux dangereux; d) élaboration d'outils de mesure pour l'estimation nationale des pires formes de travail des enfants. La 18^e session de la CIST offre la possibilité de faire une percée importante dans le domaine de la cohérence et de la viabilité de la collecte des statistiques mondiales relatives au travail des enfants.

Projets de recherche

130. La base de recherches continue à s'enrichir, avec la mise en œuvre au cours de la période 2002-2005 de plusieurs projets d'envergure portant sur les points suivants: activités non économiques, éducation, santé, travail en servitude et aspects du travail des enfants liés à la demande. L'étude des coûts et avantages est abordée plus en détail dans l'encadré 2.2.

Mesure des activités non économiques effectuées par des enfants

131. Une étude des activités non économiques effectuées par des enfants est menée dans le cadre d'un effort de recherche plus large de l'IPEC visant à aboutir à un consensus international sur une norme statistique de mesure du travail des enfants. Elle aborde spécifiquement la question des effets des activités non marchandes, en particulier les tâches domestiques, sur la scolarité et la santé, afin de déterminer le nombre

8. La publication d'un manuel destiné aux étudiants et d'une bibliographie a contribué également de manière importante à soutenir les efforts de recherche dans le domaine du travail des enfants. IPEC: *Le travail des enfants: un manuel à l'usage des étudiants* (Genève, BIT, 2004) et *Annotated bibliography on child labour* (Genève, BIT, 2003).

9. Voir BIT: *Statistiques sur le travail des enfants. Manuel de méthodologies de collecte de données au moyen d'enquête* (Genève, 2004) et BIT/UNICEF: *Manuel de méthodologie de l'évaluation rapide sur le travail des enfants* (Genève, 2005).

Encadré 2.2 Coûts et bénéfices de l'élimination du travail des enfants

L'un des principaux résultats des recherches menées au cours de la période considérée a été la publication par l'IPEC, au début de 2004, d'un document sur les coûts et avantages de l'élimination du travail des enfants. Cette étude ne dit pas qu'il faut éliminer le travail des enfants – question qui relève des droits de l'homme et a fait l'objet des engagements voulus –, mais elle éclaire la question de la charge financière qu'une telle élimination entraînerait et de l'impact économique qu'elle pourrait avoir.

Il ressort de cette étude que l'élimination du travail des enfants et son remplacement par l'éducation universelle procureraient des avantages économiques énormes. Au cours de la période allant de 2001 à 2020, on estime que les coûts seraient de 760 milliards de dollars et les avantages de 5 106 milliards de dollars. Autrement dit, les avantages l'emportent sur les inconvénients par un ratio de 6,7 à 1, soit un taux de rendement interne de 43,8 pour cent.

Toutes les régions seraient largement bénéficiaires, quoique à un degré variable. C'est en Afrique du Nord et au Moyen-Orient que le ratio serait le plus élevé (8,4), tandis qu'il serait le plus bas en Afrique subsaharienne (5,2). Il serait de 7,2 en Asie, de 5,9 dans les pays en transition et de 5,3 en Amérique latine.

L'étude montre que l'élimination du travail des enfants est un investissement en faveur des générations à venir et un engagement de longue durée envers nos enfants, qui bénéficieraient de cet effort quand ils arriveront à l'âge adulte. Le programme serait déficitaire durant une quinzaine d'années, puis la tendance s'inverserait et s'accélérerait après 2020, car il n'y aurait plus alors de coûts supplémentaires et seuls demeurerait les avantages tirés de l'amélioration de l'éducation et de la santé. Globalement, les avantages seraient donc en fin de compte supérieurs aux coûts.

Ces résultats doivent être situés dans leur contexte. Du point de vue du financement, le montant annuel moyen nécessaire par l'élimination du travail des enfants est extrêmement faible par rapport à la charge que représentent le financement du service de la dette ou les dépenses militaires. Par exemple, un coût moyen de 55 milliards de dollars par an au cours de la première décennie du programme mondial d'élimination du travail des enfants ne représente que 11 pour cent des dépenses militaires des Etats-Unis (493 milliards de dollars) ou 5,5 pour cent du service de la dette (1 000 milliards de dollars). Au cours de la deuxième décennie, le montant moyen (136 milliards de dollars) ne représente que 28 pour cent des dépenses militaires annuelles et 14 pour cent du service de la dette.

Si cette étude est conforme à la tradition économique représentée notamment par la Banque mondiale, qui accorde une grande importance à la formation du capital humain en vue du développement, il y a lieu de noter que certains investissements essentiels, comme ceux qui sont consentis en faveur de l'éducation, ne peuvent guère être quantifiés: ils se traduisent par une amélioration de l'épanouissement personnel et des choix offerts. Faire la preuve que la lutte contre le travail des enfants est un investissement mondial à haut rendement favorise les efforts de sensibilisation menés partout à travers le monde.

Source: IPEC: *Investir dans chaque enfant – étude économique sur les coûts et les bénéfices de l'élimination du travail des enfants* (Genève, BIT, 2004).

d'heures de travail au-dessus duquel les tâches ménagères effectuées par les enfants devraient être considérées comme du «travail des enfants» du point de vue statistique.

Impact du travail des enfants sur l'assiduité et les résultats scolaires

132. Selon l'estimation mondiale de 2002 du BIT, près de la moitié des enfants qui travaillent sont scolarisés. Quel est l'effet du travail sur la scolarité? S'il existe des raisons de croire que les heures de travail sont un indicateur important de la nature du lien entre travail et scolarité, il est difficile de déterminer un seuil. Selon une étude de l'IPEC fondée sur des don-

nées nouvelles provenant de différents pays – Brésil, Kenya, Liban, Sri Lanka et Turquie –, certaines différences existent bien entre les enfants qui travaillent et ceux qui ne travaillent pas sur différents points: assiduité, ponctualité, fatigue. Par ailleurs, les enfants qui vont à l'école sont mieux protégés contre les effets négatifs des tâches qui ne sont pas dangereuses par nature, que ces tâches aient un caractère économique ou qu'il s'agisse de tâches ménagères.

Impact de la durée du travail sur la santé et la sécurité des enfants

133. On sait peu de chose sur les conséquences de la durée du travail pour la santé et la sécurité des

enfants. Un document de travail de l'IPEC¹⁰ sur cette question examine les données provenant d'enquêtes sur les ménages réalisées au Bangladesh, au Brésil et au Cambodge, pour comprendre les liens entre durée du travail, conditions de travail et santé. Cette étude met en évidence une relation causale: chaque heure hebdomadaire supplémentaire de travail ajoute au risque d'être victime d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail. Par ailleurs, l'étude confirme que le secteur dans lequel travaillent les enfants exerce une influence sur la nature des risques sanitaires qu'ils courent.

La question du genre et éducation des filles

134. Trois études publiées en 2004 confirment le lien positif existant entre la possibilité pour les parents d'exercer un travail décent et l'éducation de leurs filles, notamment en ce qui concerne la scolarisation et l'assiduité scolaire. Il apparaît également que les activités rémunératrices exercées par les femmes et l'octroi de bourses ont un effet positif sur ce plan. On constate en outre que le niveau éducatif de la mère a un impact important sur le bien-être des enfants: plus ce niveau est élevé, moins les enfants courent le risque de travailler, plus les filles sont scolarisées – ce qui milite en faveur des efforts consentis pour leur éducation –, et plus l'ensemble des enfants se portent bien.

Travail des enfants en servitude

135. Une étude en cours vise à rassembler des informations sur le travail des enfants en servitude au Ghana, en Haïti, au Niger et au Pakistan, notamment sur le travail domestique et sur le travail dans l'agriculture. L'étude met l'accent sur les aspects suivants: mécanismes, vulnérabilité, impact et moyens d'échapper à la servitude.

La demande de travail des enfants

136. Les recherches relatives à la demande de travail des enfants restent relativement peu avancées par rapport à celles qui portent sur les facteurs liés à l'offre. Si l'on pouvait déterminer les professions où le travail des enfants est le plus profitable, il serait possible de concevoir et de mettre en œuvre des interventions

en matière de demande. Les recherches menées par l'IPEC sur deux professions dans chacun des quatre pays retenus – Ghana, Inde, Ouganda et Philippines – ont permis de rassembler des informations provisoires sur les liens existant entre les salaires et la productivité des adultes et des enfants. Les résultats de ces recherches confirment ce que l'on pensait: on peut dire avec un bon degré de certitude que les facteurs favorisant la demande existent bien, en particulier un marché du travail des enfants, et que les recherches visant à mieux connaître ces effets sont réalisables et qu'elles seraient extrêmement positives.

Comprendre le travail des enfants: une initiative de recherche interinstitutions

137. Le BIT a été considérablement aidé dans ses activités de recherche par le projet interinstitutions intitulé *Understanding Children's Work – UCW* (Comprendre le travail des enfants), lancé en 2000 en réponse à l'un des thèmes clés (la coopération interinstitutions) de la Conférence d'Oslo¹¹. Le projet UCW a été créé par l'OIT, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et la Banque mondiale. Il est basé actuellement au Centre des études internationales sur la croissance économique (CEIS) de l'Université Tor Vergata de Rome.

138. Au cours de la première phase du projet (2000-2003), des progrès importants ont été accomplis vers la réalisation des objectifs fondamentaux dans différents domaines: recensement des informations, comblement des lacunes constatées dans les connaissances, élaboration de nouveaux outils de recherche et renforcement des capacités nationales. Faire collaborer au sein d'un cadre de recherche commun trois institutions à la culture, au mandat, à la structure et au fonctionnement très différent s'est révélé délicat au cours de la première phase. Cependant, il est apparu que ce projet pouvait contribuer de manière essentielle à cibler et à étoffer le programme de recherche des institutions participant à cet effort et du monde de la recherche en général. Les discussions techniques qui se sont tenues au sein de l'UNICEF et de la Banque mondiale sous ses auspices ont débouché sur l'élaboration d'un jeu commun d'indicateurs relatifs au travail des enfants et sur une amélioration de la normalisation des données rassemblées en ce domaine par les principaux instruments d'enquête des institutions. Par ailleurs, les recherches menées en collaboration ont permis de produire cinq rapports détaillés par

10. BIT: *Impact of working time on children's health* (document non publié, 2004).

11. Conférence internationale sur le travail des enfants, Oslo, 27-30 oct. 1997.

Encadré 2.3 Contribuer à l'étude des Nations Unies sur la violence à l'encontre des enfants

On s'accorde généralement à considérer que l'on manque d'informations sur la violence à l'encontre des enfants, et l'Assemblée générale des Nations Unies a demandé en 2001 au Secrétaire général de lui faire rapport à ce sujet en 2006. Le Secrétaire général a demandé à l'UNICEF de superviser l'étude, en conjonction avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et le Haut Commissariat aux droits de l'homme. Cette étude vise à fournir un tableau détaillé de la question et à proposer des recommandations claires. Le BIT y contribue sous la forme d'un chapitre consacré à la violence sur le lieu de travail. Cette contribution aborde les questions suivantes: définitions, violence à l'encontre des enfants dans différents lieux de travail et situations, principales causes et conséquences, mécanismes et institutions chargés de prévenir et d'éliminer la violence à l'encontre des enfants sur le lieu de travail, modèles d'intervention existants, recommandations clés. Ce rapport devrait être achevé en juillet 2006 et présenté à l'Assemblée générale en octobre. Une version accessible aux enfants sera publiée.

pays en 2003 (El Salvador, Guatemala, Maroc, Népal et Yémen), proposant ainsi pour la première fois une perspective interinstitutions commune sur le travail des enfants et les grandes priorités en ce domaine. Il s'agit là seulement d'une partie de la production impressionnante du projet, dans le cadre duquel ont été publiés plus de 50 ouvrages sur de grands thèmes comme la santé, l'éducation et la vulnérabilité.

139. Au cours de la deuxième phase du projet (depuis 2003), ces résultats ont été développés et renforcés par leur intégration aux efforts plus larges menés par les différentes institutions en vue de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), en tant que volet technique de la recherche sur le travail des enfants. L'un des résultats importants auquel a abouti le projet a été d'inclure les indicateurs relatifs au travail des enfants dans les indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale, ce qui fournit une bonne occasion de diffuser les statistiques relatives au travail des enfants produites par le projet.

Réseau de recherche sur le travail des enfants

140. A la fin de 2002, le BIT a créé un réseau de recherche sur le travail des enfants qui rassemble plus de 150 chercheurs, provenant essentiellement de pays en développement. Ce réseau vise à faciliter et à stimuler les discussions et échanges d'informations sur les points suivants: projets de recherche en cours, évaluation de l'impact des interventions, questions méthodologiques, parrainages et appuis, domaines prioritaires de la recherche future.

Progrès dans le domaine de la coopération technique

141. L'IPEC est actuellement le plus grand programme de coopération technique de l'OIT. La présente section porte sur le cadre stratégique qui oriente les travaux de l'IPEC au niveau des pays, sur les progrès accomplis au titre des programmes assortis de délais (PAD) qui sont le principal cadre d'appui aux efforts déployés par les pays en vue d'éliminer les pires formes de travail des enfants ainsi que le travail des enfants dans l'agriculture et dans les mines, sur les mesures contre certaines des pires formes de travail des enfants, sur l'évolution du suivi et sur l'élaboration d'un système de gestion des connaissances.

Cadre stratégique d'impact du programme (SPIF) de l'IPEC: une théorie du changement

142. Le cadre SPIF, présenté dans la partie I du présent rapport, oriente les travaux de coopération technique de l'IPEC et est devenu une théorie du changement qui aide les partenaires à analyser et planifier les interventions contre le travail des enfants¹².

143. En apportant son soutien à l'action menée au plan national, l'IPEC a élaboré une théorie globale du changement qui affine et applique les principes stratégiques mentionnés dans la partie I du rapport, et qui peut constituer la base d'un cadre d'action pour un programme spécifique au niveau des pays. Parce que le travail des enfants a de multiples causes, toute stratégie pour aborder ce problème doit être multidimensionnelle. Selon la théorie globale du changement, l'IPEC

12. Voir IPEC: *IPEC action against child labour: Highlights 2004* (Genève, BIT, fév. 2005), pp. 63 à 67.

articule ses programmes sur trois axes: la prévention, le retrait et la protection. Ces trois volets conduisent à examiner les secteurs d'activités stratégiques où les effets doivent se ressentir, à savoir l'élaboration d'une base de connaissances, les activités de sensibilisation et la mobilisation sociale; l'élaboration de politiques et de textes législatifs; leur mise en œuvre. Autre élément essentiel de l'action menée par l'IPEC: les alternatives consistant à apporter des améliorations dans le domaine de l'éducation et de la formation, à assurer des revenus de remplacement et à mettre en place des filets de sécurité sociale. Enfin, les deux questions transversales sont, d'une part, la priorité accordée à la lutte contre les pires formes de travail des enfants et, d'autre part, la prise en compte des aspects liés au principe d'égalité entre hommes et femmes.

144. En passant en revue les différents volets de la théorie globale du changement pour un pays donné, on peut identifier les éléments de stratégie nécessaires et élaborer un cadre pour les programmes assortis de délais, avec des objectifs bien définis et des effets escomptés qui puissent être mesurés.

Programmes assortis de délais (PAD)

145. A l'époque du premier rapport global sur le travail des enfants, le concept des PAD était dans sa phase de lancement, et le présent rapport devait être l'occasion d'évaluer les progrès réalisés. Pendant la période écoulée entre les deux rapports, l'évaluation globale et le bilan effectué par l'IPEC ont permis de tirer un certain nombre d'enseignements.

Evolution du concept

146. Dans ses déclarations de politique générale des années quatre-vingt, l'OIT avait envisagé l'idée d'un vaste programme intégré assorti de délais contre le travail des enfants. Ce concept a bénéficié d'une forte impulsion, d'une part, de la convention n° 182, qui préconise que des programmes d'action soient élaborés et mis en œuvre ainsi que des «mesures efficaces dans un délai déterminé» contre les pires formes de travail des enfants, et, d'autre part, de la dynamique créée par la ratification rapide des Etats Membres. Le concept des PAD a donc été spécialement élaboré dans le but prioritaire de combattre les pires formes de travail des enfants, même s'il vise à préparer le terrain en vue de l'éradication progressive de toutes les formes de travail des enfants.

147. D'autres subtilités exposées ci-après visent à faire des programmes assortis de délais un cadre beaucoup plus large, axé sur certains secteurs et groupes et englobant différentes modalités de soutien national.

Les premiers pays où des PAD ont été mis en œuvre

148. El Salvador, le Népal et la République-Unie de Tanzanie ont été les trois premiers pays à recourir à un PAD. La mise en œuvre de programmes a commencé dans ces trois pays au début de 2002.

149. Trois autres pays, à savoir le Costa Rica, la République dominicaine et les Philippines, ont élaboré et commencé à mettre en œuvre des PAD pendant la période 2002-03. Huit autres pays les ont rejoints en 2004 (Afrique du Sud, Bangladesh, Brésil, Equateur, Indonésie, Pakistan, Sénégal et Turquie). Le Cambodge, le Ghana, le Kenya, le Liban et Madagascar ont été le dernier groupe de pays à adopter le concept des PAD, qu'ils ont commencé à mettre en œuvre vers la fin de 2004 et au début de 2005. Plusieurs autres pays préparent actuellement des programmes similaires.

Portée des PAD et liens avec d'autres cadres

150. Le concept des PAD offre un cadre stimulant et propice à la mise en œuvre progressive de mesures contre le travail des enfants au niveau des pays. En fournissant un cadre global dans lequel des mesures de prévention, de retrait, de réinsertion et de protection peuvent être élaborées et appliquées à grande échelle, les PAD offrent aux pays une série de concepts, d'outils et de mécanismes qui permettent d'obtenir en temps utile des résultats mesurables dans la lutte contre les pires formes de travail des enfants. En outre, dans un tel cadre, il est possible d'optimiser les contributions des programmes existants et de combler les lacunes par des interventions supplémentaires. De plus, les PAD sont de nature à faciliter l'intégration des préoccupations suscitées par le travail des enfants dans les programmes classiques de développement social et économique, notamment ceux qui visent la réduction de la pauvreté et l'éducation pour tous, et, partant, à internaliser les efforts tendant à éliminer ce problème¹³. Cependant, il faut qu'il soit bien clair que les projets IPEC s'inscrivent dans le cadre de PAD sont là pour soutenir et non pour supplanter le programme national. L'appropriation nationale est un principe fondamental.

13. IPEC: *Time-bound programme: Manual for action planning* (Genève, BIT, 2003)

Nouveaux enseignements

151. Les projets de soutien de l'IPEC sont toujours dans leur phase de démarrage. A l'heure actuelle, cinq projets seulement ont fait l'objet d'une évaluation à mi-parcours dans les pays suivants: République-Unie de Tanzanie (2003), Népal, El Salvador, République dominicaine (tous en 2004) et Sénégal (en 2005)¹⁴. Ces évaluations ont fait apparaître un certain nombre d'aspects qui aideront à orienter l'évolution future du concept des PAD et seront intégrés dans les programmes par pays de l'OIT de promotion du travail décent (PPTD) dès 2006.

La nécessité d'un soutien politique efficace

152. Même si la ratification rapide de la convention n° 182 souligne la volonté des autorités nationales de s'attaquer aux pires formes de travail des enfants, il est de nombreux pays où ce geste fort doit encore se traduire par une mobilisation effective au sein des ministères, des départements et des organismes officiels, tant au niveau central qu'aux niveaux inférieurs de l'Etat.

153. Il reste beaucoup à faire pour sensibiliser les fonctionnaires et les responsables locaux aux problèmes liés au travail des enfants, pour déterminer ce que chaque département ou organisme concerné doit faire, et pour que des ressources soient affectées à la résolution de ce problème. La plupart des PAD comprennent des activités de sensibilisation et de mobilisation sociale pour atteindre cet objectif, mais c'est là un défi redoutable, en particulier lorsque les ressources humaines et financières sont sollicitées à l'extrême, ce qui est le cas de la plupart des pays connaissant d'importants problèmes liés au travail des enfants.

154. Rares sont les départements déjà débordés dans le domaine de l'éducation, de l'emploi, du développement rural, de l'application des lois, du bien-être social, etc. qui inscriront le travail des enfants en tête de leur agenda ou qui seront enclins à collaborer. Il faut trouver le moyen de les aider à percevoir et traiter ce problème dans le cadre de leurs activités courantes. Les PAD sont fondés sur l'idée selon laquelle la victoire dans la lutte contre le travail des enfants passe par le bon fonctionnement de ces différents départements et par leur coordination efficace. Cependant, la réalisation des objectifs sociaux et économiques de ces départements dépend aussi, dans de nombreux cas, des progrès réalisés vers l'élimination

du travail des enfants; c'est donc un cercle vicieux que l'on ne peut briser sans accorder une attention toute particulière aux aspects spécifiques du travail des enfants auxquels chaque département est confronté. Ainsi, s'il est essentiel d'améliorer l'accès à une éducation de qualité pour réduire l'incidence du travail des enfants, il n'est pas possible, en revanche, de proposer une éducation de base universelle sans traiter de manière appropriée les facteurs qui maintiennent les enfants au travail, et donc hors de l'école. Dès lors que ces questions sont bien comprises, chaque département concerné devrait mener une action efficace dans un cadre cohérent et en collaboration; encore faut-il mettre en place les mécanismes d'incitation nécessaires.

Appropriation par la communauté nationale et locale

155. L'appropriation par le pays détermine pour l'essentiel le succès d'un PAD. D'où la nécessité de mettre fortement l'accent sur la volonté politique de l'Etat, sur son engagement et sur sa capacité d'intervention. Au-delà d'un soutien politique solide à tous les niveaux, il ne sera possible de mener une action efficace et durable à grande échelle qu'en mettant les principaux organismes et les principales institutions, notamment les partenaires sociaux de l'OIT et les organisations de la société civile, en mesure de mobiliser des ressources et d'élaborer et mettre en œuvre des interventions de façon intégrée et coordonnée. En outre, un travail patient doit être fait pour assurer le contrôle intégral de l'élaboration et de la mise en œuvre des interventions par la communauté et sa pleine participation à ce processus.

156. La gestion de ce cadre intégré et complexe exige une grande capacité institutionnelle et technique, de solides compétences en matière d'organisation et beaucoup de bonne volonté de la part des principaux organismes (organisations gouvernementales, non gouvernementales, internationales et communautaires) pour surmonter les barrières institutionnelles et accéder ainsi à un niveau élevé de collaboration. Pour de nombreux pays en développement, cela signifie qu'il faut beaucoup insister sur le renforcement des capacités des principaux partenaires. En outre, il est nécessaire de créer des coalitions pour appuyer les interventions contre le travail des enfants (par exemple, dans le cadre de dialogues sur les politiques nationales et de processus

14. Il est à noter que ces évaluations ne couvraient que les activités des projets d'appui, et pas les cadres PAD nationaux. L'évaluation de ces derniers requiert des activités communes à partenaires multiples sous la direction des partenaires nationaux.

de consultation comme il en existe sur les stratégies de réduction de la pauvreté), et d'interconnecter des institutions et des organismes au niveau local. Ces réseaux locaux peuvent également bénéficier de liens avec des institutions et organismes internationaux, par exemple dans le domaine de la recherche et de l'analyse des politiques, des activités de sensibilisation et de l'élaboration et de la mise en œuvre de programmes.

*La question des ressources –
aspects qualitatifs et quantitatifs*

157. La mobilisation de ressources est un préalable indispensable aux interventions à grande échelle telles que les PAD. Les trois premiers PAD ont été élaborés en tant que programmes pilotes avec le soutien d'un projet IPEC financé par un donateur unique, les ressources d'appoint étant apportées par les pays bénéficiaires. Depuis lors, on observe une évolution graduelle vers le cofinancement aussi bien des activités préparatoires que des interventions dans le cadre de PAD. A mesure que davantage de pays se laissent tenter par un PAD, il peut s'avérer nécessaire de recevoir des ressources de sources diverses, voire d'obtenir un panier de financement d'un consortium de plusieurs donateurs. De nombreux pays ont besoin d'un financement émanant de plusieurs donateurs pour progresser de manière significative vers l'élimination des pires formes de travail des enfants. Il importe également que les pays affectent des ressources plus importantes pour appuyer les programmes qui contribuent à la réalisation des objectifs des PAD. S'il faut davantage de ressources, il faut aussi qu'elles soient déployées de manière à obtenir un plus grand impact grâce à l'élimination des goulets d'étranglement et à la réduction maximale des doubles emplois et du gaspillage. Par conséquent, pour donner de bons résultats, les PAD requièrent un niveau élevé de coopération aux niveaux national et international.

Projets et programmes

158. La logique des PAD va à l'encontre de la manière dont ceux-ci sont dotés en ressources. En tant que cadre global conçu pour promouvoir une approche intégrée et globale du problème que représente le travail des enfants, le PAD devrait être mis en œuvre selon des modalités propres à encourager une approche-programme cohérente. Malheureusement, la plupart des fonds provenant de donateurs sont encore fournis par le biais de projets; or l'exécution des projets tend à compliquer la mise en pratique de l'approche-programme.

159. En particulier, la méthodologie des projets complique sensiblement la promotion du principe d'appropriation nationale. Dans de nombreux pays où des PAD sont mis en œuvre, les parties prenantes ont du mal à distinguer entre le PAD national et les projets IPEC conçus pour soutenir la mise en œuvre du PAD, qui est lui-même un projet d'appui parmi de nombreux autres. En fait, dans certains pays, le programme de pays est limité au projet IPEC, qui a peu de chances d'atteindre les objectifs ambitieux du PAD dans le calendrier fixé. Par ailleurs, le fait que l'IPEC s'appuie sur cette modalité de mise en œuvre des projets en tant que mode d'action qui a la préférence des donateurs va à l'encontre de l'objectif déclaré du programme, qui est de devenir davantage un facilitateur et un fournisseur d'appui aux niveaux politique et technique.

160. D'autres programmes de l'OIT et d'autres institutions internationales rencontrent des difficultés similaires pour adopter une approche-programme propre à favoriser et améliorer la mise en œuvre des PAD. En même temps, le caractère multisectoriel de toute réponse adéquate au problème du travail des enfants rend encore plus problématique l'adoption de modalités plus adaptées telles que les approches sectorielles. Cependant, l'espoir est permis puisque les donateurs sont de plus en plus nombreux à adopter des mécanismes de soutien budgétaire faisant appel à plusieurs donateurs. En plus de la flexibilité qu'ils garantissent sur le plan de l'allocation de ressources à des secteurs prioritaires convenus, de tels mécanismes se prêtent mieux à l'appropriation nationale et favorisent également le développement de capacités nationales viables.

161. La question du financement et la création de liens intersectoriels solides sont quelques-unes des raisons pour lesquelles les PAD doivent être intégrés dans des cadres de développement plus vastes, comme c'est actuellement le cas en République-Unie de Tanzanie.

*La nécessité d'un environnement
international propice*

162. L'un des principaux objectifs des PAD appuyés par l'IPEC est de créer un environnement national propice. Mais, pour cela, il faut un soutien international. Ainsi, il apparaît difficile, sans une forme de sanction (qui pourrait être appliquée par exemple par le siège d'institutions financières internationales et d'organismes bilatéraux de donateurs), d'intégrer, au niveau des pays, des éléments de PAD dans les stratégies de réduction de la pauvreté, intégration qui favorise l'affectation de ressources nationales et

Encadré 2.4 Programme assorti de délais pour la République-Unie de Tanzanie

En 2001, le gouvernement de la République-Unie de Tanzanie s'est engagé à éliminer les pires formes de travail des enfants d'ici à 2010 grâce à la mise en œuvre d'un PAD. Conformément au concept des PAD, l'OIT a lancé un projet avec des financements assurés par le ministère du Travail des États-Unis (USDOL).

Les efforts entrepris récemment par le gouvernement pour mettre en place, avec le soutien du projet IPEC d'appui au PAD, un cadre réglementaire favorable témoignent de son attachement au concept des PAD. Un document de stratégie contre le travail des enfants a été élaboré et approuvé par le Comité national de coordination intersectorielle (NISCC), devenant le *Strategic Programme Framework (SPF)* du gouvernement. La mise en œuvre du SPF est liée à la Stratégie nationale de croissance et de lutte contre la pauvreté (NSGRP – connue aussi sous l'acronyme swahili MKUKUTA). Le gouvernement a déjà élaboré la seconde phase de la NSGRP (2005-2010). Ce document contient des indicateurs sur le travail des enfants et aborde plusieurs objectifs importants directement liés à l'élimination du travail des enfants, plus spécifiquement au titre des droits de l'enfant et de la protection de l'enfance. Le but est de réduire de 75 pour cent d'ici à 2005 le nombre d'enfants soumis aux pires formes de travail des enfants et de ramener de 25 pour cent à moins de 10 pour cent d'ici à 2010 le pourcentage d'enfants travailleurs.

Le gouvernement a accordé à l'éducation un rang de priorité élevé, notamment en ce qui concerne l'éducation de qualité et l'accès aux écoles primaires. La République-Unie de Tanzanie a fait un effort particulier pour réduire le nombre d'enfants non scolarisés grâce à un système d'éducation de base complémentaire (COBET). Les réformes de la législation du travail, y compris sur les questions concernant l'emploi des enfants, ont été approuvées par le Parlement en avril 2004, et un projet de Charte des droits de l'enfant a été élaboré. Le gouvernement a également établi une liste des tâches dangereuses pour les enfants, ainsi que le stipule la convention n° 182, liste qui a été traduite dans le cadre du PAD dans les langues locales pour susciter une prise de conscience communautaire.

L'évaluation à mi-parcours a permis de constater que le PAD de l'IPEC a instauré une collaboration efficace avec d'autres institutions internationales par l'intermédiaire du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et de ses divers groupes thématiques. Cette évaluation a fait ressortir l'importance de la participation et de l'engagement communautaires. Le projet avait réussi à soutenir les structures locales existantes et à encourager le développement de nouvelles structures, notamment les «comités contre le travail des enfants» au niveau local.

Sources: *Report on the mid-term review and evaluation mission for the IPEC project of support to the National Time-Bound Programme on child labour in Tanzania*, 10-25 oct. 2003. IPEC: *Support for the Time-Bound Programme on the worst forms of child labour in Tanzania-Phase II* (2005-2009).

de ressources provenant de donateurs (notamment des fonds provenant de l'Initiative pour alléger l'endettement des pays pauvres très endettés (PPTE)) à des interventions contre le travail des enfants. De même, une action internationale et un soutien aux politiques sont nécessaires pour rattacher l'objectif des PAD, à savoir l'élimination des pires formes de travail des enfants, aux objectifs du Millénaire pour le développement ou à ceux de l'Éducation pour tous, par exemple. A ce jour, la mobilisation d'un soutien politique aux PAD au niveau international tarde par rapport aux efforts de mobilisation au niveau national.

Qui mène le mouvement?

163. Les gouvernements doivent être en pointe en même temps que les partenaires sociaux de l'OIT. Grâce aux PAD, le BIT fait office d'interface entre les

pays et les donateurs. Même si le concept des PAD a été élaboré par l'IPEC, il devrait être considéré comme un bien public international. Les PAD devraient être appuyés – et ils le sont dans bien des cas – par d'autres institutions internationales telles que l'UNICEF.

