

Les droits fondamentaux au travail: état des lieux et perspectives

**Education ouvrière 2001/1
Numéro 122**

Sommaire

Editorial	V
La Déclaration de l'OIT et les mécanismes de contrôle	
<i>Normes fondamentales: un seuil minimal pour tous les pays,</i> par William Brett	1
<i>Pertinence des droits et principes fondamentaux et dynamique des normes internationales du travail,</i> par Jean-Claude Javillier	5
<i>Droits fondamentaux au travail: un rôle accru pour les syndicats,</i> par Monique Cloutier	9
<i>Déclaration et coopération technique: l'exemple de l'Afrique francophone,</i> par Jean-Pierre Delhoménie	15
<i>Le Comité de la liberté syndicale de l'OIT,</i> par Bernard Gernigon	19
<i>Combattre la discrimination à l'aide de la Déclaration de l'OIT,</i> par Amrita Sietaram	24
Etat des lieux des droits fondamentaux dans le monde	
<i>Les droits syndicaux à l'aube du millénaire: le tour du monde en 140 pays,</i> par Janek Kuczkiewicz	31
<i>Les normes fondamentales du travail dans les zones franches d'exportation,</i> par Claude Kwaku Akpokavie	37
<i>Quand privatisation rime avec exploitation: le travail pénitentiaire dans les entreprises privatisées,</i> par Colin Fenwick	43
<i>Un consensus mondial pour un coup fatal aux pires formes de travail des enfants?,</i> par Samuel Grumiau	50
Le défi de l'avenir	
<i>La clause sociale: un débat inachevé,</i> par Jean-Louis Validire	55
<i>Amener la mondialisation à travailler en faveur des gens,</i> par James Howard	59
<i>Promouvoir les normes fondamentales du travail: une priorité pour le BIT,</i> par Kari Tapiola	66
Annexe 1: Déclaration de l'OIT relative aux principes et aux droits fondamentaux au travail	71
Annexe 2: Suivi de la Déclaration	73
	III

Editorial

Trois ans après l'adoption de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et de son suivi lors de la 86^e session de la Conférence internationale du Travail, il nous est apparu utile de tenter de dresser un premier bilan de l'état de la situation en ce qui concerne les normes fondamentales du travail. Il ne s'agit pas, bien sûr, d'un bilan définitif. Mais l'analyse des tendances, des succès et des difficultés devra, à ce stade, nous permettre de mesurer le travail qui reste à accomplir. Tel est l'objectif de ce numéro d'*Education ouvrière* pour lequel nous avons fait appel aux spécialistes des départements concernés du Bureau international du Travail, y compris nos collègues du Bureau des activités pour les travailleurs.

Il ne fait aucun doute que l'adoption de la Déclaration et de son suivi a posé un nouveau et important jalon dans l'action du BIT pour promouvoir la réalisation, partout dans le monde, des normes fondamentales du travail. Elle agit, en effet, à un double niveau, comme l'ont fait remarquer les auteurs participant à cette édition d'*Education ouvrière*. Tout d'abord, elle reconnaît que tous les Etats Membres ont l'obligation de respecter «de bonne foi et conformément à la Constitution de l'OIT» les principes relatifs aux droits fondamentaux au travail. Cela s'applique à la liberté syndicale et au droit de négociation collective, à l'interdiction du travail forcé et du travail des enfants, à l'égalité de rémunération entre hommes et femmes et à l'interdiction de la discrimination dans l'emploi.

Ensuite, les mécanismes de suivi de la Déclaration prévoient la production de rapports sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des principes consacrés par les conventions correspondantes de l'OIT par les Etats Membres qui ne les ont pas ratifiées. Il est donc important que les organisations syndicales jouent un rôle actif dans ce suivi afin de veiller à ce que leurs commentaires et opinions soient pris en compte lors de l'examen de la situation dans leurs pays respectifs. A cet égard, il est bon de rappeler que le Bureau des activités pour les travailleurs a produit un guide spécial d'éducation ouvrière afin d'aider les syndicats à utiliser de manière optimale la Déclaration et son suivi¹.

Sur un plan positif, la promotion de la Déclaration a déjà permis une augmentation notable du nombre de ratifications des conventions fondamentales. Sur 176 Etats Membres, 175 ont déjà ratifié au moins un des instruments repris dans la Déclaration et, grâce aux efforts déployés depuis son adoption en 1998, le nombre de pays les ayant ratifiés tous est passé à 47. Cela signifie que, au-delà de s'engager à en respecter les principes, ces Etats acceptent de se soumettre à l'examen des organes de contrôle de l'OIT quant à l'application effective de ces conventions. Le rôle des mécanismes de contrôle de l'OIT demeure donc primordial dans l'activité normative de l'Organisation. De plus, les deux premiers rapports globaux publiés dans le cadre du suivi de la Déclaration ont débouché sur

le lancement d'importants programmes d'action pour encourager et assister les pays Membres à honorer leurs obligations.

A la lecture de cette édition d'*Education ouvrière*, force est cependant de constater qu'un long chemin reste à parcourir. Personne ne pensait bien sûr que les violations des droits fondamentaux des travailleurs et travailleuses disparaîtraient d'un seul trait de plume. Mais le nombre grandissant de violations est, et doit être, une source de profonde préoccupation. Et cela non seulement pour le groupe des travailleurs de l'OIT mais pour l'ensemble de ses mandants. Les attaques contre les organisations syndicales ou les syndicalistes, la persistance de niveaux intolérables de travail des enfants, de travail forcé et de discrimination dans l'emploi représentent une menace pour la stabilité économique et sociale et pour la paix. Elles dressent des obstacles majeurs à la réalisation de progrès dans tous les domaines liés au travail.

Tout en utilisant pleinement les possibilités qu'offrent la Déclaration et son suivi, les organisations syndicales ont également choisi d'explorer d'autres voies pour promouvoir les droits fondamentaux au travail. Le 9 novembre 2001, les syndicats participeront à «une journée d'action mondiale» à l'appel de la Confédération internationale des syndicats libres. Cette journée d'action aura lieu pendant la Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce à Doha (Qatar) et aura pour thème «Une mondialisation au service des gens». Le congrès de la Confédération mondiale du travail, qui s'est tenu fin octobre 2001, devait examiner, quant à lui, des propositions en vue d'assurer une meilleure gouvernance mondiale de l'économie globalisée.

Le respect des principes et droits fondamentaux au travail présente en effet un défi pour la communauté internationale. Il consiste à doter le processus de mondialisation d'un visage humain permettant aux travailleuses et travailleurs des pays en développement, en transition ou industrialisés d'en bénéficier pleinement et équitablement.

L'OIT est bien placée pour contribuer à relever ce défi. Elle parle au nom des gouvernements mais aussi des organisations d'employeurs et des organisations de travailleurs du monde entier. C'est-à-dire des acteurs clés dans les domaines politique, économique et social. Il n'est donc pas surprenant de constater qu'elle est, en ce moment, l'unique forum international où est débattue la question des dimensions sociales de la mondialisation. Au mois de novembre, le Conseil d'administration examinera d'ailleurs une proposition du Directeur général visant à mettre sur pied une Commission mondiale composée de personnalités éminentes et chargée de produire un rapport sur le sujet.

Avec les mécanismes de contrôle existants, la Déclaration et son suivi ont sans aucun doute permis d'accroître la visibilité de l'OIT dans les débats actuels sur la mondialisation. En utilisant pleinement ces instruments,

en particulier au moyen du système des rapports, les organisations syndicales contribueront à réaffirmer le rôle moteur de l'OIT et son autorité alors qu'elle cherche à encourager d'autres organisations internationales à soutenir ses efforts dans la promotion des principes et droits fondamentaux au travail.

La Déclaration de l'OIT et ses mécanismes de contrôle ne prétendent pas se substituer à l'action des organisations syndicales. Ce sont néanmoins de puissants instruments dans la poursuite de l'objectif commun de promouvoir le développement et la justice sociale fondés sur le respect de normes sociales universelles.

Manuel Simón Velasco
Directeur
Bureau des activités pour les travailleurs (BIT)

Note

¹ BIT: *La Déclaration de principes de l'OIT: un nouvel instrument pour promouvoir les droits fondamentaux*, guide d'éducation ouvrière préparé par Monique Cloutier, Bureau des activités pour les travailleurs, Genève, 2000 (ce document est disponible en anglais, arabe, français, espagnol, portugais et russe).

Normes fondamentales: un seuil minimal pour tous les pays

Les procédures de suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et les organes de contrôle de l'Organisation doivent travailler en tandem pour réaliser les objectifs que l'OIT s'est fixés dans sa Constitution.

William Brett

Président du groupe des travailleurs
Vice-président du Conseil d'administration du BIT

Lorsque l'Organisation internationale du Travail adopta, en 1998, sa Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, le groupe des travailleurs et, en fait, la plupart des délégués gouvernementaux, employeurs et travailleurs qui participaient à cette 86^e session de la Conférence internationale du Travail ont considéré que cette décision était, à plus d'un égard, «historique». Ils avaient totalement raison. Comme l'a déclaré à l'époque le Secrétaire général de la Confédération internationale des syndicats libres (CISL), M. Bill Jordan, la Déclaration et son suivi devraient contribuer à donner plus de mordant à l'OIT dans ses efforts visant à doter le processus de mondialisation d'un visage humain et d'une dimension sociale qui font cruellement défaut.

La Déclaration indique clairement que tous les Etats Membres de l'OIT ont l'obligation, du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, de «respecter, promouvoir et réaliser» les principes concernant les droits fondamentaux au travail à savoir: la liberté syndicale et la reconnaissance effective du droit de négociation collective, l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire, l'abolition effective du travail des enfants et l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession. Et ce, qu'ils aient ou non ratifié les conventions pertinentes.

La Déclaration reconnaît également l'obligation qui incombe à l'OIT d'aider ses Membres de façon à atteindre ces objectifs, entre autres, en encourageant d'autres organisations internationales à soutenir ses efforts.

Au moment de l'adoption de ce texte, j'ai déclaré, parlant au nom du groupe des travailleurs, que «l'histoire dira si nous sommes capables d'utiliser la Déclaration et son suivi à bon escient, ce qui suppose une volonté politique dont tous n'ont pas fait preuve au cours du débat». Ce n'est un secret pour personne que pour certains l'adoption de la Déclaration était perçue comme un moyen de confiner le débat sur les normes fondamentales du travail à l'OIT au moment où la pression était forte (elle l'est d'ailleurs toujours) pour promouvoir le respect des droits sociaux dans d'autres forums internationaux, en particulier dans les institutions financières et commerciales internationales. D'autres pourraient avoir conclu (hâtivement) que la Déclaration établirait en quelque sorte une dispense de ratification des conventions, un moyen d'affaiblir le rôle essentiel des mécanismes de contrôle de l'OIT ou encore de limiter les possibilités pour l'Organisation d'adopter de nouvelles normes.

Soyons clairs. La Déclaration et son suivi doivent être considérés comme un outil puissant, certes, mais complémentaire,

pour réaliser le respect des principes et droits fondamentaux au travail dans tous les pays, et donc pour améliorer les conditions de vie et de travail des travailleurs et travailleuses et de leurs familles partout dans le monde.

La résistance initiale à l'adoption de la Déclaration était aussi basée sur la crainte, réelle mais sans fondement, de voir des éléments de cet instrument utilisés à des fins protectionnistes. Alors que le groupe des travailleurs s'est opposé à toute formulation visant à exclure les questions commerciales du mandat de l'OIT, la Déclaration stipule que celle-ci ne pourra servir à des fins commerciales protectionnistes. Cela devra, espérons-le, rassurer ceux et celles qui ont exprimé cette préoccupation.

Cela dit, demander à être membre d'un syndicat, et, pour un syndicat, négocier au nom des travailleurs et travailleuses, n'est pas synonyme de protectionnisme; vouloir mettre un terme au travail des enfants n'est pas synonyme de protectionnisme; vouloir supprimer la discrimination sur les lieux de travail n'est pas synonyme de protectionnisme; appeler à l'abolition du travail forcé ou obligatoire n'est pas synonyme de protectionnisme. En revanche, priver les travailleurs de ces droits au nom de l'avantage comparatif, cela oui, c'est du protectionnisme. En fait, la Déclaration représente une arme contre le protectionnisme car elle vise ceux ou celles qui cherchaient à tirer un avantage commercial de la violation des droits fondamentaux des travailleurs. Malheureusement, ils restent encore fort nombreux.

Les différentes contributions à ce numéro d'*Education ouvrière* confirment l'accroissement du nombre de violations des droits syndicaux fondamentaux. Un rapport publié tout récemment par la CISL montre que le nombre de syndicalistes assassinés dans le cadre de leurs activités a encore augmenté en 2000 par rapport à l'année précédente. Le travail des enfants affecte encore plus de 200 millions de filles et de garçons privés d'enfance et d'éducation. Les zones franches d'exportation prolifèrent un peu partout dans le monde,

multipliant le nombre de travailleurs, souvent de jeunes travailleuses, confinés dans des espaces de non-droit en matière de travail. La discrimination dans l'emploi est toujours généralisée, et la privatisation des prisons a pour effet d'augmenter le nombre de personnes victimes du travail forcé ou obligatoire. Les deux premiers rapports globaux publiés en 2000 et 2001 en vertu du suivi de la Déclaration, portant respectivement sur la liberté syndicale et le travail forcé, montrent, eux aussi, qu'un long chemin reste à parcourir pour obtenir la jouissance de ces droits partout dans le monde.

En adoptant la Déclaration en 1998, le groupe des travailleurs de l'OIT et la plupart des délégués ont reconnu que les violations ne disparaîtraient pas d'un trait de plume, même apposé au bas d'un document si important. Le mérite de la Déclaration est, à tout le moins, qu'elle devra agir comme un puissant projecteur qui nous permettra d'illuminer des zones restées, jusqu'ici, obscures. Et cette illumination devra permettre d'orienter l'assistance technique là où elle s'avère le plus nécessaire pour améliorer les choses.

Il y a cependant trois éléments importants à garder à l'esprit lorsque l'on évalue la portée de la Déclaration. Tout d'abord, les objectifs de ce document ne doivent pas être perçus comme limitant la capacité de persuasion morale de l'OIT à ses seuls Membres. En votant en faveur de la Déclaration, le groupe des travailleurs a voulu accroître l'autorité de la seule organisation du système des Nations Unies dans laquelle le monde du travail a un apport direct. Cela veut dire que toute action visant à promouvoir une approche cohérente et concertée de la communauté internationale face à la mondialisation implique que les normes internationales du travail soient inscrites à l'ordre du jour de toutes les institutions dont les politiques et les actions affectent les travailleurs et leurs conditions de travail. En d'autres termes, les gouvernements ne devraient pas pouvoir adopter un discours à l'OIT et tenir un langage différent dans d'autres institutions comme l'Organisation mondiale du commerce

(OMC), la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international. En ce moment, et c'est tout à l'honneur de l'OIT, notre Organisation est le seul lieu où, sur le plan mondial, les questions concernant les dimensions sociales de la mondialisation sont débattues. La récente initiative du Directeur général de mettre sur pied une Commission mondiale composée de personnalités éminentes en vue de la préparation d'un rapport spécial sur ce sujet et la proposition d'utiliser l'actuel Groupe de travail sur les dimensions sociales de la mondialisation comme un forum permanent d'échange de points de vue et de dialogue devraient permettre d'asseoir l'autorité de l'OIT et son rôle moteur sur les questions sociales au sein du système des Nations Unies et au-delà. Comme l'a déclaré, lors de la Conférence de 1998, mon collègue Marc Blondel, délégué des travailleurs pour la France, «je me permets de rêver aux jours où, lors des délibérations et des déclarations de l'OMC, nous trouverons une note de fin de page où on indiquera que lesdites délibérations et déclarations ne peuvent avoir d'effets sur les normes internationales du travail». La mondialisation impose une réponse concertée qui intègre les préoccupations du monde du travail pour le respect des droits fondamentaux des travailleurs.

Une autre condition essentielle au succès de la Déclaration et de son suivi réside dans le renforcement des mécanismes de contrôle de l'application des normes internationales du travail. À côté de la Déclaration, les organes de contrôle, la Commission de la Conférence sur l'application des conventions et recommandations et le Comité de la liberté syndicale, qui célèbre cette année son cinquantième anniversaire, ont toujours joué un rôle vital pour promouvoir le respect des droits au travail dans le monde. Leur contribution au rétablissement de la démocratie dans des pays comme l'Afrique du Sud, le Chili, l'Espagne, l'Indonésie, le Nigéria, la Pologne ou le Portugal ne forme que la partie la plus visible d'un palmarès extraordinaire de réalisations dans la poursuite des objectifs de l'OIT. S'ils n'existaient

pas, il faudrait les inventer. Aujourd'hui, ces organes ont besoin d'appui et de renforcement face aux effets collatéraux désastreux de la mondialisation sur la vie des travailleurs et travailleuses. La Déclaration est donc un outil supplémentaire. Elle ne peut pas se substituer à ces organes. Les procédures de suivi de la Déclaration et les organes de contrôle doivent donc travailler en tandem pour réaliser les objectifs que l'OIT s'est fixés dans sa Constitution.

Troisièmement, la notion même de droits fondamentaux n'implique pas que les autres normes internationales du travail soient reléguées au second plan. Ces droits sont considérés comme fondamentaux dans le sens où sans eux aucun progrès ne peut être réalisé dans le respect des autres normes internationales du travail. Quelles seraient les chances de voir appliquer les normes sur la protection sociale, la protection de la maternité, sur les travailleurs migrants, sur la santé et la sécurité au travail ou sur la prévention des accidents industriels si au préalable les travailleurs n'avaient pas le droit de former des syndicats et de négocier? Quelles seraient les chances de voir s'améliorer les conditions de travail des femmes si la discrimination dans l'emploi restait tolérée? Quelles seraient les chances de promouvoir réellement l'emploi si l'on permet au travail des enfants de se perpétuer?

Les droits fondamentaux des travailleurs sont l'élément vital et la raison d'être de notre Organisation et le groupe des travailleurs s'opposera à toute tentative d'affaiblir ou de diluer la portée du système de contrôle de l'OIT.

Les principes et droits fondamentaux au travail représentent à la fois une fin et un moyen. Une fin, car il s'agit de droits de l'homme au travail et qu'à ce titre ils doivent être partout respectés. Un moyen, parce que la jouissance de ces droits est le chemin le plus sûr pour réaliser des progrès pour tous et pour toutes dans tous les domaines afférents au travail.

Au seuil de ce troisième millénaire, la mondialisation croissante de l'économie rend encore plus urgente la mission de

l'OIT, qui est d'établir et de promouvoir à l'échelle mondiale une réglementation sociale minimale sans laquelle il ne peut exister de développement durable, de stabilité économique et sociale, de paix ni de justice sociale.

Intégrer les normes du travail dans l'agenda de la mondialisation ne doit pas

être perçu comme un problème. Il s'agit en fait d'une composante essentielle de toute solution. Plus vite cette vision sera comprise par les tenants du capitalisme libéral, mieux ce sera. Les événements de Seattle, de Genève, de Prague et, plus récemment, de Gênes leur ont d'ailleurs adressé des signaux on ne peut plus clairs.

Pertinence des droits et principes fondamentaux et dynamique des normes internationales du travail

L'action normative, au plan national comme international, doit être cohérente et ardente, diversifiée et adaptée. Elle est aussi un perpétuel recommencement, un déterminant combat pour les libertés dont le plein exercice conditionne l'Etat de droit.

Jean-Claude Javillier

Directeur du Département des normes
internationales du travail
Bureau international du Travail

Le droit est un tout. Et il doit être pertinent et cohérent. Les normes juridiques sont destinées à apporter des solutions concrètes et adaptées aux problèmes quotidiens auxquels sont confrontés les citoyennes et les citoyens. Le droit international du travail doit ainsi contribuer à une protection efficace des travailleurs et de leurs organisations. Il doit garantir un travail décent, ce dans les contextes économiques comme sociaux les plus divers. Telle est bien la conscience sociale qu'exprime la voix de l'Organisation internationale du Travail, hier comme aujourd'hui, aux temps de la guerre froide comme de la mondialisation. Et les normes internationales du travail sont une traduction de ces exigences. Elles en sont l'instrument sinon privilégié, du moins indispensable. Toute norme juridique puise sa force dans son enracinement en de véritables convictions et croyances communes. Pour l'OIT, elles ne peuvent être qu'universelles.

Disons-le dès l'abord, de ces principes, comme des normes internationales, nous avons tout lieu d'être fiers. Nous n'avons aucune raison de douter de leur pertinence. L'œuvre entreprise dès la fin de la première guerre mondiale, sans cesse poursuivie et renforcée depuis la fin de la seconde guerre mondiale, est toujours à approfondir, à renouveler, à faire connaître et partager. De même faut-il avec ardeur

œuvrer pour une concrète et permanente articulation entre toutes les normes. De la complémentarité des normes et des mécanismes développés pour en favoriser l'application naît cette toute particulière dynamique du droit international du travail. Même si des critiques peuvent tout naturellement être adressées à ce dernier, et des progrès être réalisés singulièrement dans les années qui viennent, cette dynamique unique dans le système normatif international finit par triompher de tous les scepticismes. Mais, pour ce faciliter, il faut s'attacher à l'essentiel, œuvrer pour une créativité, faire preuve d'une incessante détermination et pédagogie dans l'ordre international comme national.

La période présente est de ce point de vue riche d'enseignements. Elle nous permet en effet de mesurer combien les principes fondamentaux n'ont jamais perdu leur pertinence. Il est heureux que cette pertinence ait été encore récemment soulignée par les mandants. De même faut-il relever combien de tels principes sont étroitement liés à d'autres normes, plus limitées, plus techniques, mais tout aussi essentielles. Il ne faut pas s'en étonner, car il n'est de corps juridique qui n'ait un cœur, des membres, des vaisseaux, des cellules. Et, par-delà le corps, c'est sans doute aussi d'une âme qu'il faut parler, d'un esprit, d'un souffle du droit international

du travail. Toute éducation, et bien évidemment ouvrière, tend non seulement à analyser les instruments, les techniques, mais aussi, et peut-être avant tout, à restituer ces essentielles aspirations du travailleur et, plus généralement, de tout être humain, que traduisent les normes internationales du travail.

Nous sommes ainsi, toutes et tous, mobilisés pour que soient connus, appréciés, mis en œuvre, ces principes et ces normes. Et, pour contribuer à une telle réussite, profitable à toutes et tous, et non seulement aux travailleurs et travailleuses, mais aussi aux employeurs et aux gouvernements, il nous faut sans cesse convaincre de la pertinence de ces principes fondamentaux et de la complémentarité des normes internationales du travail. Nous y sommes nécessairement incités par ces grands bouleversements singulièrement économiques, comme technologiques, que connaît le monde à l'aube d'un nouveau millénaire.

Car ces changements sont autant de défis que d'opportunités. Il s'agit d'une sorte de retour aux sources historiques des normes internationales du travail. De ce point de vue la relecture des ouvrages du siècle précédent, en droit du travail comme de la sécurité sociale, nous permet de prendre la mesure de la permanence de certains débats et aussi de la nécessaire adaptation des normes aux situations politiques et économiques et bien sûr sociales. L'action normative, au plan national comme international, doit être cohérente et ardente, diversifiée et adaptée. Elle est aussi un perpétuel recommencement, un déterminant combat pour les libertés dont le plein exercice conditionne l'Etat de droit.

Ne cédon jamais à la tentation de découragement, sous la pression notamment de quelques propos désabusés, singulièrement à propos du droit international du travail, d'où qu'ils viennent. Ne convient-il pas, tout au contraire, de constater une nette progression de l'Etat de droit au plan mondial, un frappant appel au domaine juridique pour des questions qui, jusqu'il y a peu, relevaient de l'arbitraire et de la violence. Le siècle précédent – accompa-

gné de tant violences et de crimes contre l'humanité – a heureusement pris fin avec un certain renouveau du droit international, singulièrement pénal.

Pertinence et complémentarité

La ratification universelle des conventions fondamentales n'est pas atteinte. Certes, notamment depuis la campagne de ratification lancée par le Directeur général en 1995, des progrès ont été incontestablement réalisés. Pour aller plus avant, d'un pas politique décidé, les mandants ont su saisir une opportunité en 1998. Celle de proclamer, sans ambiguïté aucune, l'actualité comme la pertinence universelle des principes et droits fondamentaux au travail. La conjoncture économique comme sociale et internationale demande en effet que soient, de nouveau et avec force, promus et respectés de bonne foi par tous les Etats Membres de l'Organisation les principes que mettent en œuvre les conventions fondamentales. Sont expressément visés la liberté syndicale, l'interdiction du travail forcé, la protection contre la discrimination, enfin, le travail des enfants.