L'agriculture: le secteur où il y a le plus d'enfants qui travaillent

164. Quelque 70 pour cent des enfants qui travaillent, soit plus de 173 millions de garçons et de filles, travaillent dans l'agriculture. Dans les zones rurales, les enfants (en particulier les filles) commencent à travailler dès leur plus jeune âge, généralement entre 5 et 7 ans. Dans certains pays, on estime que la main-d'œuvre enfantine travaillant dans les zones rurales est constituée, pour 20 pour cent, d'enfants de moins de 10 ans. Le travail de ces enfants passe

Encadré 2.5

Projets nationaux contre le travail des enfants en Inde

Depuis qu'il a adopté en 1987 une politique spécifique en la matière, le gouvernement indien met en œuvre dans tout le pays un grand programme d'élimination du travail des enfants. A ce titre, 150 projets ont été lancés pour offrir des services d'éducation et de réinsertion aux enfants soustraits à un travail dangereux. Le programme est appuyé par un crédit budgétaire de plus de 6 milliards de roupies (131 millions de dollars environ) durant le dixième plan quinquennal 2002-2007 pour couvrir 250 districts sur un total de 601. Le programme national s'assortit d'efforts visant à promouvoir un enseignement élémentaire universel tandis que plusieurs grands Etats du pays ont lancé des programmes assortis de délais. L'Inde participe à l'IPEC depuis 1992 et, sur la base de l'expérience, un vaste projet multifacettes (INDUS) est mis en œuvre par le gouvernement fédéral et les gouvernements locaux avec l'appui de l'IPEC dans 20 districts de quatre grands Etats. Le projet est cofinancé par le gouvernement indien et le ministère du Travail des Etats-Unis. Il vise à développer une approche multisectorielle intégrée et comprend plusieurs volets (éducation, formation, génération de revenus pour les familles pauvres). Le partenariat occupe une grande place dans ce projet dans lequel les partenaires sociaux en particulier jouent un rôle important.

Source: IPEC: *IPEC action against child labour*, op. cit., encadré 2, p. 19.

en grande partie inaperçu car il tend à se diluer dans l'ensemble des activités familiales. Les entreprises de l'agriculture commerciale ont recours à toutes sortes d'accords de sous-traitance, ce qui leur permet de rejeter toute responsabilité au cas où on leur reprocherait de faire travailler des enfants sur leurs exploitations et leurs plantations. Par ailleurs, l'agriculture reste un secteur souvent très peu réglementé, dans lequel les syndicats n'ont jamais été en position de force. L'application de la législation sur le travail des enfants – pour autant qu'une telle législation existe – est beaucoup moins rigoureuse dans l'agriculture que dans d'autres secteurs.

*L'agriculture ne doit plus
être un cas à part*

165. S'il est souvent difficile de reconnaître que les enfants peuvent être exploités de manière systématique dans le secteur agricole, c'est en raison de l'aspect familial, inscrit dans les traditions et cultures, qu'y revêt communément le travail. On peut dès lors considérer que les activités exercées par les enfants dans ce contexte relèvent de la «solidarité familiale». C'est peut-être vrai mais il faut voir ce qu'il en est réellement, et notamment examiner les conditions de travail de ces enfants, qui peuvent dans certains cas être dangereuses, et évaluer le temps consacré à ce travail – et par conséquent perdu pour la scolarité, surtout dans le cas des filles. A côté de cette agriculture familiale, on trouve les plantations qui peuvent

facilement devenir des univers clos pratiquement im-pénétrables.

166. Ces divers éléments contribuent à conférer à l'agriculture un statut d'«exception» et à la soustraire à l'action menée contre le travail des enfants. Mais c'est précisément la conjugaison de ces divers facteurs – à savoir le nombre d'enfants concernés, la dangerosité des travaux, l'absence de réglementation, l'invisibilité, l'impossibilité pour les enfants d'être scolarisés – qui devrait inciter à considérer l'agriculture comme un secteur où l'élimination du travail des enfants doit impérativement être considérée comme prioritaire. Les pays sont encore loin d'avoir adopté une telle attitude, car ils restent assujettis au modèle essentiellement urbain et industriel qui continue de régir notre conception du travail des enfants¹⁵.

*Un secteur en passe
de devenir prioritaire*

167. L'agriculture est un secteur qui est resté relativement négligé par l'IPEC, qui lui consacre moins de 15 pour cent de ses projets et programmes d'action. Le BIT est cependant plus actif dans ce secteur depuis 2002. L'IPEC a élargi son éventail d'activités, et s'attache notamment à lutter contre le travail des enfants dans le secteur de la production de cacao en Afrique occidentale ainsi que dans les plantations de café en Amérique centrale. En 2002, l'IPEC a lancé dans plusieurs pays africains – Kenya, Malawi, Ouganda, République-Unie de Tanzanie, Zambie

15. BIT: *Récolte amère: le travail des enfants dans l'agriculture*, Bureau des activités pour les travailleurs (Genève, 2002), p. 5.

– un programme régional de trois ans visant le retrait et la réinsertion d'enfants exerçant des activités dangereuses dans l'agriculture commerciale. Ce programme, qui comporte également une action préventive, a fait ressortir l'importance du dialogue social. En République-Unie de Tanzanie, les syndicats et les employeurs se sont associés pour réclamer des conditions de travail décentes – notamment en termes de sécurité et de salaire – pour les jeunes de 14 à 18 ans qui travaillent en toute légalité sur les plantations de thé et de tabac.

168. Deux outils précieux ont été mis au point en 2005. Tout d'abord, un manuel de formation des formateurs sur le travail des enfants, élaboré sur la base de l'expérience acquise grâce au nombre croissant d'activités entreprises dans le secteur agricole. Destiné aux petits exploitants des secteurs dans lesquels des enfants sont susceptibles de travailler, il promeut une amélioration des conditions de sécurité et de santé au travail qui devrait profiter aussi bien aux adultes qu'aux enfants. Une telle amélioration est particulièrement souhaitable en Afrique occidentale, où le travail des enfants est endémique. Ensuite, un recueil de directives sur les politiques et les pratiques à adopter, destiné à faciliter la tâche des divers acteurs et décideurs œuvrant à l'élimination du travail des enfants dans le secteur de l'agriculture – fonctionnaires, partenaires sociaux, spécialistes de la santé et de la sécurité au travail, agronomes, etc.

Les enfants qui travaillent dans les mines

169. Le spectacle de ces enfants noircis de la tête aux pieds faisant remonter des galeries aménagées dans les profondeurs des chariots lourdement chargés a sans doute joué un rôle déterminant dans la création de l'OIT et l'adoption par cette dernière des premières normes internationales sur la protection des enfants. Il est consternant de constater que, quasiment un siècle plus tard, les petites exploitations minières – que ce soit en Asie, en Afrique, en Amérique latine et même dans certains endroits en Europe – continuent d'offrir le même affligeant spectacle et que, même s'il est moins criant, le problème est encore loin d'être résolu.

170. Loin des regards, les enfants qui travaillent dans les petites exploitations minières sont exposés à toutes sortes de risques – sociaux, psychologiques, physiques – qui sont, pour certains, particuliers à ce

secteur. Violence, prostitution, toxicomanie et criminalité sont monnaie courante. Il n'est en outre pas rare que l'on ne trouve aucun établissement scolaire dans ces zones. Le travail dans les mines et les carrières est un travail dangereux où les enfants sont guettés par les accidents et par les maladies, lesquelles peuvent ne se déclarer que longtemps après. Des enfants meurent chaque année, sans qu'on sache le plus souvent combien.

171. Le travail dans les mines n'a pas bénéficié d'une aussi grande attention que d'autres formes d'exploitation des enfants. Cela s'explique peut-être par le nombre limité d'enfants concernés – estimé à environ 1 million, alors qu'il atteint les 100 millions dans le secteur de l'agriculture¹⁶. Mais ce sont précisément l'extrême dangerosité de cette activité pour les enfants ainsi que la relativement faible ampleur du phénomène qui ont amené l'IPEC à envisager la possibilité de traiter le problème dans le cadre d'une stratégie mondiale.

172. Comme l'a montré l'approche graduelle qui a été choisie, une stratégie mondiale s'impose. En 2004, l'IPEC a effectué une évaluation thématique des projets mis en œuvre dans le secteur de l'exploitation minière (ainsi que des projets similaires d'autres organisations) afin d'essayer de trouver des solutions réalistes au problème. Cette évaluation a permis de constater que des stratégies innovantes étaient mises en œuvre et que des avancées notables étaient enregistrées: les politiques ont été revues et des milliers d'enfants ont pu être arrachés au travail dans les petites exploitations minières. Même si, force est de l'admettre, il reste difficile de faire évoluer les choses dans les exploitations du secteur informel, on peut désormais s'appuyer sur des acquis très prometteurs.

173. L'expérience acquise sur le terrain a été épaulée par la mise en place d'un cadre stratégique rationnel dont les fondements ont été posés lors des réunions tripartites mondiales organisées par le BIT en 1999 et 2000. Ces réunions ont en outre permis de dégager un ensemble de lignes directrices et d'établir des liens avec des acteurs incontournables, tels que l'ICEM, le CIMM et le réseau CASM¹⁷.

174. Il faut savoir que de puissants intérêts sont en jeu dans le secteur minier, dont les protagonistes comprennent aussi bien les puissants syndicats d'Afrique du Sud que des sociétés d'exploitation, parfois plus riches que les pays dans lesquels elles mènent leurs activités. Même si la quasi-totalité des cas de travail des enfants se recensent dans des mines et des carrières

16. IPEC: *L'action de l'IPEC contre le travail des enfants 2004-05: progrès réalisés et priorités futures* (Genève, BIT, 2005).

17. Il s'agit d'un réseau d'organismes et de spécialistes techniques de l'exploitation minière rattaché à la Banque mondiale et financé en partie par le ministère du Développement international du Royaume-Uni.

artisanales relevant de l'économie informelle, souvent illégales et non syndicalisées, le simple fait que des enfants travaillent dans cette branche est une source de préoccupation pour toutes les entreprises soucieuses de défendre l'image d'un secteur socialement responsable. Par ailleurs, pour les organismes actifs dans le domaine du développement et les banques d'investissement, le secteur minier constitue un point d'accès pour l'examen de problèmes plus globaux et plus durables – pauvreté rurale, exode rural, problèmes environnementaux – ayant un impact direct sur la viabilité économique de l'industrie minière.

175. C'est l'existence de ces divers éléments – à savoir l'expérience de l'IPEC sur le terrain, les directives de l'OIT, l'appui tripartite et les liens avec les programmes relatifs au travail décent et à la réduction de la pauvreté – qui, lorsqu'il a fallu retenir un thème pour la Journée mondiale contre le travail des enfants de 2005, a tout naturellement orienté le choix sur le travail dans les mines et les carrières. Comme nous l'avons signalé plus haut, cette journée a débouché sur un appel à une action mondiale en vue d'éliminer le travail des enfants dans le secteur de l'extraction minière. Plus de 50 pays ont affirmé à cette occasion leur détermination d'agir aux niveaux mondial, national et local pour mettre fin au travail des enfants dans ce secteur.

176. Au niveau international, un petit groupe de travail interinstitutions a été chargé de mettre au point – base et point de départ pour répondre à l'appel en faveur d'une action mondiale – un plan de travail et un dossier d'information afin de mobiliser des ressources. Au niveau national, bon nombre des initiatives lancées à l'occasion de la Journée mondiale contre le travail des enfants débouchent aujourd'hui sur des projets détaillés dans le cadre du premier programme sectoriel assorti de délais mené à l'échelon mondial.

La lutte contre les formes intrinsèquement condamnables de travail des enfants

Priorités

177. Les Etats Membres qui ont ratifié la convention n° 182 sont tenus de prendre rapidement des mesures de lutte contre les formes intrinsèquement condamnables de travail des enfants, notamment la servitude pour dettes, le travail forcé, l'utilisation des enfants dans les conflits armés, la traite des enfants en vue de

leur exploitation économique ou sexuelle, le recours à des enfants pour des activités illicites comme le trafic de stupéfiants. Le rapport global de 2005¹⁸ traitait de certaines de ces formes extrêmes d'exploitation et d'abus (en particulier la traite des enfants).

178. Alors que certaines de ces formes intrinsèquement condamnables de travail des enfants ont été visées par les programmes de l'IPEC depuis la création de ce dernier, d'autres ne l'ont été qu'après l'adoption de la convention n° 182. Tant sur le plan opérationnel que sur le plan politique, l'OIT a démontré de façon convaincante la spécificité de son apport dans ce domaine au cours des quatre dernières années¹⁹.

179. Il importe de reconnaître, comme l'IPEC et ses partenaires ne manquent pas de le faire, que les activités précitées sont parmi celles où les pires violations des droits de l'homme sont enregistrées et qu'il n'est pas possible de fixer les priorités des programmes selon des critères purement quantitatifs. Il faut faire intervenir aussi un élément de proportionnalité. Même si l'opinion ne voit pas toujours bien sur quels critères se fondent l'OIT et la communauté internationale pour cibler plus particulièrement leur action sur telle ou telle forme de travail parmi celles reconnues comme les pires, on observe une nette corrélation entre l'application des conventions n°s 138 et 182 (voir figure 1.5) et l'impact des programmes dans certains des secteurs où sévissent quelques-unes des pires formes de travail des enfants.

La traite

180. La traite des enfants débouche sur diverses formes d'exploitation sexuelle ou économique. Selon les estimations du rapport global sur le travail des enfants de 2002, 1,2 million d'enfants environ sont victimes de réseaux de trafiquants. Les gouvernements ont pris de nombreuses initiatives pour lutter contre ce fléau, intervenant directement, en amendement des dispositions relatives à la traite, ou indirectement, en révisant leur législation sur les migrations de la main-d'œuvre. Le Protocole de Palerme adopté par les Nations Unies en 2000 propose une définition de la traite qui prend en compte l'exploitation par le travail. De l'avis général, c'est cette définition que l'on doit considérer aujourd'hui comme faisant autorité. Le débat s'est politisé ces dernières années, débordant sur le problème du terrorisme et les questions de sécurité, notamment aux Etats-Unis et chez certains de ses

18. BIT: *Une alliance mondiale contre le travail forcé*, Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, rapport I (B), Conférence internationale du Travail, 93^e session, Genève, 2005.

19. Voir, par exemple, M. Dottridge: *Kids as commodities? Child trafficking and what to do about it?* (Lausanne, Fédération internationale Terre des hommes, mai 2004), recommandation 3, p. 86.

alliés. En Europe occidentale, le problème de la traite est avant tout envisagé dans le contexte des migrations – légales ou illégales – de main-d'œuvre liées à l'accélération de la mondialisation. Il semblerait souhaitable que l'OIT éclaire le débat qui a lieu autour de ces problèmes de définition.

181. Depuis 2000, l'Organisation s'attache à influencer sur le débat en insistant sur les liens entre la traite et le travail. Auparavant, le BIT avait surtout axé ses activités sur l'exploitation sexuelle des filles et des garçons à des fins commerciales, en focalisant son attention sur le secteur du tourisme, du fait de la visibilité de ce dernier – de ce fait, seul un petit nombre de pays très fréquentés par les touristes et placés sous les projecteurs des médias internationaux étaient concernés.

182. Les premiers programmes mis en œuvre à partir du milieu des années quatre-vingt-dix abordaient le phénomène de la traite essentiellement sous l'angle de l'offre et visaient les pays, comme le Népal, considérés à cet égard comme de véritables «gisements» pour l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales. Les programmes portent aujourd'hui davantage sur les aspects relatifs à la demande, liés au phénomène de la mondialisation, notamment les flux migratoires sur les marchés du travail. Les recherches sur la traite envisagée sous l'angle de la demande ont commencé en 2004 et sont aujourd'hui prioritaires pour de nombreux programmes sous-régionaux de l'IPEC sur la traite, en particulier dans la sous-région du Mékong, en Amérique centrale et en Europe²⁰.

183. Les opérations de mobilisation des ressources ont rencontré un plein succès ces dernières années. En 2005, sept pays donateurs collaboraient avec le BIT à l'exécution de projets de lutte contre la traite des enfants. Environ 52,1 millions de dollars ont pu être réunis, dont plus des deux tiers pendant la période 2003-04. Après un projet en 2000, puis deux en 2001, le BIT est parvenu à assurer le financement de sept projets en 2003 et de 12 nouveaux projets en 2004. En 2005, l'Organisation a créé un groupe de travail sur la traite; on dénombre aujourd'hui, dans l'ensemble du Bureau, 28 projets axés sur la traite, dont 17 sont dirigés par l'IPEC.

184. L'attention croissante portée à la question des enfants (et, d'une manière générale, aux pires formes

de travail des enfants) est vraisemblablement liée à l'intensification de la mobilisation mondiale suscitée par des manifestations telles que le deuxième congrès mondial contre l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales, qui s'est tenu à Yokohama en 2001, dans le prolongement du premier congrès mondial (Stockholm, 1996), ainsi qu'à l'émergence de nouvelles priorités politiques chez certains des principaux acteurs.

185. Le gouvernement des Etats-Unis a ainsi décidé de se saisir du problème. En 2001, le Département d'Etat, mandaté par le Congrès, a publié le premier d'une série de rapports annuels (*Trafficking in persons*)²¹ destinés à évaluer les initiatives mises en œuvre par les autres Etats en vue d'éliminer la traite des personnes. Selon les résultats affichés dans ce domaine, les pays concernés sont passibles de sanctions – de nature non commerciale et sans incidence sur la fourniture de l'aide d'urgence – et peuvent se voir refuser les prêts de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international.

186. Avec ses sept programmes régionaux²² mis en œuvre dans 45 pays, l'IPEC fait beaucoup aujourd'hui pour que les discussions politiques prennent en compte, dans le phénomène de la traite, les aspects qui touchent au travail et qui conduisent à l'exploitation du travail des enfants. Une collaboration interinstitutionnelle s'est instituée sur ce problème, notamment avec l'Organisation internationale pour les migrations, avec laquelle l'OIT a signé un mémorandum d'accord.

L'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales

187. Etroitement liée au phénomène de la traite, l'exploitation sexuelle à des fins commerciales est l'une des formes d'exploitation des enfants les plus intolérables. Elle peut revêtir des formes diverses. Chaque année, plus d'un million d'enfants tombent entre les mains de trafiquants qui les contraignent à se prostituer, les vendent à des fins d'exploitation sexuelle ou les utilisent pour la production de matériel pornographique²³. Les études effectuées par le BIT et sous les auspices du Rapporteur spécial des Nations Unies chargé d'examiner les questions se rapportant à

20. Notamment le nouveau projet en Chine sur la traite dans les limites du territoire national. L'examen du problème de la traite a permis à l'IPEC d'aborder en 2000 la question du travail des enfants dans ce pays.

21. Ce rapport peut être consulté sur le site: www.state.gov/g/tip.

22. Par exemple, le programme de lutte contre la traite des enfants à des fins d'exploitation économique en Afrique centrale et occidentale (LUTRENA), le projet de lutte contre la traite des enfants en Asie du Sud (TICSA), ainsi que le projet d'assistance technique contre l'exploitation sexuelle et économique des enfants, notamment dans le cadre de la traite, dans les pays d'Europe centrale et orientale (PROTECT CEE).

23. Nations Unies: *Vente d'enfants, prostitution des enfants et pornographie impliquant des enfants*, note du Secrétaire général, cinquantième session de l'Assemblée générale, document A/50/456, sept. 1995, paragr. 51.

la vente d'enfants, à la prostitution des enfants et à la pornographie impliquant des enfants montrent bien que l'exploitation sexuelle à des fins commerciales reste un problème, tant dans les pays développés que dans les pays en développement.

188. L'industrie du tourisme, qui, s'agissant de l'exploitation sexuelle des enfants, a commencé par focaliser toute l'attention, est par la suite devenue l'une des cibles de la lutte contre la traite et des programmes assortis de délais (PAD) menés dans de nombreux pays. Le tourisme, qui est resté l'un des secteurs les plus directement visés par les initiatives menées dans ce domaine, se prête particulièrement bien à une approche fondée sur le dialogue social. Ces dernières années, l'IPEC a collaboré avec l'Organisation mondiale du tourisme en vue de promouvoir une forme de tourisme qui protège durablement les enfants de la prostitution, ainsi que de la violence et des abus qui l'accompagnent. L'IPEC promeut des codes de déontologie axés sur le concept de «tourisme respectueux des enfants» au Brésil, au Cambodge, en République dominicaine, au Kenya, au Mexique et en République-Unie de Tanzanie. Les partenaires sociaux jouent un rôle important dans ce travail de promotion. Aux Philippines, l'IPEC a fourni du matériel de formation au Syndicat national des travailleurs du secteur de l'hôtellerie et de la restauration et des industries connexes (NUWHRAIN) pour l'aider à combattre l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales dans le secteur du tourisme. En Thaïlande, le projet sous-régional de lutte contre la traite des enfants et des femmes vise à promouvoir un écotourisme qui puisse constituer une source de revenus pour les populations indigènes et tribales, victimes potentielles des réseaux de trafiquants.

189. Comme on le constate fréquemment dans le cadre de la lutte contre le travail des enfants, l'enjeu, dans le cas du tourisme, est de pouvoir intervenir dans les secteurs les moins réglementés, notamment les petites entreprises.

*Le travail domestique des enfants*²⁴

190. Le travail domestique des enfants reste un sujet extrêmement sensible car, trop souvent, il est oc-

culté par le fait qu'il relève d'arrangements au sein des familles et s'inscrit dans un cadre censément protecteur où les enfants – le plus souvent les filles – acquièrent des compétences utiles. C'est ce qui explique que le travail domestique des enfants jouisse de la part de la société d'une tolérance semblable à celle dont bénéficie le travail agricole effectué par les enfants. À cela s'ajoute que, dans de nombreux pays, il a l'aval de l'élite cultivée. Il importe de ne jamais perdre de vue cette dimension culturelle du phénomène lorsqu'on s'attache à en déceler les causes ou à rechercher des mesures pour y remédier.

191. Les recherches effectuées par l'IPEC ont montré à quel point cette façon de voir les choses était dangereuse. Grâce aux évaluations rapides effectuées récemment en Asie, en Afrique et en Amérique latine, nous commençons à comprendre plus clairement que le travail domestique des enfants est une notion qui recouvre des situations très différenciées, et que l'on peut en la matière être confronté à des cas sans gravité comme aux formes d'exploitation les plus inacceptables²⁵. La question de la différence de traitement entre les filles et les garçons se pose également; c'est ainsi, par exemple, qu'il y a davantage de probabilités que les garçons soient rémunérés pour des tâches domestiques que les filles, même si ces dernières sont amenées à y consacrer davantage de temps²⁶.

192. En 2004, le travail domestique des enfants a été le thème principal de la Journée mondiale contre le travail des enfants et a donné lieu à de multiples manifestations dans le monde entier. L'IPEC a publié un important rapport²⁷ destiné à soutenir les efforts déployés pour sensibiliser l'opinion à ce problème trop souvent passé sous silence. En octobre 2002, des participants tripartites venus de 16 pays de la région Asie-Pacifique se sont rassemblés pour confronter leurs expériences et élaborer les grandes lignes d'une action de suivi²⁸. Ces deux initiatives ont largement contribué à mettre le problème en lumière. De nombreux pays – Brésil, Cambodge, Costa Rica, Honduras, Nicaragua et Philippines, entre autres – ont pris des mesures radicales pour faire du travail domestique des enfants l'une des cibles de leurs plans d'action nationaux.

193. L'IPEC élabore actuellement une stratégie plurielle destinée à soustraire les enfants à l'exploitation

24. L'expression «travail domestique des enfants» permet d'établir une distinction entre les tâches domestiques effectuées par des adolescents ayant atteint l'âge minimum du travail et celles qui sont accomplies par des enfants (toute personne de moins de 18 ans) qui sont exploités.

25. Voir, par exemple, N. Kannangara, H. de Silva et N. Parndigamage: *Sri Lanka child domestic labour: A rapid assessment* (Genève, BIT, sept. 2003), et BIT: *Girl child labour in agriculture, domestic work and sexual exploitation: Rapid assessments on the cases of the Philippines, Ghana and Ecuador* (Genève, BIT, 2004).

26. Voir, par exemple, D. Budlender et D. Bosch: *South Africa: Child domestic workers: A national report* (Genève, BIT, 2002).

27. BIT: *Coup de main ou vie brisée?*, op. cit.

28. *Ibid.*, pp. 86-89.

ou aux travaux dangereux. Pour les adolescents ayant atteint l'âge minimum prévu par la loi, l'accent pourra être mis sur l'amélioration des conditions de travail, notamment par une réglementation du secteur qui leur octroiera la jouissance de certains droits. Toute personne légalement apte à travailler a droit à un travail décent. L'approche de l'emploi des jeunes dont il est question dans la partie III se situe dans la même optique.

194. La lutte contre le travail domestique des enfants représente cependant une tâche énorme, qui est encore loin d'être achevée. Il importe à cet égard de continuer à aider le secteur concerné à s'organiser par ses propres moyens et de mener des campagnes internationales et nationales de sensibilisation pour que le travail domestique des enfants soit reconnu comme relevant à part entière du travail des enfants et pouvant même entrer dans la catégorie des pires formes d'exploitation²⁹.

Les enfants dans les conflits armés

195. Le nombre d'enfants participant à des conflits armés s'est accru sensiblement au cours des dix dernières années et s'est établi, selon les estimations les plus courantes, à environ 300 000³⁰. Il s'agit généralement d'adolescents de 15 ans ou plus, mais le recrutement de tout jeunes enfants – et il s'agit là d'une évolution dramatique – tend à devenir de plus en plus fréquent. Le rapt d'enfants au cours des conflits armés constitue un problème extrêmement préoccupant, car on sait que les enfants enlevés – et les filles seront les premières victimes – seront condamnés au travail forcé ou à l'esclavage sexuel. C'est la raison pour laquelle la convention n° 182 fait figurer le «recrutement forcé ou obligatoire» des moins de 18 ans dans un conflit armé au nombre des pires formes de travail des enfants.

196. En octobre 2002, l'IPEC a entamé une première démarche pour tenter d'apporter une solution au problème des enfants soldats en organisant une série d'évaluations rapides au Burundi, au Congo, en République démocratique du Congo et au Rwanda³¹. Aujourd'hui, le programme interrégional couvre également la Colombie, les Philippines et Sri Lanka (pays principaux) ainsi que la Côte d'Ivoire, le Libéria, l'Ouganda et la Sierra Leone (pays annexes). Malgré les difficultés rencontrées par l'IPEC pour intervenir dans les pays directement touchés par les conflits, ce projet est primordial car il vise à mettre au point et à

proposer des modules de formation adaptés aux enfants qui ont été enrôlés dans les conflits ainsi qu'aux communautés les plus vulnérables. L'objectif actuel est d'assurer la réinsertion de 5 000 filles et garçons et d'empêcher le recrutement de 5 000 autres. Trois mille d'entre eux seront scolarisés, afin d'éviter qu'ils ne soient recrutés; 2 000 autres (touchés par les conflits armés mais non recrutés) bénéficieront d'autres types de services. La réintégration des enfants soldats démobilisés, qui s'appuiera essentiellement sur la formation professionnelle, constitue une priorité absolue. Toutes les organisations internationales concernées ont pu constater à quel point il est difficile d'entrer en contact avec les jeunes filles touchées par les conflits; des approches innovantes sont actuellement mises à l'essai pour surmonter cette difficulté dans le cadre des projets de l'IPEC conduits en Afrique centrale et à Sri Lanka.

197. Pour apporter une instruction et une formation professionnelle aux jeunes démobilisés qui ont pu être soustraits à leur condition de soldats et réinsérés socialement par d'autres organisations (souvent dans des situations très difficiles), il importe de mettre en œuvre une collaboration judicieuse et efficace entre institutions. Le BIT a su tirer parti de son expérience en matière de création d'emplois pour les jeunes et les groupes vulnérables pour assurer, non plus ce que l'on regardait naguère de façon assez étroite comme une «aide humanitaire», mais ce que l'on envisage désormais comme une action suivie, immédiate, à moyen et à long terme, d'aide au développement au service de la paix. Dans le cadre de cette approche, l'Organisation procède notamment à l'examen des établissements de formation nationaux ainsi qu'à une analyse de la situation du marché de l'emploi dans les pays concernés par le projet. Une enquête a été effectuée dans certaines régions de Sri Lanka, et le BIT et l'UNICEF ont effectué conjointement une évaluation du marché du travail et des besoins de formation au Libéria. D'autres partenaires que l'UNICEF ont collaboré à cette initiative, notamment la Banque mondiale (programmes multipays de démobilisation et de réintégration (MDRP)), l'OIM, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), ainsi que des ONG internationales. Ces activités ont donné lieu à une coordination efficace entre les organisations, aussi bien au niveau national (dans les sept pays concernés) qu'au plan international, avec l'instauration d'une coalition pour mettre un terme

29. *Ibid.*, p. 108.

30. Voir BIT: *Every child counts: New global estimates on child labour* (Genève, 2002), p. 25.

31. Pour une synthèse de ces évaluations rapides, voir BIT: *Enfance blessée: l'utilisation des enfants dans les conflits armés en Afrique centrale* (Genève, 2003).

à l'enrôlement d'enfants dans les forces armées, l'institution d'un groupe de travail sur les enfants et les conflits armés (CAAC) et la création d'un groupe de travail interinstitutions sur le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR).

Travail forcé et servitude pour dettes

198. Le travail forcé et la servitude pour dettes concernent plus des deux tiers (5,7 millions) des enfants soumis à des formes d'exploitation intrinsèquement condamnables³² et, si l'IPEC n'a pas élaboré beaucoup de programmes spécifiques dans ce domaine, la situation des enfants concernés fait l'objet de nombreux projets assortis de délais ainsi que de la majorité des projets de lutte contre la traite. Des projets spécifiques ont été mis en œuvre au Népal pour aider les victimes du système de travail forcé (*kamaiya*) en vigueur dans le secteur agricole, notamment dans l'ouest du pays, et au Pakistan, en faveur des enfants qui travaillent dans les briqueteries. Le rôle de la servitude pour dettes dans le travail domestique des enfants est un thème auquel l'IPEC, fort des enseignements de son expérience opérationnelle, consacre de nombreuses recherches. Des cas de travail domestique des enfants liés à la servitude pour dettes ont été observés au Pakistan. D'autres cas de travail forcé et de servitude pour dettes ont également été recensés dans le secteur des industries extractives. Ces problèmes sont désormais abordés dans le cadre d'une collaboration accrue avec les programmes menés au titre de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail, notamment du Programme d'action spécial pour combattre le travail forcé.

Les activités illicites

199. Les premiers projets de l'IPEC consacrés aux enfants des rues portaient sur les pratiques visées à l'article 3 c) de la convention n° 182, à savoir «l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'un enfant aux fins d'activités illicites, notamment pour la production et le trafic de stupéfiants». En 2002, l'IPEC a effectué des recherches en Asie du Sud-Est afin de mieux comprendre le rôle des enfants dans la production, la vente et la distribution de stupéfiants. Ces recherches ont permis de mettre au point quelques modèles d'intervention; les interventions pilotes mises en œuvre dans le cadre d'un projet régional montrent que cette forme de travail des enfants, par le degré de violence et la

forte consommation de stupéfiants chez les enfants qui la caractérisent, nécessite l'élaboration d'une stratégie spécifique³³. Des approches de ce type sont à l'étude au Brésil.

200. Dans les pays d'Europe centrale et orientale, bon nombre des enfants qui tombent entre les mains des trafiquants qui veulent les exploiter échouent presque inmanquablement dans la rue où, pour survivre, ils sont condamnés à voler, à mendier ou à se prostituer. L'idée que les enfants utilisés pour des activités illicites sont victimes de l'une des pires formes d'exploitation est encore loin d'être admise par la justice des mineurs. Etant donné la rareté des initiatives prises pour renforcer la législation destinée à combattre l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'un enfant aux fins d'activités illicites, notamment dans le domaine de la production et du trafic de stupéfiants, nous sommes de toute évidence confrontés à un problème qui nécessitera à l'avenir une attention plus soutenue et qui ouvre d'importantes perspectives de collaboration avec d'autres organisations, en particulier l'UNICEF.

L'observation et le suivi du travail des enfants: évolution d'un concept

201. La notion d'observation et de suivi du travail des enfants est une notion qui a évolué au cours des années et sa mise en œuvre est étroitement liée à l'application des législations nationales relatives au travail des enfants. De nombreuses initiatives en la matière ont été lancées et évaluées dans le cadre de l'action du BIT contre le travail des enfants.

202. L'observation et le suivi du travail des enfants, au départ mis en place dans l'industrie manufacturière (Bangladesh et Pakistan), ont été étendus à d'autres secteurs économiques tels que la pêche (Indonésie et Philippines) et l'agriculture (Amérique centrale et République dominicaine) et concernent aujourd'hui l'ensemble des domaines d'intervention de l'IPEC, y compris les secteurs informels et illégaux de l'économie (par exemple, en Europe centrale et orientale). Plus récemment, il a été décidé d'intégrer ces activités de suivi dans les programmes assortis de délais dès le stade de leur conception.

Un processus à étapes

203. Ces activités consistent, en pratique, à empêcher que des enfants ne soient astreints au travail et

32. Voir BIT: *Every child counts*, op. cit., p. 25.

33. C. Vanaspong: *The use of children in the production, sales and trafficking of drugs: Intervention models developed in Indonesia, the Philippines and Thailand* (Genève, BIT, 2004).

Encadré 2.6 Enfants et trafic des stupéfiants au Royaume-Uni

Une étude approfondie menée pendant vingt mois par une équipe de criminologues et de spécialistes des stupéfiants a mis en évidence les éléments suivants :

- les enfants qui vendent des stupéfiants n'ont parfois pas plus de 12 ans;
- de plus en plus de jeunes servent d'auxiliaires et de guetteurs aux revendeurs;
- beaucoup ne vont pas au cours pour fournir leurs clients;
- beaucoup sont recrutés par un proche parent qui sait qu'en raison de leur âge ils risquent moins d'être arrêtés;
- selon les recherches du professeur Hough, directeur de l'Institut de police criminelle du King's College, dans certaines régions déshéritées, certains adolescents, pour se faire une place dans le milieu de la drogue, acceptent, dans un premier temps, de travailler gratuitement pour les dealers.

Source : D. Campbell : «Revealed: Britain's network of child drug runners», *The Observer*, 16 oct. 2005.

à recenser, orienter et protéger les travailleurs enfants par la mise en œuvre coordonnée d'un processus de suivi et d'orientation multisectoriels s'appliquant à l'ensemble des enfants vivant dans une zone géographique déterminée. Il s'agit principalement d'effectuer de façon périodique et répétée des observations directes visant à repérer les enfants astreints au travail, à évaluer les risques auxquels ils sont exposés, à diriger ces enfants vers des services appropriés, à s'assurer qu'ils ont été effectivement soustraits au travail et à suivre ensuite leur parcours en veillant à ce que des solutions alternatives leur soient proposées.

Premiers modèles

204. Ce sont les pressions internationales qui se sont exercées sur certaines industries d'exportation qui ont conduit au lancement des premières initiatives de suivi. Il s'agissait alors, pour l'essentiel, d'exercer un contrôle sur les lieux de travail. Les programmes relatifs au secteur de l'habillement du Bangladesh et à l'industrie du ballon de football de Sialkot, lancés respectivement en 1995³⁴ et en 1997, sont deux exemples particulièrement éclairants à cet égard. Dans le cadre de ces deux initiatives, des procédures et des dispositifs spécifiques de suivi ont été mis en place et les activités de contrôle sur les lieux de travail ont été confiées à des équipes hautement qualifiées. Ces premières expériences ont démontré que le suivi suppose des activités préalables, dans le domaine de la protec-

tion sociale, afin qu'il soit possible de proposer des alternatives viables aux enfants soustraits au travail. Les projets concernant les secteurs de l'agriculture et du café en Amérique centrale ont permis d'approfondir la notion de «suivi à l'échelle locale». Faisant appel à des experts locaux, tels que des enseignants, ainsi qu'à des stratégies de sensibilisation et de mobilisation, ces projets ont été les premiers à démontrer que des acteurs non traditionnels sont à même de participer au suivi du travail des enfants.

Du contrôle sectoriel au suivi des enfants

205. Ces initiatives ainsi que d'autres du même type ont permis de faire évoluer au cours des dernières années la notion d'observation et de suivi du travail des enfants. Le suivi des enfants qui ont été soustraits au travail et sont, dès lors, susceptibles d'être encadrés par des services de protection sociale a désormais pris le pas sur le contrôle des industries. La priorité qui était auparavant donnée au «retrait» pur et simple de l'activité professionnelle tend aujourd'hui à être accordée à des initiatives coordonnées d'identification, d'orientation, de vérification et de suivi permettant de faire en sorte que soient proposées des alternatives satisfaisantes aux enfants soustraits au travail. De la même manière, une approche zonale facilitant le suivi dans un périmètre donné de toutes les formes de travail des enfants est désormais préférée aux stratégies ciblant des secteurs spécifiques.

34. Le système de suivi et de vérification mis sur pied à partir de décembre 1996 dans l'industrie du vêtement a montré l'efficacité des mesures de prévention et de réinsertion des enfants, ce qui a sauvé ce secteur. Voir BIT/UNICEF: *Addressing child labour in the Bangladesh garment industry 1995-2001: A synthesis of UNICEF and ILO evaluation studies of the Bangladesh garment sector projects* (Dacca, août 2004), pp. 10-11.

206. Selon le milieu ciblé – économie formelle ou informelle –, les procédures d'observation et de suivi peuvent légèrement différer.

207. Dans l'économie formelle – par exemple, dans l'industrie manufacturière –, il est tout à fait possible de faire intervenir les services d'inspection du travail. Des équipes de suivi plurisectorielles sont souvent constituées. Elles comprennent des inspecteurs du travail, des travailleurs sociaux, des éducateurs et parfois des membres des ONG ou de la communauté locale auxquels sont assignées des tâches et des missions spécifiques. Ces partenariats plurisectoriels sont souvent institutionnalisés et apportent un appui non négligeable aux services de l'inspection du travail.

208. Dans l'économie informelle et dans d'autres secteurs (lieux de transit pour la traite, travail à domicile et parfois agriculture), le suivi du travail des enfants fait intervenir divers partenaires – par exemple, les organisations de la société civile et les ONG – qui s'emploient prioritairement à prévenir le travail des enfants et à en dénoncer les conséquences néfastes. Ce type de contrôle exercé par la communauté est souvent mené dans les zones rurales et dans certains milieux – familles, petites exploitations agricoles, mines exploitées artisanalement, pêche artisanale – où il est impossible de soustraire les enfants à leur lieu de travail. Par des actions de mobilisation et de formation et la mise à disposition d'outils appropriés, il s'agit d'associer la population aux activités de suivi du travail des enfants et de combiner cette action à celle des systèmes officiels de contrôle de façon à tirer un profit maximal des informations recueillies. Le succès dépend beaucoup plus de l'évolution des mentalités que de l'application de mesures coercitives.

Initiatives en faveur d'une approche intégrée

209. De plus en plus, les politiques officielles de lutte contre le travail des enfants ainsi que les principales administrations collaborant à leur mise en œuvre (administration du travail, éducation, santé) tendent à accorder une place prioritaire au suivi du travail des enfants. Ces activités de suivi sont reconnues par les pouvoirs publics, fermement ancrées dans le cadre institutionnel, et s'appuient sur la législation locale ou des règlements administratifs visant à consacrer leur légitimité et à leur donner force exécutoire.

210. Un exemple particulièrement éclairant à cet égard nous est fourni par le Cambodge où l'observation et le suivi du travail des enfants sont systématiquement intégrés dans les politiques mises en place dans les secteurs du sel, de la pêche et du caoutchouc. Les principaux acteurs concernés sont, ici, le ministère des Affaires sociales, du Travail, de la Formation

professionnelle et de la Réinsertion des jeunes ainsi que le Sous-comité national de lutte contre le travail des enfants. Cette approche qui permet de prendre systématiquement en compte les questions relatives au travail des enfants dans les programmes nationaux a conduit les pouvoirs publics à prendre des mesures visant à éradiquer le travail des enfants dans les secteurs concernés.

211. La notion d'observation et de suivi du travail des enfants est également une composante essentielle de l'initiative COMAGRI sur le travail dangereux dans l'agriculture qui a été précédemment évoquée. De cette expérience qui a été lancée en 2003 dans les pays africains anglophones, il ressort notamment qu'une importance particulière doit être accordée à la formation continue, au renforcement des capacités, à la coordination, à la coopération, à l'engagement des acteurs concernés, à une bonne analyse des données, au renforcement des initiatives de suivi et à leur intégration dans les politiques.

212. L'initiative d'observation et de suivi du travail des enfants, qui se limitait à des interventions centrées sur le lieu de travail et ciblant des secteurs spécifiques, s'intègre désormais dans une approche plus globale qui permet d'identifier les travailleurs enfants et d'orienter leur parcours après que les projets ont pris fin. Son intégration dans les activités courantes des administrations locales permet la constitution d'un dispositif permanent dont peuvent tirer parti les nombreux acteurs qui travaillent à l'éradication de l'exploitation des enfants.

Gestion des connaissances: créer une culture d'acquisition des connaissances

213. Comme il ressort de ce qui précède, la production, la diffusion et l'utilisation des connaissances constituent l'une des approches fondamentales de l'OIT. La stratégie de l'IPEC consiste à créer et à diffuser un savoir approprié destiné à être utilisé par différents groupes cibles, à le valider par l'expérience et à mettre en place une «culture d'acquisition des connaissances» au sein du programme. Pendant ces quatre dernières années, l'IPEC a renforcé sa capacité de gestion dans les trois domaines suivants: capital de connaissances, infrastructures de soutien et diffusion du savoir.

Capital de connaissances

214. Certaines des composantes de ce savoir, par exemple, les données issues des enquêtes, ont été examinées dans une section précédente. Pour ce qui est des enseignements tirés des programmes mis en

Encadré 2.7 Renforcer le rôle des inspecteurs du travail

Les inspecteurs du travail ont un rôle décisif à jouer dans la lutte contre le travail des enfants. Ce principe a été réaffirmé lors de la Réunion d'experts sur l'inspection du travail et le travail des enfants et de la Réunion tripartite d'experts de la région Afrique sur le rôle des services d'inspection du travail dans la lutte contre le travail des enfants, qui se sont respectivement tenues à Genève en septembre 1999 et à Harare en 2001. De ce fait, l'IPEC a mis l'accent sur la nécessité d'améliorer les capacités des inspecteurs du travail dans le domaine de la collecte d'informations, de l'identification et de l'évaluation des risques professionnels et de renforcer la coopération de ces derniers avec les autres acteurs concernés. A cette fin, l'IPEC a élaboré divers matériels, par exemple, un manuel pour les inspecteurs du travail (2002), un manuel de formation (2005) et un dossier technique (2005) destiné à aider les inspecteurs du travail à faire face à différentes formes de travail des enfants. En outre, l'IPEC a insisté sur l'importance du rôle des inspecteurs du travail dans la lutte contre le travail des enfants au cours de diverses réunions techniques comme la Conférence OIT/AITT sur l'intégration des fonctions, de l'efficacité et de la formation des inspecteurs du travail et la Conférence interrégionale OIT/UE sur les systèmes intégrés d'inspection du travail, qui se sont tenues respectivement en Bulgarie en 2003 et au Luxembourg en 2005. Au deuxième Congrès mondial sur le travail des enfants et sur l'éducation qui a eu lieu à New Delhi en septembre 2005, 70 enfants ont eu l'occasion de faire part de leurs expériences et de présenter des propositions visant à rendre le système d'inspection du travail plus attentif à leurs préoccupations en portant remède à certains dysfonctionnements (mauvaise gestion, corruption, intimidation par la violence).

Source: IPEC/SafeWork/Association internationale de l'inspection du travail (AITT): *Combating child labour: A handbook for labour inspectors* (Genève, BIT, 2002).

œuvre sur le terrain, il est à relever que les projets de l'IPEC et ses différents domaines d'intervention ont fait l'objet d'un grand nombre d'évaluations. Durant la période 2002-2004, 87 évaluations ont été menées dont quatre évaluations thématiques portant respectivement sur les stratégies de génération de revenus, les enfants travaillant au tri des ordures, les enfants des exploitations minières artisanales, et l'éducation et la formation qualifiante. Des études d'évaluation ont été menées en collaboration avec l'UNICEF sur le projet relatif au travail des enfants dans l'industrie du vêtement au Bangladesh, et un document de synthèse a été publié en août 2004³⁵. D'autres évaluations de haut niveau ont été publiées et diffusées pour mettre en évidence les bonnes pratiques et les enseignements retenus. Les évaluations de l'impact, comme les enquêtes et les études de suivi et de traçabilité, ont essentiellement porté sur les incidences à long terme, sur les enfants et leurs familles, des interventions soutenues par l'IPEC.

Bonnes pratiques et modèles d'intervention

215. L'IPEC a défini un grand nombre de lignes directrices et produit de multiples instruments se rapportant à différents domaines. Il a également défini

une stratégie globale permettant de réunir des informations sur les bonnes pratiques, de recenser celles-ci et de les diffuser dans le cadre des interventions contre le travail des enfants³⁶. La plupart des projets de l'IPEC comportent un volet ayant pour objectif d'identifier et de diffuser les bonnes pratiques dans un pays ou une sous-région. Plusieurs projets centrés exclusivement sur l'identification, la diffusion et l'utilisation des bonnes pratiques ont également été menés. L'IPEC a renforcé sa crédibilité sur le plan technique en démontrant l'intérêt que présente à cet égard le programme «Comprendre le travail des enfants». Des modèles spécifiques d'intervention fondés sur les bonnes pratiques et les enseignements tirés ont été conçus pour être utilisés dans des domaines comme l'éducation et la lutte contre la traite et ont conduit à la création d'outils, de méthodes et d'approches types ayant vocation à être utilisés par l'IPEC et les pays concernés.

Renforcement et diffusion des connaissances: systèmes d'appui

216. A partir de 1999, l'IPEC a constitué une base de données et créé un site Web pour l'assister dans ses activités, notamment celles ayant trait à la diffusion des connaissances et aux campagnes d'information et

35. BIT/UNICEF: *Addressing child labour in the Bangladesh garment industry*, op. cit.

36. Ces outils sont issus du programme «Comprendre le travail des enfants». Voir également IPEC: *Time-Bound Programme Manual for Action Planning*, op. cit., Guide Book IV.

Encadré 2.8 Etudes de suivi

A partir de 2003, dans le cadre de ses activités d'évaluation de l'impact, l'IPEC a élaboré une méthodologie de suivi qui permet de mesurer les changements intervenus dans les existences des bénéficiaires directs deux ans (ou plus de deux ans) après la fin d'une intervention. La méthodologie initiale a été expérimentée dans six pays et a concerné plus de 2 000 bénéficiaires, dont plus de 900 enfants faisant l'objet d'un suivi effectif. Les interventions visaient les secteurs ou groupes suivants:

- les enfants travaillant dans la rue à Ankara (Turquie);
- les exploitations minières en Equateur;
- la pêche et la chaussure en Indonésie;
- les enfants domestiques en Ouganda;
- cinq villages de la République-Unie de Tanzanie concernés par un programme intégré;
- la traite à Sri Lanka.

L'évaluation de l'impact a porté sur le niveau d'instruction, l'emploi, le bien-être économique, la santé, les loisirs et les comportements des enfants. En Equateur, par exemple, le taux de scolarisation des enfants de moins de 12 ans, qui était de 67,6 pour cent avant le lancement du projet, est passé à 80 pour cent pendant sa mise en œuvre et atteint aujourd'hui les 100 pour cent. La majorité (81,3 pour cent) des enfants de moins de 12 ans ne sont pas astreints à un travail. En Indonésie, la scolarisation obligatoire a marqué des points. En Ouganda, 31,5 pour cent des ménages bénéficiaires faisant l'objet d'un suivi ont fait état d'une amélioration de leur situation économique. En République-Unie de Tanzanie, des rapports ont confirmé le recul du travail des enfants et l'attribuent aux campagnes de sensibilisation menées par les responsables locaux, les ONG et les organisations confessionnelles.

De nombreuses informations ont été réunies et une analyse ultérieure devrait permettre d'en apprendre davantage sur les principaux changements intervenus dans l'existence des membres des groupes cibles ainsi que sur les incidences des politiques et des évolutions institutionnelles sur les enfants et leurs familles.

Source: IPEC.

de sensibilisation. Depuis 2002, une stratégie globale a été adoptée qui entend favoriser l'accès direct aux informations fournies par ces deux systèmes. La base de données délivre des informations sur les projets et les partenaires (par exemple, les institutions et les acteurs clés) ainsi que sur les produits (documents et autres matériels). Elle sert également aux centres de documentation ouverts au public ou à usage interne et d'outil de gestion pour certains volets du programme et autres services du BIT. Plusieurs examens et évaluations ont mis en évidence la richesse des informations exploitables et la nécessité de renforcer le système en y intégrant, notamment, davantage de ressources telles que les documents de travail et les dossiers d'information sur la manière de traiter certaines formes particulières de travail des enfants. Vu la forte demande d'informations à laquelle doivent faire face les systèmes d'information du BIT dans leur ensemble – systèmes dont la base de données de l'IPEC fait partie intégrante –, les infrastructures existantes peuvent se révéler insuffisantes et compromettre l'accès à l'information. Les systèmes d'information de l'IPEC ont été élaborés compte tenu des autres systèmes du BIT et

même en avance sur ces derniers. Ils ont donc apporté leur contribution au développement de la gestion des connaissances à l'échelle de tout le BIT. C'est un bon exemple des retombées de l'IPEC sur les activités de l'ensemble de l'Organisation.

Prise en compte à tous les niveaux de l'Agenda du travail décent de l'OIT

Le travail décent en tant qu'objectif mondial

217. Depuis 1999, l'OIT a élaboré trois concepts liés entre eux qui orientent ses priorités pour le moyen terme. Ce sont les suivants:

- l'Agenda du travail décent – un instrument favorisant le développement et l'intégration sociale;
- un emploi productif pour les femmes et pour les hommes – la voie royale pour s'affranchir de la pauvreté;
- une mondialisation plus juste – un moyen d'assurer la stabilité au niveau mondial et la hausse du niveau de vie³⁷.

218. Faire du travail décent un objectif mondial permet d'orienter l'action de l'OIT sur un plan aussi bien interne qu'externe. Sur le plan interne, cela offre un cadre commun garantissant la constance et la cohérence des activités. Sur le plan externe, cela tend à coupler l'action de l'OIT avec des agendas plus vastes multilatéraux et nationaux concernant le développement et les droits.

219. La lutte pour l'élimination du travail des enfants devrait contribuer de manière notable aux objectifs de notre institution, d'où la nécessité de faire en sorte que cette question reste au cœur des activités de l'Organisation. Diverses tentatives ont été faites pour mieux intégrer cette question, mais il reste encore beaucoup à faire.

220. Par exemple, l'évaluation susmentionnée effectuée par l'IPEC a permis de constater une «pauvreté de références à l'élimination du travail des enfants dans les questions de politiques des autres unités et dans les initiatives mondiales de l'OIT, y compris dans les secteurs où ce sujet est, semble-t-il, particulièrement pertinent»³⁷. L'équipe d'évaluation n'a pas pu trouver un inventaire des efforts déployés contre le travail des enfants par le Bureau des activités pour les employeurs (ACT/EMP) et le Bureau des activités pour les travailleurs (ACTRAV), et ne disposait d'aucune vue d'ensemble, à l'échelle mondiale, des initiatives prises par des organisations d'employeurs ou de travailleurs³⁸.

221. L'IPEC a reconnu la nécessité d'une plus grande collaboration et pris des mesures importantes pour en relever le niveau conformément à l'évolution de son objectif stratégique. L'ampleur croissante et la nature même de ces mesures ont été amplement exposées dans les récents rapports d'activité de l'IPEC⁴⁰. On peut mettre en exergue quelques exemples de bonnes pratiques. Sur la base de leur expérience commune en matière de mise en œuvre et d'évaluation, l'IPEC et le Programme focal de promotion de l'emploi pour le développement des petites entreprises (IFP/SEED) ont élaboré en 2004 des directives sur la manière d'utiliser les stratégies de développement de l'entreprise aux fins de l'élimination du travail des enfants. Une longue collaboration avec le Programme Finance et Solidarité a abouti à des directives sur l'utilisation des instruments de financement de l'action sociale dans les programmes contre le travail des enfants. Sur les formes dangereuses de travail des enfants, il y a eu une

collaboration continue avec le Programme focal sur la sécurité et la santé au travail et sur l'environnement (SafeWork) et avec le Département des activités sectorielles (SECTOR), notamment au sujet des accords négociés en 2005 dans le domaine de l'extraction en carrière, examinés ci-dessus. Dans le domaine de l'éducation, l'IPEC a également travaillé avec le Programme focal sur les compétences, les connaissances et l'employabilité (IFP/SKILLS) pour mettre sur pied un programme complet de développement des compétences pour les 14-17 ans. En outre, avec près de 20 PAD en place qui bénéficient d'un financement adéquat, l'IPEC a l'expérience et le potentiel pour contribuer et s'intégrer au programme par pays de promotion du travail décent, notamment sur la question de savoir comment utiliser des PAD tels que le cadre stratégique de mesure de l'impact du programme pour fixer les priorités à observer dans le cadre des programmes par pays de promotion du travail décent.

222. Au-delà de l'OIT elle-même, l'évaluation a permis de constater que le rapport sur les documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) établi par un groupe de travail interinstitutionnel relevant du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) et présidé par l'OIT, ainsi que la note d'orientation envoyée aux représentants sur le terrain du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et de la Banque mondiale ne comportaient aucune référence spécifique au travail des enfants⁴¹. Le nouveau manuel du BIT sur les SRP tient compte du travail des enfants en tant que composante du développement humain, plus particulièrement au titre de l'Éducation pour tous⁴². En outre, l'IPEC et le PNUD travaillent de plus en plus ensemble à l'élaboration d'approches de la protection de l'enfance qui soient axées sur la coopération.

Intégration du genre

223. La promotion du principe d'égalité entre hommes et femmes fait partie intégrante des efforts tendant à réaliser les objectifs de l'Agenda du travail décent. La stratégie globale pour promouvoir la mise en pratique du principe d'égalité entre hommes et femmes consiste à intensifier l'intégration de ce principe dans tous les programmes de l'OIT.

37. BIT: *Cadre stratégique pour 2006-2009: Faire du travail décent un objectif mondial*, document du Conseil d'administration GB.291/PFA/9, Genève, nov. 2004, paragr. 10.

38. BIT: *Evaluation*, op. cit.

39. *Ibid.*, p. 39.

40. Voir, par exemple, IPEC: *IPEC action against child labour*, op. cit. pp. 22 à 24, 2005.

41. BIT: *Evaluation*, op. cit., p. 108.

42. BIT: *Decent work and poverty reduction strategies (PRS): A reference manual for ILO staff and constituents* (Genève, 2005), pp. 2:33-2:38.

Encadré 2.9
Le travail des enfants dans un monde en voie de globalisation

Quel a été l'impact de la mondialisation sur le travail des enfants? La réponse n'est malheureusement pas tout à fait convaincante. Les difficultés commencent avec les différentes interprétations des concepts de la mondialisation et du travail des enfants même si, pour le second, la définition qu'en donnent les conventions de l'OIT est plus officielle et plus définitive. Les éléments statistiques aussi sont encore trop rares, compte tenu notamment des formes de travail des enfants où l'insuffisance de données fiables a souvent obligé les analystes à recourir à des indicateurs supplétifs qui sont rarement appropriés. En outre, la multitude de canaux par lesquels la mondialisation a une incidence sur le travail des enfants pose de vrais défis méthodologiques. Il n'existe qu'un petit nombre d'études sur la mondialisation et le travail des enfants ou sur des thèmes similaires, et ces études tendent à limiter leur définition de la mondialisation à l'élargissement des échanges commerciaux. Il existe aussi quelques études sur la relation entre l'investissement direct étranger (IDE) et le travail des enfants, ainsi que sur l'impact de la libération des prix sur le second élément. Les conclusions tendent, dans l'ensemble, à accréditer l'idée selon laquelle, dans des circonstances favorables, le processus de mondialisation pourrait entraîner une réduction du travail des enfants, encore que certains éléments aient plutôt tendance à attester le contraire. Une étude, par exemple, n'a pas permis de recueillir de preuves empiriques démontrant que l'exposition au commerce (une mesure de la mondialisation) tend en soi à favoriser le développement du travail des enfants. Dans un pays qui s'oriente dans cette voie avec une main-d'œuvre largement analphabète, la mondialisation induira une augmentation des salaires des travailleurs sans instruction par rapport aux travailleurs instruits, favorisant ainsi le développement du travail des enfants. En revanche, la mondialisation peut aider à réduire le travail des enfants dans les pays disposant d'un vivier relativement important de travailleurs ayant reçu au moins une éducation élémentaire, soutenue par des politiques sociales actives. Une autre étude d'impact d'une politique de libéralisation des échanges a permis de constater que, dans le cas du Viet Nam, les augmentations du prix du riz – une culture d'exportation – qui en ont résulté sont responsables pour près de la moitié du recul du travail des enfants enregistré dans les années quatre-vingt-dix.

Quelques études ont également porté sur le lien entre l'IDE et le travail des enfants. D'une manière générale, le travail des enfants semble reculer à mesure que l'IDE augmente, même si, faute de données fiables et comparables couvrant de longues périodes, il n'a été possible d'analyser ni les raisons probables ni des conclusions similaires. Une étude IPEC de cette littérature donne à penser que les avantages de l'IDE ne se traduisent pas au premier chef par une amélioration de la situation de l'emploi, mais plutôt par des transferts de technologies et par la modernisation de l'industrie. Il en ressort que le moyen le plus efficace de participer à la mondialisation et d'en tirer profit est de disposer d'une main-d'œuvre instruite. La mondialisation accroît la rentabilité de l'éducation, et c'est probablement là le lien essentiel entre la mondialisation et le travail des enfants.

Source: Voir IPEC: *IPEC action against child labour*, op. cit., pp. 51-52.

224. Des avancées notables ont été réalisées dans l'intégration du principe d'égalité entre hommes et femmes dans les programmes et structures de l'IPEC, comme en témoigne un rapport d'audit sur la prise en compte des questions d'égalité entre hommes et femmes, établi en 2003⁴³. Ce rapport a mis en exergue un certain nombre de bonnes pratiques⁴⁴ couvrant le concept des PAD et leur mise en œuvre. L'élaboration d'un programme substantiel contre le travail domestique des enfants, qui touche principalement les filles, représente une importante initiative en faveur des femmes. L'inclusion systématique de l'analyse de la différenciation sociale des sexes et de la collecte de

données différenciées par sexe dans les méthodologies d'enquête SIMPOC et dans le Manuel des opérations témoigne de l'intégration de la question de l'égalité entre hommes et femmes dans le programme.

225. Cependant, les auteurs de l'audit ont attiré l'attention sur la pression exercée par la charge de travail, qui ne permet pas d'assurer un suivi efficace de tous les produits et de toutes les activités selon des critères d'égalité entre les sexes. La diversité et le nombre de partenaires externes représentent aussi un défi dans ce domaine. Les auteurs de l'audit ont estimé possible d'améliorer les critères de sélection des partenaires pour évaluer leur niveau de sensibilisation

43. BIT/IPEC: *Programme focal sur le travail des enfants – Rapport sur la vérification de la prise en compte des questions d'égalité entre hommes et femmes*, 17 nov. - 5 déc. 2003 (Genève, 2003).

44. Voir aussi BIT: *Bonnes pratiques: L'intégration du genre dans la lutte contre le travail des enfants* (Genève, 2003).

aux comportements discriminatoires fondés sur le sexe ainsi que leur volonté d'intégrer et de contrôler la question de l'égalité entre les sexes lors de la mise en œuvre des programmes de l'IPEC. Il a été conseillé au programme d'envisager de partager systématiquement avec ses partenaires les connaissances acquises concernant les outils d'analyse et de planification sur la question de l'égalité entre les sexes.

226. Si l'on analyse globalement de quelle manière l'approche de l'IPEC évolue sur les questions d'égalité entre les sexes dans la programmation des activités contre le travail des enfants, on se rend compte que les garçons et les filles sont quasiment représentés à égalité dans les activités économiques, et les garçons sont plus représentés dans les pires formes de travail des enfants. Les schémas de ségrégation par sexe du travail des enfants reflètent le monde des adultes et cantonnent les filles dans des tâches particulièrement difficiles à identifier et à mesurer, notamment les tâches ménagères et domestiques et l'exploitation sexuelle. S'agissant d'identifier ce qui empêche de scolariser toutes les filles et tous les garçons et de les maintenir à l'école, le sexe est un élément déterminant. Et, s'agissant de structurer l'incidence et la nature du travail des enfants, les rapports hommes-femmes et les rôles spécifiques des hommes et des femmes sont également des éléments essentiels. Par exemple, le poids de la tradition dans l'attribution des rôles peut conduire des garçons à s'astreindre aux formes de travail les plus inacceptables au nom d'une responsabilité perçue de «soutien de famille» pour la survie économique de la famille. Cet exemple permet d'énoncer une vérité plus générale, à savoir que la sensibilisation aux comportements discriminatoires fondés sur le sexe ne concerne pas uniquement les filles. Il importe d'éviter tous les a priori concernant qui fait quoi, pourquoi et quand.

L'action de l'OIT en faveur d'une mondialisation juste: suites données au rapport de la Commission mondiale

227. Le rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation⁴⁵ fait explicitement référence au travail des enfants dans différents contextes. Il présente le travail des enfants comme «un problème grave en soi et un facteur important de limitation de la fréquentation, de la persévérance et des performances scolaires»⁴⁶. Il le décrit comme une conséquence et un facteur de perpétuation de la pauvreté. Cela dit, la plupart du temps, les références au travail des enfants sont implicites dans le rapport, notamment en ce qui concerne la nécessité de respecter les normes fondamentales du travail dans le cadre de l'agenda plus large du développement international.

228. L'évolution de la stratégie de l'IPEC, en particulier la création d'un environnement propice à l'élimination du travail des enfants, est conforme à l'idée maîtresse du rapport. Les stratégies de l'IPEC se concentrent de plus en plus sur des cadres globaux tels que les OMD, les DSRP et l'EPT, mis en exergue dans le premier rapport global sur le travail des enfants. Diverses stratégies ont été proposées par l'IPEC, notamment la recherche, le développement d'un lien avec l'emploi des jeunes, l'intégration du travail des enfants dans des cadres stratégiques plus généraux, la création de partenariats sectoriels au niveau mondial et le souci d'accorder une plus grande importance à l'Afrique⁴⁷. Ces stratégies sont examinées en profondeur dans la partie III.

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

46. *Ibid.*, paragr. 274.

47. Voir IPEC: *IPEC action against child labour*, op. cit., pp. 51-55.

Récapitulatif

229. Les rapports globaux offrent une excellente occasion de faire le point. Il est essentiel de mener une réflexion critique si nous voulons tirer de bons enseignements de l'expérience. A quoi ont abouti les efforts de l'Organisation dans la lutte pour l'abolition du travail des enfants qu'elle a menée au cours des quatre dernières années? Nombreux sont les résultats dont nous pouvons être fiers. L'IPEC a continué de recueillir le soutien de donateurs et figurait en première ligne du mouvement mondial contre le travail des enfants. De nouveaux cadres et de nouveaux outils techniques ont été mis à la disposition des Etats Membres. D'importantes contributions ont été apportées à la recherche et à la collecte de données, ne serait-ce que celles qui ont permis de voir se dessiner pour la pre-

mière fois des tendances mondiales. Face à ces accomplissements considérables, il reste d'importants défis à relever. Le principal consiste à réduire le fossé entre, d'une part, la maturité technique et, d'autre part, la nécessité de concevoir une stratégie d'exécution de programmes qui permette de saisir toutes les occasions de mobiliser les mandants pour attaquer le travail des enfants sous de multiples angles. Par ailleurs, une plus grande appropriation nationale, appuyée par les organisations patronales et syndicales et épaulée par un mouvement mondial plus dynamique, peut créer les conditions politiques requises pour utiliser au mieux les outils techniques et les cadres existants et combattre le travail des enfants à une échelle suffisamment importante pour que l'impact soit réel.





PARTIE III

Défis mondiaux

Intégration du problème du travail des enfants

Raison d'être et exigences

230. Il est maintenant largement reconnu que les interventions ciblées visant à soustraire les enfants au travail, à les réadapter et à les réinsérer jouent un rôle utile pour des populations spécifiques d'enfants et que beaucoup de ces interventions peuvent et doivent être renforcées. Toutefois, l'abolition effective du travail des enfants à l'échelle nationale ne sera possible que si les pays parviennent à faire reculer la pauvreté, aspect incontournable du problème, et, dans le même temps, prennent toutes sortes d'autres mesures pour réduire l'exclusion et la discrimination. Ce constat se fonde sur trois principes:

- l'ampleur du problème rend inefficaces les interventions à très grande échelle des organisations intergouvernementales ou autres acteurs extérieurs¹;
- il existe des liens étroits entre l'élimination du travail des enfants et différentes autres dimensions du développement;
- mieux vaut prévenir que guérir.