Aux droits et principes fondamentaux, le juriste doit toujours donner un contenu. Car ce ne sont pas seulement des étoiles dans les cieux normatifs. Ce sont des droits et obligations que l'on entend mettre en œuvre, qui sont à trouver dans les normes internationales du travail, et singulièrement les conventions et recommandations. En 1998, ce sont ainsi huit normes fondamentales portant sur quatre thèmes, dont la pertinence comme l'actualité ne sont plus à démontrer, qui ont été placées au centre du droit international du travail. Nul ne s'étonnera d'y trouver la liberté syndicale (conventions n^{os} 87 et 98), le travail forcé (conventions n^{os} 29 et 105), la discrimination (conventions n^{os} 100 et 111), et encore le travail des enfants (conventions n^{os} 138 et 182). Il s'agit, encore et toujours, de promouvoir la liberté (syndicale), de lutter contre les discriminations (de toutes sortes), d'éradiquer le travail forcé comme le travail des enfants.

Mais, ainsi que le souligne fort utilement William Brett, président du groupe des travailleurs, dans le présent ouvrage (voir page 3), la complémentarité des instruments, et plus généralement de toutes les normes, doit être soulignée. Le propos d'une Déclaration adoptée en 1998 n'a pas pu être, et ne saurait jamais être dans l'avenir, de fragiliser les autres normes, pas plus que le système de contrôle de l'application de l'ensemble des normes bien évidemment. Elle est tout au contraire un instrument précieux sur le chemin de la ratification des normes internationales du travail ci-dessus mentionnées. On devine toute la synergie qui ne manque pas d'en résulter dans la pratique, et dont le département des normes peut témoigner, qu'il s'agisse par exemple de la mise en œuvre de la liberté syndicale ou encore de la lutte contre le travail forcé.

En outre, on se gardera toujours de considérer que seules doivent retenir désormais l'attention les conventions qui traitent de ces droits et principes fondamentaux, car le juriste du travail, comme le sociologue des relations professionnelles, sait d'expérience le fort lien qui existe entre toutes les normes y relatives.

Chaque norme, la plus petite ou encore la plus technique soit-elle, a de l'importance. L'entier édifice juridique repose non seulement sur ces piliers que sont les droits et principes fondamentaux, mais sur un socle essentiel. Point de travail décent, dont Juan Somavia, Directeur général du Bureau international du Travail, s'est fait l'avocat si ardent et convaincant, sans que soient prises en compte ces normes dans les domaines les plus divers¹. Qu'il suffise de citer ces normes relatives à l'hygiène et à la sécurité, au salaire, à l'inspection du travail, ou encore à la sécurité sociale. Que pourraient bien signifier pour les travailleurs des droits et principes généraux qui ne se traduiraient pas par des protections minima en matière de conditions d'emploi et de travail?

Particularisme et dynamique

Qu'il s'agisse de la Déclaration de 1998 ou des conventions internationales du travail, un particularisme et une dynamique communs ne peuvent manquer de frapper. Elles sont toutes façonnées et nourries de tripartisme. Il n'est de norme non plus que d'institution du droit international du travail qui ne puissent être comprises sans ce dernier. Dans sa genèse comme dans son fonctionnement, chacun – employeur, travailleur comme gouvernement – ne peut œuvrer seul. Trois clés sont indispensables pour ouvrir toute porte normative. Un tel particularisme doit être sans cesse souligné. Car, s'il ne fonctionne pas de façon satisfaisante, c'est l'ensemble qui se trouve bel et bien menacé. Et, s'il existe bien une dynamique du tripartisme, c'est alors un formidable élan normatif d'ensemble qui se produit.

Ainsi en est-il tout particulièrement des mécanismes de contrôle de l'application des droits et principes fondamentaux comme des normes internationales du travail. De façon constante, une intervention des travailleurs est toujours indispensable. Chaque année, dans la partie générale de son rapport, la Commission d'experts relève les commentaires faits par les organisations syndicales concernées, mais une plus grande participation ne pourrait être que bénéfique pour le système de contrôle.

De la participation effective de ces organisations syndicales dépend l'efficacité même de la procédure de contrôle, et plus généralement la pleine application des normes internationales du travail. Les informations, les commentaires faits par les travailleurs à l'occasion des rapports, qu'il s'agisse du suivi de la Déclaration ou du contrôle de l'application des conventions internationales du travail, sont déterminants. Par une telle participation directe sont grandement diminués les risques d'un traitement par trop bureaucratique et grandement inefficace des rapports.

Mais l'intervention des travailleurs ne saurait être envisagée dans le seul cadre des procédures de suivi et de contrôle. Le

tripartisme, au niveau national comme international, doit contribuer efficacement à la solution des questions, et singulièrement celles relatives à l'application dans l'ordre interne des droits et principes fondamentaux comme des conventions ratifiées par les Etats. C'est bien par un tel dialogue social, parfois même institutionnalisé, que des progrès normatifs sensibles ont pu être faits. Nul doute qu'il existe une étroite dépendance entre effectivité et efficacité du droit international du travail et système national de relations professionnelles. Dit autrement, tout progrès dans le développement du dialogue social a une force d'entraînement sur l'application des droits et principes fondamentaux, comme des normes internationales du travail. De façon permanente, et aussi très pratique, il peut être constaté combien l'action du Bureau international du Travail dépend, dans sa pertinence comme dans son intensité, de la pleine reconnaissance et mise en œuvre des techniques du dialogue social tripartite.

L'avenir dira en outre si le tripartisme peut jouer un rôle plus déterminant encore dans le contrôle de l'application des normes, par la mise en œuvre de quelques procédures innovantes et aussi sérieusement encadrées.

Et, puisqu'il n'est de vie sans projection dans l'avenir, qu'il soit permis d'attirer l'attention de chacune et chacun sur l'importance d'une reconsidération de la «part» du droit pour une meilleure protection des travailleurs, et de son «lien» avec la nécessaire promotion des entreprises et des emplois sans lesquels le droit du travail comme de la sécurité sociale peut bien rester lettre grandement morte. Il est dès à présent parlé, dans les documents adoptés par le Conseil d'administration, de «politique intégrée». Voici qui concerne bien évidemment les juristes, au plan international comme national. Le propos est de bon sens, puisqu'il s'agit de contribuer par des techniques diverses, et pas seulement normatives, à une meilleure et plus complète application des normes internationales du travail. Voici le Bureau international du

Travail convié à envisager ces dernières d'un point de vue plus global et critique. Critique voulant bien sûr dire soucieux de leur compréhension et mise en œuvre en prenant en compte la complexité des situations singulièrement techniques. L'hygiène et la sécurité sera la première expérience d'une telle mise en perspective des normes internationales du travail.

De tout ce qui vient d'être dit sur les droits et principes fondamentaux, comme sur les normes internationales du travail, on retiendra que pertinence rime avec dynamique. On retiendra que, à l'aube d'un nouveau millénaire, nous sommes toutes et tous conviés à impulser un nouveau et profond mouvement normatif.

Ainsi que le souligne avec tant de force Juan Somavia dans ses rapports et interventions, l'objectif est clair: «Reinvigorating the ILO's contribution» (Revigorer l'action de l'OIT)². La Déclaration de 1998 est aussi une étape d'importance. Elle ne saurait constituer la remise en cause d'un système normatif auquel les mandants se montrent si attachés. Il s'agit d'une étape dans la dynamique du droit international du travail. Promotion des droits et principes fondamentaux va de pair avec application des normes internationales du travail.

La permanente articulation entre les normes internationales du travail demeure une œuvre permanente à laquelle travailleurs comme employeurs et gouvernements doivent participer avec ardeur et constance. Il nous faut en effet tout faire pour promouvoir les opportunités pour un travail décent, en faveur de toutes et tous. Le droit international du travail y trouve toute sa grandeur.

Notes

¹ Avec cette toute simple définition: «Decent work means work which is carried out in conditions of freedom, equity, security and human dignity» (Le travail décent signifie un travail effectué dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité humaine), dans BIT: *Perspective on Decent Work: Statements by the ILO Director-General*, Genève, 2000.

² BIT: *Perspective on Decent Work: Statements by the ILO Director-General*, Genève, 2000.

Droits fondamentaux au travail: un rôle accru pour les syndicats

La nouvelle donne de la mondialisation et de l'essor des technologies de la communication a conduit l'OIT à se doter de nouveaux instruments pour promouvoir le respect des droits fondamentaux au travail. Les syndicats ont contribué à cette évolution. Ils doivent aujourd'hui s'impliquer davantage dans l'utilisation des mécanismes de suivi qu'offre l'Organisation.

Monique Cloutier

Bureau des activités pour les travailleurs
Bureau international du Travail

Depuis toujours, les droits fondamentaux ont occupé une place prépondérante dans les actions qui visent à améliorer le sort des travailleurs et des travailleuses. Ces droits se retrouvent dans les conventions qui concernent la liberté syndicale, l'interdiction du travail forcé, la protection contre la discrimination et le travail des enfants¹.

Lorsque, en 1994, l'Organisation internationale du Travail (OIT) fêta son 75^e anniversaire, le Directeur général saisit l'occasion pour dresser, dans son rapport soumis à la Conférence internationale du Travail, un bilan concernant les droits fondamentaux des travailleurs et des travailleuses. Dresser un bilan, c'était aussi, à la lumière des résultats, proposer des choix pour le futur en gardant le cap sur l'idéal à atteindre: une meilleure justice sociale.

De profonds bouleversements secouaient à l'époque le monde du travail. L'accélération de la mondialisation de l'économie et les changements technologiques exigeaient une nouvelle approche dans la manière d'appréhender la défense et le respect des droits fondamentaux des travailleurs et travailleuses. Il fallait trouver les moyens de renforcer ces droits alors que libéralisation économique et concurrence accrue sur les marchés internationaux conduisaient certains à vouloir les revoir à la baisse. Cette nouvelle approche dans la promotion des droits fondamen-

taux au travail s'est traduite dans un premier temps par le lancement d'une vaste campagne de ratification des conventions fondamentales, qui étaient au nombre de 7 à ce moment-là puisque la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants n'a été adoptée qu'en 1999.

Lancée en 1995 par le Directeur général, cette campagne en faveur de la ratification universelle des conventions fondamentales en matière de droits des travailleurs et des travailleuses a donné des résultats très encourageants. Mais force était de constater que l'on était en droit d'attendre bien davantage de la part des Etats Membres. Ainsi, bien que ratifiée par 137 Etats Membres, la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, sans aucun doute la plus fondamentale entre toutes, ne couvrait pas (et ne couvre toujours pas) la moitié des travailleurs et travailleuses de la planète, des pays parmi les plus peuplés ne l'ayant pas ratifiée. Par ailleurs, les droits et principes contenus dans les autres conventions fondamentales continuaient d'être bafoués dans de trop nombreux pays, qu'ils aient ou non ratifié ces instruments.

Certes, pour les Etats Membres qui avaient ratifié ces conventions fondamentales, l'Organisation pouvait intervenir par son système de contrôle et tenter de faire respecter les droits qui y sont stipulés, ce qu'elle n'a d'ailleurs pas manqué de

faire. Mais, en ne ratifiant pas les normes, les autres pays restaient en quelque sorte hors de portée des mécanismes de surveillance mis en place par l'OIT. A moins bien sûr qu'il ne s'agisse de violations des conventions n^{os} 87 et 98 pour lesquelles, même en cas de non-ratification, les organisations de travailleurs sont en droit de déposer des plaintes devant le Comité de la liberté syndicale (voir l'article de Bernard Gernigon en page 19). Mais qu'en était-il des droits contenus dans les autres conventions fondamentales? Aucune possibilité n'était offerte aux organisations syndicales pour forcer leurs gouvernements à améliorer la situation.

Mondialisation et augmentation des violations aidant, ces préoccupations étaient de plus en plus au cœur des débats du groupe des travailleurs de l'OIT. A tel point que, pour donner davantage de poids aux conventions fondamentales de l'OIT, les organisations syndicales ont proposé à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) l'inclusion d'une «clause sociale» dans les accords commerciaux. Cette clause aurait eu pour effet de conditionner l'octroi des privilèges accordés par les accords de commerce au respect des normes fondamentales (voir les articles de James Howard, page 59, et Jean-Louis Validire, page 55). Ainsi, pour bénéficier d'accès aux marchés internationaux, les pays devraient montrer patte blanche en matière de respect des droits sociaux fondamentaux.

Les discussions sur ce sujet n'ayant pas abouti à une conclusion satisfaisante, l'OMC ayant en quelque sorte renvoyé la balle à l'OIT, les trois mandants de l'Organisation (gouvernements, employeurs et travailleurs) ont entamé une discussion sur l'adoption possible d'une Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail.

En 1998, alors que se poursuit la campagne syndicale auprès de l'OMC, la Déclaration est adoptée par la Conférence internationale du Travail. Elle se donne pour objectif de rappeler aux Etats Membres «que du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, ils ont l'obligation de res-

pecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes qui sont l'objet des conventions fondamentales». Associé à la Déclaration, un système de rapports devra désormais permettre à l'OIT de disposer d'un état des lieux concret de la situation en matière des normes fondamentales et d'épingler d'une certaine manière les pays en contravention aux conventions même dans les cas où ils ne les ont pas ratifiées.

Conventions ratifiées, campagnes pour de nouvelles ratifications et adoption de la Déclaration donnent dès lors à l'OIT et bien sûr aux organisations de travailleurs et d'employeurs un ensemble de moyens pour promouvoir les droits fondamentaux. Encore faut-il qu'ils soient pleinement utilisés. Les organisations syndicales ne doivent pas attendre passivement que leurs gouvernements agissent. Une des meilleures façons d'œuvrer à l'amélioration de la situation est une participation active au dialogue social au niveau national. Ce n'est peut-être pas dans les instances tripartites au niveau national que toutes les questions concernant le respect des droits fondamentaux susceptibles d'opposer le gouvernement aux partenaires sociaux se régleront. Mais ce peut être l'occasion de résoudre certaines situations conflictuelles. Le tripartisme doit être une réalité et ne pas être reconnu que du bout des lèvres comme c'est encore trop souvent le cas.

Malgré les efforts déployés dans certains pays pour améliorer le dialogue social et du fait d'un tripartisme inexistant dans bien d'autres, le rôle traditionnel des organisations syndicales dans la défense des travailleurs et des travailleuses passe par une participation très active aux mécanismes de contrôle de l'OIT. Cette participation des organisations syndicales est indispensable pour assurer l'objectivité et l'efficacité nécessaires aux procédures de contrôle de l'application des normes. Pour les droits fondamentaux qui ne sont pas garantis par la ratification des conventions correspondantes, une participation au mécanisme de suivi de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au

travail est tout aussi importante pour les organisations syndicales.

Plusieurs possibilités sont ainsi offertes aux syndicats pour s'assurer que les dispositions des conventions se reflètent non seulement dans leur législation nationale mais aussi dans la pratique.

Rapports sur les conventions ratifiées

Tout d'abord, en vertu de la Constitution de l'OIT (article 22), les gouvernements ont l'obligation de faire régulièrement rapport sur les conventions qu'ils ont ratifiées. Pour les conventions dites fondamentales, ces rapports sont dus tous les deux ans. Il en va de même pour les conventions dites prioritaires portant sur la politique de l'emploi, sur l'inspection du travail et sur les consultations tripartites². A titre d'exemple, les rapports pour les conventions fondamentales dus en 2002 porteront sur les conventions n^{os} 29, 87, 100 et 138 alors qu'en 2003 ce sera le tour des conventions n^{os} 98, 105, 111 et 182, le cycle reprenant les années suivantes.

Ces rapports se font à l'aide d'un questionnaire préparé par le Conseil d'administration. Ils doivent être reçus par le Bureau chaque année entre le 1^{er} juin et le 1^{er} septembre. La liste complète des conventions pour lesquelles les rapports sont dus chaque année est disponible au Bureau des activités pour les travailleurs au BIT. Car si les conventions fondamentales, comme leur appellation l'indique, sont fort importantes, le groupe des travailleurs insiste toujours sur le fait que toutes les conventions méritent l'attention des organisations syndicales puisqu'elles contiennent toutes des protections pour les travailleurs et les travailleuses.

Dans les pays qui ont ratifié la convention (n^o 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, les gouvernements ont l'obligation de consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs dans la préparation de leurs rapports. Mais, même dans les pays qui n'ont pas ratifié cette convention, les gouvernements sont tenus,

par l'article 23(2) de la Constitution, de faire parvenir copie de leurs rapports aux organisations syndicales représentatives, ce qui doit permettre à ces dernières de faire leurs propres commentaires.

Du point de vue des travailleurs et des travailleuses, toutes les organisations syndicales devraient se faire un devoir de faire parvenir leurs commentaires au Bureau international du Travail afin qu'il soit en mesure d'établir un état exact de la situation. A défaut de recevoir ces commentaires, seuls ceux envoyés par les gouvernements feront foi de la situation dans un pays donné.

Ces commentaires sont étudiés par une commission d'experts indépendants qui les examine d'un point de vue juridique. L'analyse de la commission d'experts est publiée dans le Rapport de la commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations qui est distribué dans tous les Etats Membres de l'Organisation aux gouvernements, aux organisations d'employeurs et aux organisations de travailleurs. Chaque année, la Commission de l'application des conventions et recommandations, qui siège pendant la Conférence internationale du Travail et lui fait rapport, procède à l'étude des cas mentionnés par les experts et, sur proposition du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs, peut appeler des gouvernements à venir s'expliquer sur la situation dans leurs pays. Il ne se passe pas une année sans que, dans ses considérations générales, la commission d'experts déplore le peu de commentaires reçus des organisations syndicales. C'est pourtant une étape très importante dans la hiérarchie des moyens mis à la disposition des organisations syndicales puisqu'elle constitue très souvent une prévention pour des violations plus importantes. Il est évident qu'en général les gouvernements n'apprécient pas tellement d'avoir à comparaître devant la commission ou, pire encore, de se voir citer dans les fameux « paragraphes spéciaux » de son rapport qui traitent des cas où des « difficultés » (lisez violations) sont apparues. Souvent d'ailleurs, une telle publicité suffit à corriger la situation.

Rapports sur les conventions non ratifiées

Pour ce qui est des conventions non ratifiées, le Conseil d'administration décide chaque année d'un sujet (convention et recommandation, le cas échéant) qui fait l'objet de rapports détaillés par les Etats Membres, même s'ils ne sont pas partie à la convention en question. Ici encore, les organisations syndicales peuvent jouer un rôle crucial en envoyant leurs propres commentaires permettant à la commission d'experts de préparer une étude d'ensemble qui sera la plus objective possible et qui sera, elle aussi, discutée pendant la Conférence annuelle par la Commission de l'application des conventions et recommandations. Le résultat de ces discussions permet d'évaluer l'efficacité et la valeur actuelles des instruments, donne aux gouvernements l'occasion de revoir leur politique si nécessaire, voire de procéder à la ratification de nouvelles conventions, et, le cas échéant, permet d'envisager l'élaboration de nouvelles normes. A titre d'exemple, une étude d'ensemble sur la liberté syndicale et la négociation collective réalisée en 1994 sert encore aujourd'hui de référence pour tout ce qui a trait aux principes de la liberté syndicale.

Réclamations

S'il existe des violations plus importantes, les organisations syndicales peuvent avoir recours aux réclamations qui sont déposées en vertu de l'article 24 de la Constitution. La réclamation est une procédure spéciale et est soumise à des critères de recevabilité stricts³.

Lorsque les critères de recevabilité sont rencontrés, la réclamation est transmise pour examen à un comité tripartite nommé par le Conseil d'administration. Le comité fait rapport au Conseil d'administration et formule des conclusions et recommandations. Le gouvernement mis en cause est invité à se faire représenter pour prendre part aux délibérations relatives à son dossier. Le Conseil décide de l'oppor-

tunité de publier la réclamation et toute réponse du gouvernement et communique sa décision à l'organisation et au gouvernement intéressés.

Plaintes

Pour les cas très sérieux de violations de conventions ratifiées, il est possible de déposer une plainte en vertu de l'article 26 de la Constitution. Cette procédure peut être engagée par un gouvernement contre un autre gouvernement selon certaines conditions, mais ce cas est très rare. Elle peut être aussi engagée par le Conseil d'administration, soit d'office soit, ce qui est le cas le plus fréquent, sur la plainte d'une personne déléguée à la Conférence. Dans cette éventualité-là, le Conseil forme une commission d'enquête qui a pour mandat d'étudier la question soulevée et de déposer un rapport sur le sujet. Le rapport est communiqué au gouvernement intéressé qui doit indiquer s'il en accepte les conclusions. S'il ne les accepte pas, il doit indiquer s'il désire les soumettre à la Cour internationale de justice, seule apte à trancher les litiges. La décision de la Cour internationale est sans appel.

Cette procédure de plainte ne s'applique que pour les cas graves de violations de droits syndicaux. Elle a été utilisée ces dernières années contre la Colombie concernant la liberté syndicale et le Myanmar (Birmanie) concernant le travail forcé. La situation au Myanmar ne s'étant pas améliorée, la Conférence a décidé, pour la première fois dans l'histoire de l'OIT, de mettre en œuvre l'article 33 de sa Constitution. Cela signifie qu'à chaque conférence une séance de la Commission de l'application des normes sera spécialement consacrée à ce cas, que les mandants de l'Organisation doivent revoir leurs relations avec ce pays afin que celles-ci ne servent pas à perpétuer le travail forcé, que le Directeur général doit aviser les autres organisations internationales des manquements constatés et demander à l'Organisation des Nations Unies d'inscrire ce cas à l'ordre du jour du Conseil économique et social.

Plaintes au Comité de la liberté syndicale

Toutes les procédures spéciales ne peuvent être utilisées que lorsque les conventions ont été ratifiées. Il existe cependant une exception à ce principe. C'est le cas des plaintes devant le Comité de la liberté syndicale. Ce comité examine les plaintes en violation de la liberté syndicale, que le gouvernement mis en cause soit ou non lié par les conventions relatives à la liberté syndicale. En effet, les principes repris dans les conventions n^{os} 87 et 98 figurent également dans la Constitution de l'OIT et, dès lors, par le seul fait de son adhésion, tout pays Membre de l'Organisation se doit de les respecter.

Les plaintes sont examinées par un comité tripartite qui se réunit trois fois par an et qui fait rapport au Conseil d'administration. Ces rapports sont publiés.

Suivi de la Déclaration

A l'exception des plaintes présentées au Comité de la liberté syndicale, les procédures mises à la disposition des organisations syndicales ne s'appliquent que dans le cas des conventions ratifiées. Dans le cas des conventions non ratifiées, le **suivi annuel** de la Déclaration dote les organisations syndicales d'un nouveau point de pression et d'intervention. En effet, chaque année, les gouvernements doivent indiquer sur des formulaires préparés par le Conseil d'administration quelle est la situation en droit et en pratique concernant les principes contenus dans les conventions fondamentales qu'ils n'ont pas ratifiées. Il va de soi que, sans les commentaires des organisations syndicales, le Bureau ne disposerait que d'une image partielle de la réalité. En théorie, les gouvernements doivent consulter les organisations syndicales dans l'élaboration de leurs réponses. Cela dit, rien n'empêche les organisations syndicales d'envoyer directement leurs commentaires au BIT. Deux précautions valent sans doute mieux qu'une.

Car ces informations sont importantes. Elle vont notamment servir à rédiger le **rapport global** qui chaque année traite d'un seul des quatre principes de la Déclaration (discrimination, liberté syndicale, travail forcé ou travail des enfants) et dresse, comme son nom l'indique, le portrait de la situation à travers le monde. C'est grâce à toutes ces informations que l'OIT pourra judicieusement utiliser ses ressources en décidant des priorités dans le domaine de l'assistance et de la coopération techniques pour aider les Etats Membres à mieux remplir leurs obligations.

En réalité, l'efficacité de l'OIT, si elle parfois mise en doute dans certains milieux, c'est aussi l'affaire des organisations syndicales. Elles ont contribué à munir l'OIT d'une série d'instruments uniques sur le plan multilatéral. C'est donc à elles de veiller aussi à l'utilisation optimale de tout ce potentiel. Les organisations syndicales doivent constamment avoir à l'esprit leur raison d'être: la défense des droits des travailleurs et des travailleuses. Cette défense passe aussi nécessairement par leur implication plus grande et par un engagement plus ferme à veiller au respect des conventions fondamentales de l'OIT et à en dénoncer les violations. Il est temps d'agir!

Notes

¹ Les normes dites fondamentales sont représentées par 8 conventions: la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951, la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, et la convention (n°182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999. Ces conventions sont aujourd'hui regroupées en quatre thèmes: liberté syndicale (conventions n^{os} 87 et 98), travail forcé (conventions n^{os} 29 et 105), discrimination (conventions n^{os} 100 et 111) et travail des enfants (conventions n^{os} 138 et 182).

² Les conventions dites prioritaires sont au nombre de 4: la convention (n° 81) sur l'inspection du

travail, 1947, la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, et la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976.