231. Heureusement, dans beaucoup de pays, l'effort en faveur du développement s'inscrit désormais dans divers cadres complémentaires, notamment les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), l'Initiative pour l'accélération de l'éducation pour tous, l'Agenda du travail décent du BIT et – spécifiquement – le Nouveau partenariat pour le

développement de l'Afrique (NEPAD). Mettant l'accent sur différents aspects – promotion de stratégies de croissance en faveur des pauvres, multiplication des possibilités d'éducation, extension de la protection sociale aux groupes les plus vulnérables –, ces cadres sont le véhicule idéal pour combattre le travail des enfants car ils s'attaquent à ses causes profondes et offrent des options. La présente section porte sur l'intégration des problématiques liées au travail des enfants en vue d'améliorer leur visibilité et l'efficacité des interventions.

232. C'est sans nul doute au niveau national qu'il convient d'axer les efforts visant à cette intégration (voir encadré 3.1 ci-dessous). C'est à ce niveau que les politiques pertinentes sont formulées, que les décisions relatives à l'allocation des ressources sont prises et que l'impact final de l'action contre le travail des enfants est évalué. Le rôle premier de la communauté internationale est d'aider les autorités nationales dans cet effort. Mais l'effort d'intégration peut aussi être fructueux – de fait il est essentiel – au niveau international, lorsqu'il prend la forme d'un mouvement mondial contre le travail des enfants visant à créer un environnement propice pour plus d'efficacité aux niveaux national et local.

233. Intégrer les interventions suppose une action sur de nombreux fronts que l'on regroupera comme suit: i) améliorer la base de connaissances; ii) sensibiliser; iii) renforcer les capacités; iv) formuler et coordonner les politiques².

1. Selon les estimations de l'IPEC (voir ci-dessus), environ 5 millions d'enfants astreints au travail auraient été touchés par de telles interventions, sur un total d'environ 280 millions dans le monde.

2. Cette section s'inspire d'un article de H. Tabatabai: «Mainstreaming action against child labour in development and poverty reduction strategies», IPEC, *Time-Bound Programme manual for action planning*, Paper IV-1 (Genève, BIT, 2003), qui traite la question de façon plus approfondie.

Encadré 3.1 Qu'est-ce que l'intégration?

Le terme intégration («mainstreaming») se réfère aux efforts concertés visant à influencer sur les processus, politiques et programmes qui ont une incidence significative sur l'élimination du travail des enfants. D'une certaine manière, il peut être considéré comme analogue au concept d'intégration des questions d'égalité entre les sexes qui a été élaboré au fil des ans et qui a fait recette. En s'inspirant de la définition de ce concept donnée par le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC), on peut caractériser comme suit l'intégration des questions relatives au travail des enfants:

- processus visant à évaluer l'incidence pour les enfants astreints au travail ou les enfants risquant de l'être, de toute action planifiée, y compris la législation, les politiques ou les programmes dans tous les domaines et à tous les niveaux;
- stratégie visant à ce que les questions concernant le travail des enfants fassent partie intégrante de la conception, l'application, le suivi et l'évaluation des politiques et programmes dans les sphères politique, économique et sociétale, de façon à réduire tant l'offre que la demande de main-d'œuvre enfantine, en particulier les pires formes de travail des enfants;
- processus dont le but ultime est l'élimination totale du travail des enfants aussitôt que possible.

Source: H. Tabatabai: «Mainstreaming action against child labour in development and poverty reduction strategies», IPEC, *Time-Bound Programme manual for action planning*, Paper IV-1 (Genève, BIT, 2003).

Améliorer la base de connaissances

234. Les données empiriques sur le travail des enfants et l'analyse de ses liens avec d'autres aspects du développement sont indispensables pour étayer les discussions sur l'intégration des efforts, élargir la base d'appui à la prise en compte du problème dans l'élaboration des politiques et pour faciliter cette intégration. L'IPEC œuvre activement à améliorer cette base mais celle-ci reste trop limitée globalement.

235. La principale raison de cette insuffisance de données statistiques est que, à ce jour, le travail des enfants n'a guère été considéré comme prioritaire. Si l'élimination du travail des enfants devient un objectif de développement mieux intégré, il attirera les ressources requises pour pallier cette insuffisance. C'est déjà ce qui se passe dans une certaine mesure. Plusieurs pays ont mené des enquêtes de leur propre initiative ou, dans la plupart des cas, avec l'assistance du BIT ou d'autres organisations internationales. Divers autres types d'enquêtes en cours fournissent des informations pertinentes pour l'analyse, notamment les enquêtes en grappes à indicateurs multiples de l'UNICEF et l'étude de la mesure des niveaux de vie de la Banque mondiale. Qui plus est, des ensembles de données issues de ces enquêtes sont, dans la plupart des cas, disponibles sur Internet afin d'encourager leur utilisation et l'approfondissement des analyses. Certes, le nombre de ces enquêtes reste limité, et rares sont les pays qui en ont mené plus d'une pour tenir compte de l'évolution survenue avec le temps.

236. Pour ce qui est de la recherche théorique, il faudra en priorité *mettre en lumière les liens* qui existent souvent dans les deux sens, *entre le travail des enfants et les principaux objectifs des politiques* dans lesquels cette problématique doit être intégrée à savoir, en premier lieu, la réduction de la pauvreté mais aussi la mise en valeur des ressources humaines, l'éducation primaire universelle, la croissance économique, la productivité du travail, la politique des salaires, la répartition des revenus, la croissance et la dynamique démographiques, et des objectifs moins tangibles, par exemple celui d'améliorer l'image du pays à l'étranger. Les résultats de ces travaux, outre qu'ils serviraient à élargir la base de connaissances sur le travail des enfants, seraient par ailleurs un puissant moyen de convaincre les responsables de la nécessité de se pencher plus avant sur la question.

237. Une autre priorité importante serait d'évaluer *l'incidence sur le travail des enfants des principales mesures proposées et les moyens d'obtenir des résultats plus positifs* du point de vue du travail des enfants. Il serait intéressant de se demander, par exemple en ce qui concerne la réduction de la pauvreté, si telle ou telle stratégie proposée est à même d'atteindre les ménages où des enfants sont astreints au travail, de réduire les problèmes de revenus en multipliant les possibilités d'emploi productif et d'activités rémunératrices. Ces ménages sont-ils d'une manière ou d'une autre ciblés en tant que groupe prioritaire? Les réformes proposées du système d'enseignement offriront-elles l'accès à l'école à un prix raisonnable à tous les enfants, y compris ceux qui sont astreints

au travail? Des incitations économiques suffisantes sont-elles envisagées et financées en vue d'encourager les parents à envoyer leurs enfants à l'école, durablement? La stratégie proposée est-elle compatible avec la législation, les politiques et les programmes existants en la matière? Y a-t-il coordination avec les interventions en cours – notamment un programme assorti de délais pour l'élimination des pires formes du travail des enfants – y a-t-il complémentarité?

238. Il est important de se demander qui doit entreprendre l'effort de recherche et de diffusion des connaissances. L'idéal serait que soit mis en place dans chaque pays un réseau de données sur le travail des enfants, ce qui à l'heure actuelle est loin d'être le cas. Il existe dans beaucoup de pays en développement des instituts de recherche qui contribuent prodigieusement à une meilleure compréhension des problèmes socio-économiques, mais le travail des enfants figure rarement dans leur programme.

Sensibilisation

239. Il n'est pas étonnant que le travail des enfants n'occupe pas un rang prioritaire dans les politiques aux niveaux national et international. Les pauvres n'ont guère voix au chapitre et leur capacité d'action sociale dans un environnement politique hostile est limitée³. La sensibilisation est donc un outil indispensable et il y a de nombreuses façons de mieux faire connaître la question.

240. Il faut continuer d'attirer l'attention sur le travail des enfants, la nature et l'étendue du problème, ce qui le détermine, ses liens avec la pauvreté et le marché du travail, l'éducation, ses implications économiques et sociales, la structure et la dynamique démographiques, le risque qu'il comporte de faire obstacle au développement à long terme. Il y a lieu aussi de promouvoir l'élimination du travail des enfants en tant qu'objectif explicite de développement et partie intégrante d'une stratégie de réduction de la pauvreté. Par ailleurs, la visibilité accrue du problème a créé un contexte qui facilite la formation d'instances spécialisées. Il importe d'exploiter cette dynamique pour créer de telles entités et renforcer celles qui existent, en apportant une contribution active au processus existant (DSRP, Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement-PNUAD, etc.), en forgeant des alliances avec les groupes les plus concernés de la société civile.

Renforcement des capacités

241. Il faut renforcer la capacité technique, organisationnelle et managériale des différents intervenants, et notamment celle des mandants de l'OIT ainsi que des ONG, en les aidant à renforcer leur capacité technique et en favorisant les alliances entre eux. La formulation de stratégies nationales de développement et de réduction de la pauvreté et l'intégration des questions relatives au travail des enfants dans ces stratégies soulèvent beaucoup de problèmes techniques, mais il s'agit fondamentalement d'un processus politique qui consiste à concilier des objectifs, approches et intérêts concurrentiels avant de déterminer les priorités nationales. Les objectifs et approches qui ne bénéficieraient pas de l'appui d'instances suffisamment fortes sont condamnés à être relégués au bas de la liste des priorités nationales. L'une des raisons pour lesquelles le travail des enfants ne figure pas en bonne place dans les programmes de développement est qu'il n'existe généralement pas de groupe constitué pour la défense de cette cause, ou bien qu'ils sont faibles, aux niveaux tant national qu'international. Au sein des gouvernements, les ministères responsables du travail des enfants sont souvent parmi les plus en retrait politiquement et donc aussi techniquement. De même, les cadres internationaux pour le développement (OMD, DSRP) ne tiennent pas suffisamment compte de la question⁴.

Formulation et coordination des politiques

242. Le combat global contre le travail des enfants suppose un grand nombre de politiques, programmes et projets associant beaucoup de parties prenantes des secteurs public et privé. Or formuler des politiques et assurer leur coordination effective lorsque interviennent des acteurs très divers, publics et non publics, est une tâche ardue.

243. La tâche serait beaucoup moins difficile s'il existait déjà des politiques et programmes d'action nationaux en faveur du travail des enfants. Conformément à l'article 1 de la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, tout Membre qui ratifie «s'engage à poursuivre une politique nationale visant à assurer l'abolition effective du travail des enfants...». La recommandation n° 146 qui l'accompagne offre des orientations sur la formulation d'une telle politique;

3. Voir G. Wood: «Staying secure, staying poor: The 'Faustian Bargain'», *World Development* (Oxford), vol. 31, n° 3 (mars 2003), p. 456.

4. Voir par exemple K. Heidel: *Poverty Reduction Strategy Papers – Blind to the rights of the (working) Child? The (I-)PRSPs' perception of child labour: A problem outline and annotated collection of source material* (Heidelberg, Kindernothilfe und Werkstatt Ökonomie, mars 2004).

elle dispose au paragraphe 1 que «les politiques et les programmes nationaux de développement devraient accorder une haute priorité aux mesures à prévoir pour tenir compte des besoins des enfants et des adolescents, aux dispositions à prendre pour répondre à ces besoins, ainsi qu'à l'extension progressive de mesures coordonnées nécessaires pour assurer, dans les meilleures conditions, le développement physique et mental des enfants et des adolescents».

244. Rares sont les pays qui, à ce jour, ont traduit cette prescription dans une déclaration de politique nationale claire, cohérente et globale. Toutefois, comme il ressort de l'analyse des rapports soumis à la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, un nombre croissant de pays ont ratifié la convention n° 138 et envisagent donc de formuler une politique nationale sur le travail des enfants⁵.

Les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et les DSRP

245. Les liens entre le travail des enfants et beaucoup des OMD – notamment la réduction de la pauvreté (OMD 1) et l'éducation primaire pour tous (OMD 2) – sont directs et fonctionnent en général dans les deux sens. Mais le travail des enfants a aussi une dimension relative à l'égalité entre hommes et femmes (OMD 3) étant donné les pratiques discriminatoires qui privent beaucoup de fillettes de l'accès à un enseignement approprié et ajoutent à leur fardeau en leur assignant des tâches ménagères excessives. Le combat contre le VIH/SIDA (OMD 6) comporte également un lien avec le travail des enfants car les orphelins du SIDA comptent parmi les enfants les plus vulnérables, de même que la mise en place d'un partenariat mondial pour le développement (OMD 8) y compris la promotion du travail décent pour les jeunes.

246. L'intégration du travail des enfants dans le cadre des OMD en tant que cible ou indicateur pour plusieurs cibles des OMD devrait être un objectif pour le mouvement mondial, en particulier pour l'OIT dans ses efforts pour promouvoir le travail décent en tant qu'objectif mondial. Cela pourrait constituer le fondement d'un programme assorti d'un calendrier sur les pires formes de travail des enfants au niveau international visant à compléter les programmes correspondants au niveau national. Un tel programme serait un moyen de redynamiser le mouvement mondial contre le travail des enfants.

247. Simultanément, la communauté internationale a exprimé sa volonté d'éliminer les pires formes de travail des enfants, comme il ressort du nombre sans précédent de ratifications de la convention n° 182. L'article 1 de cette convention fait obligation aux Etats qui la ratifient de «prendre des mesures immédiates et efficaces pour assurer l'interdiction et l'élimination des pires formes de travail des enfants et ce, de toute urgence». Bien qu'aucune date précise ne soit fixée il est clair que l'intention exprimée ici est que cet objectif bénéficie de la plus haute priorité.

Stratégies de réduction de la pauvreté

248. Les stratégies de réduction de la pauvreté sont souvent considérées comme la voie vers les OMD. Alors que ces derniers indiquent la destination, les premières désignent les stratégies, politiques et programmes à mettre en œuvre pour y parvenir. En tant qu'outils en cours d'élaboration elles offrent à la société civile une précieuse occasion de participer.

249. Beaucoup de pays en développement ont formulé des stratégies de réduction de la pauvreté ces dernières années. La Banque mondiale et le FMI présentent de nombreux conseils pour la préparation et l'évaluation des DSRP dans de nombreux documents, et notamment un recueil de référence en deux volumes⁶.

250. Les DSRP réunissent tous les critères d'un plan de développement national dont l'objectif fondamental est la lutte contre la pauvreté. Dans un nombre croissant de pays, ils remplacent de fait les plans nationaux de développement. S'il est vrai que des pressions extérieures y ont largement contribué, il ne fait pas de doute que le processus des DSRP a touché une corde sensible dans beaucoup de pays en développement. Que ce soit parce qu'il met l'accent sur la dimension sociale parallèlement aux impératifs économiques, sur l'appropriation nationale et l'approche participative, ou parce qu'il prévoit un appui financier, il bénéficie d'un large appui.

251. Comme susmentionné, l'élimination du travail des enfants ne figure pas expressément dans les OMD, ce qui explique qu'on trouve rarement l'expression dans les DSRP. Le recueil de référence susmentionné, qui comporte plus d'un millier de pages, ne s'y réfère quasiment pas. Il ressort d'une étude réalisée par la Banque mondiale en août-septembre 2005 que, sur les 70 pays qui ont établi un DSRP provisoire ou mené à terme, 12 seulement traitent de façon relativement détaillée du travail des enfants. Qui plus

5. Pour des informations sur un exemple remarquable de formulation d'une politique et d'un Programme d'action nationaux sur le travail des enfants, consulter le site Web du Département du travail de l'Afrique du Sud: <http://www.labour.gov.za>.

6. J. Klugman (directeur de publication): *A sourcebook for poverty reduction strategies* (Washington, DC, Banque mondiale, 2002).

Encadré 3.2**Intégration du travail des enfants dans le Mémoire conjoint Bulgarie-UE sur l'inclusion sociale**

Dans le contexte de l'accession de la Bulgarie à l'Union européenne, l'IPEC a négocié l'intégration des pires formes de travail des enfants dans le Mémoire conjoint sur l'inclusion sociale entre l'UE et ce pays. La question de l'élimination des pires formes de travail des enfants pourra ainsi faire partie du futur processus commun de suivi et de révision des politiques et bénéficier des ressources du Fonds social européen. La Bulgarie a contribué à créer un important précédent qui consiste à faire de l'élimination du travail des enfants une partie intégrante du processus d'accession à l'Union européenne.

est, des pays très peuplés comme le Nigéria, l'Afrique du Sud, l'Indonésie, les Philippines, l'Égypte et la République démocratique du Congo, dans lesquels beaucoup d'enfants sont astreints au travail, ne prévoient aucune mesure explicite concernant le travail des enfants dans des documents clés relatifs à la réduction de la pauvreté⁷.

252. Toutefois, les choses changent, grâce en partie aux efforts du BIT. Un nombre croissant de pays prennent des mesures pour incorporer les indicateurs relatifs au travail des enfants dans le suivi des DSRP, comme par exemple le Bangladesh, le Honduras, le Pakistan, le Sénégal, la République-Unie de Tanzanie et le Tchad⁸, et dans les OMD en ce qui concerne l'Albanie. Le rapport récent sur l'Amérique centrale consacré à l'intégration du travail des enfants dans la planification nationale fournit des données encourageantes⁹. D'autre part, le rapport de la Banque mondiale mentionné ci-dessus reconnaît que sept des 12 pays qui traitent du travail des enfants dans leur DSRP relèvent de l'Initiative de financement accéléré (IFA) dans le secteur de l'éducation, ce qui indique qu'il pourrait s'agir là d'un important levier pour aborder plus sérieusement les questions relatives au travail des enfants dans les différents secteurs¹⁰.

253. La plupart des DSRP comprennent, du moins en principe, les éléments fondamentaux de toute action contre le travail des enfants, parmi lesquels la réforme du système d'enseignement visant à renforcer l'infrastructure et à améliorer la qualité et, en premier lieu, la réduction de la pauvreté à proprement parler. L'importance accordée à l'agriculture et au développement rural dans beaucoup de DSRP est encour-

ageante car c'est en milieu rural que l'on trouve la plupart des enfants astreints au travail. Cela vaut aussi pour la priorité octroyée au secteur de la santé, étant donné les nombreux risques auxquels sont exposés les enfants. Plus important encore est le processus participatif dans lequel s'inscrivent les objectifs et politiques des DSRP. Ce processus offre une occasion excellente pour les mandants de l'OIT d'influer sur les priorités, les décideurs et les institutions, comme ce fut le cas au Kenya, au Népal et en République-Unie de Tanzanie par exemple.

Le travail des enfants et l'éducation pour tous

254. Selon les estimations, 104 millions d'enfants ne sont pas scolarisés dans le primaire, dont 56 pour cent de filles. Près de la moitié de ces enfants se trouvent en Asie du Sud et en Asie de l'Est mais, si la tendance se poursuit, d'ici à 2015, plus de la moitié des enfants non scolarisés seront des Africains. Il est estimé que 130 millions d'enfants ne vont pas régulièrement à l'école, dans bien des cas parce qu'ils sont astreints au travail¹¹.

Sur la voie de l'éducation pour tous

255. Les progrès accomplis sur la voie de l'éducation pour tous ont été modestes. Entre 1990 et 2000, les taux (bruts et nets) de scolarisation dans le primaire ont augmenté de 2 points de pourcentage à l'échelon

7. Banque mondiale: *Going to school/Going to work: A report on treatment of child labour and EFA in World Bank projects and policy documents*, 2005, p. 11.

8. *Ibid.*, pp. 20-24.

9. BIT: *Mainstreaming child labour concerns in broader development frameworks: Mapping efforts and potential* (San José, Costa Rica, mai 2005).

10. Banque mondiale, *op. cit.*, pp. 11 et 19.

11. Voir G. Betcherman et coll.: *Child labour, education and children's rights*, Social Protection Discussion Paper Series, n° 0412 (Washington, DC, Banque mondiale, juillet 2004), p. 14, encadré 2.

mondial. Le chiffre est identique pour les pays en développement. Un enfant sur quatre quitte l'école avant d'avoir terminé les cinq ans du cycle d'éducation de base. Le tableau est plus encourageant en Afrique subsaharienne, avec une progression de 7 points des taux bruts de scolarisation, et de 3 points des taux nets. On note cependant des disparités entre pays; ainsi, entre 1995 et 2000, le taux de scolarisation a doublé au Malawi, en Mauritanie et en Ouganda, mais a stagné dans d'autres pays¹².

256. Si cette évolution mondiale se poursuit, 86 pays ne réussiront pas à atteindre l'OMD relatif à l'enseignement primaire universel d'ici à 2015¹³.

257. Comme nous l'avons vu plus haut, on perçoit de mieux en mieux qu'il existe un lien extrêmement étroit entre les initiatives internationales concernant l'éducation pour tous et celles qui visent l'élimination progressive du travail des enfants. En effet, l'éducation – notamment l'éducation gratuite, obligatoire et de qualité jusqu'à l'âge minimum d'admission à l'emploi défini dans la convention n° 138 de l'OIT – joue un rôle décisif dans la prévention du travail des enfants. L'éducation permet en effet de mettre en place un cadre protecteur pour tous les enfants et constitue le garant par excellence de la liberté de choix, sans laquelle il n'est pas de véritable développement de l'individu¹⁴. A l'inverse, le travail des enfants est l'un des principaux obstacles à leur scolarisation à plein temps; même lorsque les enfants ne travaillent qu'à temps partiel, ils ne peuvent pas tirer pleinement parti du temps passé à l'école.

Education pour tous et mouvement pour l'élimination du travail des enfants: deux mondes parallèles

258. Les instances internationales devraient par conséquent considérer que le travail des enfants doit être la cible principale des activités de suivi et de promotion menées dans le domaine de l'éducation pour tous. Pourquoi a-t-il fallu attendre aussi longtemps pour reconnaître le lien entre ces deux domaines et agir en conséquence au niveau international? La réponse tient en grande partie au caractère spécifique de chacun de ces domaines. Dans les années quatre-vingt-

dix, on avait véritablement affaire à deux mondes séparés, dont les trajectoires ne se rencontraient jamais¹⁵. Les principaux acteurs du domaine de l'éducation – à savoir l'UNESCO et les ministères de l'éducation – étaient peu représentés aux deux grandes conférences sur le travail des enfants qui se sont tenues en 1997 à Amsterdam et à Oslo¹⁶. De même, dans le domaine de l'éducation pour tous, ni la Conférence de Jomtien (1990) ni celle de Dakar (2000) n'ont considéré l'élimination du travail des enfants comme un véritable enjeu stratégique¹⁷. Comme nous l'avons vu plus haut, il faudra attendre la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies de 2002 pour qu'un lien soit officiellement établi au niveau international entre ces deux mondes.

259. Cette fracture s'explique en grande partie par l'incapacité des acteurs de la lutte contre le travail des enfants à élaborer un langage et une stratégie propres à leur permettre d'établir un dialogue fructueux avec ceux qui se consacrent à l'éducation pour tous. Le monde de l'éducation rechigne quant à lui à assumer ce qu'il considère comme autant de responsabilités supplémentaires. Il importe de ce fait que les acteurs de la lutte contre le travail des enfants parviennent à convaincre le monde de l'éducation, d'une part qu'il est intimement concerné par le problème du travail des enfants, d'autre part que, pour résoudre les difficultés concernant la scolarisation, la poursuite de la scolarité et les résultats scolaires, il est nécessaire de prendre en considération l'ensemble des problèmes, scolaires et extrascolaires, rencontrés par les familles et qui font que les enfants sont contraints de travailler. L'encadré 3.3 énumère les types d'interventions à mettre en œuvre dans chaque domaine. La mise en place d'un environnement favorable et protecteur devrait faire partie intégrante de l'action menée en faveur de l'éducation pour tous. L'OIT devra donc accorder davantage de place à cette question au cours des prochaines années.

Les insuffisances de la législation

260. Environ 85 pour cent des pays en développement ont une législation sur l'école obligatoire mais 25 pays en sont encore dépourvus. Par ailleurs, 33 pays

12. *Ibid.*

13. *Ibid.*

14. Voir A. Sen: *Un nouveau modèle économique: développement, justice, liberté* (Paris, éditions Odile Jacob, 2000).

15. Voir A. Fyfe: «Child labour and education: Revisiting the policy debates», dans l'ouvrage publié sous la direction de K. Lieten et B. White: *Child labour: Policy options* (Amsterdam, Aksant Academic Publishers, 2001).

16. Conférence d'Amsterdam sur le travail des enfants, Amsterdam, 26-27 fév. 1997; Conférence internationale sur le travail des enfants, Oslo, 27-30 oct. 1997.

17. Conférence mondiale sur l'éducation pour tous, Jomtien, 5-9 mars 1990; Forum mondial sur l'éducation, Dakar, 26-28 avril 2000.

Encadré 3.3 Exemples d'intervention en matière de travail des enfants et d'éducation

En milieu scolaire

- Habituer les enfants, dès leur plus jeune âge, au rythme scolaire.
- Veiller à ce que l'école soit adaptée aux besoins des enfants et constitue un lieu sûr, transparent, où les enseignants utilisent des méthodes pédagogiques fiables et prennent dûment en charge le parcours scolaire des élèves en suivant un programme approprié, un lieu où les parents et les responsables locaux sont bien accueillis et invités à participer.
- Assurer la formation des enseignants, et leur garantir de bonnes conditions de travail ainsi qu'un statut satisfaisant.
- Mettre en place, à titre provisoire, des stratégies éducatives non traditionnelles.
- Assurer la gratuité des repas, organiser régulièrement des visites médicales et vérifier l'état nutritionnel des enfants.
- Elaborer des programmes postsecondaires.
- Elaborer des programmes d'orientation professionnelle – programmes visant à assurer des moyens de subsistance pour les filles, par exemple.
- Mettre au point des programmes de télé-enseignement pour les populations isolées et les nomades.
- Installer des sanitaires pour les filles.

Hors milieu scolaire

- Enregistrer la naissance de tous les enfants.
- Supprimer les frais de scolarité.
- Octroyer des bourses à certaines filières et sous conditions.
- Accroître les financements au titre du budget de l'éducation.
- Investir une plus grande part du revenu national dans l'éducation.
- Assurer la convergence des législations concernant l'âge minimum d'admission à l'emploi et la scolarité obligatoire.
- Mettre en place une législation contre la discrimination afin de protéger les droits des groupes marginalisés.
- Mettre en place des systèmes de contrôle à l'échelon local.

au moins n'ont pas fixé d'âge minimum d'admission à l'emploi. En outre, de nombreux pays n'ont pas encore aligné l'âge de fin de scolarité sur l'âge minimum d'admission à l'emploi conformément aux normes de l'OIT, bien que l'Organisation ne cesse depuis 1921 de lancer des appels en ce sens¹⁸. Malgré les progrès découlant notamment de la ratification des normes de l'OIT, la situation est encore loin d'être satisfaisante; elle est même d'autant plus grave qu'il existe dans certains pays, et cela au mépris de la loi, une disproportion considérable entre le nombre d'établissements scolaires et celui des enfants à scolariser.

Les effets de la discrimination

261. C'est dans les pays ne possédant pas de système d'enregistrement des naissances que l'on trouve le plus grand nombre d'enfants non scolarisés¹⁹. L'enregistrement de la naissance est un droit fondamental pour tous les enfants. En effet, l'enfant qui ne

possède pas de documents d'identité ne peut ni aller à l'école ni jouir de ses autres droits civils. Trente-sept pays environ refusent l'accès au système éducatif aux non-ressortissants – réfugiés, personnes déplacées à l'intérieur du pays ou démunies de certificat de naissance, par exemple. Les enfants issus des populations autochtones ou d'autres minorités ethniques sont fréquemment exposés au double risque de devoir travailler et de ne pas pouvoir être scolarisés²⁰. Pour mettre un terme à leur exclusion du système éducatif, il est par conséquent vital de combattre ces formes de discrimination par une législation adéquate et un ensemble d'initiatives positives. Le handicap est également une cause importante de discrimination, et on constate que le taux de non-scolarisation est jusqu'à dix fois plus élevé chez les enfants souffrant d'un handicap que pour la population dans son ensemble²¹. Dans la plupart des pays, les statistiques sur la scolarisation nous renseignent sur le nombre des enfants qui fréquentent l'école, mais non pas sur le nombre de ceux qui *devraient* la fréquenter.

18. A. Melchiorre: *At what age?...are school children employed, married and taken to court?* (The Right to Education Project, 2004), pp. 4-7.

Seulement 45 des 158 pays concernés par l'enquête ont aligné l'âge de fin de scolarité sur l'âge minimum d'admission à l'emploi.

19. K. Tomasevski: *Education denied: Costs and remedies* (Londres, Zed Books, 2003), p. 127.

20. Voir P.B. Larsen: *Indigenous and tribal children: Assessing child labour and education challenges* (Genève, BIT, 2003).

21. Betcherman, *op. cit.*, p. 17.

L'éducation des filles

262. Il importe également de mettre l'accent sur l'éducation des filles, souvent victimes d'une double discrimination, liée à leur sexe et à leur statut économique. Les filles représentent en effet la majorité des enfants non scolarisés (on en dénombre environ 65 millions). Pour réduire ce déséquilibre, l'UNICEF propose un plan d'action en sept étapes et préconise notamment l'adoption par tous les pays du principe de la scolarisation universelle des filles. Il existe par ailleurs toute une série de mesures susceptibles de faciliter la scolarisation des filles, notamment l'installation de sanitaires séparés, l'élaboration de programmes scolaires spécifiquement adaptés à leurs besoins et le renforcement des effectifs du personnel enseignant féminin²². L'action menée par l'IPEC pour s'opposer à bon nombre des formes les plus inacceptables de travail des enfants – notamment la traite et le travail domestique, domaine dans lequel on compte une proportion anormalement élevée de filles – comporte de nombreuses mesures préventives touchant le domaine de l'éducation. Il ressort clairement des rapports soumis au titre des conventions n^{os} 138 et 182 que, d'une manière générale, les Etats ne prennent pas de mesures de protection spécifiques en faveur des filles (voir figure 1.5).

L'éducation pour tous constitue-t-elle un objectif financièrement accessible?

263. Les questions de coût et de financement sont primordiales en matière d'éducation pour tous. Si le droit à l'éducation constitue l'un des droits fondamentaux depuis la création des Nations Unies, on s'est peu à peu éloigné du principe initial selon lequel il convenait d'assurer la gratuité de la scolarité. L'expérience montre que, lorsque les dépenses publiques dans ce domaine diminuent et que l'école gratuite et obligatoire ne constitue plus un impératif, il en résulte presque toujours une baisse du taux de scolarisation et une détérioration de la qualité de l'enseignement qui pénalisent en premier lieu les filles,

les minorités, les autres catégories marginalisées et les plus démunis. Les implications de ce phénomène sont évidentes: l'éducation étant un droit fondamental et un bien public, il convient de supprimer immédiatement tous les frais de scolarité dans l'enseignement primaire. L'adoption d'une telle mesure, comme on a pu le constater par exemple au Burundi, au Kenya, au Malawi et en Ouganda, a entraîné une augmentation spectaculaire des taux de scolarisation²³. En règle générale, les pays devraient consacrer au moins 6 pour cent de leur PIB à l'éducation²⁴, et favoriser notamment l'enseignement primaire, tout en prévoyant un investissement convenable pour les enseignements secondaire et supérieur. De fait, la majorité des pays d'Afrique subsaharienne et bon nombre des pays d'Asie les moins performants consacrent moins de 4 pour cent de leur PIB à l'éducation²⁵.

264. L'Initiative pour l'accélération de l'éducation pour tous, lancée en 2002 sous l'égide de la Banque mondiale, vise à fournir une aide à un premier groupe de 18 pays (dont 11 en Afrique) ayant adopté un projet rigoureux et acceptant de rendre compte de sa mise en œuvre.

Importance de la qualité

265. Ce n'est pas en recourant aux pires formes d'éducation que l'on remédiera aux pires formes de travail des enfants. Les enfants ont droit à une éducation de qualité. On sait qu'en Inde la grande majorité des parents attachent une grande importance à l'éducation et sont tout à fait capables de discerner si un enseignement est de mauvaise qualité²⁶. Les parents enverront leurs enfants à l'école si celle-ci est gratuite, accessible, et notamment si elle propose certains avantages, comme par exemple, la fourniture du repas de midi. Par ailleurs, une scolarisation accrue des plus démunis peut inciter à améliorer la qualité de l'éducation, ce qui tendrait à prouver que quantité et qualité sont inséparables.

266. Il importe à ce stade de s'interroger sur l'expansion de l'éducation non formelle au cours des dix dernières années, et notamment sur le rôle qu'elle

22. UNICEF: *La situation des enfants dans le monde 2004* (New York, 2003), pp. 74-78.

23. La suppression des frais de scolarité nécessite une planification méticuleuse ainsi que la recherche d'une autre source de financement, publique ou privée, permettant de compenser la perte de revenus, en particulier pour les écoles, faute de quoi il peut arriver que les frais de scolarité soient imposés de manière indirecte par les chefs d'établissement, que les classes soient surchargées, ou que l'on soit confronté à une pénurie d'enseignants, autant de risques propres à affecter la qualité de l'enseignement et à annuler les bénéfices de la hausse des taux de scolarisation.

24. Telle est la position adoptée par l'OIT dans ce domaine. Voir BIT: *Note sur les travaux. Réunion paritaire sur la formation permanente au XXI^e siècle: l'évolution des rôles du personnel enseignant*, Genève, 10-14 avril 2000, document GB.279/STM/3/2, Conseil d'administration, 279^e session, Genève, nov. 2000, p. 33.

25. Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous: *Education pour tous: l'exigence de qualité* (Paris, UNESCO, 2004).

26. Voir, par exemple, J. Dreze et A. Sen: *India: Development and participation* (New Delhi, Oxford University Press, 2002), pp. 154 et 158.

Encadré 3.4 L'initiative MISA

Si des millions d'enfants de par le monde ne vont pas à l'école, c'est avant tout à cause de la pauvreté. Ces dernières années, plusieurs pays d'Amérique latine ont suivi le modèle innovant du programme brésilien Bolsa-Escola et mis en place des mécanismes permettant de garantir un revenu minimum aux ménages qui acceptent de scolariser leurs enfants. Ces mécanismes, qui revêtent des formes diverses dans les nombreuses villes où ils ont été introduits, ont reçu un accueil de plus en plus favorable et suscité un vif intérêt dans d'autres régions du monde. Les évaluations qui ont été effectuées permettent de penser que ces mécanismes – que l'OIT et la CNUCED appellent MISA – peuvent contribuer à la mise en valeur des ressources humaines, à la réduction de la pauvreté à court et à long terme, à l'élimination du travail des enfants et à l'instauration d'un filet de sécurité pour les catégories les plus vulnérables et les plus démunies.

Les mécanismes MISA ne traitent le problème que sous l'angle de la demande et sont inefficaces lorsque le nombre d'établissements scolaires est insuffisant pour faire face à la demande croissante de scolarisation. La question du financement risque elle aussi d'être prohibitive, en particulier pour les pays les moins avancés, à moins qu'ils puissent compter sur des ressources externes. On ne dispose pas encore de suffisamment de données pour être certain de leur impact positif sur le travail des enfants. Ces mécanismes, qui ne doivent pas être appréhendés isolément et n'ont pas vocation à résoudre à eux seuls les problèmes liés à la pauvreté et à l'éducation, doivent être replacés dans le contexte des stratégies de développement et de lutte contre la pauvreté mises en œuvre dans le pays concerné.

Source: BIT/CNUCED, 2001. L'initiative *Revenu minimum subordonné à la fréquentation scolaire (MISA)*, rapport du groupe consultatif sur la question de savoir si l'offre aux pays africains les moins avancés de programmes de revenu minimum subordonné à la scolarisation des enfants est à la fois souhaitable et réalisable (Genève, mai 2001).

peut jouer dans la lutte contre le travail des enfants. Bien conçue et correctement mise en œuvre, l'éducation non formelle peut largement contribuer à la réintégration des enfants soustraits au travail dans le système éducatif traditionnel. Cependant, l'éducation non formelle a trop souvent été un enseignement de deuxième ordre destiné à des enfants relégués au second plan ou, au pire, un système parallèle au système officiel et en concurrence avec ce dernier. Il est temps de procéder à une évaluation systématique afin de déterminer si l'on n'a pas trop misé sur l'éducation non formelle pour lutter contre le travail des enfants. L'école ne pourra susciter l'intérêt des enfants et bénéficier de l'appui des parents et de la collectivité que si elle possède les attributs de l'école « amie des enfants ». Il convient de ne pas oublier que les enseignants ont eux aussi des droits professionnels et jouent un rôle décisif dans l'amélioration de la qualité du système éducatif; il convient donc de tenir compte de leur point de vue et du rôle important que leurs organisations peuvent jouer pour l'instauration de l'éducation pour tous et l'élimination du travail des enfants. Il importe à cet égard de résoudre certains problèmes – salaire insuffisant et versé avec retard, lacunes de la formation, initiale ou en cours d'emploi. Le statut et

les conditions de travail des enseignants doivent être améliorés, conformément aux dispositions de la recommandation de l'UNESCO de 1966 concernant la condition du personnel enseignant.

VIH/SIDA

Notre vision du travail des enfants est en train de se transformer

267. La pandémie de VIH/SIDA est en train de modifier totalement la conception que nous pouvons avoir des problèmes liés au travail des enfants ainsi que des moyens à mettre en œuvre pour assurer l'éducation pour tous. L'expérience montre cependant de plus en plus qu'une stratégie axée sur l'éducation pour tous peut largement contribuer à améliorer le sort des orphelins et des autres enfants exposés au VIH/SIDA. Dans un monde frappé par le VIH/SIDA, on considère de plus en plus l'éducation comme une sorte de « vaccin social » contre la maladie. On peut notamment réduire sensiblement le risque de contamination des filles en facilitant leur accès au système éducatif²⁷. La pandémie constitue une menace et un défi terribles, qui peuvent cepen-

27. S. Gregson, H. Waddell et S. Chandiwana: «School education and HIV control in sub-Saharan Africa: From discord to harmony?», *Journal of International Development* (Manchester), vol. 13, n° 14 (mai 2001), pp. 467-485.

dant servir de catalyseur et accélérer la réforme de l'école et du système éducatif. Le sentiment d'urgence suscité par le VIH/SIDA peut également inciter à renforcer le rôle de prévention et de protection de l'institution scolaire.

Enquêtes récentes

268. Une série d'évaluations rapides commandées par l'IPEC en 2001-02 et effectuées en Afrique du Sud, en République-Unie de Tanzanie, en Zambie et au Zimbabwe, ainsi qu'un rapport de synthèse ont été publiés en 2002-03. L'année suivante, l'IPEC a demandé l'exécution d'une évaluation rapide en Ouganda, qui a été publiée en 2004. Certains de ces documents confirment que les enfants contaminés par le SIDA risquent davantage d'être astreints aux pires formes d'exploitation. Selon l'étude réalisée en Zambie, par exemple, la pandémie a entraîné une augmentation de 23 à 30 pour cent du nombre d'enfants contraints de travailler²⁸.

269. L'IPEC a également demandé l'établissement d'un inventaire des bonnes pratiques ainsi que des enseignements que l'on peut tirer des politiques et des programmes mis en œuvre en Afrique du Sud, en République-Unie de Tanzanie et en Zambie²⁹. En mai 2003, le BIT a organisé un atelier tripartite sous-régional à Lusaka, ainsi qu'une série d'ateliers nationaux en République-Unie de Tanzanie et en Zambie, l'objectif étant de permettre une meilleure diffusion des résultats des recherches et des bonnes pratiques et de faciliter la mise en œuvre des politiques et des programmes. Les participants à l'atelier sous-régional ont rédigé un document de stratégie dont le BIT et ses partenaires se sont servis pour leurs activités sur le terrain. La stratégie en question comporte six orientations principales:

- pour mieux comprendre le lien causal direct entre VIH/SIDA et travail des enfants et sensibiliser les gens à ce problème et aux questions de prévention, il faut assurer une meilleure communication au sein des familles, des communautés et des établissements d'enseignement;
- il importe de mobiliser les organisations communautaires et confessionnelles ainsi que les associations locales, tant pour les activités de sensibilisation que pour la recherche de solutions durables;
- les médias jouent un rôle décisif;

- les mandants de l'OIT, en coordination avec l'IPEC et ses partenaires, doivent mettre au point des interventions ciblées – aide aux orphelins du SIDA, lutte contre le travail des enfants, mobilisation des ressources;
- les programmes assortis de délais doivent prendre systématiquement en compte les questions relatives au VIH/SIDA;
- il faut promouvoir les recherches sur le VIH/SIDA au sein des instituts de recherche nationaux et internationaux.

Lancement de projets pilotes

270. Pour développer les activités évoquées ci-dessus, le BIT a lancé en Ouganda et en Zambie, ainsi que dans d'autres pays où des programmes assortis de délais sont en cours, un vaste projet visant l'intégration des questions relatives au VIH/SIDA dans les politiques et programmes nationaux de lutte contre le travail des enfants. L'idée de base qui inspire la mise au point des programmes d'action en Ouganda et en Zambie est d'élaborer des modèles d'intervention communautaires et de promouvoir l'intégration d'instruments, de recommandations et de bonnes pratiques dans les domaines du VIH/SIDA et du travail des enfants. Les projets vont durer trois ans, et il est vraisemblable que d'autres pays d'Afrique subsaharienne recevant une aide du BIT pour la lutte contre le travail des enfants bénéficieront de leurs retombées au cours de cette période.

271. On peut trouver d'autres modèles d'intervention susceptibles de devenir les composantes d'une stratégie d'intégration dans bien d'autres supports programmatiques, notamment les projets d'appui assortis de délais en Afrique du Sud et en République-Unie de Tanzanie, les programmes de renforcement des capacités dans les pays d'Afrique subsaharienne, basés en Zambie, les projets menés en Afrique et en Amérique latine sur l'exploitation sexuelle à des fins commerciales et sur le travail des enfants, les projets régionaux de lutte contre la traite des enfants ainsi que les projets sur l'agriculture commerciale en Afrique. Les questions relatives au VIH/SIDA sont également systématiquement prises en compte dans le projet INDUS, dont l'objectif est de lutter contre les pires formes de travail des enfants en Inde.

28. A. Mushingeh et coll.: *HIV/AIDS and child labour in Zambia: A rapid assessment of the case of the Lusaka, Copperbelt and eastern provinces*, IPEC, document n° 5 (Genève, BIT, 2003), p. 23.

29. B. Rau: *Combating child labour and HIV/AIDS in sub-Saharan Africa: A review of policies, programmes and projects in South Africa, the United Republic of Tanzania and Zambia to identify good practices*, IPEC, document n° 1 (Genève, BIT, 2002).

Encadré 3.5**Nouveaux modèles d'intervention dans les domaines du VIH/SIDA et du travail des enfants**

- Travailler à l'échelon approprié, au moyen de réunions consultatives avec les comités directeurs nationaux chargés de la lutte contre le travail des enfants, ainsi qu'avec tous les acteurs concernés, notamment les ministères du Travail, de la Santé, de l'Éducation et les commissions nationales de lutte contre le SIDA.
- Sensibiliser les responsables locaux, les organisations d'employeurs et de travailleurs et les médias aux liens qui unissent la pandémie et le travail des enfants et à la nécessité de tenir compte de ces liens dans toutes les initiatives, et cela à tous les niveaux.
- Mettre en place dans quelques collectivités choisies des comités locaux de lutte contre le VIH/SIDA afin de coordonner les mesures prises en faveur des enfants touchés ou contaminés par la maladie.
- Œuvrer avec les collectivités locales à la mise en place de mécanismes de protection sociale à petite échelle, notamment l'octroi de bourses d'encouragement pour les enfants des familles les plus gravement touchées.
- Renforcer les capacités des institutions, notamment des établissements de formation professionnelle, des centres de réinsertion et autres institutions qui prennent en charge les orphelins et autres enfants touchés par la maladie.
- Mettre en place des dispositifs psychosociaux pour les enfants gravement touchés, en particulier les garçons et les filles victimes de l'industrie du sexe.
- Proposer une formation professionnelle aux filles et aux garçons soustraits au travail.

Emploi des jeunes

272. L'emploi des jeunes occupe une place privilégiée dans les OMD. Il constitue en effet la cible 16 de l'objectif 8 («Mettre en place un partenariat mondial pour le développement»), qui prône une coopération avec les pays en développement pour l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies visant à créer des emplois décents et productifs pour les jeunes. Pour assurer une prise en compte systématique des questions relatives au travail des enfants, il importe donc d'examiner de près les liens entre travail des enfants et emploi des jeunes.

273. L'existence de ces liens entre emploi des jeunes et travail des enfants met en évidence la nécessité d'adopter une approche qui prenne en compte les principales étapes de l'existence et s'attache notamment à déceler celles où l'on risque le plus d'être exposé à la pauvreté et à l'exploitation. Le travail décent ne peut devenir une réalité que si tout le monde dispose des mêmes atouts, de l'enfance à la vieillesse. Il est par conséquent primordial de veiller à ce que les désavantages et la discrimination auxquels on peut être confronté à un moment donné ne se perpétuent pas ultérieurement; ce qui signifie que, dès leur plus jeune âge, garçons et filles doivent se voir donner les moyens de franchir sans heurt les différentes étapes

de leur existence jusqu'à leur entrée sur le marché du travail. On sait en effet que les enfants qui travaillent au lieu d'aller à l'école rencontrent davantage d'obstacles et ont moins de chances de trouver un travail décent³⁰.

274. On dénombre aujourd'hui plus d'un milliard de jeunes de 15 à 24 ans, soit 18 pour cent de la population mondiale. Ensemble, les jeunes et les enfants représentent quasiment la moitié de la population mondiale; 85 pour cent des jeunes vivent dans les pays en développement.

275. L'intérêt pour les problèmes du travail des enfants et de l'emploi des jeunes s'est fortement accru ces dernières années et le volume des travaux consacrés à chacun de ces sujets augmente rapidement. On constate cependant que relativement peu de chercheurs ont essayé de dégager un lien entre les deux thèmes, et notamment de mettre en évidence les conséquences du travail des enfants sur l'emploi de ces derniers lorsqu'ils sont en âge de travailler. Ainsi, il n'existe pratiquement aucune étude empirique sur le parcours professionnel des jeunes et des adultes qui ont été obligés de travailler lorsqu'ils étaient enfants.

276. Une question du plus haut intérêt est de savoir si le travail des enfants peut être considéré comme la cause des problèmes d'emploi rencontrés par les jeunes. Globalement, on peut faire valoir que l'existence même

30. BIT: *Pour bien démarrer dans la vie: un travail décent pour les jeunes*, document de référence de la Réunion tripartite sur l'emploi des jeunes: mesures à prendre, Genève, 13-15 oct. 2004, p. 40.

du travail des enfants prive les jeunes de certains emplois auxquels ils pourraient prétendre. Les travaux confiés aux enfants sont souvent des emplois non qualifiés et sans doute peu susceptibles d'intéresser les jeunes; cependant, le seul fait que les enfants sortent du marché du travail doit entraîner une diminution de l'offre de main-d'œuvre et, on peut le supposer, enclencher une dynamique propre à entraîner une amélioration des techniques de production, un essor des emplois qualifiés ou semi-qualifiés, une augmentation de la productivité du travail et une hausse des salaires dont les jeunes pourraient profiter jusqu'à un certain point.

277. Les répercussions du travail des enfants sont de plus en plus lourdes pour ces derniers au fur et à mesure qu'ils grandissent. Le travail des enfants tend à exacerber les problèmes d'emploi des jeunes, dans la mesure où les enfants qui travaillent ne sont pas en mesure d'acquérir les connaissances et les compétences dont, jeunes adultes, ils auront besoin pour être compétitifs sur le marché du travail. Il s'agit là d'une question importante à laquelle relativement peu de recherches ont été consacrées.

278. Il convient également de faire le nécessaire pour que les enfants soustraits au travail soient suffisamment armés pour entrer sur le marché de l'emploi lorsqu'ils en auront l'âge. À l'évidence, il est inutile de soustraire un enfant au travail si on ne fait pas simultanément le nécessaire pour qu'il ait la possibilité de s'instruire, d'acquérir les compétences les plus demandées et de renforcer son employabilité³¹. C'est parce qu'il n'existe pas d'institutions compétentes à cet égard que l'on en vient parfois à considérer le travail comme ce qui permet aux enfants d'acquérir l'expérience et les compétences nécessaires pour augmenter leurs chances de trouver un emploi. Les mesures de lutte contre le travail des enfants, le chômage des jeunes et le sous-emploi risquent de perdre en efficacité si elles traitent ces problèmes séparément.

279. Les arguments qui précèdent soulèvent un certain nombre de questions qu'il faudra approfondir afin de mieux comprendre le lien entre le travail des enfants et le chômage des jeunes.

280. Premièrement, il faut essayer de mieux comprendre de quelle manière le travail des enfants ag-

grave le problème du chômage et du sous-emploi des jeunes. Les recherches sur cette question seraient une source d'informations précieuses pour l'élaboration des instruments et des programmes d'action à tester, améliorer et transposer. Le principal obstacle à cet égard réside dans l'absence des données individuelles nécessaires pour mener des recherches empiriques sur les dynamiques en jeu. L'analyse rigoureuse des données d'enquête à disposition, en particulier celles qui concernent des pays comme le Brésil, permettra toutefois d'aller suffisamment de l'avant.

281. Deuxièmement, l'éducation et la formation sont les principales passerelles permettant de relier le travail des enfants à l'emploi des jeunes, et c'est de la reconnaissance de leur valeur en tant qu'alternative au travail des enfants que dépendra le succès des initiatives visant à éliminer ce dernier et à donner aux enfants les moyens d'entrer avec succès sur le marché du travail le moment venu. Il conviendra à cet égard de mener des recherches plus approfondies dans trois domaines: l'éducation de base, l'éducation non formelle, la formation professionnelle et l'apprentissage.

282. Troisièmement, les groupes cibles concernés, à savoir les enfants et les jeunes, se situent dans des classes d'âge qui se recoupent partiellement³². Selon les conventions de l'OIT, les jeunes gens ou les enfants de 15 à 18 ans sont libres de travailler pour autant qu'ils ne soient pas astreints aux pires formes d'exploitation (esclavage, activités illicites, etc.) ou n'exercent pas d'activités dangereuses (mines, bâtiment, etc.). Les initiatives visant à supprimer les dangers sur les lieux de travail (notamment par la fourniture d'un équipement adapté et la réduction du temps de travail), ou à permettre aux adolescents de passer plus facilement des formes de travail interdites à des activités non dangereuses serviront ce double objectif en faisant de l'enfant astreint au travail un jeune salarié.

283. Quatrièmement, il y a dans la coexistence de ces deux réalités – travail des enfants et chômage des jeunes – une cruelle ironie; en effet, alors que la demande pour certains types de travaux se trouve satisfaite par des enfants qui ne devraient pas travailler, les jeunes constituent quant à eux un réservoir de main-d'œuvre qui reste inutilisée ou sous-utilisée. Il peut certes arriver que la demande de main-d'œuvre

31. L'employabilité – qui suppose que l'on investisse dans l'éducation et la formation et que l'on fasse le nécessaire pour accroître la rentabilité de ces investissements – est l'un des quatre éléments (et, dans le contexte qui nous préoccupe, sans doute le plus important) dont le groupe de haut niveau du Réseau pour l'emploi des jeunes institué par le Secrétaire général des Nations Unies a recommandé qu'ils figurent en tête des priorités des plans d'action nationaux pour l'emploi des jeunes. Les autres facteurs sont l'égalité des chances entre jeunes des deux sexes, l'esprit d'entreprise et la création d'emplois. Ce lien ouvre deux grandes pistes de réflexion, d'une part, sur la manière dont le travail des enfants nuit à leur future employabilité, d'autre part, sur la nécessité de renforcer l'employabilité des enfants qui ont été soustraits au travail.

32. Les instruments internationaux définissent l'enfant comme une personne âgée de moins de 18 ans, et un jeune comme une personne âgée de 15 à 24 ans.

enfantine ne puisse pas être satisfaite par de jeunes chômeurs. En milieu rural, les ménages comptent sur leurs enfants pour participer aux travaux agricoles ou pour aller chercher de l'eau et du bois et il est peu vraisemblable qu'ils aillent chercher de la main-d'œuvre ailleurs. Il est vrai, en outre, que les travaux accomplis par des enfants en dehors du foyer familial pourraient en principe aussi bien être effectués par des jeunes (ou des adultes). C'est même à ces derniers qu'ils seraient confiés si le travail des enfants était effectivement aboli. L'important est de rechercher les moyens d'améliorer le fonctionnement des marchés du travail, l'objectif étant de diriger la demande de main-d'œuvre sur les jeunes et non plus sur les enfants. Il faut également effectuer des recherches approfondies pour trouver des alternatives économiquement viables – notamment des améliorations techniques et organisationnelles des processus de production – aux pratiques actuelles qui font appel au travail des enfants.

284. Parmi les initiatives qu'il a prises pour contribuer à la réalisation des OMD, le Secrétaire général des Nations Unies a créé en 2002 un Réseau pour l'emploi des jeunes dont les principaux partenaires

sont l'ONU, l'OIT et la Banque mondiale. L'un des principaux objectifs de ce réseau est d'aider les pays à élaborer les plans d'action nationaux sur l'emploi des jeunes préconisés par deux résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies. C'est dans les pays pionniers dans ce domaine que le processus est le plus avancé. Les plans d'action nationaux permettent d'intégrer les questions relatives au travail des enfants dans un schéma directeur parfaitement approprié et qui jouit d'un important appui politique dans de nombreux pays, mais également au plan international. C'est ainsi qu'en avril 2005 un programme a été lancé en Albanie, pays qui connaît une pénurie d'emplois pour les jeunes et où de nombreux enfants sont soumis à certaines des pires formes d'exploitation. Les partenaires de ce programme comprennent l'OIT, l'UNICEF, le FNUAP et le Coordonnateur résident des Nations Unies.

285. Enfin, en 2005, l'OIT a adopté un plan d'action visant à promouvoir l'accès des jeunes à un travail décent. Ce plan comporte trois volets – acquisition des connaissances, activités de sensibilisation et assistance technique – et préconise de tirer parti de l'expérience de l'IPEC³³.

33. Résolution concernant l'emploi des jeunes, Conférence internationale du Travail, 93^e session, 2005, paragr. 42 et 44.

Travail des enfants et avenir de l'Afrique

L'Afrique en danger

286. Comme indiqué dans la partie I, le pourcentage d'enfants exerçant une activité économique en Afrique subsaharienne (environ 26 pour cent) est actuellement le plus élevé au monde.

287. Cela tient à des raisons évidentes. Environ un sixième de la population de l'Afrique subsaharienne vit dans une pauvreté chronique qui ne cesse d'augmenter – on s'attend à ce que le nombre de pauvres passe de 315 millions en 1999 à 404 millions d'ici à 2015. L'Afrique est le seul continent où le pourcentage de la population pauvre s'accroît. Autant dire que les objectifs du Millénaire pour le développement ne sont pas prêts d'être atteints sur ce continent.

288. Toutefois, la situation des 48 pays de la région est variable et le tableau n'est pas aussi sombre partout. En 2003, 24 pays de l'Afrique subsaharienne ont eu des taux de croissance économique d'au moins cinq pour cent. Sur le plan éducatif, la situation est un peu plus encourageante, le taux de scolarisation dans le primaire ayant augmenté de 38 pour cent entre 1990 et 2000. Au Malawi, en Mauritanie et en Ouganda, le taux de scolarisation a doublé entre 1995 et 2000. Cela étant, 47 millions d'enfants africains ne sont toujours pas scolarisés et seulement un écolier sur trois va jusqu'au bout du cycle primaire.

289. Du fait de la très forte croissance démographique, il est difficile de scolariser tous les enfants et de faire en sorte qu'ils ne soient pas astreints au travail³⁴. De 1980 à 2002, la population de l'Afrique subsaharienne a augmenté de façon spectaculaire (80 pour cent). En Afrique, la population double tous les vingt-cinq ans. C'est une population jeune dont 44 pour cent a moins de 15 ans.

290. A ce tableau il faut ajouter l'une des pires épidémies de l'histoire. L'Afrique représente un septième de la population mondiale, mais les deux tiers des personnes vivent avec le VIH/SIDA dans le monde. La pandémie fait de nombreux orphelins; ils étaient 43 millions en 2003. D'ici à 2010, ils seront 50 millions, ce qui n'augure rien de bon en matière de travail des enfants.

Une occasion à saisir pour l'Afrique

291. Toute crise a aussi ses aspects positifs. Prise entre le poids de son passé et les espoirs de l'avenir, l'Afrique a bénéficié en 2005³⁵ d'un mouvement international sans précédent qui a appelé l'attention du monde entier sur la difficile situation de ce continent. Les organismes internationaux, les gouvernements, les syndicats, les organisations non gouvernementales, les groupes confessionnels et des célébrités sont intervenus en 2005 pour aider l'Afrique à amorcer un changement progressif pour sortir de l'impasse, par le biais tant des orientations que du niveau de l'aide internationale.

292. L'événement au centre de cette attention a été le Sommet du G8 qui s'est tenu à Gleneagles en juillet 2005 pour examiner les recommandations de la Commission pour l'Afrique créée à l'instigation du Premier ministre britannique, M. Blair. Les travaux de la commission sont détaillés dans un rapport de quelque 450 pages, qui énumère les défis auxquels se heurte l'Afrique et contient des recommandations précises sur la façon de contribuer aux changements qui sont nécessaires pour lutter contre la pauvreté. Toutefois, le rapport ne fait guère mention du travail des enfants en dépit du fait que ses prescriptions sont conformes à une approche intégrée de ce problème³⁶.

Identification des points d'entrée dans le suivi du G8

293. Dans le cadre de la suite à donner au rapport susmentionné, il serait intéressant d'étudier les répercussions que pourrait avoir le programme d'action adopté par le G8 en juillet 2005 en ce qui concerne le travail des enfants sur le continent africain³⁷. Une telle étude serait importante à deux égards. Premièrement, elle constituerait une première étape en vue de l'intégration explicite de la question du travail des enfants dans le programme d'action de la Commission pour l'Afrique. Deuxièmement, elle permettrait d'établir un précédent pour l'évaluation de l'impact d'autres importantes initiatives sur le travail des enfants.

294. Il existe différentes possibilités de donner à la question du travail des enfants une place stratégique

34. De manière générale, on s'est peu intéressé à la relation qui existe entre travail des enfants et croissance démographique.

35. Il est également important de mentionner le Sommet extraordinaire de l'Union africaine sur l'emploi et la lutte contre la pauvreté en Afrique, organisé à Ouagadougou en 2004.

36. Commission pour l'Afrique: *Notre intérêt commun – Rapport de la Commission pour l'Afrique* (Londres, 2005).

37. Voir le Communiqué de Gleneagles, juillet 2005.

dans le suivi du programme d'action du G8. Tout d'abord, il va de soi que l'Afrique demeurera au centre des préoccupations du G8, car c'est le seul continent pour lequel les objectifs du Millénaire pour le développement semblent très lointains. Ce qu'il faut, c'est mettre en place des actions qui se renforcent mutuellement et qui seront le facteur déclencheur d'une croissance capable de s'autoalimenter. Un des éléments importants de cette stratégie est l'investissement dans l'éducation: il faut faire en sorte que tous les enfants aient accès à l'instruction et arrivent au terme d'un cycle d'enseignement gratuit et obligatoire de bonne qualité. Si l'on veut atteindre cet objectif d'ici à 2015, il faudra, comme souligné dans la partie II du présent rapport, considérer le travail des enfants comme un obstacle important à l'objectif de l'éducation pour tous. De même, si l'on veut qu'il y ait une génération sans SIDA en Afrique, il faut reconnaître l'interrelation entre la pandémie et la pratique du travail des enfants. Comme noté dans le rapport, l'agriculture est le secteur économique le plus important pour la plupart des Africains. La mise en place de tout un ensemble de mesures visant à accroître la productivité agricole doit intégrer la question de l'élimination du travail des enfants. Il faudrait parallèlement appuyer le marché en expansion des produits du commerce équitable et tenir compte de cette question dans les discussions sur le commerce mondial qui auront lieu en 2006 dans le cadre du Cycle de Doha. Enfin, la mise en place de mesures d'appui à l'emploi des jeunes, notamment à la formation professionnelle adaptée à la demande du marché de l'emploi, est un autre domaine par le biais duquel la question du travail des enfants peut être abordée.

295. L'environnement est aujourd'hui certainement plus propice à une action efficace contre le travail des enfants en Afrique. Comme mentionné dans la partie I, la grande majorité des pays africains ont ratifié les conventions n^{os} 138 et 182. Vingt-quatre pays africains se sont engagés à évaluer mutuellement leurs progrès respectifs dans le cadre du mécanisme africain d'évaluation par les pairs. Tant l'Union africaine que le NEPAD offrent un cadre favorable à la lutte contre la pauvreté et à la promotion des droits de l'homme³⁸. Tous ces éléments nouveaux constituent une fenêtre d'opportunité pour s'attaquer aux causes profondes du problème du travail des enfants en Afrique.

Rôle de l'IPEC

296. Les défis à relever par l'IPEC sur le plan des programmes en Afrique sont notamment les suivants: méconnaissance du problème à tous les niveaux, du niveau familial au niveau décisionnel; absence d'alternatives viables en matière de développement, notamment dans les domaines de l'enseignement et de la formation professionnels; nécessité de prendre en compte des circonstances particulières graves telles que le VIH/SIDA, les crises alimentaires et les pratiques traditionnelles qui encouragent le travail des enfants; faible capacité des organes d'exécution qui est source de retards dans la mise en œuvre des programmes et de problèmes administratifs.

297. L'évolution de la stratégie de l'IPEC fait suite, en partie, à une plus grande sollicitation de ses services, du fait que davantage de pays s'efforcent de remplir leurs obligations en vertu des deux conventions relatives au travail des enfants. Cette tendance devrait se poursuivre au cours des années à venir, voire s'intensifier en ce qui concerne les Etats Membres africains. Il importe donc de trouver les moyens de renforcer la stratégie de l'IPEC aux fins d'une action plus efficace et à plus fort impact. L'avantage comparatif de l'IPEC ne tient pas uniquement aux ressources qu'il est en mesure de mobiliser pour résoudre le problème, mais plutôt dans la force de son message et de ses partenaires tripartites et autres. La mesure la plus pertinente de l'efficacité de l'IPEC est moins dans le nombre d'enfants qui bénéficient de ses interventions directes que dans la portée et l'impact de ses efforts de sensibilisation; moins dans le volume des ressources qu'il parvient à mobiliser que dans sa capacité d'encourager l'allocation de ressources plus importantes aux niveaux national et international, de sorte que ces ressources contribuent davantage à l'élimination du travail des enfants. Toutefois, pour que ce message soit crédible et puissant, il doit pouvoir s'appuyer, non seulement sur l'impératif moral qu'est la justice sociale, mais également sur une base de connaissances sur le travail des enfants, qui soit solide et en forte expansion, ainsi que sur l'aptitude à jouer un rôle de facilitateur, à fournir des conseils et à constituer de solides partenariats.

298. Dans cette optique, il faudrait nettement renforcer l'action de l'IPEC en Afrique dans plusieurs domaines, notamment:

- *Base de connaissances sur le travail des enfants.* Des données statistiques, des analyses approfondies et des instruments pratiques sont nécessaires à

38. Voir également la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et ses protocoles.

l'élaboration des politiques et au suivi des progrès. Une importante base de données est en voie de constitution depuis quelques années, grâce à l'accumulation des informations provenant d'enquêtes sur le travail des enfants. Plus de 60 enquêtes nationales, dans quelque 40 pays africains, sont aujourd'hui menées, la plupart du temps avec l'appui de l'IPEC, de l'UNICEF et de la Banque mondiale. Ces enquêtes constituent une source exceptionnellement riche de données primaires à des fins analytiques mais, à ce jour, leur exploitation n'a été que superficielle. Il importe tout particulièrement de concevoir des indicateurs simples du travail des enfants et de ses diverses formes pour pouvoir mettre en place un suivi dans le cadre de différents systèmes tels que les DSRP. Un effort important doit être fait pour combler les lacunes en matière de connaissances en intensifiant la coopération avec les établissements et les réseaux de recherche africains, notamment les unités de recherche des partenaires sociaux. A cette fin, l'IPEC doit aussi nettement renforcer ses moyens de recherche et ses partenariats s'il veut devenir le centre d'excellence international sur le travail des enfants en termes de connaissances et de conseils, ainsi qu'une source d'appui dynamique à l'expansion des capacités de recherche en Afrique.