³ Pour être recevable, une réclamation doit: être communiquée au BIT par écrit; émaner d'une orga-

nisation professionnelle des employeurs ou des travailleurs; se référer expressément à l'article 24 de la Constitution; concerner un Membre de l'OIT; porter sur une convention que le Membre en question a ratifiée; et indiquer sur quel point ce Membre n'aurait pas assuré, dans les limites de sa juridiction, l'application effective de ladite convention.

Déclaration et coopération technique: l'exemple de l'Afrique francophone

La Déclaration, nouvel outil au service des normes fondamentales du travail, implique une démarche pragmatique dans laquelle l'ensemble des mandats de l'OIT dans les pays concernés doit s'inscrire.

Jean-Pierre Delhoménie

Administrateur principal des programmes et des opérations
Programme focal pour la promotion de la Déclaration
Bureau international du Travail

Toutes les dispositions de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail ont fait l'objet d'après négociations entre les différents groupes, comme en témoigne le compte rendu provisoire de la Conférence internationale du Travail de 1998¹. A l'obligation qu'ont les Etats Membres «du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes concernant les droits fondamentaux» répond une autre obligation qui stipule qu'il «incombe à l'Organisation d'aider ses Membres, en réponse à leurs besoins établis et exprimés, de façon à atteindre ces objectifs en faisant pleinement appel à ses moyens constitutionnels, pratiques et budgétaires, y compris par la mobilisation des ressources et l'assistance extérieures, ainsi qu'en encourageant d'autres organisations internationales avec lesquelles l'OIT a établi des relations, en vertu de l'article 12 de sa Constitution, à soutenir ces efforts: a) en offrant une coopération technique et des services de conseils destinés à promouvoir la ratification et l'application des conventions fondamentales; b) en assistant ceux de ses Membres qui ne sont pas encore en mesure de ratifier l'ensemble ou certaines de ces conventions dans leurs efforts pour respecter, promouvoir et réaliser les principes concernant les droits fondamentaux qui sont

l'objet desdites conventions; c) en aidant ses Membres dans leurs efforts pour instaurer un climat propice au développement économique et social»².

Cet article 3 de la Déclaration est fondamental dans la mesure où il exprime de façon claire que cette obligation qu'ont les Membres doit être accompagnée d'un effort sans précédent du Bureau international du Travail (BIT) pour les aider à la respecter. Aux côtés de ses fonctions traditionnelles d'élaboration des normes et de contrôle de leur application, ce texte fait une place toute particulière aux différentes formes d'aide que l'Organisation doit apporter à ses Membres. Cette fonction n'est certes pas nouvelle mais elle a pris avec l'adoption de la Déclaration une autre dimension, tout au moins en ce qui concerne la mise en application des normes internationales du travail.

Il est important de réaffirmer à ce stade que la Déclaration a un caractère promotionnel et ne doit donc pas être confondue avec le système traditionnel de supervision des normes. En aucune façon, elle ne peut être utilisée pour sanctionner les Etats qui ne respecteraient pas les engagements qu'ils ont pris en ratifiant les conventions fondamentales, mais au contraire pour les aider à respecter les principes et droits fondamentaux au travail, qu'ils aient ou non ratifié les conventions correspondantes.

Une nécessaire volonté gouvernementale

Pour que l'aide de l'Organisation ait une chance de réussite, elle doit tout d'abord être la résultante d'une volonté gouvernementale clairement exprimée. Elle peut s'exprimer pour les Etats qui n'ont pas ratifié telle ou telle convention fondamentale par l'intermédiaire du rapport qu'ils doivent fournir chaque année dans le cadre du rapport annuel prévu par le suivi de la Déclaration. C'est ainsi que le gouvernement malgache, par exemple, a souhaité que le BIT l'aide à tenir compte des observations que lui a faites la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations à propos de la mise en œuvre de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et à ratifier la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957.

Mais cette volonté peut s'exprimer de toute autre manière, comme l'ont fait d'autres pays ayant ratifié toutes les conventions fondamentales, mais qui ont besoin d'aide pour les mettre en application au-delà des seuls aspects juridiques qui ont toujours fait l'objet d'une assistance du Bureau. Cette volonté clairement exprimée doit s'entendre comme un acte politique fort des gouvernements concernés à non seulement accepter cette coopération technique mais à en tirer toutes les conséquences.

Des partenaires sociaux impliqués

On ne dira jamais assez l'intérêt pour les organisations d'employeurs et de travailleurs de s'impliquer dans ce processus. Tout d'abord dans la détermination des besoins au moyen des observations qu'ils peuvent faire dans les rapports envoyés par leurs gouvernements dans le cadre de la Déclaration. Mais aussi dans la mise en œuvre des actions de coopération elles-mêmes qui pourront ainsi mieux prendre en considération les attentes de l'ensemble des mandants de l'OIT dans les pays concernés.

Une démarche pragmatique

Les diverses actions de coopération technique mises en œuvre dans les pays africains francophones reposent sur le constat simple que, à partir du moment où un Etat ratifie une convention internationale, il a a priori l'intention de l'appliquer et que par conséquent les difficultés rencontrées ne sauraient se résumer à de simples insuffisances politiques ou juridiques même si celles-ci existent le plus souvent. En revanche, les gouvernements se trouvent souvent confrontés à d'autres types d'obstacles plus difficiles à cerner et surtout plus difficiles à surmonter. Chacun pensera immédiatement par exemple à la relation entre travail des enfants et pauvreté qui est admise partout dans le monde aujourd'hui, même si elle n'explique pas à elle seule toutes les formes de travail des enfants.

Il importait donc, comme cela a été fait au Bénin, au Burkina Faso, au Mali, en Mauritanie, au Niger et au Togo, d'élaborer un diagnostic de la mise en œuvre réelle des conventions fondamentales dans ces pays et d'imaginer un plan d'action pour contribuer à surmonter les difficultés rencontrées. Confiées à des experts indépendants, les études ont été réalisées dans un cadre tripartite impliquant pleinement les organisations d'employeurs et de travailleurs mais aussi, à chaque fois que cela était adéquat au niveau de l'analyse, d'autres acteurs de la société civile susceptibles de jouer un rôle dans la mise en œuvre des principes et droits fondamentaux au travail. Dans chacun de ces pays, à l'exception du Mali, l'analyse portait sur l'ensemble des quatre catégories de principes et droits fondamentaux: la liberté syndicale et la reconnaissance effective du droit à la négociation collective; l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire; l'abolition effective du travail des enfants; et l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession. Au Mali, le gouvernement a souhaité que l'aide du Bureau concerne uniquement la quatrième catégorie de principes concernant les différentes formes de discrimination dans l'emploi et la profession.

Ces études, qui vont être publiées par le Bureau, ont fait l'objet d'abord d'une élaboration qui a permis aux consultants de s'entourer de tous les avis qu'ils ont jugés utiles de solliciter, puis ont été discutées, modifiées et améliorées lors de séminaires tripartites de validation. Les documents définitifs ont ainsi, autant que faire se peut, intégré les apports des organisations d'employeurs et de travailleurs mais aussi ceux des experts gouvernementaux. Les études s'accompagnent d'un programme d'action élaboré et discuté de la même façon qui détermine les activités et les politiques à mettre en œuvre pour surmonter les obstacles répertoriés. Elles peuvent concerner directement des réformes à réaliser au niveau des politiques gouvernementales: les plus évidentes mais pas forcément les plus simples concernent les ajustements juridiques. Elles peuvent aussi concerner les partenaires sociaux eux-mêmes, car l'on peut constater une insuffisance de la connaissance, au-delà de quelques «spécialistes», du contenu des conventions internationales du travail et plus particulièrement des conventions fondamentales.

Quelques enseignements provisoires

Il est bien sûr difficile et il serait illusoire de vouloir dégager des conclusions générales à partir de chacune des études et du déroulement du programme. Néanmoins, il semble possible de dégager quelques pistes de réflexion provisoires.

Tout d'abord, il faut réaffirmer, comme l'ont montré les exemples cités, que la volonté exprimée par les gouvernements et les partenaires sociaux est l'élément essentiel qui est indispensable non seulement au démarrage de ces projets mais aussi à leur bon déroulement.

Le second enseignement est que ces projets ont montré la nécessité d'un dialogue social en état de marche. Heureusement, et malgré des aléas – on n'efface pas en quelques mois ou années des pratiques différentes –, l'ensemble de ces pays bénéficient d'autres programmes du BIT qui

confortent ce dialogue social. C'est plus particulièrement le cas du programme de promotion du dialogue social en Afrique francophone (PRODIAF) qui concerne les mêmes pays³. Dans ces pays, tout du moins nous l'espérons, le projet mis en œuvre par le Programme focal pour la promotion de la Déclaration aura servi de travaux pratiques et aussi de renforcement du dialogue social. Ainsi, mais ce ne sont pas les seuls, deux programmes du BIT peuvent concrètement se conforter l'un et l'autre et contribuer au même objectif. Tout cela est la moindre des choses, dirait-on, encore faut-il que cela soit le cas. Au demeurant, les programmes ont mis l'accent où cela était encore nécessaire, sur l'importance de ratifier et d'appliquer d'autres conventions internationales du travail au-delà des conventions fondamentales, comme la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976.

En plus du renforcement de l'outil de concertation, il nous semble aussi que la méthode utilisée ait permis une plus grande franchise de discussion et de rapprochement des points de vue sur les sujets concernés entre les mandants du BIT dans chacun des pays. Bien sûr, il ne s'agissait pas et il ne s'agit surtout pas de vouloir diminuer les responsabilités de chacun dans la mise en application des principes et droits fondamentaux au travail, mais il s'agit d'accepter de faire ensemble un diagnostic le plus sincère possible de la réalité et d'essayer de déterminer les solutions souhaitables. Chacun reprend ensuite ses propres responsabilités en toute connaissance de cause.

Il semble aussi que les programmes relatifs à l'application des principes et droits fondamentaux au travail doivent être un instant privilégié pour les organisations de travailleurs pour s'interroger sur leur propre pratique. Comment par exemple prennent-elles en charge dans leur fonctionnement quotidien la dimension genre, si elles veulent être exigeantes à juste titre sur ce point vis-à-vis des gouvernements et des organisations d'employeurs?

Les études ont aussi montré un besoin crucial de sensibilisation par rapport à ces sujets. Les programmes ont indiqué qu'il fallait élargir considérablement le nombre de destinataires de l'information. Former les cadres du ministère du Travail c'est bien, s'assurer que tous les acteurs concernés le soient c'est encore mieux. Nous pensons plus particulièrement aux inspecteurs du travail, aux juges, mais aussi à tous ceux qui, dans toutes les administrations, peuvent avoir à prendre à un moment ou à un autre une décision en relation avec ces principes. C'est pourquoi il a semblé opportun, dans tous ces pays qui possèdent des écoles administratives formant toutes ces catégories de personnel, de faire inscrire dans leur enseignement initial et continu une initiation aux normes internationales du travail et plus particulièrement aux normes fondamentales. De la même façon, il est impératif que des actions soient menées au bénéfice des organisations de travailleurs et d'employeurs pour élargir le nombre de militants aptes à s'investir sur ces sujets.

Toutes ces réflexions sont autant de pistes d'action pour la suite. Après l'adoption des études et des programmes d'action vont commencer maintenant d'autres projets au moyen desquels le BIT et d'autres essayeront d'aider les Etats et les partenaires sociaux à mettre en œuvre les actions préconisées. Les obstacles déterminés ne vont pas disparaître par enchantement, mais on peut espérer, et en tout cas faire le pari, que ces programmes aideront sérieusement les Membres à respecter leurs engagements constitutionnels.

Notes

¹ BIT: *Comptes rendus provisoires*, n^{os} 20 et 22, 86^e session de la Conférence internationale du Travail, Genève, 1998.

² BIT: *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi*, compte rendu provisoire n^o 20A, 86^e session de la Conférence internationale du Travail, Genève, 1998.

³ PRODIAF, un programme de coopération technique financé par la Belgique et le BIT.

Le Comité de la liberté syndicale de l'OIT

Parmi les libertés et droits fondamentaux de l'homme qui intéressent l'OIT, la liberté syndicale a ceci d'unique que, du fait du caractère tripartite de l'Organisation, elle est une exigence primordiale de son bon fonctionnement.

Bernard Gernigon

Chef du Service de la liberté syndicale
Bureau international du Travail

La liberté syndicale n'est qu'un parmi d'autres des domaines traités par les normes internationales du travail. A ce titre, toutes les conventions en la matière, qu'il s'agisse des plus générales comme la n° 87 et la n° 98, d'autres plus spécifiques comme la n° 135 sur les représentants des travailleurs dans l'entreprise, la n° 141 sur les organisations de travailleurs ruraux, la n° 151 sur les relations de travail dans la fonction publique, ou encore la n° 154 sur la promotion de la négociation collective, font l'objet d'un contrôle régulier de leur application par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et par la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail. Néanmoins, l'OIT a estimé nécessaire de compléter le mécanisme de contrôle régulier par une procédure spéciale pour la protection de la liberté syndicale, dont on célèbre cette année le cinquantenaire.

Reconnue dans son principe par le Préambule de la Constitution de l'OIT, réaffirmée avec force en 1944 dans la Déclaration de Philadelphie et intégrée en 1998 dans la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail, la liberté d'association constitue une condition indispensable d'un progrès soutenu conforme à la justice sociale. Elle donne aux travailleurs le moyen d'exprimer leurs aspirations; elle renforce leur pouvoir de négociation collective et, par là, rétablit un certain équilibre entre les forces en présence. En leur permettant de participer à

l'élaboration et à l'application de la politique économique et sociale, elle apporte une contrepartie nécessaire à la puissance des pouvoirs publics; elle devient un facteur d'assainissement dans les relations de travail et contribue ainsi à la paix sociale aussi bien qu'à la justice sociale.

En outre, la crainte de bien des mandants de l'OIT et, en particulier, des travailleurs était lors de l'adoption des conventions n°s 87 et 98 que ces normes ne seraient que peu ratifiées ou tout au moins ne seraient ratifiées que par des pays démocratiques appliquant déjà dans leurs grandes lignes les principes contenus dans les conventions. Cette crainte se révéla largement infondée puisque ces conventions figurent parmi celles qui ont été le plus ratifiées.

Néanmoins, à l'époque, les travailleurs estimaient que l'OIT devrait mettre sur pied une procédure qui serait ouverte, y compris contre les pays n'ayant pas ratifié les conventions sur la liberté syndicale. Faisant suite ainsi à un mémorandum déposé par diverses organisations syndicales, l'OIT passa un accord avec le Conseil économique et social des Nations Unies. Cet accord reconnaissait la compétence de l'OIT en matière de liberté syndicale et élaborait les grandes lignes d'une procédure destinée à assurer la protection de la liberté syndicale dans tous les Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail et même dans les Etats qui n'appartenaient pas à l'OIT mais qui adhéraient à l'Organisation des Nations Unies, et cela quelle

que soit leur situation par rapport à la ratification des normes correspondantes. En d'autres termes, la procédure instituée par cet accord s'appliquait à la plupart des pays du monde. Dans un premier temps, les plaintes déposées dans le cadre de cette procédure étaient soumises en première instance au Bureau du Conseil d'administration du BIT pour examen préliminaire en vue d'examiner s'il convenait de transmettre l'affaire à une commission spécialisée composée de personnalités indépendantes: la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale. Mais, devant l'afflux des plaintes, le Conseil décida d'instituer en son sein un Comité de la liberté syndicale pour procéder à cet examen. Ensuite, par consentement général au sein du Conseil d'administration, la procédure d'examen préliminaire des plaintes en violation de la liberté syndicale qui incombait au Comité s'est transformée, par étapes successives, en une procédure qui prévoit l'examen approfondi de tous les cas dont il est saisi.

Caractéristiques du Comité de la liberté syndicale

Le Comité de la liberté syndicale est donc l'une des commissions permanentes du Conseil d'administration. Toutefois, il présente par rapport aux autres commissions du Conseil certaines caractéristiques qui le différencient nettement, en particulier quant à sa composition, ses fonctions et sa procédure.

Un aspect spécifique du Comité est le nombre réduit de ses membres. Depuis sa création, le Comité de la liberté syndicale est composé de neuf membres titulaires désignés par le Conseil d'administration en son sein et provenant en nombre égal des groupes gouvernemental, employeur et travailleur. Des membres suppléants sont également nommés par le Conseil. Ces derniers étaient à l'origine appelés à participer aux réunions seulement si, pour une raison quelconque, le membre titulaire n'était pas présent, afin que la composition initiale soit toujours respectée. Cependant,

la pratique actuelle veut que les membres suppléants qui en font la demande peuvent participer à la discussion des cas soumis au Comité, que tous les membres titulaires soient présents ou non, et ce après accord du Président. Le Comité se réunit exclusivement à huis clos, ce qui signifie que les membres du Conseil d'administration non membres du Comité ne peuvent assister à ses réunions, même à titre d'observateur. Il existe en outre une règle complémentaire qui prévoit que les membres du Comité y siègent à titre individuel et ne représentent donc pas un pays ou une organisation déterminés. Il a été aussi convenu qu'aucun représentant ou ressortissant de l'Etat contre lequel une plainte a été formulée ni aucune personne ayant signé la plainte ne peut participer aux travaux du Comité ni même être présent lors de l'examen de l'affaire en question.

Une autre caractéristique actuelle du Comité de la liberté syndicale, qui le différencie des autres commissions du Conseil d'administration, est que son président, désigné par le Conseil d'administration, est une personnalité indépendante, non membre du Conseil. Il a été procédé pour la première fois à l'élection d'un président indépendant en 1978. En adoptant cette règle, le Conseil d'administration avait souligné qu'il était souhaitable que la composition du Comité de la liberté syndicale offre en général, et dans la mesure du possible, un caractère de continuité, et que ses membres doivent être parfaitement familiarisés avec les principes et les procédures en la matière.

Pour ce qui est de ses fonctions, qui ont pu être qualifiées de «quasi judiciaires», le Comité a été amené, à plusieurs reprises, à préciser quelle était la nature exacte de son mandat. Il a souligné à cet égard que la fonction de l'OIT en matière de liberté syndicale et de protection de l'individu est de contribuer à la mise en œuvre effective des principes généraux de la liberté syndicale, qui est l'une des garanties primordiales de la paix et de la justice sociale. Sa fonction est de garantir et de promouvoir le droit d'association des travailleurs et des employeurs; elle n'est pas de porter

des accusations contre des gouvernements ou de les condamner. En outre, en accomplissant sa tâche, le Comité a toujours pris le plus grand soin d'éviter de traiter des questions qui n'entrent pas dans sa compétence spécifique.

Parallèlement à son rôle essentiel, qui consiste à chercher à élucider les faits et à proposer des solutions pour les cas dont il est saisi, le Comité, en examinant les quelque 2100 affaires qui lui ont été soumises, a été à l'origine d'un corps important de décisions indiquant de quelle manière les principes de la liberté syndicale doivent s'appliquer dans des circonstances diverses. Les références constantes aux décisions ainsi adoptées dans des cas antérieurs constituent l'une des garanties essentielles de l'objectivité et l'impartialité des conclusions du Comité. Ce nécessaire rappel aux cas examinés antérieurement et aux principes qui furent dégagés en ces occasions explique aussi pourquoi les rapports du Comité de la liberté syndicale sont approuvés par le Conseil d'administration sans que celui-ci y apporte des modifications.

Compte tenu de ses fonctions particulières, le Comité a été amené à prendre toutes ses décisions à l'unanimité. L'ensemble des membres recherche donc, pour adopter les conclusions et recommandations, un consensus qui renforce incontestablement l'autorité morale du Comité de la liberté syndicale.

Procédure du Comité de la liberté syndicale

Pour exercer les responsabilités qui lui ont été assignées par le Conseil d'administration, le Comité de la liberté syndicale a établi certaines règles de procédure dès sa création en 1951. Par la suite, il a souvent fait le point de sa procédure en vue d'y apporter des améliorations, d'accélérer l'examen des cas et de veiller à ce qu'il soit donné suite à ses recommandations. Au fil des ans, le Comité a adopté à cette fin un certain nombre de mesures entérinées par le Conseil d'administration.

La procédure demeure essentiellement basée sur des communications écrites, à savoir plaintes et informations complémentaires adressées par les organisations plaignantes, et réponses des gouvernements. Lorsque le Comité se trouve en présence de déclarations contradictoires quant aux faits, il lui est très difficile de prendre une décision. En pareils cas, des méthodes d'investigation plus directes sont nécessaires. Elles revêtent la forme de missions consultatives ou de missions de contacts directs effectuées par un représentant du Directeur général qui peut être soit un fonctionnaire du BIT, soit une personnalité extérieure indépendante.

Le Comité peut aussi dans certains cas utiliser une procédure orale et entendre les représentants des plaignants et du gouvernement. Cette possibilité n'a toutefois été utilisée que très rarement (4 fois dans toute l'histoire du Comité). En revanche, l'utilisation des missions sur place est plus fréquente puisque le Comité y a eu recours à quelque 80 reprises depuis le milieu des années soixante-dix, date à laquelle cette possibilité a été prévue dans la procédure. Des missions préalables peuvent être également déléguées sur place dès réception d'une plainte contenant des allégations particulièrement graves en vue de faire part au gouvernement de la préoccupation de l'OIT, expliquer les principes de la liberté syndicale en cause, obtenir des informations et observations du gouvernement et l'inciter à coopérer pleinement à la procédure. Cette procédure a encore été utilisée récemment dans un cas concernant le Bélarus. Les pays visités à l'occasion des missions appartiennent à toutes les régions du monde et tous les systèmes politiques et économiques. Une innovation a été apportée par le Comité quant aux types de missions qui peuvent être effectuées dans un pays. Il s'agit d'une mission tripartite du Comité lui-même, employeur, travailleur et gouvernement, qui a été envoyée après accord du gouvernement dans le cadre de l'examen d'un cas concernant la République de Corée. C'est une forme de mission qui s'est avérée particulièrement utile pour montrer l'identité

de vues qui existe au sein du Comité malgré les sensibilités particulières de chacun des groupes. C'est aussi un excellent moyen de faire comprendre à chacun des partenaires sociaux nationaux la teneur et l'intérêt des conclusions antérieurement adoptées par le Comité dans la mesure où les travailleurs ou employeurs du pays concerné seront sans doute plus enclins à écouter respectivement les explications du membre travailleur ou employeur du Comité.

Toutes ces missions, de quelque nature que ce soit, ne peuvent être réellement efficaces que si les représentants de l'OIT peuvent les effectuer en toute liberté. C'est la raison pour laquelle il a toujours été convenu, avant l'envoi d'une mission sur place, que les personnes la composant pourraient s'entretenir avec toutes les parties intéressées. Si cette condition n'est pas remplie, la mission n'a tout simplement pas lieu.

Enfin, certaines plaintes peuvent même être renvoyées à une commission spéciale prévue par la procédure: la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale, composée d'experts indépendants. Cette commission a été réunie pour la première fois en 1964 et a depuis lors examiné 6 cas relatifs au Japon, à la Grèce, au Lesotho, au Chili, aux Etats-Unis (Porto Rico) et à l'Afrique du Sud. Dans chacun de ces cas, la commission s'est livrée à un examen exhaustif de la situation après audition de témoins et mission dans le pays concerné dans la plupart des cas. Toutefois, le nombre réduit d'affaires traitées par ce type de commission s'explique par le fait que le consentement du gouvernement est requis pour qu'elle soit saisie d'un cas déterminé et peut-être aussi par sa longueur et son coût relativement élevé.

Plusieurs éléments de la procédure du Comité ne se retrouvent qu'assez rarement dans les autres procédures internationales d'enquête et de règlement des différends. Tout d'abord, en ce qui concerne la recevabilité des plaintes, le Comité ne s'estime pas lié par la définition nationale ou par la reconnaissance, dans le pays, d'une orga-

nisation de travailleurs ou d'employeurs. C'est sur cette base que des organisations en exil, ou dans la clandestinité, ont pu présenter des plaintes devant le Comité, comme par exemple l'Union générale des travailleurs (UGT) en Espagne sous le franquisme, Solidarnosc en Pologne ou plus récemment la Confédération des syndicats coréens (KCTU) ou le syndicat Prospérité (SBSI) en Indonésie. En effet, une procédure qui ne serait ouverte qu'aux syndicats officiellement reconnus n'aurait que peu de signification, notamment dans les pays où il existe un syndicalisme unique inféodé au pouvoir. Même si le Comité peut toujours être saisi par une organisation internationale de travailleurs ou d'employeurs, il est important pour les organisations non reconnues sur le plan national de savoir qu'elles peuvent avoir recours directement à l'OIT.

Deuxième élément très spécifique: la procédure ne prévoit pas l'épuisement des recours internes comme condition préalable à la présentation d'une plainte. Le Comité peut évidemment reporter, s'il l'estime utile, l'examen d'un cas lorsqu'une procédure est en cours devant une instance nationale. Il peut aussi, dans certains cas, lors de l'examen du fond, tenir compte de la non-utilisation des voies de recours nationales. Mais il importe que les organisations d'employeurs ou de travailleurs, lorsqu'elles estiment ne pas avoir la possibilité de se voir reconnaître leurs droits légitimes par les instances judiciaires nationales, puissent saisir immédiatement le Comité de la liberté syndicale. Procéder autrement en exigeant l'épuisement de recours internes équivaldrait sans aucun doute à un déni de justice, compte tenu notamment du délai parfois extrêmement long des procédures nationales et du degré tout relatif de l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport à l'exécutif dans certains pays.

Troisième élément original: la possibilité pour le Comité d'examiner les affaires qui lui sont soumises même sans réponse du gouvernement. Même si dans la très grande majorité des cas les gouvernements intéressés collaborent à l'examen

des plaintes, il peut arriver parfois qu'ils ne répondent pas aussi rapidement que cela aurait été souhaitable. Le Comité lance alors un appel pressant au gouvernement en lui indiquant qu'il examinera les allégations même en l'absence d'observations de sa part. Généralement, les gouvernements donnent suite à cette injonction. Ils comprennent en effet que leur propre intérêt est de présenter leur point de vue afin qu'il soit pris en considération par le Comité. Cela explique que les cas examinés sans réponse du gouvernement ne dépassent pas, à chaque session, deux à trois pour cent des cas en instance.

Enfin, la procédure suivie par le Comité prévoit la possibilité d'inviter les gouvernements à indiquer les mesures qu'ils ont prises à la suite des recommandations approuvées par le Conseil d'administration. Le Comité a eu de plus en plus souvent recours à cette faculté qui lui permet de maintenir le dynamisme de son action et d'évaluer l'effet de ses recommandations. Parmi les résultats positifs notés par le Comité ces dernières années dans des cas dont il avait été saisi, il convient de mentionner la libération d'un nombre important de syndicalistes qui avaient été arrêtés ou détenus, la réintégration de travailleurs licenciés à la suite de conflits du travail, l'annulation de décisions prononçant la dissolution d'une organisation ou destituant des dirigeants syndicaux de leurs fonctions, la reconnaissance ou le rétablissement de la personnalité juridique des syndicats, le rétablissement du droit de grève, l'élimination du contrôle du gouvernement sur les syndicats et, dans certains cas, des réformes importantes dans la législation syndicale, notamment à la faveur d'un changement de régime politique d'un pays.

Au-delà des résultats ainsi obtenus, il faut avoir conscience que le succès de la procédure dépend en fin de compte de la possibilité d'obtenir la collaboration des États intéressés. Les méthodes utilisées doivent donc maintenir un juste équilibre entre les pressions morales exercées par l'Organisation en faveur du respect de la liberté syndicale et l'acceptation par les gouvernements qu'il est de leur propre intérêt de participer à la procédure. Les gouvernements, comme les plaignants, doivent être convaincus que tous les cas seront examinés avec le plus grand soin et la plus grande équité possibles. Cela peut expliquer que le souci d'avoir la meilleure connaissance possible des faits grâce aux informations fournies par toutes les parties peut devoir l'emporter sur celui d'accélérer la procédure.

L'action en faveur de la liberté syndicale ne doit toutefois pas être considérée uniquement du point de vue des procédures de contrôle de l'application des conventions adoptées dans ce domaine et d'examen des cas de violation des droits syndicaux. Il y a lieu de rappeler que l'un des buts de la procédure était de fournir des voies de conciliation en cas de différend. Cet aspect de la procédure de plainte a peut-être été obscurci face au traitement, à partir surtout de documents, d'un grand nombre d'allégations, mais les missions de contacts directs ont souvent permis, grâce à des discussions avec les diverses parties, d'envisager les solutions possibles. Il serait évidemment souhaitable de développer encore toutes les formes d'action par lesquelles l'Organisation peut contribuer au règlement des conflits dans ce domaine essentiel. C'est sans doute l'un des points principaux sur lesquels l'OIT devra réfléchir et agir dans un proche avenir.

Combattre la discrimination à l'aide de la Déclaration de l'OIT

Bien qu'un nombre relativement élevé de conventions de l'OIT traitant de l'égalité ont été ratifiées, les femmes subissent toujours une discrimination salariale dans la plupart des pays, et la discrimination en matière d'emploi reste une réalité partout dans le monde.

Amrita Sietaram

Bureau des activités pour les travailleurs
Bureau international du Travail

La promotion de la justice et l'amélioration des conditions de travail des femmes et des hommes ont toujours été les principes directeurs de l'OIT qui les a tout d'abord exposés dans sa Constitution de 1919, avant de les confirmer de manière explicite et de les préciser dans la Déclaration de Philadelphie de 1944. Cette dernière stipule que: «tous les êtres humains, quelle que soit leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales».

En juin 1998, la Conférence internationale du Travail a adopté la Déclaration de l'OIT sur les principes et les droits fondamentaux au travail et son suivi, qui marquaient un engagement universel renouvelé à respecter les droits fondamentaux des travailleurs. Deux des huit conventions de base qui figurent dans la Déclaration traitent de la discrimination: la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951, et la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958. En vertu de la Déclaration de l'OIT, tous les Etats Membres sont tenus de «respecter, promouvoir et réaliser» l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession dans le cadre d'un ensemble de principes fondamentaux qui se consolident mutuellement.

Egalité de rémunération

Durant les deux guerres mondiales, les femmes de bien des pays ont été projetées en grand nombre sur le marché du travail pour répondre aux besoins urgents en main-d'œuvre. Elles ont remplacé les hommes dans certaines professions et ont été employées dans de nouvelles, en particulier pour les industries de guerre.

A partir des années cinquante et dans la plupart des pays, les femmes ont été de plus en plus nombreuses à arriver sur le marché du travail, tant dans les économies principalement agricoles que dans les économies industrielles.

En 1951, au moment de l'adoption de la convention n° 100, il a été admis que l'écart de salaires entre les hommes et les femmes découlait plutôt d'une attitude traditionnelle vis-à-vis des femmes et du travail et ne pouvait se justifier en fonction de critères d'efficacité et de capacité des deux groupes. Il a en outre été admis que le principe d'égalité de rémunération ne pouvait s'appliquer dans un contexte général d'inégalités. Un salaire égal était considéré non seulement comme une mesure visant à promouvoir la justice sociale, mais également comme un moyen pour encourager la mobilité et l'utilisation efficace de la main-d'œuvre.

Les Etats qui ont ratifié la convention conviennent de promouvoir le principe d'égalité de salaire pour les hommes et les femmes, pour un travail de valeur égale.

Ils doivent veiller à son application à tous les travailleurs, conformément aux méthodes utilisées à l'échelon national pour déterminer les barèmes salariaux.

Cette convention s'applique aux traitements ou aux salaires de base, ainsi qu'à toutes les rémunérations qui viennent s'y greffer (suppléments, primes, indemnités, etc.), que l'employeur paie directement ou non le travailleur ou la travailleuse, en espèces ou en nature, pour son travail. La convention définit le salaire égal pour un travail de valeur égale comme étant un barème salarial fixé sans discrimination se fondant sur le sexe. Ce principe peut être appliqué par le biais des lois ou des règlements nationaux, des mécanismes juridiques de détermination des salaires, des conventions collectives ou d'un mélange de ces diverses méthodes. La convention spécifie l'une des méthodes, lorsqu'elle parle de l'évaluation objective des postes en fonction du travail à accomplir. Les gouvernements sont tenus de collaborer avec les organisations patronales et syndicales afin d'aider à mettre ces dispositions en pratique.

La convention n° 100 exige des Etats Membres de l'OIT qu'ils garantissent l'application à tous les travailleurs, hommes et femmes, du principe d'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale. Elle impose un programme d'action *continu*, plutôt que la réalisation des objectifs de la convention avant sa ratification.

Discrimination en matière d'emploi et de profession

Après la seconde guerre mondiale, l'opinion publique était plus sensible aux préoccupations relatives aux droits humains. L'émergence de nouveaux pays et une migration généralisée ont contraint de nombreux pays à faire face à des problèmes épineux de relations entre les différents groupes. Dans le contexte du marché du travail, la nécessité d'interdire la discrimination fondée sur des motifs spécifiques a été considérée comme une mesure nécessaire que les Etats devaient prendre pour

promouvoir une société productive et juste sur le plan social. On a estimé que l'heure était venue d'adopter une convention visant à aider les Etats à élaborer des politiques et des législations nationales non discriminatoires conçues pour promouvoir l'égalité en matière d'emploi et de profession.

La convention n° 111 a été adoptée en 1958 et stipule que les Etats qui la ratifient doivent adhérer à l'objectif fondamental de promotion de l'égalité de chances et de traitement au moyen d'une politique nationale visant à mettre un terme à toutes les formes de discrimination au niveau de l'emploi et de la profession.

La discrimination y est définie comme toute distinction, exclusion ou préférence fondée sur «la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale (ou tout autre motif déterminé par l'Etat), qui a pour effet de détruire ou d'altérer l'égalité de chances ou de traitement en matière d'emploi ou de profession». Cette définition intègre la discrimination directe et indirecte. Toute distinction, exclusion ou préférence fondée sur les exigences inhérentes à un emploi donné n'est pas considérée comme relevant de la discrimination en vertu de la convention, laquelle traite également de l'accès à la formation professionnelle, à l'emploi et à des professions particulières, ainsi que des modalités d'emploi.

Les Etats qui ratifient la convention acceptent d'abroger toutes les lois ou de modifier toutes les instructions ou pratiques administratives qui ne cadrent pas avec cette politique ainsi que de promulguer des lois et de promouvoir des programmes éducatifs en coopération avec les organisations patronales et syndicales. Cette politique doit être menée sous le contrôle direct d'une autorité nationale et de ses services d'orientation professionnelle, de formation professionnelle et de placement.

La convention n° 111 exige des parties signataires qu'elles interdisent la discrimination en matière d'emploi et de profession et conseille de prôner et d'appliquer le principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale.

L'application de ces instruments

Les conventions n^{os} 100 et 111 sont toutes deux des instruments de l'OIT que la plupart des Etats Membres ont ratifiés. A la date du 1^{er} septembre 2001, la convention n^o 100 avait été ratifiée par 153 Etats, tandis que la convention n^o 111 avait reçu 151 ratifications.

L'égalité de salaire est une question primordiale, en particulier pour les travailleuses. Les femmes se heurtent, encore aujourd'hui, à une discrimination salariale et, dans la plupart des pays, elles perçoivent toujours des salaires inférieurs à ceux des hommes. L'ampleur de cette discrimination salariale est variable, mais elle est universelle. En général, les femmes gagnent en moyenne l'équivalent des deux tiers, environ, de ce que les hommes obtiennent mensuellement.

Bien que la convention n^o 100 ait été largement ratifiée, son application pratique s'avère difficile, notamment dans le domaine de l'égalité de salaire pour un travail de valeur égale.

La dernière étude d'ensemble que l'OIT a réalisée sur l'application de cette convention remonte à 1986. Elle a révélé que: «si l'examen des rapports des gouvernements fait ressortir l'acceptation générale du principe de l'égalité de rémunération comme règle d'ordre public [...] il reste toujours certaines hésitations et lacunes dans la mise en œuvre du principe»¹.

L'étude continue en indiquant que l'une des principales entraves vient de l'absence de méthodes pour déterminer ce que signifie l'expression valeur comparable:

«Il est important qu'il existe, lorsqu'il faut comparer la valeur de travaux différents, un mécanisme et une procédure aisément utilisables et accessibles, pouvant permettre de garantir, lors de la comparaison, que le critère du sexe n'est pas directement ou indirectement pris en considération.»

Cette étude met en exergue l'importance des partenaires sociaux et de la négociation collective pour aboutir à des résultats tangibles. Il s'agit là d'une conclusion im-

portante car les femmes sont, trop souvent, laissées en marge du programme syndical général. Aujourd'hui encore, les syndicats ne s'intéressent pas suffisamment aux questions qui touchent particulièrement les femmes, à l'instar de l'égalité de rémunération. Du reste, les femmes éprouvent souvent le sentiment de manquer d'expérience ou de compétences pour intervenir. Ce problème apparaît notamment dans le cadre de l'égalité de rémunération, dans la mesure où les méthodologies prônées pour le résoudre peuvent donner lieu à une «désémancipation» si elles sont trop techniques ou intimidantes.

L'un des problèmes auxquels se heurtent les syndicats concerne le manque de compréhension du principe d'égalité de salaire pour un travail de valeur égale. Souvent, il est compris comme voulant dire salaire égal pour un travail égal. Ce concept plus restreint d'égalité de salaire est plus largement appliqué, de sorte que nombreux sont les syndicats, les employeurs et les gouvernements qui estiment que l'égalité de salaire est une réalité. Or ce n'est manifestement pas le cas, et bien des pays connaissent toujours un vaste problème de sous-évaluation du travail incombant traditionnellement aux femmes, et de discrimination entre hommes et femmes en ce qui concerne les avantages et les droits aux prestations.

C'est dans ce contexte que l'Internationale des services publics (ISP), la fédération syndicale internationale des travailleurs du secteur public, a lancé, en mars 2001, une campagne mondiale de deux ans portant sur les questions d'égalité de salaire. L'OIT contribue à cet effort par le biais de différents départements.

Cette campagne a pour objectif de placer les préoccupations en matière d'égalité de salaire au centre du travail de l'ISP, et d'élaborer un programme de mise en valeur du potentiel visant à doter les membres de l'ISP des connaissances et des compétences requises pour défendre efficacement une plus grande égalité entre hommes et femmes en matière de salaire. L'objectif ultime consiste à accroître les revenus et à améliorer le statut de la femme en dimi-

nuant la sous-évaluation institutionnalisée du travail rémunéré des femmes dans le secteur public.

Convention n° 111

En quarante-trois ans d'existence, la convention n° 111 a fait œuvre de pionnier au niveau de l'élimination de la discrimination et de la promotion de l'égalité. A ce jour, 151 pays l'ont ratifiée, même si la discrimination en matière d'emploi et de profession existe toujours dans le monde entier.

La dernière étude d'ensemble menée par l'OIT sur l'application de la convention date de 1996. On peut y lire que, même si tous les Etats Membres n'ont pas ratifié la convention, «il est encourageant de constater que presque tous les Etats ont inclus dans leur législation ou leur constitution nationale des dispositions antidiscriminatoires.»². Le rapport poursuit:

«Des Etats hésitent donc encore à ratifier une convention qui, tout en offrant une grande flexibilité, s'adresse à un domaine considéré souvent comme sensible et aux implications politiques, socioculturelles, voire économiques, non négligeables. Aucun pays, aussi avancé soit-il à cet égard, ne peut se targuer d'avoir réalisé pleinement l'égalité dans l'emploi. Le sujet est constamment en évolution; de plus, l'étendue et la complexité des problèmes relatifs à la discrimination accroissent les difficultés d'application, notamment celles liées à l'efficacité d'une politique nationale de promotion de l'égalité de chances et de traitement.»

Le rapport relève en outre que, lorsqu'un pays est parvenu à éliminer des facteurs de discrimination par le biais de sa législation et d'une politique de promotion de l'égalité, il est probable que d'autres voient le jour et donnent naissance à de nouvelles difficultés. Les nouveaux motifs de discrimination qui apparaissent sont: l'âge, le handicap, les responsabilités familiales, la langue, le statut matrimonial, la nationalité, la propriété, l'orientation sexuelle et

l'état de santé. En général, les formes d'inégalité qui existent de nos jours ne sont pas le fruit d'une législation (ou de son absence), mais de situations de facto et des relations entre les individus dans la pratique.

La lutte contre la discrimination constitue un processus de tous les instants et l'égalité en matière d'emploi ne peut se concrétiser que dans le contexte général de l'égalité. Selon l'étude de 1996, un tel contexte général d'égalité dépend de deux conditions: respect de l'Etat de droit et développement d'un climat de tolérance. Une attention constante doit donc être accordée aux besoins d'une action continue, adaptée à l'évolution des mentalités et des comportements sociaux.

De quelle manière le Bureau des activités pour les travailleurs encourage-t-il l'égalité?

La promotion des droits fondamentaux des travailleurs a toujours figuré au centre des préoccupations du Bureau des activités pour les travailleurs (ACTRAV). Cela a pris la forme de diverses activités, comme des services de défense, de formation et de conseil. Du reste, des projets sont mis en œuvre en vue de promouvoir les droits fondamentaux des travailleurs. Voici quelques exemples des activités menées depuis l'adoption de la Déclaration en 1998.

Activités nationales et régionales

- La Confédération des syndicats indépendants de Bulgarie a lancé une campagne nationale de promotion de la Déclaration, qui intègre une coopération avec l'inspection du travail, de manière à attirer l'attention sur les cas graves de violations des droits des travailleurs. Un atelier national organisé en Croatie s'est concentré sur les droits syndicaux et la discrimination fondée sur le sexe et l'appartenance ethnique. Un projet de recherche vient de débu-

ter en Moldavie, dans lequel le travail des enfants et la discrimination à l'égard des femmes bénéficient d'une attention particulière.

- Des campagnes nationales de sensibilisation ont été lancées à l'issue de sessions de formation et d'information au Brésil, au Costa Rica, au Chili et au Pérou, dans le but de promouvoir la Déclaration, ainsi que la ratification et l'application des normes internationales de travail.
- Un projet a débuté au Mali autour de la question d'un salaire égal pour un travail de valeur égale. Un plan d'action national a vu le jour en Mauritanie pour promouvoir les huit conventions fondamentales qui s'inscrivent dans le cadre de la Déclaration.
- Un colloque de haut niveau sur les normes de travail internationales, la mondialisation et le dialogue social s'est tenu en Chine. Un atelier national destiné aux responsables syndicaux a eu lieu au Cambodge sur le thème des normes de travail internationales et de la Déclaration. Jakarta a accueilli un séminaire sous-régional consacré aux syndicats et à la Déclaration.

Activités mondiales

- Sur le plan international, un séminaire d'une semaine vient d'être organisé à l'intention des représentants de la Confédération mondiale du travail (CMT), au sujet du mode d'utilisation de la Déclaration. A titre de suivi, la CMT élaborera un guide de formation pour les syndicalistes.
- Le Bureau des activités pour les travailleurs a édité un guide d'éducation des travailleurs consacré à la Déclaration. Celui-ci doit permettre aux syndicats du monde entier de comprendre et d'utiliser pleinement le mécanisme de suivi de la Déclaration. Pour le moment, ce guide est disponible en anglais, français, espagnol, portugais, arabe et russe³.

Ce que les syndicats peuvent faire

La Déclaration et son suivi sont des instruments de promotion et ne remplacent pas les instruments existants; ils les complètent et visent à mieux faire respecter les droits des travailleurs.

C'est la raison pour laquelle les syndicats ne peuvent se permettre de passer à côté de cette occasion d'assumer un rôle actif dans le suivi de la Déclaration et doivent pour le moins prendre en considération les éléments suivants.

En premier lieu, tous les dirigeants syndicaux doivent promouvoir l'existence de la Déclaration de l'OIT et plus particulièrement l'importance que revêt la participation à son processus de suivi.

Deuxièmement, les organisations syndicales peuvent assumer un rôle bien plus capital en soumettant des informations à l'OIT. Chaque année, l'OIT prépare un rapport mondial sur une seule catégorie de droits fondamentaux. Le premier rapport a été publié en l'an 2000 et se concentrait sur la liberté syndicale et la négociation collective. Le deuxième rapport, paru en 2001, examinait la situation relative au travail forcé. Le rapport de 2002 traitera de l'élimination du travail des enfants, tandis que celui de 2003 portera sur la discrimination (se reporter également à l'article de Monique Cloutier, à la page 9).

Ces rapports mondiaux se fondent dans une large mesure sur les renseignements que fournissent les gouvernements, les organisations patronales et les syndicats, renseignements qui sont rassemblés par le biais:

- du suivi annuel, pour les pays qui n'ont pas ratifié les conventions en question;
- des différentes procédures de contrôle pour les pays qui les ont ratifiées;
- des rapports du Comité de la liberté syndicale;
- de toute autre source d'information disponible.

Pour être efficaces, les organisations syndicales doivent bien documenter leurs arguments, en présentant des faits et des

chiffres. En effet, des arguments bien documentés constituent un outil efficace pour permettre à la Commission d'experts de préparer ses commentaires.

Enfin, les organisations syndicales doivent beaucoup plus profiter de leur droit à demander une assistance technique à l'OIT, et plus particulièrement à ACTRAV. Cela peut prendre la forme de services de conseil, d'activités de formation, d'élaboration de campagnes, ou de la traduction de documents pertinents dans les langues locales.

La Déclaration ne constitue pas une fin en soi, mais un nouvel outil permettant à l'OIT de protéger les travailleurs et d'atténuer l'impact de la mondialisation sur le monde du travail. Pour que la Déclaration exprime pleinement sa valeur, nombreux sont ceux, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'OIT, qui doivent en assurer le suivi actif, et, parmi ceux-ci, les organisations syndicales elles-mêmes ne sont pas des moindres.

Références

- OIT: *Egalité de rémunération*, Etude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Conférence internationale du Travail, 72^e session, Genève, 1986.
- : *Egalité dans l'emploi et la profession*, Etude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'appli-

cation des conventions et recommandations, Conférence internationale du Travail, 75^e session, Genève, 1988.

- : *Activités de l'OIT 1998 - 1999*, Rapport du Directeur général, rapport IA, Conférence internationale du Travail, 88^e session, Genève, 2000.
- : *Halte au travail forcé*, Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, rapport IB, Conférence internationale du Travail, 89^e session, Genève, 2001.
- : Observations individuelles de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations sur la convention n° 100, pour les années 1999, 2000, 2001, ILOLEX.
- : Observations individuelles de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations sur la convention n° 111, pour les années 1999, 2000, 2001, ILOLEX.

Internationale des services publics: *Campagne de l'ISP pour l'égalité des salaires*, Internationale des services publics, Ferney-Voltaire (France), avril 2001.

Notes

¹ *Egalité de rémunération*, Etude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Conférence internationale du Travail, 72^e session, 1986.

² *Egalité dans l'emploi et la profession*, Conférence internationale du Travail, 83^e session, 1996.

³ *La Déclaration de principes de l'OIT: un nouvel instrument pour promouvoir les droits fondamentaux. Guide d'éducation ouvrière*, Bureau des activités pour les travailleurs, BIT, Genève, 2000.

Les droits syndicaux à l'aube du millénaire: le tour du monde en 140 pays

Chaque année, plusieurs dizaines de syndicalistes sont assassinés dans le monde et le catalogue des mesures de répression ne cesse de s'étendre. Un constat: entre les principes édictés par la communauté internationale, entre autres par l'OIT, et la pratique, le gouffre est béant. Les mécanismes de contrôle constituent souvent l'unique recours, même si bien des violations passent entre les mailles du filet.

Janek Kuczkiewicz

Directeur adjoint

Département des droits syndicaux

Confédération internationale des syndicats libres

Tous les Etats Membres de l'OIT, c'est-à-dire la quasi-totalité des pays du monde, ont l'obligation de respecter la liberté syndicale et de protéger le droit syndical ainsi que le droit à la négociation collective. C'est même une particularité essentielle de l'OIT, au sein de la communauté internationale, que d'imposer à ses Membres le respect de ces normes spécifiques, indépendamment de la ratification formelle des instruments juridiques qui les garantissent. Ainsi, les principes de la liberté syndicale s'imposent aux Etats en vertu même de leur appartenance à l'Organisation, qui les expose automatiquement à des recours de nature quasi judiciaire devant les mécanismes appropriés du BIT, tel le Comité de la liberté syndicale (voir l'article de Bernard Gernigon, p. 19). Les pays qui ont ratifié la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et/ou la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, se soumettent en outre et volontairement à une contrainte juridique formelle, impliquant, entre autres, que la manière dont ils les appliquent sera soumise à l'examen de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

ainsi qu'à celui de la Commission pour l'application des normes de la Conférence internationale du Travail. Ceux qui ne l'ont pas encore fait tombent par contre sous le coup de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, adoptée en 1998, qui, pour ne constituer qu'un instrument de type promotionnel et non un mécanisme de contrôle formel, n'en impose pas moins aux Etats n'ayant pas ratifié les instruments l'obligation politique et morale de respecter les quatre principes fondamentaux de l'OIT parmi lesquels la liberté syndicale figure en bonne place.