- *Politique nationale relative au travail des enfants.* Pour être complètes, les mesures de lutte contre le travail des enfants doivent comprendre des politiques, des programmes et des projets très variés, et par conséquent faire intervenir de nombreuses parties prenantes des secteurs public et privé, d'où la difficulté d'élaborer des politiques et d'assurer une coordination efficace entre les différents acteurs. Les mesures de lutte contre le travail des enfants seraient amplement facilitées s'il existait déjà des politiques et des programmes d'action nationaux globaux. Malheureusement, peu de pays africains ont à ce jour mis au point de tels cadres d'action, même si plusieurs d'entre eux travaillent en ce sens. Une des tâches importantes serait de définir le rôle des différents acteurs et de faire en sorte qu'ils s'engagent à assumer leurs rôles respectifs. On pourrait envisager de mettre en place un programme régional visant à faire la synthèse de l'expérience acquise dans le domaine de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques nationales sur le travail des enfants, d'en tirer les enseignements et de les faire connaître large-

ment, par exemple par le biais de la formation. Les établissements de recherche africains pourraient en l'espèce jouer un rôle essentiel.

- *Intégration des questions relatives au travail des enfants.* L'un des points sur lesquels l'IPEC devrait centrer son action à l'avenir, c'est l'intégration de la question du travail des enfants dans les stratégies de développement et de lutte contre la pauvreté, notamment les DSRP, de même que dans les politiques sectorielles telles que celles concernant l'éducation, l'agriculture et le développement rural. Diverses activités devraient être mises en place à ce titre: amélioration de la base de connaissances, sensibilisation, renforcement des capacités, élaboration et coordination des politiques. Le rôle que jouent les programmes assortis de délais à cet égard est de plus en plus important mais ne concerne qu'une poignée de pays. Comme mentionné plus haut, le défi que doit relever l'IPEC est de parvenir à aider beaucoup plus de mandants qui souhaitent éliminer le travail des enfants, mais qui ont besoin d'une aide en la matière. Il faut pour cela trouver d'autres moyens que l'intervention directe et les programmes assortis de délais de fournir une assistance stratégique aux efforts d'intégration de la question du travail des enfants. On pourrait notamment créer de vastes réseaux d'acteurs associés à la lutte contre le travail des enfants, œuvrer à la mobilisation de ressources destinées à la prestation de services consultatifs ou à des activités de formation, et renforcer la collaboration avec d'autres organisations internationales telles que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la Banque mondiale et le FMI, au niveau non seulement des pays, mais également des sièges.
- *Enseignement et travail des enfants.* L'enseignement primaire universel est un objectif important en soi et une pièce maîtresse de la stratégie de lutte contre le travail des enfants. Le manque de ressources constitue souvent le principal obstacle, notamment dans les pays les moins avancés (PMA). Les faits montrent cependant que c'est une proposition tout à fait faisable, même dans les PMA d'Afrique, comme l'indique une étude commune du BIT et de la CNUCED³⁹. Des études de cette nature devraient avoir d'importantes retombées en termes de sensibilisation, comme en atteste l'accueil récemment réservé à l'étude de l'IPEC intitulée *Investir dans chaque enfant*⁴⁰. Les activités dans le domaine du travail des enfants et

39. BIT/CNUCED: *Initiative de revenu minimum soumis à condition de scolarisation*, op. cit.

40. IPEC: *Investir dans chaque enfant: étude économique sur les coûts et les bénéfices de l'élimination du travail des enfants* (Genève, BIT, 2004).

de l'enseignement seront aussi renforcées à divers égards (encourager les intéressés à donner la priorité, dans le cadre de l'initiative «Education pour tous», aux enfants ayant été assujettis au travail ou en situation de risque; améliorer la qualité de l'enseignement; développer les compétences; veiller à l'aspect de la transition en matière d'éducation). Un des domaines particulièrement prometteurs de l'intégration de la question du travail des enfants a trait aux programmes d'alimentation dans les écoles, qui gagnent de plus en plus de terrain en Afrique.

- *Capacité d'action.* Des capacités limitées sont un obstacle majeur à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques et de programmes de lutte contre le travail des enfants. Les principales faiblesses se situent sans nul doute au niveau des aspects technique et organisationnel. Il faut y remédier, notamment en ce qui concerne les partenaires sociaux, mais aussi les pouvoirs publics, à différents niveaux, et les autres principaux acteurs. Il faudrait, à cet égard, trouver des moyens d'amplifier de façon substantielle le rôle de renforcement des capacités que joue l'IPEC en Afrique.

Renforcer le mouvement mondial

Un point d'appui essentiel pour l'action

299. La pression en faveur de l'éradication du travail des enfants, et particulièrement de ses pires formes, est en majorité venue de la communauté internationale plutôt que des pays eux-mêmes⁴¹. Le premier rapport global sur le sujet a montré que la prise de conscience du problème, dont l'existence avait été longtemps niée, résultait de l'apparition d'un mouvement mondial qui avait bouleversé le statu quo. Cette mobilisation mondiale a pris son essor il y a une dizaine d'années, époque à laquelle, s'élevant contre l'injustice engendrée par la mondialisation, une multitude d'associations issues du mouvement syndical et du milieu des défenseurs des droits de l'homme accordèrent au travail des enfants une attention sans précédent et en firent une préoccupation mondiale.

300. La promotion d'un mouvement mondial est l'un des éléments fondamentaux de la stratégie mise en place par l'OIT pour abolir le travail des enfants. De fait, l'expérience acquise au fil des ans par l'IPEC confirme que l'action menée aux niveaux local et national doit être renforcée et soutenue par des acteurs mondiaux de poids, tels que les institutions financières internationales. Autrement dit, il aurait été possible de faire plus si le dispositif de l'IPEC s'était inscrit dans une démarche politique délibérée, donnant aux pauvres la possibilité d'agir pour eux-mêmes. A ce propos, les syndicats et les organisations d'employeurs peuvent, par le biais du dialogue social, contribuer à faire naître la solidarité et la volonté nécessaires aux niveaux national et local. Dans l'ensemble, l'attention s'est davantage portée sur l'élaboration d'outils techniques que sur le mouvement mondial.

Définition du mouvement mondial

301. Le mouvement mondial a été clairement décrit et étudié de façon systématique dans un rapport commandé par l'IPEC, qui le définit comme étant un vaste regroupement d'individus, d'associations, d'organisations et de gouvernements qui se sont donné pour but d'éliminer le travail des enfants et sont déterminés à y parvenir⁴². Dans l'usage, toutefois, le

concept de mouvement mondial renvoie à l'action menée à l'échelon international, qui ouvre la voie à une action nationale et locale⁴³.

L'éventail élargi des acteurs mondiaux

302. Au cours de ces dix dernières années, le mouvement mondial s'est caractérisé par la diversité croissante de ses acteurs. L'OIT en est l'instigatrice et d'autres organisations du système des Nations Unies, notamment l'UNICEF, l'UNESCO, l'OMS, le PNUD, ainsi que la Banque mondiale, y prennent une part de plus en plus active. Des institutions bilatérales de premier plan ont fourni les ressources et l'appui politique nécessaires pour faire connaître la nature du problème du travail des enfants dans le monde entier et intensifier la collaboration interinstitutions. A cela s'est ajouté le militantisme de la société civile, qui s'est exprimé sous des formes nouvelles telles que les mouvements de consommateurs et la mobilisation des travailleurs enfants eux-mêmes. Les médias et les milieux universitaires n'ont pas été insensibles à la notoriété croissante du problème à l'échelle internationale et ont contribué à la renforcer.

303. L'adoption, en 1999, de la convention n° 182 a constitué une étape décisive dans l'évolution du mouvement mondial. Cette nouvelle convention a donné à l'Organisation un regain de dynamisme et a permis à un mouvement mondial de plus en plus diversifié de se concentrer sur des priorités clairement définies. Par le biais de ses normes, de ses travaux de recherche et de l'assistance technique fournie par l'IPEC, l'OIT a été le chef de file du mouvement mondial.

Employeurs

304. Parmi les partenaires directs de l'OIT, les organisations d'employeurs ont une structure verticalement intégrée qui permet aux entreprises de communiquer les unes avec les autres du local au global, ce qui est un atout non négligeable pour le mouvement mondial. Dans les années quatre-vingt-dix, les organisations d'employeurs ont eu une meilleure prise de conscience de l'importance du rôle qu'elles pouvaient

41. Union interparlementaire/BIT: *Eradiquer les pires formes de travail des enfants: guide pour la mise en œuvre de la convention n° 182 de l'OIT*, guide pratique à l'usage des parlementaires n° 3, 2002 (Genève, 2002), p. 63.

42. IPEC: *The worldwide movement against child labour: Progress made and future action* (à paraître).

43. L'un des objectifs énoncés dans le premier document de stratégie de l'IPEC était de promouvoir un mouvement mondial de lutte contre le travail des enfants, afin de créer un climat international propice à une action en faveur des travailleurs enfants.

Encadré 3.6 Partenariats mondiaux

Bien des éléments donnent à penser que le travail en partenariat et les alliances stratégiques de l'IPEC ont eu une influence non négligeable sur le mouvement mondial.

L'IPEC a réussi à attirer un large éventail de partenaires extérieurs – organisations qui mobilisent les travailleurs enfants (Marche mondiale), autres institutions des Nations Unies (UNICEF, UNESCO, Organisation mondiale de la santé (OMS), PNUD, Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH)), institutions financières internationales (Banque mondiale), banques régionales de développement (Banque asiatique de développement), programmes multilatéraux communs (Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA (ONUSIDA)), autres organisations multilatérales, (Commission européenne (CE), Organisation internationale pour les migrations (OIM), Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)), ONG internationales (Anti-Slavery International et Campagne mondiale pour l'éducation), associations de chercheurs et d'artistes, Union interparlementaire (UIP) et initiatives plurilatérales (secteurs de la confection, de la fabrication d'articles de sport et de la culture du tabac et Fondation «International Cocoa Initiative»).

Toutefois, cette conception large du partenariat mondial n'est pas allée sans problème. La constitution de partenariats n'est pas une fin en soi, et ceux-ci doivent être jugés sur leurs résultats. Beaucoup de partenaires de l'IPEC ne voient pas le travail des enfants sous le même angle. Les frais de transaction et de fonctionnement sont nécessairement élevés et difficiles à assumer durablement. Le rapport d'évaluation¹ conclut que l'IPEC doit adopter une démarche plus ciblée, fondée sur des critères et des besoins stratégiques, pour trouver d'autres «porte-drapeaux» de la lutte contre le travail des enfants dans des instances internationales où l'OIT a peu, voire aucune influence. Par exemple, un long chemin reste à parcourir avant que la question du travail des enfants ne soit intégrée, ou au moins prise en compte, dans de nouveaux espaces de réflexion mondiaux tels que les OMD et le processus de réforme de l'Organisation des Nations Unies.

1. BIT: *Evaluation of the InFocus Programme on the Elimination of Child Labour* (Genève, 2004).

jouer dans la lutte contre le travail des enfants. Dans une résolution adoptée en 1996, le Conseil général de l'Organisation internationale des employeurs (OIE) a demandé à l'ensemble de ses membres de faire en sorte que l'opinion publique ait davantage conscience du coût humain, économique et social du travail des enfants et de contribuer à la campagne internationale en élaborant des politiques et des plans d'action.

305. Pour donner suite à cette résolution, l'OIE a publié en 2001 un manuel sur le travail des enfants à l'intention des employeurs et, en mai 2005, a réaffirmé sa volonté de lutter contre le travail des enfants dans un nouveau document exposant sa position sur le sujet⁴⁴. Ce document apporte des réponses possibles aux questions difficiles mais importantes qui peuvent se poser aux entreprises du fait de leur participation à la lutte contre le travail des enfants. L'une des principales difficultés tient au fait que la grande majorité des enfants concernés travaillent dans l'économie informelle. Pour faire face à cette difficulté, les organisations d'employeurs peuvent s'associer aux syndicats, aux ONG et aux communautés locales. Le document de l'OIE réaffirme que les entreprises devraient encourager et renforcer l'application des lois et politi-

ques pertinentes et travailler dans le cadre des plans nationaux de développement.

306. Cette année, pour mettre un instrument plus concret à la disposition des employeurs, l'OIE – et le Bureau des activités pour les employeurs (ACT/EMP) dans le cadre d'un accord signé avec la Norvège – a élaboré un guide pour l'élimination du travail des enfants. Ce guide présente des exemples de mesures concrètes que peuvent prendre les entreprises ainsi que les défis et les aspects que celles-ci doivent prendre en considération lorsqu'elles s'attaquent au problème du travail des enfants sur leurs lieux de travail ou dans leurs chaînes d'approvisionnement. Avec le document susmentionné et le nouveau guide, l'OIE dispose d'une plate-forme sur laquelle s'appuyer pour renouveler son engagement à éliminer le travail des enfants.

Responsabilité sociale des entreprises

307. Pendant les années quatre-vingt-dix, des pressions ont été exercées sur de grandes entreprises du monde entier pour qu'elles accordent une plus grande attention aux conséquences de leurs activités sur

44. OIE: *Manuel des employeurs sur le travail des enfants: un guide pour l'action* (Genève, 2001) et OIE: *Les défis que pose le travail des enfants: l'approche de l'OIE* (Genève, 2005).

l'environnement, sur les droits de l'homme de leur personnel et sur des tiers directement ou indirectement touchés par ces activités. Le mouvement pour la responsabilité sociale des entreprises (RSE) est l'une des réponses que les employeurs ont données à ces pressions, en allant souvent au-delà des contraintes juridiques auxquelles ils sont par ailleurs soumis. A la fin de la décennie, la RSE était elle-même devenue une activité à part entière, consistant à conseiller les entreprises, surtout en ce qui concerne leurs chaînes d'approvisionnement.

308. La tendance qui s'est dessinée dans les années quatre-vingt-dix étant orientée vers l'autorégulation des entreprises, des codes de conduite «volontaires» ont vu le jour dans des secteurs déterminés tels que la confection, les articles de sport, la chaussure, les jouets, les produits agricoles, l'exploitation minière, etc. D'autres acteurs sociaux aussi importants que les syndicats et les ONG se sont associés aux pressions exercées sur les entreprises pour que qualité de la production rime avec qualité de la fabrication. L'Organisation des Nations Unies elle-même a fait sienne cette démarche par le biais du Pacte mondial⁴⁵, initiative volontaire lancée par le Secrétaire général en 1999. En mai 2005, plus de 2 000 entreprises et autres acteurs, dont beaucoup sont originaires des pays en développement et notamment du Brésil, de la Chine et de l'Inde, avaient adhéré au Pacte mondial.

309. Au cours de ces quatre dernières années, les organisations d'employeurs ont contribué dans une très large mesure à la conclusion d'alliances sectorielles et, en particulier, au suivi d'accords signés avec l'industrie des articles de sport, auquel participe la Fédération internationale de football association (FIFA). Certaines de ces initiatives ont pris la forme de fondations, comme celles des filières du tabac et du cacao, qui réunissent les partenaires sociaux autour de l'objectif de l'élimination du travail des enfants.

Renforcement des capacités des organisations d'employeurs: priorité à l'agriculture

310. Un atelier interrégional sur le rôle des employeurs dans l'élimination du travail des enfants a eu lieu en mai 2003 au Centre international de formation de l'OIT à Turin. Cet atelier a réuni des représentants de 15 organisations nationales d'employeurs pour définir des stratégies et des plans de lutte contre le travail des enfants. L'une des recommandations

principales des participants a été d'accorder la priorité à la lutte contre les pires formes de travail des enfants dans l'agriculture commerciale, secteur qui regroupe une grande partie de leurs membres et dans lequel une forte proportion d'enfants sont astreints à des travaux dangereux.

311. En 2004, dans le cadre de l'accord conclu avec la Norvège, ACT/EMP a mis sur pied un programme de renforcement des capacités des organisations d'employeurs pour la lutte contre le travail des enfants dans l'agriculture commerciale. Ce programme est actuellement en vigueur dans huit pays, à savoir l'Azerbaïdjan, l'Éthiopie, le Ghana, le Malawi, le Mali, la République de Moldova, l'Ouganda et le Zimbabwe. Dans plusieurs de ces pays, les modalités d'une collaboration avec Save the Children, l'UNICEF et le PNUD ont été envisagées. Pour développer le travail en réseau et la confrontation des expériences, la Fédération des employeurs de l'Ouganda a organisé en juillet 2004 un voyage d'étude en Éthiopie et au Ghana pour des représentants des organisations d'employeurs. De plus, deux ateliers interrégionaux sur le renforcement des capacités et le partage des connaissances, auxquels ont participé les représentants des employeurs de 12 pays, ont eu lieu en novembre 2004 au Centre de Turin et en novembre 2005 en Ouganda.

312. En outre, des enquêtes sur le travail des enfants ont été réalisées en 2004-05 par des organisations d'employeurs d'Azerbaïdjan et du Mali (coton), de l'Éthiopie (plantations de café et de thé), du Ghana (huile de palme et caoutchouc), du Malawi (thé), de la République de Moldova (horticulture), de l'Ouganda (café) et du Zimbabwe (thé). Le programme a également à son actif l'organisation de campagnes de sensibilisation et de formation ainsi que l'élaboration d'instruments de formation et de sensibilisation. Dans tous les pays où il a été mis en œuvre, des organisations d'employeurs, des syndicats, l'IPEC et d'autres acteurs concernés ont participé à des activités de formation et de sensibilisation réalisées à l'échelle nationale.

313. La collaboration avec les organisations d'employeurs est extrêmement utile pour éliminer le travail des enfants car ces organisations ont la possibilité de convaincre leurs membres de ne pas faire travailler des enfants dans leurs entreprises. Les organisations d'employeurs peuvent également inciter leurs membres à franchir une étape supplémentaire en prenant des mesures pour faire en sorte que leurs fournisseurs

45. Les entreprises qui adhèrent au Pacte mondial sont invitées à «embrasser, promouvoir et faire respecter dans leur sphère d'influence un ensemble de valeurs fondamentales dans les domaines des droits de l'homme, des normes du travail, de l'environnement et de la lutte contre la corruption».

Encadré 3.7**Ouganda: Des employeurs luttent contre le travail des enfants dans le secteur agricole**

La Fédération des employeurs de l'Ouganda (FUE) participe à la lutte contre le travail des enfants depuis 2001. Elle s'est intéressée en premier lieu au secteur du thé, par le biais d'un projet financé par le gouvernement norvégien et réalisé avec ACT/EMP. Dans le cadre de ce projet, la FUE a organisé des ateliers de formation et de sensibilisation pour 160 cadres supérieurs et 495 cadres intermédiaires des plantations de thé du pays. En outre, des matériels de formation et de sensibilisation ont été produits et 660 agents de changement ont été formés pour poursuivre le travail dans les communautés locales une fois le projet terminé.

La FUE a également exécuté des projets avec l'IPEC dans les secteurs du riz et du sucre. Ces projets ont abouti à la création de commissions de surveillance du travail des enfants au sein des communautés locales, à l'adoption de règlements sur le travail des enfants dans la riziculture, à la libération de 418 travailleurs enfants et à leur scolarisation grâce à des activités rémunératrices réalisées dans les écoles, ainsi qu'à l'incorporation de clauses sur le travail des enfants dans les conventions collectives du secteur sucrier.

La FUE participe actuellement, avec ACT/EMP, à l'exécution d'un projet sur le travail des enfants dans le secteur du café. Ce programme, lancé en 2004, est lui aussi financé dans le cadre de l'accord norvégien. Une enquête a révélé que le travail des enfants était très répandu dans les petites exploitations et les petites plantations de ce secteur, et que les conditions de travail y étaient généralement dangereuses. Elle a montré que la pauvreté était la principale cause du travail des enfants et que la situation était aggravée par la pandémie de VIH/SIDA et le fait que de nombreux enfants sont orphelins. Des mesures sont prises pour aider les petits agriculteurs et les sensibiliser aux conséquences du travail dangereux des enfants. Des agents de changement qui travailleront à l'échelon local ont été formés et des matériels de formation et d'information ont été élaborés.

Les grands producteurs de café se sont intéressés à l'action menée par la FUE dans le secteur du café, ce qui a permis à celle-ci de recruter de nouveaux membres dans le secteur formel.

En novembre 2004, la FUE a signé avec l'Organisation nationale des syndicats (NOTU) et le Syndicat national des travailleurs des plantations et de l'agriculture de l'Ouganda (NUPAWU) une déclaration commune par laquelle ils décident de lutter contre le travail des enfants dans le secteur agricole et de mettre en place des programmes communs. En septembre 2005, la FUE et la NOTU ont organisé ensemble un atelier financé par l'OIT et décidé de consacrer plus particulièrement leur action au secteur de la pêche où beaucoup d'enfants sont astreints à des conditions de travail dangereuses.

Source: Fédération des employeurs de l'Ouganda (FUE).

et leurs sous-traitants de l'économie informelle n'aient pas non plus recours au travail d'enfants. En outre, elles jouent un rôle important en défendant la cause de l'élimination du travail des enfants à l'échelon national et en influant sur les politiques nationales. Par exemple, les organisations d'employeurs de l'Azerbaïdjan, de la République de Moldova, du Malawi et de l'Ouganda ont mené des campagnes dans les médias et celles du Ghana ont participé avec les parlementaires à l'examen du projet de loi sur la traite des êtres humains.

Syndicats

314. Les syndicats jouent un rôle important, qui leur est propre à certains égards, dans le mouvement mondial. Au milieu du XIX^e siècle, le mouvement syndical a été le premier à faire du travail des enfants une préoccupation internationale. Les syndicats sont des organisations bien structurées et, en leur qualité

de mandants de l'OIT, ils sont l'un des rares acteurs qui puissent veiller à ce que la politique internationale tienne compte des problèmes des gens ordinaires.

315. Dans les années quatre-vingt-dix, c'est en grande partie sous l'influence du mouvement syndical que la question du travail des enfants est devenue l'une des préoccupations prioritaires de la communauté internationale. En raison de l'importance qu'ils accordent aux droits de l'homme et aux droits syndicaux et de leur profond attachement à la cause de l'égalité et de la justice sociale, les syndicats sont favorables à la recherche de solutions au problème du travail des enfants, qui soient fondées sur les droits et, en particulier, sur le droit à l'éducation.

316. Qui plus est, les valeurs fondamentales du syndicalisme s'opposant radicalement au travail des enfants, le mouvement syndical peut compter sur un très large consensus pour passer à l'action. Et, en retour, il peut s'appuyer sur la question du travail des enfants pour favoriser le dialogue social et développer le syndicalisme. Cette unité de vues a facilité la désignation

Encadré 3.8**Chine: Une organisation d'employeurs de la province du Yunnan s'engage dans la lutte contre la traite**

Avec le soutien du projet Mékong de l'IPEC, l'Association de la ville de Kunming pour l'économie privée fait appel au secteur privé pour lutter contre la traite des enfants et des femmes. Le but est d'aider les organisations d'employeurs à prendre des mesures contre la traite et l'exploitation par le travail. Depuis le début de l'année 2005, certains hauts représentants du patronat et quelque 800 représentants des employeurs ont reçu une formation. De plus, un manuel sur la traite et l'exploitation par le travail au regard des questions d'égalité entre hommes et femmes a été conçu à l'attention des employeurs, et l'association a adopté un plan d'action contre la traite.

Pour donner plus de force à leur action, 74 employeurs influents de Kunming ont rédigé, signé et diffusé des lettres invitant les dirigeants d'entreprise du secteur privé à procéder à un autocontrôle, à respecter la législation du travail, à prendre des mesures contre la discrimination envers les femmes et à participer à la lutte contre la traite. En outre, l'association a lancé une campagne de rue.

Source: IPEC: *L'action de l'IPEC contre le travail des enfants 2004-05: progrès réalisés et priorités futures* (BIT, Genève, 2005), encadré n° 3.

de la convention n° 138 comme l'une des normes fondamentales du travail et, par la suite, sa consécration en tant que telle dans la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, ainsi que l'adoption et la promotion d'un instrument consacré aux pires formes de travail des enfants.

317. La Confédération mondiale du travail (CMT) a lancé une campagne internationale pour la ratification et l'application de la convention n° 182, et la CISL a lancé en 2001 sa propre campagne à laquelle ont participé des mouvements de jeunesse. Des fédérations syndicales internationales (FSI) telles que l'Internationale de l'éducation (IE) se sont elles aussi associées au mouvement mondial⁴⁶. Les participants à un atelier organisé en mai 2005 par la section internationale de la Confédération syndicale des Pays-Bas (FNV Mondiaal) ont recensé les lacunes de l'action syndicale et émis des idées sur la manière dont les syndicats pourraient intégrer davantage la question du travail des enfants dans leurs activités courantes; ils ont aussi réaffirmé que le mouvement syndical était déterminé à combattre le travail des enfants⁴⁷.

318. Six représentants des fédérations syndicales internationales (FSI), de la Confédération internationale des syndicats libres (CISL), du BIT (Bureau des activités pour les travailleurs (ACTRAV) et IPEC), de la Confédération des syndicats de Norvège et de deux ONG ont participé à l'atelier de mai 2005. Il s'agissait de déterminer les points faibles de l'action des syndicats contre le travail des enfants ainsi que de mettre en évidence les principaux obstacles qui

entravent cette action et les moyens de la rendre plus efficace. Les participants ont réfléchi en particulier à la façon dont les FSI pourraient collaborer entre elles, avec d'autres institutions syndicales (comme la FNV Mondiaal, la Confédération des syndicats de Norvège, le BIT et la CISL) et avec les ONG pour ce faire. Ils ont examiné le rôle des syndicats ainsi que les lacunes constatées sur les plans de la recherche, des ressources et des compétences, et ont proposé des activités prioritaires ainsi qu'une répartition des tâches pour les cinq prochaines années.

La difficile question de l'économie informelle

319. Il est manifeste que, si le mouvement syndical ne parvient pas à tirer parti de l'avantage comparatif que lui confère son rôle déterminant au sein du mouvement mondial, c'est parce qu'il manque de moyens à tous les niveaux. Certes, ses ressources sont insuffisantes mais, aussi, il n'est pas assez conscient de la possibilité que lui offre l'élimination du travail des enfants de se développer en suivant sa vocation fondamentale qui est de parvenir au travail décent par l'auto-organisation, les conventions collectives et son implantation dans le secteur informel. Conquérir le secteur informel est le plus important, premièrement parce que c'est là que se trouve la majeure partie des travailleurs enfants et, deuxièmement, parce que c'est un réservoir de membres potentiels. Les deux vont de pair. En Bulgarie, des centrales syndicales bénéficiant

46. Voir par exemple Education International support of the Global Campaign for Education and of the joint Trade union/NGO campaign: *Stop child labour: School is the best place to work* (Arrêtez le travail des enfants: l'école est le meilleur endroit pour travailler).

47. Voir FNV: *Report of the workshop: Global Union Federations and Child Labour*, Amsterdam, 19-20 mai 2005.

Encadré 3.9**Des syndicats de l'Etat indien de l'Andra Pradesh s'unissent pour lutter contre le travail des enfants**

L'action menée par des organisations de travailleurs de l'Andra Pradesh, en Inde, constitue un exemple intéressant d'union contre le travail des enfants.

Le projet mis en place par l'IPEC en Andra Pradesh pour éliminer le travail des enfants, qui a débuté en 2000, a aidé six syndicats qui avaient rarement collaboré auparavant à mettre en commun leurs efforts pour éradiquer le travail des enfants.

Un programme de collaboration syndicale dans la lutte contre le travail des enfants a vu le jour en 2001, à la suite d'une série de réunions, de consultations et d'ateliers organisés avec l'appui du gouvernement et de l'IPEC. La Fédération des syndicats de l'Andra Pradesh pour l'élimination du travail des enfants (APFTUCL), dirigée par une équipe composée des dirigeants syndicaux de chacun des six syndicats, a été créée pour coordonner les activités de lutte contre le travail des enfants dans l'Etat.

Chaque syndicat est chargé de l'exécution d'un programme d'élimination du travail des enfants dans un district, et des comités de coordination ont été créés dans les dix-huit autres districts. L'APFTUCL est l'organe central d'administration des activités de terrain entreprises par les syndicats à l'échelon du district.

Dans les districts prioritaires, qui en tout représentent environ 25 pour cent de la population de l'Andra Pradesh, les syndicats participent à toute une série d'interventions menées dans chaque district par des cellules placées sous la responsabilité d'équipes de gestion des projets, dirigées par 25 organisateurs et animateurs. Les activités réalisées dans tous les districts consistent, par exemple, à :

- recenser et former des travailleurs qui constitueront une main-d'œuvre informée, susceptible d'œuvrer en faveur de l'élimination du travail des enfants dans leur propre milieu de travail et d'inciter d'autres personnes de leur entourage à faire de même;
- prendre contact avec les parents des travailleurs enfants et les dirigeants locaux pour les renseigner sur le travail des enfants et les inciter à ne plus faire travailler leurs enfants et à les scolariser;
- établir des liens étroits avec les institutions chargées de faire respecter la loi, les départements de l'éducation et de la protection de l'enfance ainsi que les dirigeants des projets nationaux sur le travail des enfants, auxquels peuvent être adressés les travailleurs enfants pour qu'ils les instruisent, leur donnent un repas dans la journée et leur versent une allocation;
- veiller à l'application des lois et en particulier de celles qui portent sur le salaire minimum et sur la protection des enfants;
- organiser des rassemblements, des manifestations et des réunions publiques contre le travail des enfants;
- orienter les travailleurs enfants vers l'école et d'autres formes d'apprentissage.

Ce programme a entre autres permis de resserrer les liens entre les syndicats, d'une part, et entre les syndicats et les services gouvernementaux, d'autre part. Il a bénéficié du plein et entier soutien du gouvernement de l'Andra Pradesh qui lui a assuré la coopération de ses institutions à tous les niveaux et notamment des départements de l'éducation et du travail, ainsi que des projets nationaux sur le travail des enfants.

Les programmes mis en place par les syndicats ont réussi à sensibiliser largement les populations locales. Des marches et des rassemblements ont eu lieu sur tout le territoire de l'Etat, et l'APFTUCL a produit des brochures et des affiches qu'elle a distribuées à tous les districts. Le soutien et l'aide de l'APFTUCL et de l'IPEC ainsi que la participation et l'investissement de centaines de syndicalistes de base qui ont travaillé dans les petites villes et les villages de l'Andra Pradesh ont joué un rôle essentiel dans la réussite du programme.

Source: IPEC: *Coming together: From confrontation to collaboration – A tale of trade unions joining hands against child labour* (BIT, Hyderabad, 2002).

de l'appui de la CISL ont entamé une réflexion sur la question des pires formes du travail des enfants et de l'économie informelle lors d'une table ronde organisée en octobre 2005. En Ukraine, dans le cadre de la campagne susmentionnée de l'IPEC, le Syndicat indépendant des mineurs (NPGV) a pris la tête de la lutte contre le travail des enfants dans 500 petites exploitations minières sans permis.