Partout dans le monde

Face à cet ordre juridique et institutionnel contraignant, l'observateur extérieur ne peut que s'étonner de l'écart considérable, voire du gouffre béant, qui existe entre les principes de la communauté internationale et la pratique des Etats. Les droits syndicaux sont bafoués pratiquement partout dans le monde, ainsi que le présent article s'attachera à le démontrer. Et, si les autres principes couverts par la Déclaration susmentionnée, à savoir l'interdiction du

travail forcé et de celui des enfants ainsi que la non-discrimination (y compris sur base du sexe), sont amplement ignorés dans diverses parties du monde, la violation des droits syndicaux semble avoir ceci de particulier qu'elle existe sur tous les continents et que, dans la plupart des pays où elle a lieu, elle procède des mêmes attitudes et réflexes au sein des gouvernements et des employeurs: méfiance ou même hostilité déclarée face aux syndicats, refus de reconnaître ou d'octroyer des droits ou remise en cause de ceux qui ont été acquis, et sujétion absolue de toute négociation sociale aux impératifs suprêmes que sont la compétitivité et le profit.

Dans cette lutte inégale, certains sont encore plus inégaux que d'autres. Selon des estimations initiales, les chiffres qu'a publiés en octobre 2001 la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) dans son Rapport annuel sur les violations des droits syndicaux le confirment sans appel¹. Ainsi, si les pays en développement fournissent la quasi-totalité des victimes physiques de la répression antisyndicale, un continent se taille la part du lion de cette désolation: sur l'ensemble des syndicalistes tués dans le monde en l'an 2000, plus de 88 pour cent vivaient en Amérique latine et, au sein de cette région, un pays aligne, à lui seul, 82 pour cent des cas. Il s'agit de la Colombie où pas moins de 153 syndicalistes (dirigeants, militants et membres de la base confondus) ont été tués l'an passé dans l'exercice de leur mandat ou dans celui de leurs droits syndicaux élémentaires, sur un total de 186 morts en Amérique latine et d'environ 210 dans le monde.

Atterrants à première vue, ces chiffres sont pourtant trompeurs. Comparées de façon «brute» aux chiffres correspondants pour l'année précédente (1999), les données ci-dessus pourraient en effet faire croire à une détérioration globale: de fait, le total des syndicalistes tués en 1999 se chiffrait à 140, les données pour l'an 2000 indiquent une hausse de 50 pour cent, très exactement. Pourtant, si l'on fait abstraction de la Colombie, ce ne sont «que» 24 décès qu'il faut déplorer pour l'année 2000

dans le reste du monde, contre 50 en 1999. Ces 24 morts sont distribués comme suit: 7 en Afrique (2 l'année précédente), 15 en Asie et Océanie (39 en 1999) et 2 en Europe (contre 9 l'année d'avant). Plus frappante, par contre, est la comparaison du nombre de pays où des syndicalistes ont été tués ces deux dernières années: 13 pays avaient été recensés en 1999. En 2000, leur nombre est passé à 19.

Un pays dangereux: la Colombie

Fait symptomatique de l'alourdissement du climat sociopolitique en Amérique latine, sur 10 pays de cette région figurant dans le rapport de la CISL pour l'année 2000, seuls 4 y figuraient déjà l'année précédente: l'Argentine, le Brésil, la Colombie et le Guatemala. Six «nouveaux» pays font tristement leur entrée: la Bolivie, le Costa Rica, Haïti, le Mexique, le Paraguay et le Pérou. D'autre part, la République dominicaine, l'Équateur et le Nicaragua, qui y figuraient tous les trois pour l'année 1999, disparaissent de la liste pour l'année 2000.

C'est cependant en Colombie, depuis longtemps transformée en champ de tir à vue sur les syndicalistes, que se situe l'essentiel du problème. De 76 assassinats de syndicalistes en 1999, le nombre est passé à 153 en 2000, un accroissement de 100 pour cent! Constat dramatique pour les syndicalistes colombiens: leur pays, qui devance largement tous les autres en termes de plaintes déposées contre un gouvernement devant le Comité de la liberté syndicale, est aussi, et de loin, celui où il est le plus dangereux d'être délégué ou dirigeant syndical. Amer constat aussi pour le mouvement syndical international qui, sans voir la situation s'améliorer à la suite des pressions internationales, ne peut que constater, impuissant, l'alourdissement du bilan. Alors que, depuis trois ans, le gouvernement colombien déploie – avec succès – des trésors de diplomatie pour échapper à l'investigation exhaustive par une commission d'enquête réclamée en 1998 par les délégués des travailleurs à la Conférence internationale du Travail,

les nouveaux mécanismes mis en place par l'Organisation, à savoir la nomination d'un Représentant spécial du Directeur général suivie, il y a quelques mois, de l'établissement à Bogota d'un bureau permanent de l'OIT chargé des questions de liberté syndicale, ne semblent pas avoir été en mesure, jusqu'ici, de contribuer à réduire l'hécatombe, même s'ils permettent sans conteste de braquer le projecteur sur une situation dramatique².

Pour autant, la situation colombienne ne peut occulter le fait que des syndicalistes sont également assassinés dans plusieurs autres pays latino-américains. Ainsi, on ne peut regarder sans inquiétude le retour dans les relations sociales au Guatemala des menaces de mort et des assassinats de militants syndicaux, phénomènes qu'on avait espéré voir disparaître à jamais avec la fin de la «sale guerre», menée par l'armée et le pouvoir politique (essentiellement contre les paysans indigènes, majoritaires au sein de la population), qui a fait des dizaines de milliers de morts dans les années quatre-vingt. S'il ne fallait qu'une seule illustration de cet état de fait, on pourrait citer le cas d'Osvaldo Monzón Lima, secrétaire général du Syndicat des transporteurs de combustibles d'Escuintla. Congédié en 1998 après avoir formé un syndicat à la société de transport J.O. Gaitan, il avait aussi dénoncé publiquement la corruption qui y faisait rage. En juin 2000, suite à son refus d'accepter des indemnités de licenciement, un des membres de la famille propriétaire de la société profère des menaces de mort à son égard. Le 23 juin, Monzón Lima sera retrouvé mort, tué d'une balle dans le dos, dans les bois situés le long de l'autoroute reliant Escuintla à Guatemala City. La veille, son camion avait été trouvé vide, vitres baissées et moteur en marche. Monzón Lima était âgé de 62 ans.

Si de nombreux syndicalistes sont assassinés en rapport direct avec un conflit social précis, le plus souvent dans leur propre entreprise, d'autres sont tués au cours de la répression de grandes protestations sociales, grèves, générales ou locales, ou manifestations d'envergure. Tel a été le cas l'an dernier au Pérou et en Bolivie.

Ailleurs, c'est la tentative d'organiser des structures syndicales qui peut signifier l'assassinat de leurs protagonistes. En Haïti, par exemple, Elison Merzilus, un membre d'un syndicat affilié à la Centrale autonome des travailleurs haïtiens (CATH), a été enlevé chez lui, dans la commune de Gros-Morne, dans la soirée du 4 septembre 2000, par une dizaine d'individus armés. Sa femme et ses trois enfants ont assisté, impuissants, à la scène. Deux semaines plus tard, le corps du syndicaliste sera retrouvé au fond d'un ravin. Il s'apprêtait, peu avant sa disparition, à former une association de femmes au sein de la CATH.

Pour nombreux qu'ils y soient, les assassinats de syndicalistes ne sont cependant pas l'apanage exclusif de l'Amérique latine. En Afrique, la CISL a relevé pour l'année 2000 des assassinats de dirigeants ou de militants syndicaux au Nigéria, au Sierra Leone et en République démocratique du Congo (RCD). Dans ce dernier pays, deux cas ont été signalés: celui de Lusala Los Bolonga, secrétaire général du syndicat «Action» assassiné en octobre par des hommes en uniforme; et celui d'Odette Kasal Mukaj, militante de la Confédération démocratique du travail (CDT) dans le Kasai oriental, portée disparue depuis novembre 2000. Sans aucune nouvelle de cette militante, qui était aussi présidente de la composante femmes de la CDT et rédactrice en chef adjointe de la publication «Flash-CDT», les observateurs considèrent que les services de sécurité pourraient être à l'origine de sa disparition.

«Meurtre social»

Enfin, alors que des membres ou dirigeants de syndicats meurent aussi pour la cause en Asie, où le Bangladesh et l'Inde comptent à eux seuls pas moins de 13 cas sur les 15 recensés dans la région, force est de constater que le phénomène peut aussi exister dans les pays du Nord, y compris en Europe. En 2000, un syndicaliste a été tué à Chypre et un autre en Roumanie où Virgil Sahleanu, dirigeant du syndicat de

l'usine de tubes d'acier Tepro, dans la ville de Iasi, était assassiné en septembre. Compagnie à l'histoire trouble, Tepro avait été revendue en 1998 à une compagnie tchèque, Zelezarni Veseli AS, qui avait promis d'y investir 4,9 millions de dollars et d'y maintenir l'emploi, sans réaliser ni l'une ni l'autre de ces promesses. L'ensemble de la communauté locale avait rapidement établi un lien entre la situation de l'entreprise et l'assassinat du dirigeant syndical. Ses 1 500 collègues de travail avaient défilé dans la ville pour dénoncer l'assassinat qu'ils avaient qualifié de «meurtre social».

Si l'on peut détailler des dizaines de cas similaires de par le monde au cours de la période examinée dans le rapport de la CISL, on se trouve vite dépassé par l'ampleur des problèmes dès qu'on aborde d'autres types de violations que les atteintes au droit à la vie stricto sensu. Ainsi en va-t-il du nombre de syndicalistes blessés, roués de coups ou torturés, qui s'établit à près de 3 000 dans 63 pays. Il en est de même pour celui des syndicalistes détenus, arrêtés ou condamnés, qui se chiffre à plus de 8 000 dans 58 pays.

Menaces de mort

Le nombre de travailleurs licenciés abusivement pour cause d'organisation ou d'action syndicale suite, par exemple, à un conflit du travail, se situait, selon le rapport, à près de 20 000, également dans 58 pays. Quant aux menaces et harcèlement, ils ont fait plus de 100 000 victimes l'an dernier, parmi lesquelles plus de 430 syndicalistes ayant reçu des menaces de mort.

Une fois encore, la région des Amériques se taille la part du lion dans cette dernière catégorie, puisque 77 pour cent des menaces de mort proférées sont enregistrées dans la seule Colombie et 57 cas (14 pour cent du total) sont rapportés en Haïti où des dizaines de militants, formateurs et dirigeants de mouvements ouvriers sont obligés de prendre le maquis pour échapper aux tentatives d'assassinat. Autres pays préoccupants de ce point de vue dans la région: le Mexique, le Brésil et

le Guatemala, qui alignent respectivement 8, 12 et 15 cas de menaces de mort.

Notons que ces menaces de mort peuvent prendre des formes variées, des plus mystérieuses (appels anonymes) jusqu'aux plus cyniques (envoi d'un faire-part de décès à la future victime), en passant par les menaces physiques directes.

On aurait cependant tort de croire que de telles menaces et intimidations n'existent qu'en Amérique latine. En Russie, dans la filiale moscovite de la multinationale McDonald's où les salaires ont baissé de moitié suite à la crise financière internationale de 1998, Natalia Gratchova, surveillante et employée depuis dix ans, décide, au début de l'année 2000, de créer un syndicat. Rapidement, les relations avec la direction se gâtent. Natalia est épiée et les menaces de licenciement pleuvent sur les quelques courageux qui soutiennent son combat. En juin, Natalia reçoit un coup de fil anonyme: elle et sa fille sont menacés de mort. Le syndicat sera finalement reconnu sous l'effet combiné de manifestations locales, d'articles dans la presse (qui mèneront *in fine* à une commission d'enquête parlementaire) et de pressions syndicales internationales.

Licenciements abusifs

Moins spectaculaire, mais lourd de conséquences pour les intéressés et pour leurs familles, le licenciement pour cause d'activité syndicale ou pour faits de grève, pourtant interdit en vertu des principes et des textes de l'OIT, constitue l'arme de prédilection de bien des employeurs et de nombreux gouvernements de par le monde, même s'il semble nettement moins fréquent en Europe que dans d'autres régions. Un peu plus de 3 000 licenciements abusifs ont été dénombrés l'an passé en Afrique, 8 000 en Asie et 8 000 également dans les Amériques. Nous insistons sur «les» Amériques puisque, avec environ 1 500 cas recensés, les États-Unis arrivent en deuxième position dans la région (après le Guatemala où près de 2 000 cas ont été signalés).

Selon une étude réalisée aux Etats-Unis en 1994, 79 pour cent des citoyens pensent qu'un travailleur sera licencié s'il tente de fonder un syndicat dans son entreprise. Ce sondage reflète une dure réalité marquée par l'hostilité déclarée de nombreux employeurs américains envers les syndicats. Rappelons que, aux Etats-Unis, la loi permet aux employeurs de «profiter librement du jeu des forces économiques». En clair, cela signifie que, s'ils ne parviennent pas au résultat souhaité par le biais de la négociation collective, ils peuvent imposer leurs conditions unilatéralement, licencier leurs employés et délocaliser la production ou encore la sous-traiter à une autre personne morale. Citons ici le cas de la raffinerie de Crown Central Petroleum à Pasadena (Texas) où, tout au long de l'année 2000, 250 travailleurs n'ont pu accéder à leur travail. Bien que ce différend ait finalement été résolu en 2001, l'on ne peut cependant qu'être consterné face à l'étendue du problème: dans 30 pour cent des campagnes de syndicalisation, un travailleur au moins est illégalement licencié. Quelque 25 000 dossiers de pratiques patronales abusives sont actuellement ouverts au Conseil national des relations professionnelles (National Labor Relations Board - NLRB) chargé d'enregistrer les plaintes des syndicats. Sachant qu'il lui faut, en moyenne, 557 jours pour régler une affaire, certaines mettront des années avant de trouver une solution. De plus, les décisions du NLRB ne sont pas toujours suivies d'effets. Une étude, citée dans le rapport de la CISL, démontre que lorsqu'il existe une ordonnance de réintégration des travailleurs, seuls 40 pour cent retrouvent réellement leur travail et 20 pour cent d'entre eux seulement le conserveront plus de deux ans.

Un catalogue d'intimidations

Outre le licenciement pur et simple, les employeurs de par le monde, publics comme privés, ont recours à une myriade de mesures d'intimidation ou de pression pour s'opposer à l'action collective des

travailleurs. Diminutions de salaire, suspensions de primes, mutations arbitraires, rétrogradation: le catalogue des méthodes de harcèlement est on ne peut plus varié et souvent riche en nouvelles trouvailles. Ainsi, à Dorohoi, en Roumanie, le directeur d'une petite fabrique de meubles, SC indor, forcé par voie judiciaire de réintégrer le délégué syndical, Laurentiu Cozma, injustement licencié, l'a simplement changé d'affectation, le forçant à passer désormais toutes ses journées dans le poulailler situé dans la cour de l'entreprise, avec interdiction d'y exercer une quelconque tâche et une seule sortie de trente minutes autorisée par jour, à l'heure du déjeuner...

Au total, le rapport annuel de la CISL recense pour l'année 2000 plus de 112 000 cas de harcèlement pour raison syndicale. Ce nombre inclut cependant une «charrette» de près de 86 000 fonctionnaires turcs qui ont fait l'objet de poursuites judiciaires ou d'enquêtes administratives pour avoir participé à une grève que le gouvernement avait décrétée illégale. Ils protestaient contre la limitation de toute augmentation salariale à 10 pour cent, en accord avec un sévère programme de lutte anti-inflation soutenu par le Fonds monétaire international, alors que l'inflation dépassait 44 pour cent en glissement annuel.

Les 26 000 cas de harcèlement restants sont répartis dans 67 pays, au nombre desquels l'Australie, où l'on dénombre quelque 200 cas, et le Canada.

Dans la législation

On notera enfin que la législation dans la plupart des pays du monde enfreint à des degrés divers la liberté syndicale et le droit de négociation collective, qu'il s'agisse de la liberté d'association syndicale proprement dite (106 pays), du droit de négociation collective (77), ou du droit de grève (114). Cinquante-neuf pays interdisent ou limitent le droit de grève sur base d'une liste exagérée ou injustifiée de services essentiels.

Le propos de cet article n'étant pas de fournir un inventaire exhaustif des cas de

violation des droits syndicaux, mais plutôt un catalogue sommaire des types de problèmes rencontrés dans la pratique quotidienne, les exemples ci-dessus sont loin de fournir une image complète de la situation. Devant l'accumulation des chiffres, il est cependant difficile d'éluider le constat que, en matière de droits syndicaux, il y a loin de la doctrine à la pratique. Or ces faits, souvent de gravité extrême, restent largement inconnus de l'opinion publique internationale et, partant, pèsent peu auprès des gouvernements, notamment ceux des pays donateurs, comme auprès de la plupart des organisations internationales telles les institutions financières internationales et autres bailleurs de fonds institutionnels ou d'autres organisations multilatérales, y compris l'Organisation mondiale du commerce.

Face à cet état de chose l'on pourrait regretter, par exemple, le fait qu'une infime fraction seulement des situations décrites dans le rapport annuel de la CISL arrive devant les mécanismes appropriés du BIT. A contrario cependant, on imagine sans peine le déluge de dossiers qui se déverserait tout d'un coup sur les instances en question si on leur soumettait ne fût-ce qu'un dixième des informations disponibles: l'on voudrait paralyser les mécanismes de contrôle du BIT que l'on ne s'y prendrait pas autrement.

En réalité, il y aurait plutôt lieu de se réjouir du fait que le nombre de dossiers déjà instruits par le Comité de la liberté syndicale – plus de 2 000 – a fourni à travers les années un vaste corpus de décisions souvent fort fouillées. Cette longue jurisprudence, d'ailleurs en constant développement, offre à tous les pays du monde la possibilité d'évaluer exactement leurs propres progrès dans l'application des principes universels en matière de droits syndicaux. Vue sous cet angle, la pu-

blication annuelle par la CISL des principaux problèmes identifiés dans le monde envoie à ces Etats un double message: d'une part, elle leur montre qu'ils ne sont pas seuls à être épinglés pour violation, ils ne peuvent dès lors pas s'ériger en victimes désignées; d'autre part, elle leur indique tout le chemin qui reste à parcourir ... tout en leur offrant l'assurance d'être soumis à la même analyse rigoureuse l'année suivante.

Notes

¹ CISL: *Rapport annuel des violations des droits syndicaux dans le monde*, Bruxelles, 2001.

² En juin 1998, les délégués des travailleurs à la 86^e session de la Conférence internationale du Travail ont déposé une plainte contre le gouvernement colombien sur base de l'article 26 de la Constitution de l'OIT, demandant la mise sur pied d'une Commission d'enquête concernant le non-respect par la Colombie de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949. En juin 2000, à l'issue de l'examen du rapport d'une mission de contacts directs qui s'est rendue en Colombie du 7 au 16 février 2000, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail (BIT) a demandé au Directeur général de désigner un Représentant spécial pour la coopération avec la Colombie chargé de seconder et de vérifier les mesures prises par le gouvernement et les organisations d'employeurs et de travailleurs en vue de donner effet aux recommandations de l'OIT relatives aux actes de violence répétés dont ont été victimes des syndicalistes au cours des dix dernières années. Suite au rapport du Représentant spécial, le Conseil d'administration a décidé, en juin 2001, de mettre en place un programme spécial de coopération technique visant à promouvoir les droits syndicaux, à rendre la législation conforme aux normes internationales du travail et à renforcer le dialogue social. L'objectif de ce programme est de créer un environnement dans lequel la liberté syndicale et la sécurité des syndicalistes et des employeurs seraient garanties. Cette décision se fonde sur une proposition du groupe des travailleurs qui a rappelé à l'occasion que la demande de commission d'enquête restait en suspens et pourrait être relancée au cas où aucun progrès ne serait enregistré.

Les normes fondamentales du travail dans les zones franches d'exportation

Les zones franches d'exportation (ZFE) prolifèrent à mesure que progresse la libéralisation du commerce. Présentées comme un moyen d'attirer vers les pays en développement l'investissement étranger dont ils ont besoin, elles sont aussi devenues une illustration des effets pervers de la mondialisation sur les droits des travailleurs et travailleuses. Pourtant, le respect de ces droits pourrait contribuer à transformer les ZFE en pôles dynamiques de développement et d'investissement à long terme. Il reste qu'à ce jour ces zones se distinguent surtout par les violations qui y sont perpétrées.

Claude Kwaku Akpokavie

Directeur

Droits humains et normes internationales du travail
Confédération mondiale du travail

La restructuration du capital mondial qui s'est poursuivie au cours des deux dernières décennies a conduit à l'émergence d'un marché global et a changé la nature des processus de production. Les programmes d'ajustement structurel inspirés par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale et les politiques de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont conduit à l'ouverture des économies nationales, à la libéralisation des régimes d'échanges commerciaux et d'investissements, à l'internationalisation des marchés financiers et à l'émergence d'entreprises transnationales en tant que principales forces motrices de la mondialisation. Pour ces dernières, la production ne connaît plus de frontières. Elle se développe à une échelle globale où le capital transnational est organisé en une succession de réseaux de production à la fois mondiaux et décentralisés impliquant des chaînes complexes de relations avec les fournisseurs et les consommateurs. Face au déclin ou, au mieux, à la stagnation des budgets d'aide au développement, les gouvernements se sont tournés vers les investissements étrangers directs dans leurs stratégies de développement. C'est dans ce contexte qu'on a assisté à la croissance

phénoménale des zones franches d'exportation (ZFE) qui constituent aujourd'hui l'une des expressions les plus manifestes de la mondialisation.

Les zones franches d'exportation sont des espaces industriels délimités ou des usines qui ont été établis pour attirer les investisseurs étrangers à coups d'avantages et de privilèges. Même si elles se sont particulièrement développées dans la foulée de la mondialisation, l'établissement des premières zones remonte à 1959, comme le montre l'exemple de Shannon en Irlande. Dès les années soixante-dix, plusieurs modèles de zones franches commencent à émerger. Avec la mondialisation, elles proliféreront à un rythme phénoménal.

Une étude récente de l'OIT estime qu'il y a, dans le monde, quelque 850 zones franches employant 27 millions de personnes, la majorité de cette main-d'œuvre étant constituée de jeunes femmes¹. C'est en Amérique du Nord, où l'on en recense 350, qu'elles sont le plus nombreuses. Viennent ensuite l'Asie avec 225 zones, l'Amérique du Sud, l'Amérique centrale et la région des Caraïbes qui en totalisent 133, l'Europe avec 81 et l'Afrique avec 47 zones franches. Pour les gouvernements, l'inté-

rêt de disposer d'une ou plusieurs zones franches réside dans leur capacité d'attirer vers le pays des investissements étrangers directs susceptibles de résoudre toute une série de questions comme la création d'emplois, le transfert de technologies et de compétences ainsi que la création de liens en amont et en aval dans l'économie afin de doper la croissance, d'accroître et de diversifier les exportations et de stimuler l'activité dans les régions défavorisées.

Dès qu'elles sont établies, les zones démarquent les investisseurs potentiels en leur offrant toute une série de privilèges et d'avantages. Ce qui n'empêchera pas les entreprises multinationales d'exercer une pression sur les gouvernements pour obtenir davantage de concessions. Au-delà de l'accès à une main-d'œuvre abondante et bon marché, les investisseurs vont ainsi obtenir de nombreuses facilités: mise à disposition d'infrastructures, avantages fiscaux divers (exemption de taxes et de droits de douane, possibilité de rapatriement des capitaux, etc.) ou encore traitements préférentiels en matière de lois sociales. Résultat, à mesure que les zones franches prolifèrent, les gouvernements se livrent entre eux une concurrence accrue multipliant les cadeaux aux investisseurs. À côté des incitations financières sont venus s'ajouter des régimes sociaux et des normes moins contraignants, plaçant de facto les systèmes nationaux de protection sociale en concurrence, et une attention moindre pour le respect des normes internationales du travail. Ainsi de nombreux gouvernements se sont-ils employés à vanter dans des campagnes publicitaires les avantages comparatifs octroyés dans leurs zones franches, n'hésitant pas, pour certains, à mettre en valeur la docilité de leur main-d'œuvre, la faiblesse des rémunérations, l'absence de syndicats ou les dispenses en matière de relations professionnelles.

La prolifération des zones franches d'exportation est en fait le résultat des stratégies de croissance basée sur les exportations et l'investissement prônées par les institutions de Bretton Woods depuis les années quatre-vingt et dans lesquelles ces

zones sont considérées comme moyen d'attirer l'investissement et de promouvoir dans la foulée la croissance et le développement. Hélas, l'expérience a montré qu'il n'existe pas nécessairement de relation automatique entre les deux termes de l'équation. La stratégie des zones franches d'exportation a dès lors provoqué moult débats. Leur apport à l'emploi et à l'investissement intérieur contribue-t-il effectivement au développement général? Des critiques à propos des conditions de travail et des relations professionnelles dans les zones sont également venues alimenter ce débat. Car, s'il est admis que les zones franches ont contribué à la création d'emplois, de nombreuses questions se posent quant à la qualité de ceux-ci, quant aux conditions imposées aux travailleurs et travailleuses et quant à la viabilité et à la rentabilité des zones en général. Dans le domaine des rémunérations, il existe un fossé entre le salaire perçu et un salaire suffisant. En ce qui concerne la législation du travail, les critiques sont encore plus acerbes du fait que les zones franches d'exportation soit sont exclues du champ d'application de la législation nationale, soit n'en respectent pas, dans la pratique, les dispositions. À cet égard, de nombreuses lacunes ont été constatées dans l'inspection du travail. Dans certains pays, les inspecteurs ne sont même pas autorisés à pénétrer dans les zones. Les dispositions en matière de santé et sécurité au travail font également l'objet de légitimes préoccupations.

L'application des normes fondamentales dans les zones

C'est dans ce contexte, et face aux difficultés rencontrées par les syndicats pour organiser les travailleurs des zones franches, que la Confédération mondiale du travail (CMT) a lancé une étude préliminaire sur le respect des normes clés de l'OIT dans les zones franches de six pays². Le but de cette étude était d'identifier les domaines d'infraction aux normes internationales du travail ainsi que d'examiner les moyens

utilisés par les syndicats pour organiser les travailleurs dans les zones franches. Les zones franches d'Indonésie, du Sri Lanka, du Sénégal, de Madagascar, du Mexique et du Honduras ont ainsi été passées au crible. Parmi ces pays, le Sénégal et l'Indonésie ont ratifié toutes les normes fondamentales de l'OIT, celles portant sur la liberté syndicale (conventions n^{os} 87 et 98), la non-discrimination (conventions n^{os} 100 et 111), l'interdiction du travail forcé (conventions n^{os} 29 et 105) et l'abolition du travail des enfants (conventions n^{os} 138 et 182). Le Honduras et le Sri Lanka en ont ratifié sept sur huit. Manquent, pour le Honduras, la convention n^o 182 et, pour le Sri Lanka, la convention n^o 105. Madagascar et le Mexique ont ratifié six instruments sur les huit. Manquent pour Madagascar les conventions n^{os} 105 et 182, et pour le Mexique les conventions n^{os} 98 et 138.

Les types de zones franches couvertes par l'étude varient d'un pays à l'autre, mais les conditions de travail et les formes de production y sont très semblables. Après la Chine et les Philippines, l'Indonésie est le troisième pays d'Asie en nombre de zones franches. Ce pays jouit d'une longue relation avec le capital international. Ses zones franches couvrent des secteurs aussi différents que ceux du textile ou des composants électroniques. Les zones franches du Sri Lanka ont surtout attiré l'investissement dans le secteur de la confection qui est devenu, après les transferts d'argent de la diaspora sri-lankaise, la deuxième source de devises étrangères dans le pays. Les zones franches du Mexique (également connues sous les noms de *maquiladoras* ou *maquilas*) sont essentiellement situées en bordure de la frontière avec les Etats-Unis. Elles ont connu un essor considérable avec la signature du Traité de l'Alena (Accord de libre-échange nord-américain) au point qu'entre 1995 et 2000 on estimait que plus de 1 600 entreprises occupant au total 600 000 travailleurs étaient établies dans les *maquiladoras*. L'habillement, l'ameublement, l'électronique et l'automobile y sont les secteurs les plus représentés. Au Honduras, les *maquiladoras* se sont établies dès

1970. A la fin de l'année 2000, elles employaient quelque 100 000 travailleurs. A Madagascar, les zones franches ont surtout attiré des investisseurs français et mauriciens qui représentent un tiers des entreprises établies dans les zones du pays. L'activité tourne essentiellement autour des industries du textile, de l'habillement et de la chaussure. Créée en 1974, la zone industrielle de libre-échange au Sénégal s'est relativement peu développée, mais elle est parvenue à attirer l'investissement dans un grand nombre d'activités.

La liberté syndicale dans les zones

L'étude de ces différents pays confirme que les violations des droits syndicaux reconnus dans les normes internationales de l'OIT constituent l'un des deux problèmes majeurs des zones franches dans le monde. Jusqu'à tout récemment, le Sri Lanka était le seul parmi les six pays à n'avoir pas accordé aux zones franches les bénéfices de la liberté syndicale reconnue par ailleurs dans ce pays. Tous les autres pays avaient élargi ce droit aux zones franches, même si l'application effective des dispositions des conventions n^{os} 87 et 98 y restait faible. Lors de la création des zones franches au Sri Lanka, les syndicats y étaient interdits. En 1994, un «conseil d'employés» a été mis sur pied, mais on ne peut pas dire qu'il défendait véritablement les intérêts des travailleurs. Il a fallu attendre le 23 janvier 2000, après de nombreuses campagnes syndicales, pour que la loi soit enfin modifiée et que soient reconnues les organisations syndicales dans les zones franches.

Il reste que, malgré la reconnaissance des organisations syndicales dans les zones franches des pays examinés par l'étude, le problème de l'application effective des conventions demeure. Discrimination antisyndicale, intimidation des travailleurs, actes d'ingérence, restrictions au droit d'organisation ou de grève et répression des activités syndicales: l'étude a mis en évidence de nombreuses violations des droits syndicaux.

Au Sri Lanka, par exemple, les travailleurs accusés par leurs patrons d'être des «fauteurs de troubles» lorsqu'ils exercent leur droit d'organisation se voient interdire l'accès à la zone par le Conseil de l'investissement qui l'administre. Une façon pour les patrons de se débarrasser des syndicalistes sans être tenus responsables de leurs licenciements. Au Honduras, les entreprises s'échangent des listes noires comportant le nom des travailleurs impliqués dans des activités syndicales de telle sorte qu'une fois mis à pied ils n'auront aucune chance de trouver un autre emploi dans les *maquiladoras*. En Indonésie, il est fait régulièrement appel aux forces de sécurité pour réprimer des activités syndicales pourtant légitimes. Dans tous les pays examinés, les syndicats connaissent de grandes difficultés pour organiser les travailleurs des zones franches. La première cause de ces problèmes réside dans les efforts délibérés des employeurs pour saper les syndicats ou, à tout le moins, pour décourager toute velléité syndicale chez les travailleurs des zones, et ce avec, parfois, la bénédiction du gouvernement. Intimidation, menaces de mort, attaques verbales, chantage à l'emploi, et déploiement des forces de sécurité constituent l'arsenal des mesures utilisées par les employeurs. Par ailleurs, le choix du personnel à l'embauche, la nature du travail et le climat antisyndical dominant sont autant d'obstacles au recrutement syndical. Auxquels s'ajoutent la précarité de l'emploi, la crainte de représailles, un taux élevé de rotation du personnel et un manque de connaissance des droits fondamentaux. A Madagascar, par exemple, les travailleurs n'ont droit qu'à un seul jour de repos hebdomadaire, le dimanche. Au Sénégal, la plupart des emplois dans les zones sont occupés par des travailleurs temporaires, ce qui rend leur syndicalisation difficile. Enfin, une série d'autres facteurs, comme la stratégie des syndicats et leur approche des politiques de genre, expliquent également les difficultés.

Un des faits intéressants relevés par l'étude est que l'interdiction des syndicats ne garantit pas la paix sociale. Malgré l'in-

terdiction initiale des syndicats dans les zones franches du Sri Lanka en 1997, ces dernières ont connu cette année-là pas moins de 198 arrêts de travail. De même, à Madagascar, la politique de non-syndicalisation adoptée par le gouvernement au début de l'établissement des zones franches n'a pas empêché les grèves spontanées. C'est cela qui a d'ailleurs poussé le gouvernement à changer de cap et à accepter les syndicats, même s'il ne les encourage pas nécessairement. Une autre stratégie constatée au Honduras, au Mexique et à Madagascar est la mise sur pied de syndicats maison. Des efforts similaires ont été recensés dans toute l'Amérique centrale avec la création d'associations *solidaristes* (NDLR: Les associations solidaristes sont encouragées par les employeurs dans certains pays d'Amérique latine qui cherchent à les substituer aux organisations syndicales légitimes. La pratique a été condamnée maintes fois par les organisations syndicales internationales).

Même s'il existe des différences entre les zones franches dans les divers pays en termes de conditions de travail et de respect des droits des travailleurs, on se doit de conclure que les violations des droits syndicaux y sont persistantes.

La discrimination dans les zones franches

Si l'on en juge par l'étude effectuée, il est clair que la discrimination basée sur le sexe constitue, avec les violations des droits syndicaux, l'une des plus graves atteintes aux droits des travailleuses des zones franches. Les femmes souffrent de discrimination en raison de leur sexe et de leurs efforts d'organisation. Il convient de rappeler que la main-d'œuvre dans les zones est essentiellement féminine. Et, mis à part le Sénégal, il existait dans tous les pays examinés une politique délibérée de recrutement de jeunes femmes, de préférence célibataires et sans enfants. Considérées comme étant dociles, méticuleuses, rapides, disciplinées et disposées à travailler dans des industries à haute inten-

sité de main-d'œuvre et à s'adapter aux tâches monotones et répétitives, elles seraient aussi moins susceptibles d'adhérer à un syndicat. De plus, le fait qu'elles soient moins qualifiées, qu'elles aient fait moins d'études ou viennent de villages permet d'espérer des marges bénéficiaires bien plus élevées. Les zones ont dès lors contribué à la féminisation de la main-d'œuvre, mais en confinant les femmes dans des emplois stéréotypés.

Pour les travailleuses, la discrimination commence souvent à l'embauche. Au Mexique et au Honduras, par exemple, elles doivent se soumettre à des tests de grossesse. Par ailleurs, les droits à la maternité des travailleuses des zones sont systématiquement violés. Les femmes enceintes peu après leur embauche sont souvent forcées à démissionner du fait de leur grossesse et leur droit légal à la maternité n'est pas respecté. Le harcèlement sexuel est un problème endémique dans les zones franches de tous les pays examinés. En ce qui concerne la classification des tâches, les travailleuses se retrouvent systématiquement dans les emplois les moins qualifiés et à forte intensité de main-d'œuvre alors que leurs collègues masculins occupent les emplois qualifiés et à haute intensité en capital. Les employeurs sont généralement peu enclins à investir dans la formation des travailleuses, privant ces dernières des possibilités de décrocher un meilleur emploi. Au niveau des salaires, les travailleuses en Indonésie et au Honduras gagnent généralement moins que les hommes pour des travaux identiques, et cela semble être le cas dans tous les pays si l'on compare les salaires des femmes et des hommes pour un travail de valeur égale. Dans tous les cas, étant systématiquement reléguées dans les emplois les moins qualifiés, les femmes sont moins payées que les hommes.

L'absence de crèches, les déplacements de nuit, le logement et les dispositions de protection sociale figurent parmi la série de problèmes évoqués dans l'étude et affectant spécifiquement les femmes.

Le travail forcé dans les zones franches

Si l'on ne rencontre pas de formes évidentes de travail forcé dans les zones franches, celui-ci se manifeste parfois de manière plus subtile. Des ouvriers et ouvrières sont obligés de travailler sous la menace de sanction ou de licenciement et très souvent sans compensation. Généralement, les cadences de production sont exagérément élevées, les journées de travail sont longues avec des dispositions strictes quant à la ponctualité et à la présence ou même à l'usage des toilettes. Tout cela sous l'œil vigilant de superviseurs qui n'hésitent pas à brimer les travailleurs coupables d'erreurs et à leur infliger des sanctions parfois très sévères. A cet égard, la situation dans les entreprises coréennes est particulièrement affligeante. Les travailleurs et travailleuses y sont soumis à la férule d'employeurs particulièrement autoritaires dont l'attitude confine à la coercition. En Indonésie et au Honduras, l'étude constate que les travailleurs sont obligés de prêter, le plus souvent sans compensation, des heures supplémentaires. Au Sri Lanka, les heures supplémentaires sont obligatoires et les travailleurs ont souvent des difficultés pour obtenir des congés. Les problèmes de non-paiement d'heures supplémentaires, de refus de congés payés ou de temps libre pour raisons familiales sont également récurrents. Ce type de travail forcé a également été constaté dans d'autres pays non couverts par l'étude.

Le travail des enfants dans les zones

Sur base de l'étude, le travail des enfants a été constaté dans les zones franches d'Indonésie et du Honduras. Cela dit, la prévalence du travail des enfants dans les zones franches de ces pays n'atteint pas les niveaux enregistrés par ailleurs dans l'activité économique. Il est évident que la propension des employeurs à recruter des jeunes femmes s'est aussi traduite par

l'emploi, de manière plus discrète, de jeunes filles. Le plus grand problème réside cependant dans la nature des relations complexes de production entre les zones franches et le monde extérieur. Ainsi, il n'est pas rare de constater le recours à une main-d'œuvre enfantine en cas de travail à domicile effectué pour le compte d'une zone ou en cas de sous-traitance d'une partie de la production à l'extérieur des zones franches. Le travail des enfants a également été constaté dans des zones franches de pays non couverts par l'étude, mais il faut souligner que les niveaux de prévalence ne peuvent être comparés au recours massif à la main-d'œuvre enfantine dans des secteurs comme l'agriculture ou dans l'économie informelle.

Conclusions

L'étude de la CMT sur un échantillon de pays confirme, en dépit d'une légère amélioration dans certains pays, que l'application effective, en droit et en pratique, des normes fondamentales du travail laisse fortement à désirer dans les zones franches. De plus, les emplois créés dans ces zones ne rencontrent pas les critères établis par l'OIT en matière de travail décent. Les violations des droits syndicaux et des droits à l'égalité de traitement sont les plus fréquentes. Mais il faut aussi souligner que d'autres normes du travail, telles que les conventions de l'OIT sur la sécurité et la santé au travail, l'inspection du travail, la politique de l'emploi, ou celle concernant les travailleurs ayant des responsabilités familiales, sont régulièrement enfreintes dans ces zones.

A cet égard, pour devenir des instruments dynamiques dans la promotion du développement humain et de l'investissement durable et de long terme, les zones devraient abandonner les méthodes de concurrence qui sapent les droits fondamentaux des travailleurs et travailleuses.

Tenant compte du fait que «la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays»³, cela exige un effort global. L'application effective de normes de travail universelles doit servir de règle de base pour l'économie mondiale. Elle devra aussi assurer la dignité humaine au travail et constituer un encouragement à promouvoir à la fois la productivité et le travail décent dans les zones franches.

Dans cette perspective, la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail constitue un cadre opérationnel tangible permettant de concilier les demandes d'investissements étrangers directs et celles en faveur de la promotion du travail décent pour tous.

Notes

¹ BIT: *Questions relatives au travail et questions sociales dans les zones franches d'exportation*, document de travail préparé pour une réunion tripartite internationale des pays dotés de zones qui s'est tenue du 28 septembre au 2 octobre 1998 à Genève.

² CMT: *Les zones franches d'exportation et les normes internationales du travail*, études de cas (Sénégal, Madagascar, Mexique, Honduras, Sri Lanka, Indonésie), Bruxelles, 2000.

³ Constitution de l'OIT.

Quand privatisation rime avec exploitation: le travail pénitentiaire dans les entreprises privatisées

En règle générale, les instruments de l'OIT interdisent le recours au travail forcé ou obligatoire, et ceux dont nous traitons ici sont également ceux qui sont le plus largement ratifiés. Pourtant, le travail forcé et obligatoire reste une réalité dans le monde actuel et, dans certains cas, gagne même du terrain. Cet article propose une brève description des interdictions pesant sur le travail forcé ainsi que les schémas dans lesquels ce dernier s'inscrit de nos jours dans le monde, avant de se concentrer sur une forme moderne du travail forcé particulièrement troublante: le travail des prisonniers au profit du secteur privé.

Colin Fenwick

Centre pour le droit de l'emploi
et des relations professionnelles
Université de Melbourne (Australie)

Une commission d'enquête de l'OIT faisait remarquer récemment «qu'il existe aujourd'hui en droit international une norme qui interdit de manière impérative tout recours au travail forcé, le droit de ne pas être astreint à accomplir un travail ou service comptant parmi les droits fondamentaux de la personne humaine¹». Ce droit est protégé dans deux des conventions de l'OIT les plus largement ratifiées: la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957. La première a été ratifiée par 158 pays Membres de l'OIT, et la deuxième par 156. Depuis 1998, tous les Membres de l'OIT sont également tenus de promouvoir les principes édictés dans ces conventions, *qu'ils les aient ratifiées ou non*, en vertu de la Déclaration sur les principes et les droits fondamentaux au travail.

Qu'est-ce que le «travail forcé ou obligatoire»?

Les conventions de l'OIT définissent le travail forcé ou obligatoire en termes généraux. Ainsi, il s'agit de «tout travail ou

service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de plein gré²». Deux éléments seulement font qu'un travail peut être qualifié de forcé: si la personne qui accomplit le travail l'a choisi librement ou non, et si elle s'expose, ou non, à des sanctions en cas de refus. Il peut notamment s'agir de sanctions pénales, mais cela ne doit pas nécessairement être le cas. Toute perte de droits ou de privilèges imposée en guise de punition en cas de refus d'accomplir un travail, qu'elle soit imposée par des instances administratives ou judiciaires, constitue une sanction au titre de cette définition³. Il convient en outre de remarquer que le paiement en échange du travail ne rentre absolument pas en ligne de compte pour déterminer s'il s'agit, ou non, d'un travail forcé ou obligatoire. En d'autres termes, le simple fait qu'une personne soit rémunérée pour le travail qu'elle accomplit ne signifie pas qu'elle l'a fait de manière volontaire ni en dehors de toute menace de pénalité ou de sanction. Le paiement pour un travail ne signifie pas que ce dernier n'est pas forcé ou obligatoire.

Le travail forcé ou obligatoire est-il permis?

Les conventions n^{os} 29 et 105 puisent leur origine dans les efforts de la communauté internationale en vue d'éradiquer la traite des esclaves. Il ne faisait aucun doute dans l'esprit des rédacteurs de ces deux conventions que le travail forcé ou obligatoire pouvait très vite se dégrader au point d'être assimilable à de l'esclavage. En conséquence, les conventions n^{os} 29 et 105 interdisent formellement le recours au travail forcé ou obligatoire dans presque tous les cas.

D'une manière générale, le travail forcé ou obligatoire est *complètement interdit*. Les Etats parties à la convention n^o 29 sont tenus de supprimer toutes les formes de travail forcé ou obligatoire «dans les plus brefs délais possibles»⁴. Non seulement les Etats doivent-ils s'abstenir d'avoir recours au travail forcé ou obligatoire eux-mêmes, mais encore sont-ils obligés de punir comme il se doit quiconque impose un travail forcé ou obligatoire illégal à une autre personne⁵. Les Etats parties à la convention n^o 105 s'engagent à supprimer le travail forcé ou obligatoire et à ne pas y recourir aux fins suivantes:

- en tant que sanction ou que moyen d'éducation politique à l'égard des personnes qui ont certaines opinions politiques;
- à des fins de développement économique;
- en tant que mesure disciplinaire;
- en tant que punition pour avoir participé à des grèves; ou
- en tant que mesure de discrimination raciale, sociale, nationale ou religieuse.

Toutefois, certains types de travail forcé ou obligatoire sont exemptés de l'interdiction générale figurant à l'article 1 de la convention n^o 29, à savoir:

- tout travail ou service exigé en vertu des lois sur le service militaire obligatoire et affecté à des travaux d'un caractère purement militaire;

- tout travail qui rentre dans le cadre des «obligations civiques normales» d'un citoyen, par exemple en tant que juré;
- tout travail accompli par des prisonniers, à la condition que ce travail soit exécuté sous la surveillance et le contrôle des autorités publiques et que ledit individu ne soit pas «concéde ou mis à la disposition de particuliers, compagnies ou personnes morales privées»;
- tout travail exigé en cas de force majeure nationale; et
- les menus services communaux, dont la communauté tire elle-même directement profit.

Il importe de remarquer que ces types de travaux *ne sont pas exclus du concept de travail forcé ou obligatoire*. Au contraire: il s'agit *bien* de formes de travail forcé ou obligatoire. Toutefois, les Etats sont autorisés, pour des raisons de politique, à recourir à ces catégories de travail forcé, sous réserve de conditions strictes⁶.

Le travail forcé ou obligatoire existe-t-il aujourd'hui de par le monde?

Malheureusement, la réponse à cette question est sans conteste «oui». En juin 2001, le Directeur général a présenté à la Conférence internationale du Travail son rapport intitulé *Halte au travail forcé*, le deuxième rapport global découlant du suivi de la Déclaration de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail⁷. Le Directeur général y relève que, en dépit d'une condamnation universelle de la pratique du travail forcé, «l'élimination de ses nombreuses formes ... demeure l'un des défis les plus complexes que doivent relever les communautés locales, les gouvernements nationaux, et les organisations patronales et syndicales, ainsi que la communauté internationale».

Halte au travail forcé présente une vue d'ensemble des pratiques de travail forcé ou obligatoire mises en œuvre à l'heure actuelle de par le monde. Dans certains cas, le travail forcé s'inscrit dans la foulée de

formes plus anciennes, voire antiques, comme l'esclavage pur et simple. Dans d'autres, il prend une nouvelle forme, plus moderne, et va de pair avec les événements internationaux les plus récents, à l'instar du développement que connaît la traite des personnes. Cependant, dans tous les cas, le travail forcé présente deux caractéristiques communes: «l'exercice de la coercition et le rejet de la liberté».

Selon le rapport du Directeur général du BIT, le travail forcé relève désormais des grandes catégories suivantes et se rencontre dans les pays et régions suivants:

- L'esclavage et les enlèvements constituent toujours des problèmes dans certaines régions d'Afrique, notamment en Mauritanie, au Libéria et au Soudan.
- La participation obligatoire à des travaux publics est présente dans certains pays asiatiques, et plus particulièrement au Myanmar (Birmanie), au Cambodge et au Viet Nam. Dans certains pays africains (République centrafricaine, Sierra Leone, Kenya, République-Unie de Tanzanie et Swaziland), la législation nationale prévoit toujours certains types de cultures obligatoires.
- Le travail forcé dans l'agriculture et les zones rurales isolées, y compris les systèmes coercitifs de recrutement, posent des problèmes dans bien des régions du monde. Il semblerait que les enfants soient particulièrement touchés et forcés de travailler dans des plantations dans des pays d'Afrique de l'Ouest, dont le Bénin, le Togo et la Côte d'Ivoire, où certains d'entre eux seraient originaires du Mali et du Burkina Faso. Il existe des endroits au Guatemala, au Mexique et au Pérou où la main-d'œuvre n'est pratiquement pas payée et ces pratiques s'accompagnent d'obligations de services. La République dominicaine et le Brésil luttent également pour éradiquer cette forme de travail forcé.
- Les employés de maison en travail forcé se rencontrent en Haïti (le système *restavek*) et au Bénin; là encore, les enfants sont particulièrement touchés.
- La servitude pour dettes reste un problème en Asie méridionale, malgré les efforts déployés par les gouvernements.
- Le travail forcé imposé par les militaires a été (et continuerait d'être) un problème particulier au Myanmar (Birmanie). L'imposition généralisée du travail forcé à des centaines de milliers de civils au Myanmar (Birmanie), pour des raisons tant militaires que de développement, a amené l'OIT à mettre sur pied en 1996 une commission d'enquête au titre de l'article 26 de sa Constitution. Dans son rapport, celle-ci concluait que le gouvernement du Myanmar (Birmanie) était responsable de l'imposition généralisée du travail forcé, et en appelait à celui-ci pour qu'il mette immédiatement un terme à cette pratique (et amende les lois en vigueur qui l'autorisaient). Le refus du gouvernement du Myanmar (Birmanie) d'apporter une réponse positive aux recommandations de la commission d'enquête de l'OIT a décidé la Conférence de l'OIT, en 1999, à entreprendre une action au titre de l'article 33 de sa Constitution, pour la première fois dans l'histoire de l'Organisation. La Conférence a demandé à tous les membres de la communauté internationale de revoir leurs relations avec le Myanmar (Birmanie) à la lumière des pratiques incessantes de travail forcé qui y prévalent.
- Le travail forcé et la traite des êtres humains. Dans un contexte de mondialisation accrue, on a assisté ces dernières années à un développement considérable de la traite d'êtres humains. Dans bien des cas, les personnes qui font l'objet de cette traite achèvent leur voyage dans une situation de travail forcé. Traditionnellement, la traite des femmes est liée à la prostitution, le plus souvent dans certaines régions d'Asie du Sud-Est, mais également en Europe et dans les Amériques. Néanmoins, ce n'est pas toujours le travail dans l'industrie du sexe qui les attend: certaines personnes sont victimes d'une traite d'êtres humains pour travailler dans

l'agriculture (par exemple, en République dominicaine ou dans certaines régions d'Afrique de l'Ouest). La traite d'êtres humains et l'exploitation de ses victimes, y compris au moyen d'un travail forcé contre leur volonté, touchent toutes les régions de la planète.

- Aspects du travail pénitentiaire. La privatisation accrue des activités carcérales dans de nombreux pays pose de graves problèmes au niveau du respect de la convention n° 29. Cette question est abordée plus en détail dans la section suivante.