Des possibilités nouvelles pour les syndicats

320. L'atelier syndical susmentionné a dénombré d'importantes occasions d'utiliser la lutte contre le travail des enfants pour favoriser l'évolution organisationnelle. Tout d'abord, les syndicats doivent veiller à ce que les gouvernements et les associations de la

Encadré 3.10 Evolution du projet syndical international

ACTRAV a transformé le projet syndical international sur le travail des enfants, qu'elle avait élaboré en 1996, en un projet plus ciblé – le nombre de pays qui était de 47 en 2002-03 ayant été ramené à 18 dans le cadre de l'accord récemment conclu avec la Norvège. Les pays sont désormais regroupés en quatre sous-régions afin qu'ils puissent mettre à profit une histoire et une culture communes. C'est dans ce contexte qu'a été lancée la campagne «Faites de votre exploitation une zone libre de travail des enfants», qui a donné lieu à des conventions collectives et à des déclarations politiques à l'échelon local en Afrique du Sud, au Ghana, au Zimbabwe, en Ouganda, au Malawi, au Mozambique et au Cambodge.

Ce projet a montré qu'en luttant contre le travail des enfants les syndicats libres pouvaient se développer. Il a été mis en place dans des pays en transition tels que le Cambodge, le Kirghizistan, la République démocratique populaire lao, la Mongolie et le Viet Nam. De fait, au Kirghizistan, ce sont des syndicats qui ont lancé et conduit la lutte contre le travail des enfants. Au Ghana, la collaboration avec le Syndicat général des travailleurs agricoles (GAWU) dans la lutte contre le travail dangereux et le travail des enfants a prouvé que le mouvement syndical pouvait s'implanter dans les petites exploitations agricoles de l'économie informelle et reconstituer ainsi ses effectifs.

Le projet d'ACTRAV sur le travail des enfants a clairement démontré qu'il pouvait favoriser le dialogue social au sein du mouvement syndical au Bénin et au Burkina Faso, où toutes les centrales syndicales collaborent désormais dans la lutte contre le travail des enfants. Au Sénégal, un plus grand nombre de syndicats participent désormais, généralement en collaboration avec l'IPEC, à la lutte contre le travail des enfants dans le cadre des équipes de surveillance du travail des enfants.

société civile ne dissocient pas la convention n° 138 de la convention n° 182. Ils doivent aussi surveiller l'impact des initiatives RSE relatives au travail des enfants. Enfin, la participation et la syndicalisation des travailleurs de l'économie informelle ont été considérées à la fois comme une tâche difficile et comme une perspective encourageante.

321. Pour l'avenir, les participants ont envisagé la possibilité de créer une plate-forme commune avec les grandes ONG de développement, telles que la Campagne mondiale pour stopper le travail des enfants, et des mécanismes novateurs pour coordonner les activités syndicales à l'échelle mondiale.

322. Les démarches récemment entreprises pour former des alliances sectorielles dans le but de créer des zones exemptes de travail des enfants ont été l'occasion de développer le dialogue social et ont conféré aux syndicats le rôle important de vérifier la crédibilité de telles initiatives.

L'engagement d'autres organisations intergouvernementales

323. Qu'en est-il des autres institutions du système des Nations Unies? En 2002, l'*UNICEF* a fait de la protection de l'enfance l'une de ses cinq priorités institutionnelles. Elle l'a réaffirmé dans son plan directeur pour 2006-2009, où le travail des enfants s'inscrit dans le secteur qui traite de l'éducation de base et de l'égalité entre les sexes, et dans celui de la protection de l'enfance⁴⁸. Le travail des enfants occupe une place importante dans la stratégie de protection de l'enfance de l'*UNICEF*, l'accent étant mis sur la création d'un environnement protecteur pour les enfants⁴⁹ et sur le recours à l'éducation comme stratégie préventive contre le travail des enfants. L'*UNICEF* a également joué un rôle important de facilitation à la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée aux enfants. Cette session extraordinaire, qui s'est tenue en mai 2002, a fixé une nouvelle priorité dans le contexte plus vaste des efforts de coopération internationale, citant l'impérieuse nécessité de «faire de la lutte contre le travail des enfants une partie intégrante des efforts nationaux de développement et de lutte contre la pauvreté, en particu-

48. UNICEF: *Plan stratégique à moyen terme, 2006-2009* (New York, 2005).

49. La création d'un environnement protecteur pour les enfants implique de nombreux éléments qui vont de l'engagement du gouvernement à respecter les droits des enfants à la fourniture de services permettant le rétablissement et la réinsertion des enfants victimes. Voir Union interparlementaire/UNICEF: *Child protection: A handbook for parliamentarians* (Genève, 2004), pp. 18-20.

lier des politiques et programmes dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'emploi et de la protection sociale»⁵⁰. Enfin, dans le domaine de l'éducation, l'UNICEF s'est vu confier en 2002 le leadership de l'Initiative des Nations Unies pour l'éducation des filles, nouvellement lancée. L'UNESCO a reconnu la nécessité d'intégrer la question du travail des enfants dans l'initiative visant à instaurer l'éducation pour tous⁵¹, et coparrainé les tables rondes de haut niveau sur le travail des enfants, l'éducation et la pauvreté, tenues à New Delhi (2003), Brasília (2004) et Beijing (2005). L'OMS appuie depuis octobre 2002 les efforts du BIT tendant à créer un groupe interinstitutionnel sur l'élimination du travail dangereux pour les enfants. En 2003, les centres de collaboration de l'OMS pour la santé professionnelle ont identifié le travail des enfants comme l'un des quinze secteurs prioritaires. En 2005, l'OMS a produit un document de prise de position sur le travail des enfants comme moyen de soutenir ces activités en expansion. La Banque mondiale reconnaît officiellement le travail des enfants comme l'un des aspects les plus dévastateurs de la pauvreté persistante. Depuis 1998, son *Global Child Labor Program* fait office de point focal institutionnel sur ces questions. Le projet de recherche interinstitutions «Comprendre le travail des enfants» et la création par la Banque du *Children and Youth framework for Action* ont offert la possibilité d'un engagement plus intense sur la question du travail des enfants dans le cadre du dialogue avec les gouvernements. La Banque mondiale a continué de montrer un engagement accru dans le domaine de la recherche et des politiques, en examinant le travail des enfants sous un angle économique, en insistant sur le rôle de la prise de décisions au sein du ménage et en considérant l'élimination du travail des enfants comme faisant partie intégrante des OMD, notamment la réduction de la pauvreté⁵². Cependant, ainsi que le fait remarquer le rapport de la Banque mondiale mentionné plus haut, cette position de l'institution sur l'élimination du travail des enfants n'a pas toujours eu pour effet de faire de cette question une priorité dans les DSRP et

ne trouve pas toujours non plus son expression dans les stratégies d'assistance aux pays⁵³.

324. En 2000, l'OCDE a publié son étude mise à jour sur les échanges internationaux et les normes fondamentales du travail en réponse à une demande de ministres de pays membres de l'OCDE visant à ce que soit examinée l'interaction complexe entre le commerce, l'emploi et les normes fondamentales du travail. L'un des objectifs de l'étude consistait à analyser plus en détail les liens entre le travail des enfants et le développement économique. Le BIT a appuyé cette étude de suivi qui est parue en 2003 sous le titre *Combattre le travail des enfants: un bilan des politiques*⁵⁴.

325. L'Union interparlementaire (UIP), en partenariat avec le BIT et l'UNICEF, s'est attachée à promouvoir parmi ses membres des activités de sensibilisation à la question du travail des enfants et à la protection de l'enfance en général⁵⁵.

La communauté des donateurs

326. La communauté des donateurs a été le grand moteur du mouvement mondial. En 1990, le gouvernement de l'Allemagne a pris la décision d'agir contre le travail des enfants et cette décision a conduit deux années plus tard à la création de l'IPEC. Depuis lors, une trentaine de donateurs ont rejoint le programme. Dans les années quatre-vingt-dix, les Etats-Unis, la Norvège et les Pays-Bas en particulier ont aidé à façonner l'agenda mondial sur le travail des enfants.

327. Les Pays-Bas ont organisé une conférence sur les formes dangereuses de travail des enfants à La Haye, du 25 au 27 février 2002⁵⁶, et le ministère des Affaires étrangères de la Norvège a fait réaliser une évaluation de l'impact de la Conférence d'Oslo (1997). Le rapport d'évaluation de l'IPEC a attiré l'attention sur le fait que la collaboration interinstitutions concernant le travail des enfants reste faible⁵⁷. Cependant, c'est l'apport considérable de ressources de la part des Etats-Unis à travers le ministère du Travail qui a transformé

50. Résolution S-27/2 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies: *Un monde digne des enfants*, 10 mai 2002, 27^e session extraordinaire, document A/RES/S-27/2, paragr. 39.

51. IPEC: *Lutter contre le travail des enfants par l'éducation* (Genève, 2004), p. 4.

52. G. Betcherman et coll., *op. cit.*

53. Banque mondiale: *Going to school, going to work, ...*, *op. cit.*, p. 11.

54. OCDE: *Les échanges internationaux et les normes fondamentales du travail* (Paris, 2000); *Combattre le travail des enfants: un bilan des politiques* (Paris, 2003).

55. UIP/BIT: *Eradiquer les pires formes de travail des enfants*, *op. cit.*; UIP/UNICEF: *Child protection*, *op. cit.*; UIP/UNICEF: *Combating child trafficking* (Genève, 2005).

56. Conférence ayant pour thème «Le combat contre le travail des enfants: nouer des alliances pour agir contre le travail dangereux», La Haye, 25 fév. 2002.

57. L. Bjerkan et C. Gironde: *Achievements and setbacks in the fights against child labour: Assessment of the Oslo Conference on Child Labour, October 27-30 1997*, rapport Fafo 439 (Oslo, Fafo, 2004).

Encadré 3.11**Le projet concernant l'industrie de l'habillement du Bangladesh: mythe et réalité**

Plus que toute autre action contre le travail des enfants, ce projet a contribué à attirer l'attention de la communauté internationale sur cette question dans les années quatre-vingt-dix. Il a également divisé l'opinion au sein du mouvement mondial, devenant sa ligne de fracture idéologique. Cependant, la réflexion menée dix ans après son lancement a permis de faire une évaluation plus équilibrée, qui s'est traduite par un plus large consensus sur ce qu'il convient de faire et de ne pas faire dans des situations d'urgence similaires.

Comment le protocole d'accord a-t-il vu le jour? En 1993, l'industrie de l'habillement du Bangladesh, dans le climat de crainte et de panique provoqué par la perspective de sanctions commerciales, a sommairement licencié des milliers d'enfants – peut-être 50 000. On a beaucoup spéculé à l'époque sur le nombre d'enfants licenciés qui avaient été contraints de prendre des emplois plus dangereux dans l'économie informelle, y compris dans le secteur de la prostitution. Cette perception est restée profondément enracinée chez de nombreux sympathisants du mouvement mondial.

Le BIT, l'UNICEF et les ONG ont estimé qu'il n'était pas dans l'intérêt supérieur des enfants d'agir dans la précipitation mais, comme il s'agit là d'une question sensible, il a fallu attendre juillet 1995 avant qu'un accord ne voie le jour. Le protocole d'accord a été signé le 4 juillet 1995 par la BGMEA, le BIT et l'UNICEF et entériné par le gouvernement du Bangladesh.

Le protocole d'accord prévoyait le retrait des enfants travaillant dans l'industrie de l'habillement et leur insertion dans des programmes éducatifs. L'UNICEF ouvrait la marche dans le domaine de l'éducation et le BIT dans celui de la vérification et du suivi, mais ces composantes ne sont devenues pleinement opérationnelles que dans la seconde moitié de 1996, dix-huit mois après la signature du protocole. Une structure de formation et un mécanisme de microcrédit financés par les partenaires sociaux italiens ont été lancés à la fin de 1999.

En 2002-03, le BIT et l'UNICEF ont mené des évaluations séparées concernant ces composantes du protocole d'accord dont ils assumaient l'un et l'autre la responsabilité. À l'été 2004, un document de synthèse a été publié conjointement par ces institutions. Il donne un aperçu de l'évolution et de l'impact de cette intervention. L'élément clé des conclusions était qu'il faut réagir au moment opportun; il convient, avant d'opérer le retrait des enfants, que des filets de sécurité sociale soient en place; il est également nécessaire de disposer de données de base fiables et d'une évaluation précise des besoins; les employeurs doivent reprendre cette initiative à leur compte afin d'assurer un suivi dans la durée. C'est un fait établi que la réaction panique de 1993 et les inévitables retards dans la mise en place des composantes du projet ont eu pour effet de précariser davantage la situation de nombreux enfants et de leurs familles. Finalement, les forces économiques ont été plus rapides que les interventions qui visaient à protéger les enfants.

Lors d'une réunion consacrée à la diffusion du rapport, tenue en septembre 2004 à Dacca, le BIT et l'UNICEF ont tiré de précieux enseignements, retenant notamment qu'il faudra désormais utiliser de meilleurs systèmes de recherche et de repérage précoce pour les futures interventions d'urgence contre le travail des enfants.

Source: BIT/UNICEF: *Addressing child labour in the Bangladesh garment Industry*, op. cit.

les perspectives de l'IPEC après 1999, notamment sa capacité à soutenir les efforts nationaux aux fins de la mise en œuvre de la convention n° 182.

Les organisations non gouvernementales

328. Les ONG, y compris les groupes confessionnels, ont continué de se montrer actifs sur le terrain et dans les débats internationaux sur la question du travail des enfants. Nombre d'entre elles se sont focalisées sur des formes spécifiques d'abus et d'explo-

tation. En 1996, des groupes de défense des droits de l'homme tels que la *Human Rights Watch* se sont attelés à la question du travail des enfants et l'ont traitée régulièrement ces dernières années⁵⁸.

329. La promotion de la participation des enfants a été la pierre angulaire de l'approche préconisée par de nombreuses ONG, notamment celles affiliées à l'Alliance internationale d'aide à l'enfance. Les tensions qui sont apparues dans les années quatre-vingt-dix subsistent, même si l'adoption de la convention n° 182 a eu pour effet de les atténuer quelque peu⁵⁹. De ce fait, de nombreuses ONG et

58. Voir, par exemple, *Human Rights Watch: Small change: Bonded labour in India's silk industry* (New York, 2003).

59. Voir les projets pilotes de *Save the Children* mis en œuvre pour favoriser l'application de la convention n° 182: *Trouver le bon outil pour l'emploi: enseignements tirés de la mise en vigueur de la convention n° 182 de l'OIT relative aux pires formes du travail des enfants* (Londres, 2003).

Encadré 3.12**Élimination du travail des enfants dans la fabrication de ballons de football à Sialkot (Pakistan)**

En 1996, les syndicats ont contribué à appeler l'attention sur la place que tient le travail des enfants dans la fabrication de ballons de football au Pakistan. Le BIT, par l'intermédiaire de l'IPEC, œuvre depuis 1997 avec le gouvernement pakistanais, la FIFA, la Fédération mondiale de l'industrie d'articles de sport, les syndicats, les fabricants, l'Alliance internationale d'aide à l'enfance, l'UNICEF et les ONG à l'élimination du travail des enfants dans la fabrication de ballons de football dans le district de Sialkot (Pakistan). On estime à 7 000 le nombre d'enfants qui étaient employés en 1996 à la confection de ballons de football. La production a été transférée des domiciles vers des ateliers et, depuis mars 1999, les contrôles de l'IPEC n'ont fait apparaître aucun cas de travail d'enfants dans les ateliers des fabricants de ballons concernés. L'Association indépendante de contrôle du travail des enfants (IMAC) a été créée en mai 2002 et a commencé son activité en mars 2003 en tant que système de contrôle implanté sur place. Les lieux de travail qui ne participent pas au programme de contrôle de l'IMAC représentent moins de 5 pour cent de la production annuelle de cette branche. En outre, l'IPEC et ses partenaires ont eu la responsabilité d'éduquer 10 572 enfants qui sont passés par 255 centres d'éducation informelle, intégrant 5 838 d'entre eux dans le système d'éducation formelle et assurant la couverture sanitaire de 5 408 enfants. Les autorités du district consacrent désormais environ 70 pour cent de leur budget à l'éducation et ont adopté une résolution déclarant Sialkot «zone exempte de travail des enfants». Les leçons tirées de cette initiative, y compris l'élaboration par la FIFA d'un module sur les ballons de football dans le cadre des efforts de réhabilitation, seront appliquées à l'échelle de tout le Pakistan, de la région et du monde.

Source: IPEC: *From stitching to school: Combating child labour in the soccer ball industry in Pakistan*, 2005.

institutions internationales ont trop souvent des points de vue divergents dans le débat sur le travail des enfants, par exemple sur la question de savoir si la législation relative à l'âge minimum d'admission à l'emploi est un instrument essentiel.

330. Les campagnes de consommateurs, dans lesquelles les syndicats et les ONG ont souvent joué un rôle central, ont contribué dans une large mesure à attirer l'attention de la communauté internationale sur la question du travail des enfants. S'agissant du travail des enfants dans le secteur de la fabrication de tapis, c'est sur cette branche de l'industrie indienne que l'attention s'est focalisée en premier au début des années quatre-vingt. Au début des années quatre-vingt-dix, elle s'est déplacée vers l'industrie de l'habillement du Bangladesh et, ces dernières années, les consommateurs se sont intéressés à d'autres secteurs d'exportation, notamment les articles de sport, le tabac et le cacao.

Alliances sectorielles: un tour d'horizon 1995-2005

331. Nous sommes maintenant en mesure de consolider l'expérience acquise au cours d'une décennie d'alliances sectorielles contre le travail des enfants, question seulement effleurée dans le précédent rapport global.

332. La première initiative sectorielle a été prise dans l'industrie de l'habillement du Bangladesh avec la signature d'un protocole d'accord entre le BIT, l'UNICEF et l'Association des fabricants et des exportateurs de vêtements du Bangladesh (BGMEA) en juillet 1995. Elle est devenue l'une des interventions contre le travail des enfants les plus controversées de la dernière décennie. C'est en partie en réaction à cela que le BIT et l'UNICEF ont entrepris des études d'évaluation en 2002 et 2003. En août 2004, ils ont publié conjointement une synthèse des principales recommandations et des principaux enseignements inspirés par leurs études d'évaluation⁶⁰.

333. Le projet concernant l'industrie de l'habillement a été un modèle important, et ses principaux enseignements ont été appliqués et repris ailleurs, dans d'autres secteurs d'exportation, au cours des dix dernières années. Le premier exemple de transfert concerne la fabrication de ballons de football à Sialkot (Pakistan) en 1997 et, par la suite, les secteurs du tabac (1999), du cacao (2001) et des petites activités minières (2005). Dans chacun de ces secteurs, le BIT a joué un rôle de premier plan.

334. Quels enseignements a-t-on tiré des initiatives sectorielles? Tout d'abord, nombre d'entre elles étaient des réactions à des pressions politiques, entraînant un risque d'action précipitée. Une industrie

60. BIT/UNICEF: *Addressing child labour in the Bangladesh garment industry 1995-2001: A synthesis of UNICEF and ILO evaluation studies of the Bangladesh garment sector projects* (Dacca, août 2004).

ou un secteur qui essaie avant tout de se protéger risque d'exposer davantage les enfants à l'exploitation et aux abus: il peut y avoir conflit entre la protection de l'industrie et la protection de l'enfance. Premièrement, comme ce fut le cas au début de la crise à laquelle le Bangladesh a été confronté et qui a donné lieu au licenciement sommaire de travailleurs d'un âge inférieur à l'âge minimum, certains enfants ont dû travailler dans des conditions encore pires qu'avant. Deuxièmement, si des filets de sécurité sociale ne sont pas en place, de nombreux enfants et leurs familles voient leur situation empirer du fait de la perte de revenu. Troisièmement, dans le cas du Bangladesh, l'industrie a réagi beaucoup plus rapidement que l'approche du BIT et de l'UNICEF, modérée et consensuelle. Les retards ont néanmoins eu pour conséquence que de nombreux enfants sont passés au travers du filet. Quatrièmement, l'engagement des employeurs et des groupes de consommateurs d'apporter une réponse mesurée est capital pour éviter ces conséquences involontaires et garantir les bienfaits de l'intervention. Enfin, un contrôle indépendant est indispensable pour assurer la crédibilité de l'initiative sous le regard scrutateur que l'on peut attendre de la part de divers groupes d'intérêt.

335. Cela dit, il ressort de l'expérience acquise ces dernières années par l'IPEC que l'investissement dans des alliances sectorielles a généré un certain nombre d'avantages. Elles ont servi de points d'ancrage pour promouvoir la ratification des conventions pertinentes de l'OIT, comme dans le cas du projet WACAP visant à combattre les formes dangereuses de travail des enfants dans le secteur du cacao et de l'agriculture commerciale en Afrique de l'Ouest. Les initiatives sectorielles ont également offert à l'IPEC la possibilité d'affûter d'importants outils de recherche tels que les systèmes d'évaluation rapide et de suivi du problème du travail des enfants. Enfin, ce genre d'initiative véhicule, par nature, une responsabilité sociale d'entreprise, porte un ferment de dialogue social et offre des possibilités de promouvoir une mondialisation juste.

336. Sur l'autre page du grand livre figurent les coûts de transaction très élevés afférents à la mise en place de ces initiatives multipartites – le projet concernant l'industrie de l'habillement du Bangladesh a pris deux ans pour démarrer –, ainsi que le nombre modeste de bénéficiaires. Il faut davantage d'évaluations externes et indépendantes pour déterminer avec exactitude si les avantages des alliances sectorielles l'emportent sur les coûts. Une partie importante de

l'analyse doit inclure les bénéfices indirects, qui reflètent dans quelle mesure ces alliances servent de tête de pont pour traiter les situations les plus courantes de travail des enfants.

Les médias et les chercheurs

337. Les médias ont continué à évoquer le problème du travail des enfants – en réaction à des événements marquants et à des rapports qui ont fait date, notamment le premier rapport global sur le travail des enfants, la Journée mondiale contre le travail des enfants (à compter de juin 2002) et les grandes publications de recherche du BIT, en particulier les études des coûts et avantages⁶¹. Même si l'attitude des médias consiste souvent à réagir, ils ont amené d'autres acteurs mondiaux à traiter cette question; la communauté de la recherche en est un bon exemple. Les travaux de recherche publiés sur le travail des enfants ont triplé pendant la décennie précédant 2002, l'intérêt se portant notamment sur l'Asie⁶². Si jusqu'à présent les chercheurs étaient principalement des économistes, on a vu d'autres disciplines s'intéresser aussi à la question, notamment des historiens et des spécialistes de l'enfance. Le lancement en 2000 du projet de recherche interinstitutions «Comprendre le travail des enfants» a encouragé cette tendance, comme l'a fait, en 2002, la création par le BIT du réseau de recherche sur le travail des enfants, qui compte maintenant 150 chercheurs de toutes disciplines.

Rattacher l'Education pour tous à l'objectif d'éradication du travail des enfants

Combinaison d'agendas mondiaux

338. Ces dernières années, des progrès ont été réalisés pour rattacher la campagne en faveur de l'Éducation pour tous (EPT) à celle visant à éradiquer le travail des enfants. Ainsi qu'indiqué plus haut, la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée aux enfants (mai 2002) a établi dans son document final un lien entre le travail des enfants et le développement. En outre, l'IPEC a donné suite à cette session en se concentrant sur le dialogue social au niveau international, notamment en participant à l'Équipe spéciale du G8 sur l'éducation et au Groupe de haut niveau sur l'EPT. Grâce à

61. IPEC: *Investir dans chaque enfant*, op. cit.

62. IPEC: *The worldwide movement against child labour*, op. cit.

Encadré 3.13 Les mouvements de travailleurs enfants

Peut-être l'aspect le plus controversé du mouvement mondial ces dernières années a-t-il été l'apparition d'organisations d'enfants et de jeunes qui travaillent. Le fait que les enfants qui travaillent s'organisent n'a rien de nouveau. En 1899, les petits vendeurs de journaux de New York avaient engagé un mouvement de grève pour appuyer leurs revendications salariales. Plus récemment, le phénomène est apparu dans les années soixante-dix au Pérou, au Brésil, en Afrique de l'Ouest et en Inde comme une émanation de la tradition militante centrée sur la mobilisation des pauvres. La première réunion internationale d'enfants et de jeunes travailleurs, venus de 32 pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine, s'est tenue en 1996 à Kundapur (Inde). D'autres réunions ont suivi, à Dakar en 1998 et à Berlin en 2004.

Source: Déclaration de Kundapur (dite «des dix principes»), dans P. Miljeteig: *Creating partnerships with working children and youth*, Social Protection Discussion Paper No. 0021 (Washington, Banque mondiale, août 2000), p. 20.

ces efforts, le G8 et l'UNESCO ont reconnu que le travail des enfants était un obstacle majeur à la réalisation des objectifs de l'Education pour tous⁶³.

Les réunions de haut niveau conduisent à créer une équipe spéciale mondiale

339. Dans le cadre de ces efforts, l'IPEC a accueilli, avec la Banque mondiale, l'UNESCO, l'UNICEF et la Marche mondiale, une série de tables rondes sur le travail et l'éducation des enfants dans le contexte de la réunion annuelle du Groupe de haut niveau sur l'EPT de l'UNESCO. La première de ces tables rondes («De l'exploitation à l'éducation: la réalisation de l'Education pour tous et l'élimination du travail des enfants») s'est tenue à New Delhi en 2003 et a abouti à une déclaration appelant à une plus grande intégration de ce double objectif mondial ainsi qu'à la création d'une équipe spéciale interinstitutionnelle. La seconde table ronde, organisée à Brasília en 2004, a commencé à attirer l'attention sur des secteurs pratiques de la coopération, et il a été convenu que le BIT accueillerait en juin 2005 une réunion du groupe de travail, qui approfondirait le concept d'une équipe spéciale mondiale. A cette réunion, les organismes ont décidé de choisir et diffuser les bonnes pratiques dans le domaine de l'éducation et du travail des enfants et d'élaborer des modèles d'ateliers de formation sur l'élaboration et la réforme des politiques. Le recueil de bonnes pratiques a été identifié comme l'une des principales ressources pour les ateliers. La troisième réunion a eu lieu à Beijing en novembre 2005, et une équipe spéciale sur le travail des enfants a été

créée. Dans le cadre des préparatifs de la troisième table ronde, un objectif plus ambitieux a été fixé: faire passer le message sur le travail des enfants à la réunion de haut niveau elle-même et élaborer une proposition concrète visant à faire du travail des enfants un indicateur du mécanisme de suivi de l'EPT.

La participation des enfants

340. Un consensus de plus en plus large se dégage selon lequel les enfants devraient être considérés comme des partenaires actifs dans le mouvement mondial. Ce consensus apparaît dans le premier rapport global sur le travail des enfants. L'impulsion pour associer les enfants en tant que participants actifs a été donnée notamment par la Convention relative aux droits de l'enfant et la convention n° 182. Cependant, il reste beaucoup à faire pour que cette participation soit plus qu'un simple slogan.

341. Comment appliquer au mieux le principe de la participation, de sorte qu'elle n'ait pas qu'une valeur symbolique? C'est là que le consensus vole en éclats. En réalité, des facteurs sociaux, économiques, politiques et culturels jouent un rôle important pour fixer les limites de la participation des enfants. Bien que la participation soit un concept et un droit universels, son interprétation, sa signification et son degré optimal de concrétisation sont déterminés sur le plan social et culturel.

342. De nombreuses stratégies de participation sont apparues, y compris des tentatives de création d'organisations d'enfants et de jeunes travailleurs, la Marche mondiale⁶⁴, SCREAM et la participation aux

63. IPEC: *Lutter contre le travail des enfants par l'éducation*, op. cit., p. 4.

64. Déclaration des enfants adoptée à l'issue du premier Congrès mondial des enfants sur le travail des enfants et l'éducation, tenu à Florence en 2004; le second congrès s'est tenu à New Delhi en septembre 2005.

Encadré 3.14**L'histoire en marche: le Forum des enfants du Mékong**

Les histoires racontées par les victimes de la traite ont aidé à opérer un changement radical dans la manière dont les gouvernements et le public perçoivent le commerce d'êtres humains, notamment la traite des enfants et des femmes de la sous-région du Grand Mékong. Mais jusque récemment, malgré la diffusion de ces histoires, les enfants victimes de la traite n'avaient toujours pas leur mot à dire concernant le type de mesures à prendre.

La nécessité de faire participer les enfants et de les consulter a conduit au lancement de l'initiative *Voices of Children* au début de 2004. Parrainée conjointement par le BIT et par Save the Children UK, l'organisation *Voices of Children* milite pour les enfants vulnérables afin que leurs voix soient entendues et leurs points de vue et recommandations pris en considération, et œuvre en fin de compte pour que les enfants puissent siéger en permanence à la table où se prennent les décisions concernant la sous-région du Grand Mékong.

La première activité déployée sous l'égide de *Voices of Children* a été une série de forums nationaux et provinciaux, en août et septembre 2004. Ces forums nationaux/provinciaux ont été organisés au Cambodge, en Chine (forum conjoint des provinces du Yunnan et du Guangxi), en République démocratique populaire lao, en Thaïlande (seulement les provinces du nord) et au Viet Nam. Les enfants qui y ont participé ont pu échanger leurs points de vue et leurs connaissances sur la traite des personnes et discuter leurs propositions avec des ministres et de hauts fonctionnaires. Les médias nationaux ont également été invités à présenter les recommandations des enfants et leur dialogue avec les fonctionnaires.

Cinq jeunes délégués de chacun de ces forums nationaux ont été choisis par leurs pairs pour assister à un forum sous-régional, organisé à Bangkok du 11 au 17 octobre 2004. Ensemble, ils ont élaboré une série de 43 recommandations pour combattre la traite, en tenant compte des motivations et aspirations des centaines d'enfants de la sous-région ayant participé directement ou indirectement au processus. Ces recommandations ont été présentées aux ministres et hauts fonctionnaires des cinq pays lors d'une session extraordinaire du Forum des enfants du Mékong, convoquée le 15 octobre 2004. Les jeunes délégués ont également présenté un spectacle sur la traite.

Les forums nationaux et sous-régionaux ont été largement médiatisés. La défense des intérêts des enfants et les activités de sensibilisation, que ce soit par le truchement des médias ou par l'action des enfants eux-mêmes, ont été identifiées comme l'une des principales suites à donner à ces manifestations, comme d'ailleurs le désir d'organiser à l'avenir davantage de forums d'enfants, à tous les niveaux.

Source: BIT/Save the Children UK: *Making history – People, process and participation: Mekong Children's Forum on Human Trafficking* (Bangkok, 2005).

évaluations rapides en tant qu'informateurs clés. Il y en a d'autres. Le rapport de l'UNICEF *La situation des enfants dans le monde* a mis en exergue le projet de recherche «Jeunes Vies», dirigé par l'Institute of Development Studies (Royaume-Uni). Par des recherches réalisées en Ethiopie, en Inde, au Pérou et au Viet Nam, le projet vise à mettre en lumière les liens entre les politiques internationales et nationales et la vie quotidienne des enfants. Le projet doit permettre de comprendre ce que la pauvreté des enfants signifie et il comporte un solide volet participatif, utilisant ce que des enfants ont écrit sur leur expérience de la pauvreté, de l'éducation et du travail⁶⁵. L'éducation est une arène naturelle où s'exprime et se développe la participation des enfants. Le même rapport de l'UNICEF souligne l'impact de l'amén-

dement constitutionnel adopté par le Chili en 2003, qui garantit à tous les enfants le droit à douze années d'éducation gratuite. Les enseignants organisent désormais des débats en classe sur le travail des enfants et aident à identifier les enfants dont la performance scolaire souffre du nombre d'heures passées à travailler hors de l'école⁶⁶. Dans des pays comme le Honduras et le Viet Nam, Save the Children a parrainé des consultations qui ont permis aux enfants d'apporter de précieuses contributions aux politiques, y compris les DSRP⁶⁷.

343. Le Forum des enfants du Mékong a créé un environnement propice pour que les enfants puissent se faire entendre. Pour la participation future des enfants, il importera de s'inspirer de certains principes fondamentaux.

65. UNICEF: *La situation des enfants dans le monde, 2005: l'enfance en péril* (New York, 2004), p. 34.

66. *Ibid.*, p. 92.

67. *Ibid.*, p. 17.