Le recours au travail pénitentiaire pour obtenir des bénéfiques privés⁸

Depuis le milieu des années quatre-vingt, en particulier, on assiste à une tendance mondiale à la privatisation des infrastructures pénitentiaires, dans le cadre de contrats avec les gouvernements. A la fin de l'an 2000, 182 institutions étaient gérées par des sociétés privées de par le monde, avec une capacité d'accueil totale de 141 613 prisonniers. Parmi ces prisons, 154 se trouvaient aux Etats-Unis d'Amérique, et pouvaient, au total, accueillir quelque 119 449 prisonniers. Bien que les Etats-Unis d'Amérique disposent de plus de prisons privées que n'importe quel autre pays, c'est en Australie que l'on rencontre les proportions les plus élevées de prisonniers détenus dans ce type d'institutions. Ainsi, jusqu'à une date récente, 47 pour cent des prisonniers de l'Etat de Victoria étaient détenus dans des institutions pénitentiaires privées.

On constate également que le secteur privé recourt davantage à la main-d'œuvre pénitentiaire, principalement en raison de l'augmentation des coûts que suppose le maintien en détention d'un nombre sans cesse croissant de prisonniers de par le monde. Les produits fabriqués par les prisonniers sont souvent mis en vente auprès du public et les bénéfiques servent à couvrir une partie des frais d'exploitation des systèmes pénitentiaires. Ainsi, les industries pénitentiaires des

Etats-Unis ont réalisé, en 1999, un chiffre d'affaires de 1,6 milliard de dollars à partir de la vente des produits fabriqués en prison. Dans l'Etat australien de Nouvelle-Galles du Sud, le chiffre d'affaires des produits réalisés en prison est passé de 20,2 millions de dollars australiens (\$) en 1998-1999, à 25,5 millions en 1999-2000: une hausse de plus de 25 pour cent.

L'augmentation du nombre de prisons gérées par des sociétés privées et la volonté plus marquée du secteur privé d'employer de la main-d'œuvre pénitentiaire sont toutes deux liées aux processus plus vastes de la mondialisation, à l'instar de la restructuration économique, mais également de la portée mondiale des entreprises multinationales. Ce n'est pas une coïncidence si la multiplication des prisons exploitées par le privé va de pair avec le fait qu'un petit nombre de sociétés multinationales des Etats-Unis (et plus spécialement Corrections Corporation of America et Wackenhut Corporation) dominent le marché à l'échelon planétaire.

Le travail que les prisonniers accomplissent dans les prisons à exploitation privée et dans d'autres institutions pour le secteur privé (qu'il s'agisse d'ateliers à l'intérieur ou à l'extérieur des prisons) ne nécessite bien souvent que très peu de qualifications et il est peu probable que cela aide les prisonniers à se réinsérer sur le marché de l'emploi après leur libération. En 1998, au Royaume-Uni, les détenus de la prison de Blakenhurst étaient employés au nettoyage de bétonneuses. Dans la mesure où ce travail ne pouvait s'effectuer sur le marché du travail libre, il est permis de mettre en doute ses valeurs en matière de réinsertion. Toujours en 1998, à la prison privée de Borallon, dans l'Etat australien du Queensland, de nombreux prisonniers n'avaient pas grand-chose d'autre à faire que de balayer le sol et arracher les mauvaises herbes. Lorsque la prison décrochait des contrats avec des entreprises commerciales, le travail était présenté comme une méthode de formation professionnelle. Toutefois, le travail en cuisine, sous contrat pour des sociétés locales de restauration, ne consistait souvent qu'à éplucher des

pommes de terre et d'autres légumes, et à couper les oignons en rondelles. Dans ce cas-ci, l'opposition entre la formation des détenus et les bénéficiaires pour l'opérateur de la prison s'est soldée en faveur d'une main-d'œuvre bon marché et d'un moyen pour générer des profits.

La main-d'œuvre pénitentiaire ne reçoit qu'une maigre rémunération. Les détenus des Etats-Unis, d'Australie et du Royaume-Uni n'ont généralement pas droit au salaire minimum, mais sont tenus d'accepter le barème que le gouvernement détermine unilatéralement. Dans l'Etat australien du Queensland, le salaire des détenus varie entre 2,04 et 3,99 dollars australiens (\$) par jour, avec un maximum hebdomadaire de 55,86 \$. Aux Etats-Unis, les détenus des prisons fédérales travaillent pour des salaires qui, au début des années quatre-vingt-dix, allaient de 0,12 à 0,40 US\$ par heure, alors que le salaire minimum fédéral de l'époque était supérieur à 4 US\$ de l'heure. Au Royaume-Uni, les prisonniers gagnent au minimum 7,00 livres sterling par semaine (2,50 livres pour les détenus sans emploi) et, en 1998, ils percevaient en général entre 23 et 30 livres par mois, pour un salaire minimum qui s'élevait à l'époque à quelque 3,60 livres par heure. Un prisonnier de l'Etat australien de Victoria a écrit à un journal pour décrire ses conditions de travail: «Les travailleurs ... sont payés un dollar par heure pour leur peine. Si l'un d'entre eux est licencié pour l'une ou l'autre raison, il est puni en se voyant enfermer dans une cellule à raison de 21 heures par jour pendant les deux semaines qui suivent, après quoi il sera obligé de retourner travailler à l'usine».

Les gouvernements d'Australie, du Royaume-Uni et des Etats-Unis affirment tous que les détenus ne doivent pas avoir droit au salaire minimum pour le travail qu'ils réalisent. L'un des arguments qu'ils avancent est que les prisonniers sont nettement moins productifs que les travailleurs sur le marché du travail libre. Pourtant, en mars 2000, 47 juridictions sur 49 aux Etats-Unis signalaient que leurs activités industrielles pénitentiaires étaient soit autosuffisantes, soit rentables.

Les bas salaires que les prisonniers perçoivent peuvent les rendre attrayants pour les employeurs et, bien souvent, les lois en vigueur prévoient des dispositions spéciales qui régissent la capacité de l'industrie pénitentiaire à vendre ses produits en concurrence avec le marché local de l'emploi. Traditionnellement, nombre de marchandises pénitentiaires sont utilisées par l'Etat lui-même. Dans bien des régions des Etats-Unis, cela reste la destination des produits de la main-d'œuvre pénitentiaire. Un programme fédéral lancé par le gouvernement sous le nom de «modernisation de l'industrie pénitentiaire» (PIE) vise à équilibrer les intérêts de toutes les parties. Il permet la vente des produits fabriqués dans les prisons sur le marché du travail ouvert, *pour autant* que certaines conditions soient respectées, et notamment le paiement de salaires minima. Toutefois, dans les cas où le salaire en vigueur est supérieur au minimum légal, le patronat se voit toujours encouragé à transférer sa production dans les prisons. Un incident a fait l'objet de nombreux commentaires en 1993, lorsque les industries Lockhart ont fermé une usine de production à Austin, au Texas, où plus de 130 travailleurs gagnaient plus de 10 dollars par heure pour assembler des circuits électroniques, pour la rouvrir peu de temps après dans une prison privée, dans le cadre d'un programme PIE, où les travailleurs (des détenus) ne percevaient que le salaire minimum.

L'application de la convention n° 29 à la main-d'œuvre pénitentiaire

Ces dernières années, les organes de contrôle de l'OIT se sont de plus en plus intéressés aux répercussions de ces pratiques sur le respect de la convention n° 29⁹. La commission d'experts a publié des remarques dans son rapport général de 1998 et a énoncé des questions spécifiques en 1999 à propos du respect de la convention n° 29. En 2001, la Commission d'experts de l'OIT pour l'application des conventions et recommandations a présenté un rapport sur les quelques réponses

qu'elle a reçues de la part des gouvernements, ainsi qu'une déclaration précise quant à l'application de la convention n° 29 dans les cas où les prisons sont gérées par des entités privées, ou lorsque les détenus sont employés de quelque autre manière par le secteur privé. La Commission de l'application des normes de la Conférence de l'OIT a également discuté de l'application de la convention n° 29 au travail des prisonniers pour le secteur privé, en 1998, 1999 et 2000.

Les gouvernements doivent respecter chacune des conditions strictes que prescrit l'article 2(2)c) de la convention n° 29 s'ils veulent que le travail des prisonniers rentre dans le champ des exemptions:

Les prisonniers doivent avoir été condamnés par une décision judiciaire, ce qui signifie dans le cadre d'un procès équitable au sens acceptable sur le plan international.

Le travail doit être accompli sous la supervision des autorités publiques. Ce point est nécessaire, car il peut y avoir un conflit d'intérêt potentiel entre les objectifs correctionnels de l'Etat lorsqu'il emprisonne ses citoyens et l'objectif de profit des sociétés susceptibles d'employer des détenus. Il est en outre nécessaire de veiller à ce que les conditions de travail des prisonniers ne soient pas inférieures à des normes édictées publiquement.

Les prisonniers ne peuvent être concédés ou mis à la disposition de particuliers, de compagnies ou de personnes morales privées. Cela pose un problème particulier dans le cas des infrastructures pénitentiaires exploitées par un opérateur privé. En effet, ce dernier intègre habituellement le travail pénitentiaire dans le calcul de ses bénéfices. De plus, l'opérateur privé exerce bon nombre des pouvoirs administratifs qui relèvent de l'administration pénitentiaire.

Manifestement, il peut s'avérer difficile de respecter la deuxième et la troisième de ces conditions si une prison est totalement gérée par une entité privée ou si les détenus travaillent dans un atelier privé sous la supervision de salariés de la société privée concernée.

Il importe de rappeler que la convention n° 29 n'interdit pas le travail pénitentiaire *volontaire*, que ce soit à des fins de profit privé ou pour d'autres motifs. Toutefois, compte tenu du pouvoir que les autorités pénitentiaires exercent sur les prisonniers, qui forment véritablement une main-d'œuvre captive, la commission d'experts de l'OIT insiste sur la nécessité de pouvoir déterminer, par des moyens objectifs, qu'un détenu travaille en fait de manière volontaire. Cela implique un consentement écrit et des conditions d'emploi proches de celles qui prévalent pour le même type de travail lorsqu'il est réalisé sur le marché du travail libre.

Le fait de déterminer si un prisonnier s'est porté volontaire ou non pour travailler peut constituer un problème épineux. A l'heure actuelle, le travail réalisé par les détenus vise avant tout à favoriser leur réinsertion, mais il reste *obligatoire* dans bien des juridictions. Dans beaucoup d'autres, même s'il n'est pas formellement imposé, différents facteurs incitent les prisonniers à travailler. Il convient de garder cela à l'esprit au moment de voir si les détenus se sont véritablement portés volontaires pour un travail, en particulier lorsque le secteur privé est concerné. Il se peut que les performances d'un détenu au travail aient un impact considérable sur ses conditions d'emprisonnement. Peut-être leur supprime-t-on des privilèges s'ils ne travaillent pas ou pas bien. La qualité de la cellule d'un prisonnier peut changer selon que les gardiens estiment qu'il ou elle est un bon travailleur. Dans les situations les plus extrêmes, on retrouve des cas où les résultats d'un détenu au travail peuvent entrer en considération pour décider s'il peut, ou non, bénéficier d'une libération sur parole. De toute évidence, il peut être difficile de répondre à la question de savoir si un prisonnier travaille de manière volontaire, et il s'agit là d'un problème pour lequel les autorités pénitentiaires doivent se montrer vigilantes.

Conclusion

Le droit international interdit le travail forcé et obligatoire, mais il subsiste néanmoins sous de multiples formes, dont certaines sont particulièrement difficiles à éradiquer. Le développement de la traite des êtres humains, par exemple, intervient dans un contexte de mondialisation, où de profondes inégalités en matière de revenus incitent de façon presque irrésistible les personnes à se rendre dans un autre pays, légalement ou non.

Dans le cas du travail pénitentiaire forcé, cependant, les normes de l'OIT relèvent entièrement du pouvoir des gouvernements, auxquels il incombe de décider s'ils souhaitent, ou non, privatiser l'exploitation des prisons. Ce sont encore les gouvernements qui déterminent si les prisonniers seront autorisés à travailler pour des intérêts privés, que les prisons soient exploitées par des entités privées ou non. Ce sont les gouvernements toujours qui fixent les barèmes salariaux des détenus. Enfin, ce sont les gouvernements qui peuvent, et doivent, prendre les mesures nécessaires pour éradiquer cette forme moderne d'esclavage.

Notes

¹ BIT: *Rapport de la commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail pour examiner le respect par le Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930*, Genève, le 2 juillet 1998 [paragr. 203].

² Convention n° 29, article 2(1). Bien que la convention n° 105 ne prévoie pas sa propre définition du terme «travail forcé ou obligatoire», la Commission d'experts de l'OIT pour l'application des conventions et recommandations a indiqué que la définition figurant dans la convention n° 29 pouvait être utilisée: OIT: Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (partie 4B), *Etude d'ensemble des rapports relatifs à la convention sur le travail forcé, 1930 (n° 29)*, et à la convention sur l'abolition du travail forcé, 1957 (n° 105), Conférence internationale du Travail, 65^e session, Genève, 1979 (*ci-après dénommée Etude d'ensemble de 1979*) [paragr. 39].

³ *Etude d'ensemble de 1979* [paragr. 21].

⁴ Convention n° 29, article 1(1).

⁵ Convention n° 29, article 25.

⁶ BIT: *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport III (Partie 1A), Conférence internationale du Travail, 89^e session, Genève, 2001 [paragr. 108].

⁷ Le rapport *Halte au travail forcé* est disponible à l'adresse: <http://www.ilo.org/public/french/standards/decl/publ/reports/rapport2.htm>.

⁸ Une part importante des informations reprises dans cette section est extraite d'un rapport que vient de commanditer la CISL: *Private Benefit from Forced Prison Labour: Case studies on the application of ILO convention No. 29*. L'intégralité de ce rapport peut être consultée à l'adresse: www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=991212919&Langage=EN

⁹ En 1998, la commission d'experts de l'OIT a publié des observations à propos de l'application de la convention n° 29 dans ces situations, dans le cadre de son rapport général: OIT, *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport III (Partie 1A), Conférence internationale du Travail, 86^e session, Genève, 1998, [paragr. 112 à 125]. En 1999, la commission d'experts a publié une observation générale, sous la forme de questions adressées aux pays à propos de leurs pratiques.

Un consensus mondial pour un coup fatal aux pires formes de travail des enfants?

L'an prochain, la Conférence internationale du Travail examinera, dans le cadre du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, un premier rapport global sur le travail des enfants. Il devra permettre une première évaluation de la convention n° 182 entrée en vigueur en 1999. Les internationales syndicales militent d'ores et déjà pour sa ratification et son application.

Samuel Grumiau
Journaliste

Lorsque, le 26 juin 1973, les délégués participant à la 58^e session de la Conférence internationale du Travail de l'OIT adoptent la convention (n° 138) sur l'âge minimum, ils n'imaginent pas que vingt-six ans plus tard, une nouvelle convention serait nécessaire pour éliminer les «pires» formes de travail des enfants. Et pourtant... Malgré la ratification de cette convention n° 138 par 111 pays, il reste encore plus de 250 millions d'enfants au travail dans le monde, dont beaucoup dans les pires formes: esclavage, prostitution, armée, etc.¹. Il était donc grand temps de redonner un second souffle à la lutte contre ce fléau, raison pour laquelle une nouvelle convention a été adoptée à l'unanimité le 17 juin 1999. Intitulée «convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants», elle est d'ores et déjà la plus ratifiée de l'histoire de l'OIT. Début août, pas moins de 90 pays l'avaient déjà ratifiée. Aucun Etat n'a osé déclarer qu'il ne voulait pas l'approuver, au contraire de la convention n° 138. La ratification universelle de la convention n° 182 ne serait donc qu'une question de temps².

Loin de remplacer la convention n° 138, la nouvelle convention renforce son objectif, à savoir l'abolition totale du travail des enfants, avec des dispositions plus contraignantes. «Là où la convention n° 138 définit un âge minimal pour accéder à un travail, la convention n° 182 va plus loin posant la question: lorsque, malgré la lé-

gislation, des enfants se retrouvent dans les pires formes de travail, que comptez-vous faire pour les aider à s'en sortir?», souligne Tim De Meyer, conseiller juridique auprès du Programme international du BIT pour l'abolition du travail des enfants (IPEC). Les Etats qui la ratifient sont contraints d'identifier, avec le soutien des partenaires sociaux, les secteurs où subsistent les pires formes de travail des enfants, puis de lancer des programmes pour en soustraire les enfants, les réhabiliter, et empêcher que d'autres enfants n'entrent dans ces types de travail. «Tout Membre qui ratifie la présente convention doit 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», déclare l'article 1 de la convention n° 182. On ne saurait être plus clair, tout en sachant que, selon ce nouvel instrument juridique, le terme *enfant* s'applique à toute personne de moins de 18 ans.

L'exploitation continue

Si l'on peut se réjouir du taux record de ratifications dont fait l'objet la convention n° 182, les organisations syndicales internationales restent prudentes quant à son application sur le terrain. «Certains gouvernements considèrent que leur tâche est terminée une fois la ratification effectuée»,

explique Tim Noonan, responsable des campagnes à la Confédération internationale des syndicats libres (CISL), «au lieu de prendre des mesures pour appliquer une convention, ils attendent de voir si l'OIT va arriver pour leur apporter une aide». Entre l'espoir qu'a fait naître chez les grandes organisations l'adoption de la convention n° 182 et son application sur le terrain, il y a donc encore un large fossé que tout un chacun a le devoir de contribuer à combler. Pour la petite Sok, 11 ans, vendue plusieurs fois par jour à des pédophiles dans le «village-bordel de Svay Pak», à 11 kilomètres de Phnom Penh (Cambodge), il est sans doute déjà trop tard: à travers l'Asie, les organisations non gouvernementales (ONG) qui ont le courage d'accueillir les mineurs sauvées des maisons de passe expliquent qu'elles finissent souvent par replonger volontairement dans la prostitution. Elles ont perdu toute estime d'elles-mêmes, sont déshonorées à vie par les exploitations qu'elles ont subies et n'ont aucun espoir de décrocher un jour un emploi où l'on peut gagner autant que dans la prostitution. Pour les réinsérer dans la société, il faudrait beaucoup de moyens financiers et humains... Le Cambodge a bien adopté un plan détaillé pour lutter contre l'exploitation sexuelle des enfants, mais quand aura-t-il les possibilités financières de l'appliquer? Sa future ratification de la convention n° 182 pourrait aider à trouver quelques donateurs à cet effet, mais, avant que l'argent ne parvienne au projet qui pourrait apprendre un métier à Sok, elle aura sans doute 14 ou 15 ans, si elle n'est pas morte du sida avant.

D'où l'importance de la prévention dans les régions où les proxénètes recrutent leurs victimes. Plusieurs ONG s'y attellent au Cambodge, en Thaïlande, au Népal ou encore aux Philippines, parfois avec le soutien de l'IPEC, mais, là aussi, il faut beaucoup d'argent: campagnes dans les médias, affiches, conférences dans les villages... Dans certaines régions, les pires formes de travail des enfants ne sont pas vraiment perçues comme telles par les familles, en partie parce que celles-ci n'ont

Les pires formes de travail des enfants

Selon les dispositions de la convention n°182, les pires formes de travail des enfants sont:

- l'esclavage, le travail forcé et les pratiques analogues (telles que la vente et la traite d'enfants, la servitude pour dette, le recrutement forcé des enfants en vue de leur utilisation dans les conflits armés, etc.);
- l'exploitation sexuelle, la prostitution et la pornographie;
- l'utilisation des enfants dans les activités illicites (notamment pour la production et le trafic des stupéfiants);
- tout travail dangereux susceptible de nuire à la sécurité ou à la santé morale et physique des enfants. Le contenu exact de cette catégorie doit être déterminé dans chaque pays par la législation nationale ou l'autorité compétente, après avoir consulté syndicats et organisations d'employeurs. Leur liberté d'interprétation est tempérée par l'obligation de se référer à la «recommandation sur les pires formes de travail des enfants», adoptée en même temps que la convention, qui cite notamment l'exposition à des produits chimiques dangereux, la manipulation d'explosifs, le travail dans les mines, carrières et sous l'eau, la manutention de charges lourdes, les travaux qui s'effectuent pendant de longues heures ou la nuit, etc.

pas d'autre choix pour assurer leur survie économique. Pour être crédibles, les initiatives visant à appliquer la convention n° 182 doivent donc inclure des aides à la création d'emplois dans les régions les plus pauvres, des programmes de micro-crédit, de création d'écoles, etc.

Un lien avec les autres conventions fondamentales

La ratification de la convention n°182 ne résoudra certes pas à elle seule ce problème, mais un engagement dévoué de tous les partenaires sociaux en vue de son application immédiate contribuera certainement à réduire l'ampleur de la pauvreté... Et, par ricochet, il devrait faciliter l'application d'autres conventions de l'OIT, dont la convention n° 138, que plusieurs

pays rechignent à ratifier parce que ses exigences seraient «impossibles à appliquer dans leur entièreté». Les internationales syndicales bondissent lorsque des gouvernements déclarent que la convention n° 138 est trop ambitieuse. «Nous rejetons leurs arguments», affirme Tim Noonan, «et nous mettons en garde contre les intentions de certains gouvernements qui, tout en marquant leur accord pour lutter contre les pires formes de travail d'enfants, ont affirmé dans des réunions préparatoires à l'UNGASS³ que, pour le reste, l'objectif n'est pas d'éliminer tout travail des enfants mais d'améliorer le sort de ceux qui travaillent (par une hausse de leur salaire, de leurs conditions de travail, etc.). Ces gouvernements utilisent des réunions des Nations Unies pour affaiblir les principes mêmes de l'OIT! D'autres voudraient par ailleurs isoler l'application de la convention n° 182 de celle des autres conventions fondamentales de l'OIT, refusant d'accepter la connexion qui existe entre elles. Or le travail des enfants continuera tant que le salaire des parents ne sera pas adéquat, un objectif pour lequel les syndicats luttent lorsqu'on leur en laisse la liberté.»

Un potentiel pour les syndicats

Jusqu'il y a peu, de nombreux syndicats ne considéraient pas la lutte contre le travail des enfants comme l'une de leurs priorités, laissant aux ONG le soin d'agir concrètement dans ce domaine. Leur raisonnement était qu'il fallait d'abord défendre la liberté syndicale car, si celle-ci existe pleinement, il y a beaucoup moins de chances de voir un grand nombre d'enfants au travail. Un principe empreint de bon sens, mais force est de constater que, dans bien des pays, les entraves à la liberté syndicale demeurent nombreuses. Est-ce une excuse valable pour délaisser provisoirement la question du travail des enfants? Un engagement résolu des syndicats dans des campagnes en faveur de la ratification et de l'application de la convention n°182 pourrait en tout cas raf-

fermer leur position auprès des gouvernements hostiles. En effet, les dispositions de la convention n°182 obligent les gouvernements à consulter les syndicats à différentes étapes: lors de la définition de la liste des travaux considérés comme dangereux, lors de l'examen périodique du contenu de cette liste, puis lors de l'élaboration de programmes d'action en vue d'éliminer les pires formes de travail des enfants.

Les gouvernements doivent donc, à tout le moins, consulter les syndicats, et les considérer de bonne foi comme des interlocuteurs d'importance, même dans les pays où le mouvement syndical est divisé, politisé ou ne représente qu'un faible pourcentage de la main-d'œuvre. En cas de refus de consultation des syndicats ou d'autres violations de la convention, ceux-ci se doivent de le signaler au comité d'experts de l'OIT. Dans un deuxième temps, la Commission de l'application des conventions et recommandations peut demander au gouvernement de fournir des explications (voir article de Monique Cloutier en page 9), avec des conséquences désastreuses pour l'image du pays qui refuserait ainsi d'appliquer une convention aussi largement approuvée.

Au sein de l'OIT, c'est le programme IPEC qui est chargé de la lutte contre le travail des enfants. «Notre nouvelle politique est de promouvoir les programmes assortis d'un calendrier», explique Asha D'Souza, responsable de campagne pour l'IPEC, «afin que les gouvernements s'engagent à éliminer les pires formes de travail des enfants dans un délai de cinq ou dix ans. La Tanzanie, El Salvador et le Népal ont déjà élaboré des plans en ce sens, et nous espérons conclure des accords avec plusieurs autres pays à l'avenir. Le but est de lier la lutte contre le travail des enfants avec les programmes de réduction de la pauvreté et la politique de développement national. Dans la mesure où les finances le permettent, l'IPEC peut donc apporter un appui technique aux pays qui s'engagent sur cette voie: amélioration du système scolaire, sensibilisation de la population au fléau que consti-

tuent les pires formes de travail des enfants, création d'emplois pour les parents, microcrédit...»