Principes à respecter pour créer des partenariats

344. En premier lieu, il faut créer un climat approprié, c'est-à-dire un climat qui permette d'intégrer et d'accepter le principe d'être à l'écoute des enfants. Il faut créer des canaux de communication propres à faciliter ce travail d'écoute et qui soient compatibles avec les traditions et sensibilités locales. Pour participer utilement à cet exercice, les enfants doivent être informés des raisons et des conséquences de leur action et des compétences sociales requises pour la prise de décisions, pour les débats et pour l'action. Le Comité des droits de l'enfant dit clairement qu'en toutes choses il faut prendre en compte le développement des capacités de l'enfant, que la participation des enfants doit être conditionnée par la possibilité qu'ils ont ou non d'être impliqués. Les attentes doivent être réalistes. Par ailleurs, la participation doit être facultative – elle ne saurait en aucun cas être imposée à des enfants et à des jeunes. Pour donner tout son sens à l'idée de partenariat, il importe de distinguer entre les différents niveaux, depuis le niveau local jusqu'au niveau mondial⁶⁸. Par-delà les événements internationaux qui accaparent l'attention des médias⁶⁹, c'est au niveau local que cela se joue, car c'est là que la grande majorité des enfants et des jeunes qui travaillent auront éventuellement une chance d'exercer leur influence.

La marche à suivre

345. Un certain nombre de nouvelles mesures peuvent être élaborées pour développer la participation des enfants à la lutte contre leur exploitation⁷⁰.

346. Une première mesure consiste à entreprendre une compilation et une analyse plus systématiques des données d'expérience et à en assurer une large diffusion. Des recherches devraient être consacrées à la capacité des enfants de participer, aux résultats et à l'impact de leur participation et aux mécanismes qui facilitent ou entravent cette participation.

347. Il est nécessaire de toucher les organisations formées par des enfants et des jeunes astreints au travail. Par exemple, la CISL a lancé une campagne pour rendre les syndicats plus attentifs aux besoins des travailleurs de 14 à 18 ans et pour intégrer ces jeunes en leur confiant un rôle plus actif. Il conviendrait d'étu-

dier la manière dont les syndicats pourraient efficacement servir les intérêts de ces jeunes travailleurs qui ont atteint l'âge minimum légal. C'est également lié à l'agenda de l'emploi des jeunes examiné plus haut.

348. Davantage peut et doit être fait pour associer les enfants de manière appropriée aux programmes de terrain contre le travail des enfants. A cet égard, la Marche mondiale, l'Alliance internationale d'aide à l'enfance, l'UNICEF et l'IPEC pourraient échanger leurs données d'expérience et élaborer des approches plus complètes. Cette expérience peut aussi être mise à profit par les diverses institutions pour défendre le principe de la participation des enfants, y compris aux efforts de sensibilisation.

349. Autre groupe cible important: les législateurs et les décideurs à différents échelons. Les institutions font pression pour intégrer la lutte contre le travail des enfants dans les mécanismes nationaux de développement et dans les discussions budgétaires, et il convient que la voix des enfants soit entendue dans le cadre de ce processus.

Le débat mondial sur le travail des enfants

350. Le mouvement mondial plus vigoureux qui a vu le jour au milieu des années quatre-vingt-dix s'est soldé par un pluralisme croissant à propos du travail des enfants, tant au niveau des idées que des relations de cause à effet et des réponses à apporter. D'un côté, cette diversité était une caractéristique positive (et inévitable) du mouvement mondial. De l'autre, il y avait le danger toujours présent de voir se développer des factions qui risquent de faire obstacle à toute avancée vers un consensus mondial et vers l'action concertée contre le travail des enfants. Il y a eu des moments au cours de la dernière décennie où le mouvement mondial, notamment au niveau international, était mal polarisé avec, d'un côté, des éléments de la communauté des ONG (qui objectaient que les normes de l'OIT relatives à l'âge minimum d'admission à l'emploi ne servaient pas nécessairement l'intérêt supérieur des enfants) et, de l'autre, les institutions internationales. Puis, avec l'adoption en 1999 de la convention n° 182, des forces se sont mobilisées pour associer diversité et unité. Pour autant, on ne saurait en conclure que les tensions apparues dans les années quatre-vingt-dix ont toutes disparu. Les divergences

68. P. Miljeteig: *Creating partnerships with working children and youth*, op. cit.

69. La session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée aux enfants offre un modèle de participation responsable des enfants à des réunions internationales.

70. P. Miljeteig, op. cit.

concernant le sens et le rôle de la participation des enfants et l'équilibre à trouver entre l'action à mener contre les pires formes de travail des enfants et celle dirigée contre toutes les formes de travail des enfants sont toujours présentes dans les relations entre certaines ONG internationales et l'OIT.

351. Une autre tension est venue du fait que l'on opposait à tort les approches axées sur les droits de l'homme à celles qui tendent à placer la question du travail des enfants au centre d'un débat plus vaste sur le développement. Traditionnellement, ces éléments ont toujours été associés dans la lutte globale contre le travail des enfants – ce sont les deux voies possibles pour réaliser un objectif commun. En fait, un consensus se dégage de plus en plus à l'échelle mondiale sur la nécessité de fonder le développement sur le droit, et ce consensus peut intégrer les deux approches.

Un mouvement mondial plus fort mais encore divisé

352. Le mouvement mondial est plus fort aujourd'hui qu'il y a dix ans. L'attitude consistant à refuser d'admettre l'existence du problème appartient désormais au passé. Il y a plus d'acteurs et d'activités à tous les niveaux, du niveau local au niveau mondial. Un très grand progrès a été réalisé dans le domaine des ressources dont le BIT dispose pour appuyer les efforts des mandants contre le travail des enfants. Un consensus de plus en plus large s'est dégagé sur les priorités (les pires formes), sur l'importance de l'éducation et sur le lien entre le travail des enfants et les débats plus vastes portant sur les inégalités, la discrimination et le développement économique. Notre meilleure compréhension de la question s'est traduite par une maturité technique toujours plus grande. Le mouvement mondial s'efforce de positionner le travail des enfants dans le grand débat mondial sur la vie économique et sociale. Cependant, les efforts continuent à être déployés de manière diffuse par de nombreux acteurs et sur des questions très diverses. Une partie de la dynamique générée à la fin des années quatre-vingt-dix semble avoir fléchi.

Mesures visant au renforcement du mouvement mondial

353. Il importe donc de prendre plusieurs mesures pour revitaliser et renforcer le mouvement mondial contre le travail des enfants. La première consiste à appeler avec plus de force les gouvernements à prendre l'engagement de l'éradiquer. Comme on l'a vu dans la section du présent rapport consacrée aux résultats de la ratification des conventions n^{os} 138 et 182, des engagements ont été pris au niveau national – politiques, législation, mesures pratiques – mais cette question vitale n'est toujours pas une priorité aussi élevée qu'elle devrait l'être pour les responsables des pays et dans les budgets nationaux.

354. Deuxièmement, les partenaires sociaux de l'OIT ont besoin d'approfondir et d'élargir leur engagement en faveur de l'élimination du travail des enfants. De nombreuses organisations patronales et syndicales ont pris des mesures louables, mais de nombreuses autres n'ont pas relevé le défi en raison de préoccupations concernant leurs capacités et parce que, pour de nombreux syndicats, il y allait tout simplement de leur survie.

355. Troisièmement, il faut faire en sorte que la population dans son ensemble prenne davantage conscience des dangers et des coûts liés au travail des enfants, ainsi que des avantages dont bénéficieraient les familles et les collectivités si l'on prenait les mesures nécessaires aux fins de son éradication. Tous les acteurs du mouvement mondial peuvent participer à ces campagnes de sensibilisation et bénéficier du même coup d'un soutien croissant à leurs activités.

356. Quatrièmement, le BIT doit continuer de promouvoir cette question sur un plan interne, s'efforcer d'intégrer plus complètement cet objectif dans l'ensemble de ses programmes pertinents et jouer plus pleinement son rôle militant dans ce domaine, de concert avec d'autres partenaires pour le développement. Il doit également collaborer avec les acteurs du développement pour gommer les différences d'approche mentionnées plus haut, qui tendent à distraire de l'objectif commun.

357. Enfin, il convient d'encourager les autres organismes de développement intergouvernementaux à consolider la place que l'élimination du travail des enfants occupe parmi leurs priorités. Comme on l'a vu plus haut, quand on sait dans quelle mesure le travail des enfants perpétue la pauvreté, il est impératif de l'intégrer dans les DSRP et dans d'autres cadres de développement.





PARTIE IV

Pour un plan d'action mondial

Plan d'action proposé

358. Le premier rapport global sur le travail des enfants proposait d'agir sur trois axes en vue d'un renforcement de l'appui de l'OIT aux efforts faits par les pays pour mettre un terme au travail des enfants et notamment à ses pires formes. Il suggérait:

- de renforcer l'action de l'IPEC (sensibilisation, recherches et politiques, coopération technique);
- d'intégrer l'abolition effective du travail des enfants dans l'Agenda du travail décent;
- de renforcer les partenariats dans le cadre du mouvement mondial contre le travail des enfants.

359. Toutes sortes de suggestions (36 au total) étaient présentées dans le cadre de ce plan d'action. La partie II du présent rapport décrit les avancées réalisées sur ce vaste ordre du jour, avancées importantes mais plus ou moins marquées suivant le domaine considéré. Le cadre proposé a été affiné et soumis en novembre 2002 au Conseil d'administration, qui a adopté le plan d'action.

360. Le présent rapport global s'inscrit dans ce cadre mais est plus focalisé. Il reconnaît dès le départ que les efforts nécessaires pour mettre un terme au travail des enfants relèvent au premier chef des institutions nationales. Le plan d'action proposé demande que soient fixés des délais pour l'élimination des pires formes de travail des enfants – l'objectif demeurant que toutes ses formes soient finalement éliminées – et signale différents moyens par lesquels le BIT peut appuyer ce processus.

361. Comme indiqué dans la partie I du présent rapport, le travail des enfants a nettement régressé au cours des quatre dernières années. Il est difficile de déterminer avec précision dans quelle mesure l'OIT y a contribué mais il est certain que les approches qu'elle a préconisées ont joué un grand

rôle. Le nombre de ratifications des conventions de l'OIT relatives au travail des enfants a été sans précédent et beaucoup d'avancées importantes ont été réalisées pour ce qui concerne le renforcement de l'action de l'IPEC et de ses partenaires au niveau national.

362. Introduite en 2001, l'approche fondée sur les programmes assortis de délais a cristallisé dix ans d'expérience de l'IPEC en un ensemble complet et intégré d'interventions à deux niveaux. A l'accent mis dans un premier temps sur l'action directe nécessaire pour prévenir les pires formes de travail des enfants et réinsérer les enfants qui en sont victimes est venue s'ajouter une approche en vertu de laquelle de plus en plus d'importance est accordée à la création d'un environnement politique favorable à une élimination durable du travail des enfants. L'expérience a permis d'identifier différents moyens de renforcer l'impact au niveau des pays. Le moment est venu d'appliquer le concept dans divers contextes (secteurs, groupes cibles, modalités d'appui).

363. Un enseignement important est que des politiques internationales plus favorables auraient permis de faire plus au niveau national. Le renforcement de l'alliance mondiale contre le travail des enfants, avec la participation des organisations d'employeurs et des syndicats, des organisations internationales et de la société civile, est un bon moyen de maximiser l'impact au niveau national.

364. Un autre enseignement est qu'il aurait été possible de tirer un meilleur parti des programmes de promotion du travail décent par pays, cadre de l'action du BIT au niveau national.

365. Il est d'autant plus important de tenir compte de ces enseignements que, dans le système des Nations

Unies, la nature de la coopération pour le développement a évolué, que ce soit au niveau national (par exemple, Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement) ou au niveau international (par exemple, OMD), et que les préférences de certains donateurs en ce qui concerne les modalités de leur appui ont changé. Les uns comme les autres préfèrent les approches intégrées à base de programmes aux interventions à base de projets et souhaitent une répartition efficiente et efficace des tâches entre les institutions internationales. L'accent est aussi mis de plus en plus sur une approche du développement fondée sur les droits, ce qui est tout à fait conforme à la philosophie de l'OIT.

366. Le BIT a joué un rôle moteur au niveau national, l'IPEC étant de plus en plus présent sur le terrain. Mais l'expérience montre que, désormais, l'impact de l'IPEC ne pourra s'accroître que si l'envi-

ronnement international qui influence ses partenaires nationaux s'y prête. La tâche la plus urgente est de renforcer le mouvement mondial, principal catalyseur d'une meilleure intégration du problème du travail des enfants au niveau national – là où se déroule le combat contre le travail des enfants et là où il doit être gagné. En outre, les efforts du BIT au niveau national pourraient être renforcés par une meilleure intégration d'interventions connexes, y compris celles qui visent le travail des enfants, dans les programmes de promotion du travail décent par pays.

367. Ces dernières années, de remarquables progrès ont été faits en direction de la ratification universelle des conventions de l'OIT qui traitent du travail des enfants. Dans les années à venir, il faudra que des avancées majeures soient réalisées en direction de l'application de ces conventions partout dans le monde.

Objectif et cibles

368. Le plan d'action propose que l'OIT et ses Etats Membres, dans la perspective de l'abolition effective du travail des enfants, s'engagent à *éliminer les pires formes de travail des enfants d'ici à 2016*. A cette fin, et conformément à la convention n° 182, tous les Etats Membres devraient, d'ici à la fin de 2008, prendre des mesures appropriées s'inscrivant dans un délai déterminé. La cible, à savoir l'élimination des pires formes de travail des enfants d'ici à 2016, peut être atteinte si l'on en juge d'après les tendances présentées dans

la partie I du rapport. L'action à entreprendre dans cette direction contribuera aussi à la réalisation des OMD ainsi qu'à la réalisation de l'objectif ultime de l'OIT: l'élimination de **toutes** les formes de travail des enfants.

369. Le plan d'action proposé vise à définir le rôle que le BIT doit jouer dans son appui aux Etats Membres et à la communauté mondiale pour que soit atteint l'objectif mentionné ci-dessus – objectif qui, comme le montre le rapport, est à notre portée.

Action spécifique du BIT

370. Le BIT, au cours des quatre prochaines années, redoublera d'efforts en vue de mettre au point des approches complètes et cohérentes pour l'abolition du travail des enfants dans le monde entier. Le plan d'action proposé comprend trois volets:

- 1) appuyer les efforts nationaux de lutte contre le travail des enfants, notamment par une meilleure intégration de ce problème dans les politiques et cadres de développement nationaux;
- 2) approfondir et renforcer le mouvement mondial qui aura un rôle de catalyseur;
- 3) mieux intégrer le problème du travail des enfants à abolir dans les priorités de l'OIT.

371. Pour la mise en œuvre de ce plan d'action, deux points importants doivent être pris en compte. Premièrement, le BIT ne pourra être le centre d'excellence pour tout ce qui touche au travail des enfants que si les trois volets du plan d'action s'appuient sur de solides recherches, notamment des recherches sur le lien entre le travail des enfants et des facteurs tels que l'éducation, la croissance démographique, l'emploi et la réduction de la pauvreté. Cet effort de recherche est indispensable pour une intégration réussie du problème et devrait faire intervenir non seulement le BIT mais aussi les institutions de recherche des Etats Membres. Le BIT aidera au renforcement des capacités nationales dans ce domaine et à l'établissement de réseaux entre institutions de recherche.

372. Deuxièmement, un effort particulier doit être fait en faveur de l'Afrique car, comme le montre le présent rapport, c'est sur ce continent que les progrès ont été le moins marqués. L'IPEC devrait donc consacrer une plus grande part de ses efforts à l'Afrique.

Appuyer les efforts nationaux

373. L'action contre le travail des enfants doit être globale: elle suppose une multiplicité d'interventions au niveau des politiques et des programmes et différents degrés de participation et d'appui de différentes institutions. Il ressort des informations données plus haut que les options les plus efficaces consistent à se focaliser sur les politiques et à étendre au niveau national les programmes pilotes qui ont donné de bons résultats.

374. Toutefois, cela doit aller de pair avec une vision stratégique. Le rapport montre qu'il y a d'importantes lacunes à combler. Il y a évidemment le cas de l'Afrique mais il y a aussi, notamment, le cas des enfants qui sont exploités dans l'agriculture, qui sont

astreints à un travail forcé ou en servitude pour dettes (comme le soulignent les rapports des Etats Membres à la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations) ou encore qui sont employés comme domestiques, à quoi s'ajoute le cas particulier des filles.

375. Dépositaire du savoir pour tout ce qui touche au travail des enfants, fort de sa longue expérience acquise par des interventions dans toutes sortes de pays et contre les formes les plus diverses de travail des enfants, le BIT est à même d'apporter aux Etats Membres et aux partenaires nationaux un appui technique décisif qui les aidera à adopter des approches stratégiques. Une grande place sera faite au renforcement des capacités et des instruments disponibles au niveau national. L'action directe sous la forme d'interventions ciblées perdra de son importance et se limitera à des cas très spécifiques, par exemple ceux concernant certaines des pires formes de travail des enfants sur lesquelles on manque encore de données. Les activités du BIT à l'appui de l'action nationale seront notamment les suivantes:

- *Développement de l'approche fondée sur des programmes assortis de délais.* Il faut étendre cette approche afin d'apporter des conseils et un appui à une gamme plus diverse de pays à un niveau qui soit à la mesure de leurs besoins. Il faudra faire le bilan des résultats obtenus grâce à ces programmes et aux cadres connexes aux échelons national et international en vue d'améliorer l'intégration des activités, la coopération et la mobilisation des ressources. Cette approche a commencé à être appliquée dans les petites exploitations minières; le secteur agricole se prête à l'élaboration d'initiatives mondiales assorties de délais.
- *Intégration dans les politiques de développement.* Promouvoir expérience, outils techniques et capacité dans le cadre des programmes de promotion du travail décent par pays pour appuyer plus activement les efforts que font les pays pour intégrer le problème du travail des enfants dans les politiques et cadres de développement nationaux, y compris les cadres relatifs aux droits de l'homme. Il y a lieu de citer à cet égard les OMD, les DSRP (documents de stratégie de réduction de la pauvreté), l'initiative EPT (Education pour tous) et les plans d'action nationaux en faveur de l'emploi des jeunes. Pour apporter l'appui nécessaire, il faudra coopérer étroitement avec les institutions nationales clés qui ont un lien stratégique avec ces initiatives.

- *Amélioration des connaissances, des outils et des capacités.* Les principales activités seront les suivantes:
 - mettre en place/renforcer les capacités statistiques et analytiques nécessaires pour la collecte des données et l'amélioration de la base de données sur le travail des enfants et sur son évolution;
 - mettre en place/renforcer la capacité d'analyse nécessaire pour donner aux pays des conseils sur le développement institutionnel, les changements législatifs, et le ciblage des politiques et programmes visant le travail des enfants et autres interventions au même niveau;
 - élaborer et appuyer l'application de méthodes de mesure de l'impact, sur le travail des enfants, des interventions et politiques afin d'identifier celles qui donnent les meilleurs résultats dans les meilleurs délais. Cela exigera l'utilisation d'indicateurs du travail des enfants dans les politiques, programmes et processus tels que les OMD, les DSRP et les politiques et plans sectoriels;
 - appuyer les efforts nationaux, y compris ceux qui sont promus par les organisations d'employeurs et les syndicats, visant à analyser et adapter les bonnes pratiques et les interventions qui ont fait leurs preuves dans le cadre des efforts généraux;
 - élaborer et intégrer dans toutes les activités des mécanismes de surveillance du travail des enfants, notamment au niveau local.
- *Mobilisation des ressources.* Aider les pays à mobiliser au mieux les ressources et efforts nationaux et internationaux contre le travail des enfants, notamment en démontrant comment toute une série d'interventions sociales et économiques font partie des efforts nécessaires pour mettre un terme au travail des enfants.

Approfondir et renforcer le mouvement mondial

376. La prise de conscience sans précédent suscitée par le problème du travail des enfants dans les années quatre-vingt-dix s'est accompagnée d'un regain d'attention au niveau international pour les problèmes de pauvreté et de développement – d'où l'adoption des OMD et un souci accru pour le sort de l'Afrique – et pour leurs liens avec les problèmes de sécurité. Pour que le travail des enfants continue à retenir l'attention internationale et que cela se traduise par un appui concret au niveau national, il faut de nouvelles approches qui soulignent notamment qu'il y a de plus

en plus de preuves que le travail des enfants fait obstacle au développement et que cet obstacle peut être levé, ce qui est une condition pour la réalisation des objectifs de la communauté internationale, notamment les OMD.

Renforcer la capacité des partenaires sociaux

377. Le rôle des organisations d'employeurs et des organisations de travailleurs est central et détermine, aujourd'hui comme hier, l'efficacité d'une campagne mondiale contre le travail des enfants. Leur intégration verticale leur permet de faire le lien entre le niveau mondial et le niveau local. Peu d'autres organisations, voire aucune, ont des réseaux aussi étendus. Il est clair que l'une des priorités de l'OIT est de faire en sorte qu'elles participent plus activement à la campagne contre le travail des enfants dans le cadre d'une stratégie appropriée, mais les meilleurs moyens d'améliorer leur capacité de participer à cette campagne, aux niveaux national et international, sont moins clairs.

378. Dans le cas des syndicats, la discussion sur les moyens de promouvoir leur participation se poursuit. L'expérience acquise sur le terrain a donné naissance à l'idée d'une répartition du travail entre les syndicats de branche et les centrales syndicales nationales auxquelles ils sont affiliés. Les premiers sont bien placés pour combattre certaines formes de travail des enfants dans les domaines qui sont de leur ressort, tandis que les centrales nationales sont les mieux placées pour dialoguer avec l'Etat et les employeurs. Enfin, les fédérations syndicales internationales occupent une position stratégique, qu'il s'agisse d'appuyer les efforts des syndicats nationaux ou d'influencer les débats mondiaux sur le travail des enfants, le développement et les droits de l'homme.

379. Dans le cas des organisations d'employeurs et du secteur privé, l'IPEC continue à appuyer les associations d'employeurs directement et à encourager les entreprises à jouer un rôle partout où c'est possible. Il continuera à encourager les initiatives visant différents secteurs et mettra davantage l'accent sur la responsabilité sociale des entreprises. Le BIT apportera son assistance aux Etats Membres qui souhaitent aider les entreprises nationales à mettre au point des codes de conduite, notamment pour ce qui concerne les moyens d'éliminer le travail des enfants dans la chaîne d'approvisionnement, un appui direct étant apporté à la formation professionnelle.

Sensibilisation au plus haut niveau concernant les cadres mondiaux de développement et de défense des droits de l'homme

380. L'analyse des DSRP et le constat que d'importants rapports et engagements relatifs à la lutte contre la pauvreté et au développement omettent souvent de faire une place suffisante au problème du travail des enfants devraient donner à réfléchir à tous ceux qui participent au mouvement mondial¹. Les efforts de sensibilisation du BIT doivent être mieux ciblés stratégiquement, de telle sorte que le problème du travail des enfants figure dans les principaux cadres de développement, par exemple les OMD et les DSRP, et soit pris en compte par les mécanismes de défense des droits de l'homme. Les exemples d'intégration réussie du problème du travail des enfants dans les DSRP sont de plus en plus nombreux, ce qui est encourageant, mais cette tendance doit se renforcer avec l'appui des institutions financières internationales au niveau mondial.

381. Un exemple que l'on peut citer est celui des tables rondes sur l'élimination du travail des enfants et l'éducation pour tous, organisées lors des réunions annuelles de haut niveau de l'EPT, qui ont permis de franchir une étape décisive dans l'établissement d'un lien entre les deux objectifs. Cette initiative, lancée à New Delhi en 2003, permet à l'UNESCO, au BIT, à l'UNICEF et à la Banque mondiale de se réunir (avec la Marche mondiale) pour discuter de la politique et de la pratique concernant l'intégration des deux problèmes. Encouragé par l'appel du Secrétaire général à la mise en place de cadres interinstitutions plus solides pour la réalisation de l'EPT, le BIT s'emploie à promouvoir la création d'une équipe de travail mondiale sur le travail des enfants et l'éducation.

382. Entre autres mesures, le BIT s'attachera à :

- Inclure un indicateur du travail des enfants dans les systèmes de suivi des OMD, des DSRP et de l'EPT, entre autres cadres de développement.
- Promouvoir l'intégration du problème du travail des enfants dans le manuel FMI/Banque mondiale destiné à aider les pays à élaborer des DSRP².
- Renforcer l'impact, du point de vue des droits de l'homme, des autres cadres d'assistance, bilatéraux et autres, et notamment renforcer les méca-

nismes et instruments de contrôle pour évaluer leur impact sur les droits de l'homme et, plus particulièrement, sur le travail des enfants.

- Préparer un rapport technique et un projet de résolution pour la 18^e Conférence internationale des statisticiens du travail, en 2008, en suggérant une définition statistique du travail des enfants qui pourra être universellement appliquée pour la mesure du phénomène et pour les interventions.
- Renforcer les activités de sensibilisation aux formes de travail des enfants qui comptent parmi les pires mais n'en sont pas moins négligées, par exemple le travail domestique des enfants.
- Faire campagne pour que le problème du travail des enfants figure aux ordres du jour régionaux, par exemple celui de l'UE, sous une forme plus cohérente.
- Promouvoir le dialogue et la collaboration au niveau international:
 - *Système des Nations Unies.* Dans le système des Nations Unies, l'OIT et l'UNICEF sont les deux acteurs internationaux clés pour ce qui touche au travail des enfants et leurs forces complémentaires devraient être mieux exploitées au profit du mouvement mondial. En 1996, les chefs des secrétariats de ces deux organisations ont signé une lettre d'intention pour renforcer leur collaboration. Il a fallu du temps pour que ce partenariat soit opérationnel. L'expérience acquise sur le terrain a montré qu'il existe aussi toutes sortes de possibilités de collaboration avec d'autres organisations, notamment l'UNESCO, le PAM, l'OIM et les institutions financières internationales.
 - *Institutions régionales.* Il y a d'importantes possibilités de développer, avec les banques régionales de développement (par exemple, stratégie de protection adoptée en 2001 par la BASD) ainsi qu'avec l'Union européenne, une position plus cohérente et plus solide concernant le travail des enfants.
 - *ONG internationales.* Certaines des différences portant sur les concepts et les politiques, qui sont apparues entre l'OIT et une partie de la communauté des ONG, résultent de la séparation des activités et de l'absence d'un dialogue régulier. Il faudrait s'attacher

1. Entre autres exemples récents, voir Banque mondiale: *Équité et développement, Rapport sur le développement dans le monde 2006* (Washington, DC, 2006); Commission pour l'Afrique: *Notre intérêt commun* (Londres, 2005); J. Sachs: *The end of poverty: How we can make it happen in our lifetime* (Londres, Penguin Books, 2005). Un exemple contraire nous est fourni dans le document adopté par le Sommet de haut niveau organisé à New York en septembre 2005 qui cite, dans son paragraphe 47, plusieurs des principales préoccupations de l'OIT, notamment les pires formes de travail des enfants.

2. J. Klugman (directeur de publication): *A sourcebook for poverty reduction strategies* (Washington, DC, Banque mondiale, 2002).

à trouver un terrain d'entente et instaurer un dialogue régulier sur le travail des enfants. Ce dialogue devrait aussi viser à définir les bonnes pratiques pour ce qui concerne la participation des enfants.

- *Une conférence internationale pour faire le point.* La Conférence internationale sur le travail des enfants, qui a eu lieu à Oslo en octobre 1997, peu après la Conférence d'Amsterdam, a été la réunion du plus haut niveau jamais organisée sur ce thème. Coparrainée par le gouvernement norvégien, l'OIT et l'UNICEF, elle a rassemblé 350 délégués, dont les ministres de la Coopération, du Travail, des Affaires sociales ou de la Justice de 40 pays, développés ou en développement, ainsi que les dirigeants de syndicats et d'organisations d'employeurs, d'ONG, d'institutions spécialisées des Nations Unies et d'autres organisations multilatérales. Pour évaluer les progrès des efforts internationaux depuis Oslo, il y aurait peut-être lieu d'organiser une réunion de haut niveau du même genre qui contribuerait à refocaliser et redynamiser le mouvement mondial. Elle accorderait une attention particulière à l'intégration de la question de l'élimination du travail des enfants dans les cadres mondiaux mis en place pour l'éducation, le développement et la défense des droits de l'homme, et permettrait d'examiner l'impact de la convention n° 182.

Continuer à intégrer le problème du travail des enfants dans les priorités de l'OIT

383. Le présent rapport montre que, au cours des quatre dernières années, l'intégration de l'abolition effective du travail des enfants dans toutes les activités de l'Organisation a certes fait d'importants progrès mais que des lacunes subsistent. L'existence d'un programme spécifique d'une telle échelle peut paradoxalement jouer contre cette intégration.

384. Le problème du travail des enfants est un bon point de départ pour l'Agenda du travail décent. Des exemples d'une meilleure intégration de ce problème dans les activités du BIT sont observables au niveau national (par exemple, en Indonésie) et au siège (par exemple, élaboration en commun de directives indiquant comment utiliser les différentes composantes de l'expertise du BIT pour s'attaquer au problème du travail des enfants). Différentes manières de promouvoir cette intégration sont suggérées ci-après.

Programmes de promotion du travail décent par pays

385. Les programmes de promotion du travail décent par pays seront le principal moyen d'action du BIT au niveau national au cours des années à venir. C'est donc principalement par ce biais qu'il faut s'efforcer d'intégrer le problème du travail des enfants dans les grandes priorités de l'OIT. A cette fin, le BIT devra essentiellement agir sur deux fronts. Premièrement, l'IPEC devra analyser plus activement les liens conceptuels entre le travail des enfants et d'autres questions – éducation, pauvreté, emploi des jeunes – selon l'approche fondée sur le cycle de vie, adoptée dans l'Agenda du travail décent. Le travail des enfants est considéré comme un bon point de départ mais on sait mal comment les projets de l'IPEC peuvent aider à mettre en place un agenda national du travail décent. Des stratégies et des formules de conception des projets, faisant davantage intervenir d'autres activités du BIT, sont nécessaires pour que l'on puisse lancer des propositions de projet basées sur les projets relatifs à l'abolition du travail des enfants. Il faudrait élaborer et diffuser de nouvelles conceptions qui établissent des stratégies d'entrée claires pour les autres secteurs du BIT. Deuxièmement, du point de vue opérationnel, l'IPEC devra examiner les modalités de sa coopération technique et du financement par les donateurs en vue de faciliter l'intégration et les synergies avec les programmes de promotion du travail décent par pays. La décentralisation du contrôle et de la gestion des projets relatifs à l'abolition du travail des enfants permet de mieux intégrer l'éradication du travail des enfants dans le cadre de développement de chaque pays. La programmation du travail décent par pays rendra encore plus importante l'intégration des programmes dans d'autres programmes techniques et dans les avis donnés au niveau national.

Emploi des jeunes

386. Un programme de travail détaillé sur les liens entre le travail des enfants et l'emploi des jeunes devrait être élaboré pour donner suite à la résolution adoptée en 2005 par la Conférence.

***Intégration des résultats des activités
de contrôle de l'OIT dans l'agenda
de la coopération technique***

387. Comme on l'a vu dans la partie I du rapport, le travail des organes de contrôle de l'OIT – et surtout de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations – donne une vue d'ensemble instructive des domaines dans lesquels les

Etats Membres sont très actifs et de ceux où il faut redoubler d'efforts. Cela devrait guider les pays dans le choix de leurs priorités et cela devrait aussi orienter les activités de coopération technique de l'Organisation. Pour une meilleure cohérence entre coopération technique et action normative concernant le travail des enfants, des exercices réguliers de coordination auxquels participeront les parties du Bureau qui sont actives dans ces deux domaines seront organisés.

Récapitulatif

388. L'action entreprise par le BIT en vue de l'élimination du travail des enfants s'est intensifiée au cours des quatre dernières années, c'est-à-dire depuis la parution du premier rapport global sur le sujet, et des progrès importants ont été réalisés. Au cours des quatre années à venir, le BIT devra adopter une approche plus focalisée et plus stratégique en tant que

catalyseur afin de redynamiser l'alliance mondiale à l'appui des efforts nationaux contre le travail des enfants. Cette nouvelle orientation lui permettra de contribuer plus efficacement aux activités dont l'objectif est que le travail des enfants ne soit plus un jour qu'un mauvais souvenir.