Les campagnes syndicales internationales

«Les organisations syndicales internationales espèrent tirer profit du nouvel élan offert par la convention n°182 pour renforcer la collaboration entre IPEC et syndicats sur le terrain», affirme Claude Akpokavie, directeur des normes internationales du travail auprès de la Confédération mondiale du travail (CMT). Après avoir ardemment milité en faveur de l'adoption de la convention n° 182 comme complément à la convention n° 138, les organisations syndicales internationales montrent l'exemple en multipliant leurs efforts pour lutter contre le travail des enfants. La CISL s'est ainsi engagée dans une vaste campagne. Elle invite tous ses membres et sympathisants à signer une pétition en faveur de la ratification de la convention n° 182 et à faire pression sur leurs gouvernements pour ratifier les deux conventions clés dans ce domaine⁴. La CMT a, pour sa part, lancé le 10 décembre 2000 une campagne mondiale dans ce but⁵. CISL et CMT insistent également sur le rôle crucial que peuvent jouer les organisations financières internationales et les multinationales dans la lutte contre le travail des enfants. «OMC, FMI, Banque mondiale et autres doivent l'intégrer dans leur stratégie», souligne Claude Akpokavie, «Le message commence à passer, notamment à la Banque mondiale, mais ces organismes ne sont toujours pas très chauds à l'idée que la lutte contre le travail des enfants soit liée au respect de la liberté syndicale! Quant aux multinationales, elles doivent aussi respecter les conventions interdisant le travail des enfants. Et qu'elles ne viennent pas nous dire qu'elles ne sont pas en mesure de le faire: si elles peuvent contrôler la qualité des produits qu'elles achètent, elles sont en mesure de contrôler la manière dont ils ont été fabriqués... »

Syndicats, employeurs, ONG, Unicef, OIT avec l'IPEC et ses gouvernements donateurs..., un large consensus s'est formé dans le monde pour décider que les pires formes de travail des enfants doivent disparaître dans un délai bref. Il est encore trop tôt pour évaluer les conséquences pratiques de la convention n°182: ses dispositions prévoyaient qu'elle entrerait en vigueur un an après la deuxième ratification. Les Seychelles ont été le premier pays à ratifier, puis est venu le Malawi le 19 novembre 1999. La convention est donc en vigueur depuis le 19 novembre 2000, mais elle n'est obligatoire dans un pays qu'un an après sa ratification. Tous les États doivent, ensuite, soumettre des rapports réguliers à l'OIT sur la façon dont ils l'appliquent. Le rapport global qui, en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, sera soumis l'an prochain à la Conférence internationale du Travail, traitera précisément du travail des enfants. Espérons qu'il puisse faire état de progrès dans le combat que mène l'OIT.

Notes

¹ Pour une information générale sur le travail des enfants dans le monde, consulter également le site de la Marche mondiale contre le travail des enfants (<http://www.globalmarch.org/>), ou encore les pages consacrées à l'IPEC sur le site de l'OIT (<http://www.ilo.org/public/french/standards/ipcec/>).

² Les textes complets des conventions n°138 et 182 sont disponibles sur le site Internet de l'OIT, à l'adresse <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/index.cfm?lang=FR>.

³ Une des sessions spéciales de l'Assemblée générale des Nations Unies devait être consacrée cette année aux enfants et aux adolescents. Composée de chefs d'Etat et de gouvernements, d'ONG, de défenseurs des enfants et de jeunes, elle devait se réunir du 19 au 21 septembre 2001 à New York, au siège des Nations Unies, pour donner un suivi au Sommet mondial de 1990 pour les enfants. Cette session a été annulée en raison des attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis.

⁴ Voir le site Internet de la CISL: www.icftu.org.

⁵ Plus d'informations sur cette campagne sont disponibles sur le site Internet de la CMT: www.cmt-wcl.org. A noter, entre autres, un excellent dossier pédagogique disponible à l'adresse <http://www.cmt-wcl.org/fr/pubs/normchildpedag.html>

La clause sociale: un débat inachevé

La demande de respect d'un socle de règles sociales minimales dans tous les pays pour éviter les dérives de la mondialisation relève du bon sens. Mais les moyens de réaliser ce vœu se heurtent à bien des préoccupations, souvent légitimes, à des a priori et à des divergences de conception qu'il conviendra à ses protagonistes de dissiper.

Jean-Louis Validire

Journaliste

Spécialiste des questions sociales internationales

Le problème de la clause sociale est à la confluence de thématiques politiques, économiques et humanitaires. D'où la difficulté d'en cerner les contours et de tenter de faire la part, dans les arguments échangés, de ce qui relève du combat idéologique et de la réelle volonté de trouver une solution pragmatique. Le Directeur général de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) soulignait, dès 1995, cette contradiction en s'interrogeant: «Parlons-nous de l'avantage comparatif dont les pays en développement jouissent du fait de leur niveau plus bas de leurs salaires (comme on présente souvent les choses), des droits de l'homme ou des normes du travail?». Pour lui, les sujets inclus dans une clause sociale s'inscrivaient dans la même ambiguïté: «il faut identifier les questions clés en relation avec le commerce; par exemple, faut-il considérer le travail des enfants et les droits syndicaux sous l'angle des normes de travail ou sous celui des droits de l'homme?».

La question telle qu'elle est posée aujourd'hui est néanmoins de savoir s'il est possible, ou souhaitable, d'imposer des normes sociales dans les traités commerciaux de libre-échange, en particulier les accords signés dans le cadre de l'OMC.

Des règles minimales

Les tenants d'un ordre social mondial, au premier rang desquels se trouvent les organisations syndicales, défendent l'idée d'une disposition qui permette de lier l'accès aux marchés mondiaux à des normes minimales qui seraient incluses dans les accords commerciaux internationaux, y compris ceux édictés par l'OMC. Les gouvernements qui ne respecteraient pas cette clause seraient soumis à enquête et encouragés à remédier à la situation faute de quoi ils pourraient, en ultime ressort, s'exposer à des mesures de rétorsion.

Depuis sa création, l'Organisation internationale du Travail (OIT) s'est inscrite dans ce débat. Elle indiquait ainsi dans le Préambule de sa Constitution, adoptée en 1919, que «la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays».

Une préoccupation qui se retrouvera plus tard dans le Traité de La Havane qui, adopté en 1948, envisageait la création d'une Organisation internationale du commerce, à laquelle se sont opposés les Etats-Unis, obligeant la communauté internationale à se contenter d'un modeste ensemble de règles commerciales provi-

soires, le GATT, lui-même remplacé près de cinquante ans plus tard par l'OMC. Le Traité de La Havane, rappelons-le, estimait dans son article 7 que «les conditions de travail inéquitables particulièrement chez les producteurs à l'exportation engendrent des problèmes dans le commerce international».

Malgré leur opposition de principe à une formulation trop abrupte du problème, les Etats-Unis eux-mêmes devaient finalement se rallier à la nécessité de ne pas laisser «la main invisible» chère à Adam Smith régler les problèmes de concurrence.

En 1977, l'OIT adoptait la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale¹. Si ce document n'est pas «contraignant», il stipule, par exemple, dans son article 36 que «les entreprises multinationales ainsi que les entreprises nationales devraient respecter l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail, en vue d'assurer l'abolition effective du travail des enfants». Par ailleurs, l'article 46 de la Déclaration précise que: «Là où les gouvernements des pays d'accueil offrent des avantages particuliers pour attirer les investissements étrangers, ces avantages ne devraient pas se traduire par des restrictions quelconques apportées à la liberté syndicale des travailleurs ou à leur droit d'organisation et de négociation collective».

Dans un cadre plus restreint mais plus significatif en raison de l'importance économique des pays qui la composent, l'Organisation pour la coopération et développement économiques (OCDE) adoptait en 1979 des «lignes directrices» pour les entreprises multinationales qui comportent un certain nombre de recommandations, sans aucune coercition toutefois, sur la façon dont les problèmes sociaux doivent être abordés.

Le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique lui-même imposait pour la première fois une «clause sociale» dans le Caribbean Basin Economy Recovery Act qui stipulait que «le Président peut retirer les avantages qui découlent de cette loi à l'Etat des Caraïbes qui ne reconnaît pas ou

ne met pas en place les moyens pour que soient progressivement appliqués les droits des travailleurs internationalement reconnus». Ceux-ci étaient définis en cinq normes: la liberté d'association, la négociation collective, l'interdiction du travail forcé, la fixation d'un âge minimum pour le travail des enfants et certaines conditions concernant le salaire minimum, les heures de travail et la santé et la sécurité au travail.

Sur cette lancée, les Etats-Unis ont introduit des dispositions semblables dans d'autres traités, notamment celui du «Système généralisé de préférences» (Generalized system of preferences) et le *Trade Act* de 1974 qui permet aux entreprises et aux organisations syndicales de déposer une plainte pour non-respect des conditions édictées ci-dessus. La procédure prévoit une enquête qui pourrait éventuellement déboucher sur des mesures de rétorsion ou le retrait des avantages consentis par le traité.

En Amérique latine, la République dominicaine, le Guatemala, El Salvador, Haïti, le Nicaragua, le Paraguay, le Chili, le Brésil, le Mexique, la Colombie et le Suriname ont été à un moment ou un autre menacés de tomber sous le coup de cette clause. Dans la foulée, les Etats-Unis, comme ils avaient déjà timidement tenté de le faire lors du Cycle de Tokyo en 1953, visiblement satisfaits de cette arme, proposaient, en 1986, en accord avec le Canada, la création d'un groupe de travail au GATT. Cependant, comme l'exemple récent des tractations avec la Chine l'a montré, les Etats-Unis semblent mettre en avant des préoccupations humanistes uniquement quand leurs enjeux économiques directs ne sont pas en cause.

L'idée que reprend la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) implique l'inclusion dans les traités commerciaux internationaux de la reconnaissance des normes minimales découlant des conventions n° 87 (liberté syndicale et protection du droit syndical), n° 98 (droit d'organisation et de négociation collective), n° 138 (âge minimum), n°s 29 et 105 (interdiction et abolition du travail forcé) et n°s 100 et 111 (égalité de rémunération

et non-discrimination dans l'emploi ou la profession). Cette liste présente un grand avantage politique, puisqu'il s'agit de conventions ayant été ratifiées par une grande majorité (plus de 100 pays) des États Membres de l'OIT qui sont ceux que l'on retrouve dans toutes les enceintes internationales, OMC comprise.

Si les motivations américaines ont toujours été suspectes pour de nombreux pays (qui font notamment remarquer que Washington tente d'obliger des pays à respecter des normes que le gouvernement fédéral refuse de ratifier à l'OIT), il est cependant objectivement difficile d'affirmer que la seule raison de cet engagement des États-Unis est mercantile. Les États-Unis n'ont pas besoin de clause sociale pour conquérir les marchés internationaux. Leur démarche semble plus relever d'un comportement éthique et politique qui renvoie à leur culture et à la place qu'ils estiment devoir occuper sur la scène internationale surtout depuis la seconde guerre mondiale.

Inquiétudes des pays du Sud

Mais il n'en est pas moins vrai que cet appui accordé par les États-Unis à l'idée de clause sociale a suscité l'opposition d'une grande partie des pays du Sud qui y perçoivent l'affirmation d'un protectionnisme qui n'ose pas dire son nom.

Au-delà des nombreuses péripéties qui obscurcissent le débat, la question fondamentale est de savoir quels sont les moyens adéquats pour s'approcher de ce que Michel Hansenne, ancien Directeur général du Bureau international du Travail (BIT), appelait la «justice sociale». Pour lui, ce but pouvait être atteint par l'association de la libéralisation multilatérale des échanges avec le respect de certaines règles. Celles-ci prendraient leur source dans la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail adoptée en 1998. Souhaitée par d'aucuns, son intégration dans les accords commerciaux internationaux aurait d'abord pour objet la protection des travailleurs contre la dégradation de leurs droits dans le contexte de déré-

glementation induit par la mondialisation. Elle viserait ensuite à l'amélioration de la condition des salariés des pays en développement tout en protégeant les pays industrialisés contre les formes de «dumping social».

Le problème évident d'une telle architecture est la possibilité de faire appliquer une telle clause quand bien même la communauté internationale s'accorderait sur son utilité. Comme le reconnaissait d'ailleurs volontiers Michel Hansenne, le BIT «n'a pas de dents». Fonctionnant sur le principe de la représentation tripartite des acteurs nationaux (employeurs, travailleurs et gouvernements), il n'a jamais été doté de «casques bleus» ni d'instruments de sanction pour faire respecter les conventions soumises à la ratification des États. Sa seule force réside dans la publicité qu'il peut donner aux manquements et à l'aide technique qu'il accorde pour l'amélioration des normes sociales existantes. Ce qui n'empêche, comme l'ont montré les deux premiers rapports publiés dans le cadre du suivi de la Déclaration portant respectivement sur la liberté syndicale et le travail forcé, que nombre d'États ayant ratifié les conventions ne semblent guère pressés de les faire respecter.

Il reste que les tentatives d'introduire des «clauses sociales» ou des mesures s'en inspirant ne permettent pas aujourd'hui de tirer des conclusions objectives confortant un camp ou l'autre. Sur le continent américain, les dispositions bien modestes de l'Accord de libre-échange nord-américain (Aléna) et les travaux du groupe «ad hoc» du Mercosur ne donnent que peu d'indications sur la «faisabilité» et surtout sur l'effet sur le développement d'un tel dispositif. Pas plus d'ailleurs que les mesures prises en Europe dans le cadre du Système généralisé de préférences (SGP) qui s'inspire fortement de l'exemple américain.

Un débat houleux

Deux clans irréductibles, qu'il est d'ailleurs impossible de circonscrire à la traditionnelle opposition Nord-Sud, continuent à

s'affronter. D'un côté, les partisans du libéralisme économique pur et dur estiment que le Nord n'a pas à interdire au Sud d'utiliser les méthodes d'exploitation qui ont permis aux pays industrialisés d'accumuler leur capital. Ils rappellent volontiers que le travail des enfants était une donnée des sociétés occidentales à la fin du XIX^e siècle. Certains pays en développement font en outre valoir que leurs mauvaises conditions de travail sont dues à des facteurs externes, tels les bas prix des produits primaires sur les marchés mondiaux et la difficulté qu'ils éprouvent à écouler leur production. Ils estiment ainsi que ce serait les pays les plus dépendants du commerce international qui seraient frappés de plein fouet par d'éventuelles mesures commerciales, les petits pays étant démunis face aux plus gros et bien incapables de porter plainte à leur tour de peur de rétorsion.

Le débat sur la clause sociale renvoie en fait à un débat beaucoup plus large comme le montrent aujourd'hui les affrontements sur le problème de la mondialisation des échanges. Il est évident que l'exploitation ou la répression ne devraient pas pouvoir être utilisées comme des avantages comparatifs, y compris pour les pays se spécialisant dans les productions manufacturières. Il n'en est pas moins évident qu'il n'est pas souhaitable de mettre sur pied un système de «clause

sociale» qui ne s'attaquerait qu'aux plus faibles en ignorant les manquements des plus forts.

En l'absence d'un dispositif de «clause sociale» multilatéral et universel qui reste à inventer, aucun des systèmes actuels mis en place par un seul pays ou groupe de pays ne peut vraiment fournir la preuve de son efficacité. L'exemple, souvent donné, du Chili qui aurait libéralisé ses échanges en cédant à la demande des Etats-Unis qui souhaitaient voir les lois du travail se conformer aux normes de son SGP ne fait pas oublier que d'autres pays, et non des moindres, semblent échapper à toute forme de pression autre que morale. Outre la nécessité de convaincre les pays en développement qu'un tel dispositif ne sera pas utilisé comme une arme protectionniste, il faudra aussi veiller à son caractère incitatif comme à son impartialité. C'est sans doute à l'aune de l'évolution du débat sur ces aspects que seront jugées à la fois l'acceptabilité et la faisabilité d'une mesure qui, somme toute, devrait réconcilier mondialisation et droits sociaux.

Notes

¹ BIT: *Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale* adoptée par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail à sa 204^e session, Genève, novembre 1977, et telle qu'amendée par le Conseil à sa 279^e session, Genève, novembre 2000.

Amener la mondialisation à travailler en faveur des gens

Le 9 novembre 2001, les syndicats du monde entier participeront à une «Journée d'action syndicale mondiale» visant à exiger une réforme de l'Organisation mondiale du commerce et de ses politiques. Cette journée d'action s'articulera autour du thème «Amener la mondialisation à travailler en faveur des gens». Cet article résume les problèmes que génère la mondialisation, en particulier sur le plan des droits fondamentaux des travailleurs, ainsi que certaines des solutions qui s'offrent aux institutions commerciales et financières internationales.

James Howard

Directeur

de l'emploi et des normes de travail

Confédération internationale des syndicats libres (CISL)

La mondialisation a, certes, engendré une richesse et des ressources sans précédent, mais il n'existe aucune volonté politique pour éradiquer la pauvreté de notre planète. En revanche, nous voyons se creuser l'écart entre les revenus à l'intérieur des pays et entre ceux-ci. Les normes fondamentales du travail sont prises pour cibles dans de nombreux pays. Comme de précédents articles publiés ici l'ont déjà montré, la mondialisation tend à saper les protections nationales des droits fondamentaux des travailleurs, ou à leur ôter toute pertinence.

Rien d'étonnant dès lors à ce que, dans ce contexte, l'insécurité, la crainte et les préoccupations de la population gagnent du terrain dans tous les pays face au fait que les individus perdent le contrôle d'un monstre appelé mondialisation. En novembre, la 4^e Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui se déroulera au Qatar, sera au cœur d'une confrontation (dans tous les pays du monde) entre les forces d'une mondialisation régie par les entreprises et celles de la justice sociale.

La mondialisation est la source du problème, de sorte qu'il convient de lui apporter des solutions mondiales. Pour le mouvement syndical international, la ré-

ponse réside dans toute une série de mesures visant à humaniser le processus de mondialisation et à l'amener à profiter aux citoyens ordinaires, plutôt que de continuer sur la voie de l'aggravation décrite ci-dessus. C'est la raison pour laquelle la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) lance un appel aux syndicats du monde entier pour qu'ils participent à la «Journée mondiale d'action syndicale» du 9 novembre 2001, afin de mettre en exergue nos revendications en faveur d'une réforme de l'OMC et de ses politiques au moyen d'une action fondée sur les lieux de travail. Cette journée d'action s'articulera autour du thème «Amener la mondialisation à travailler en faveur des gens».

Le côté négatif de la mondialisation

Le rapport entre les revenus moyens dans les 20 pays les plus riches de la planète et ceux des plus pauvres est passé de vingt contre un en 1960 à environ quarante contre un aujourd'hui. Comme l'a récemment indiqué le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), quelque 66 pays de toutes les régions du monde sont désormais plus pauvres qu'ils ne l'étaient voilà dix ans.

Une telle inégalité aboutit à des contrastes scandaleux. Par exemple, 50 milliards de dollars sont consacrés chaque année à l'achat de cigarettes en Europe. Selon les chiffres publiés par les Nations Unies, il faudrait beaucoup moins d'argent que cela pour assurer, dans tous les pays en développement, des services de santé et d'éducation de base, ainsi que l'approvisionnement en eau, les services sanitaires et l'alimentation, pendant un an.

Plus de 10 millions d'enfants dans les pays en développement meurent toujours chaque année de maladies qui pourraient être évitées et que l'on rencontre rarement dans les pays industrialisés.

Par ailleurs, une étude de la Banque mondiale révèle que l'inégalité entre les personnes au sein des différents pays a, elle aussi, pris de l'ampleur pendant presque toute la deuxième moitié du XX^e siècle, et plus particulièrement après 1987.

Cette période de mondialisation galopante a également pour corollaire les graves répercussions sur les femmes de la libéralisation du commerce. Dans de nombreux pays en développement, les produits agricoles traditionnels, principalement réalisés par les femmes, ne sont pas en mesure de concurrencer les marchandises importées lorsque les barrières commerciales sont assouplies. Cela entraîne de surcroît une sécurité alimentaire moindre.

Du reste, l'expansion des zones franches d'exportation (ZFE) ainsi que des secteurs du vêtement et du textile et de l'industrie légère dans les pays en développement ces dernières décennies s'est généralement appuyée sur une main-d'œuvre féminine à bas salaire, travaillant dans des conditions inacceptables et ne bénéficiant d'aucune protection du droit à s'organiser en syndicats (lire en page 37).

Cette exploitation des femmes n'est qu'un exemple des liens que nous avons si souvent constatés entre la mondialisation et les violations des droits fondamentaux des travailleurs au cours des vingt dernières années, voire davantage. Quinze millions d'enfants, au moins, travaillent pour l'exportation dans des secteurs comme les mines, l'habillement et le tex-

tile, la chaussure, l'agriculture, la fabrication de tapis ou de ballons de football, voire dans la production d'instruments chirurgicaux.

Des dizaines de millions de travailleurs sont, de nos jours, assujettis au travail forcé – connu également pour être l'une des formes contemporaines de l'esclavage. Cela concerne des pays comme la Birmanie (Myanmar), où des centaines de milliers de personnes autochtones travaillent, sous la supervision de gardes armés, à la construction de voies de chemin de fer ou d'oléoducs, pour le compte de sociétés étrangères comme Total-Fina-Elf, Unocal et Premier Oil.

Une minorité de pays est disposée à tolérer l'exploitation, dans l'espoir qu'elle leur confèrera un avantage concurrentiel. Néanmoins, les pays les plus touchés sont ceux en développement qui aspirent véritablement à protéger les droits humains des travailleurs et à rehausser le niveau de vie de base, car il s'agit également des pays les plus vulnérables, qui risquent d'être évincés du marché mondial.

C'est pour prévenir de tels extrêmes en matière d'exploitation, qui découlent du commerce et des investissements mondiaux, que des mesures doivent être prises au niveau de l'OMC. Ainsi, la Déclaration de l'OIT sur les principes et les droits fondamentaux au travail constitue un élément particulièrement important dans la construction d'une économie mondiale plus humaine et moins instable. Il convient de mettre en place un suivi d'ensemble du système par toutes les institutions internationales, notamment les organismes dépendant des Nations Unies, le FMI, la Banque mondiale et l'OMC.

Le rôle du FMI et de la Banque mondiale dans l'aggravation de la pauvreté

Cela fait plusieurs années que la société civile, en ce compris le mouvement syndical, critique le FMI et la Banque mondiale. Il apparaît désormais de façon manifeste que le modèle uniforme d'ajustement

structurel imposé aux pays en développement dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix a bien plus détruit les économies qu'il ne les a aidées. Des coupes claires dans les dépenses en matière de santé et d'éducation ont eu des conséquences déstabilisatrices sur le plan social et nuisibles au niveau économique en diminuant le potentiel de ressources humaines à long terme des pays concernés. Cela n'a eu pour seul résultat que de préserver un semblant de remboursement de la dette qui n'a profité qu'à une poignée de banques commerciales parmi les plus rentables de la planète.

Dans un récent discours prononcé lors d'une conférence dont l'un des co-organisateurs était la centrale syndicale américaine AFL-CIO, Joseph Stiglitz, ancien chef économiste de la Banque mondiale, a souligné que les économies les plus florissantes parmi les pays en développement étaient celles qui n'avaient pas suivi les recommandations des institutions de Washington. Les pays qui les avaient respectées n'avaient pas obtenu des résultats particulièrement brillants. Les politiques prônées par les institutions financières internationales avaient contribué à l'instabilité, notamment sur les marchés financiers. Elles étaient axées sur la privatisation et avaient eu un impact social négatif. Du reste, elles n'avaient donné lieu à aucun débat sur des questions aussi cruciales que la réforme agraire.

M. Stiglitz a poursuivi en déclarant que ces institutions s'étaient concentrées sur la politique monétaire et fiscale, mais pas sur des questions vitales, comme la protection sociale ou le capital social, qui avaient été passées sous silence, voire totalement ignorées. Le rythme de la libéralisation et de la privatisation était devenu une fin en soi, de sorte que les profits sont souvent tombés dans de mauvaises mains. Nous en voulons pour preuve le fait que la pauvreté en Russie soit passée de 2 pour cent voilà dix ans à près de 50 pour cent aujourd'hui.

La Banque interaméricaine de développement (BID) a réalisé une étude au milieu de 2001 qui venait corroborer les ar-

guments de M. Stiglitz. Elle révélait ainsi que la libéralisation des marchés financiers avait eu tendance à accroître la pauvreté et l'inégalité en Amérique latine. Les pays qui connaissent une croissance économique positive, à l'instar du Mexique, du Pérou et du Venezuela, n'en affichent pas moins une progression du taux de pauvreté.

Les syndicats du monde entier ont dû par trop souvent faire l'expérience de voir les recommandations politiques des institutions financières internationales pour leur pays préconiser de facto le rejet des normes de travail fondamentales. Bien que les économistes du FMI soient rarement spécialisés dans les questions du travail, les prescriptions politiques du Fonds englobent presque inmanquablement des recommandations en vue d'abaisser les salaires, de réduire la protection des travailleurs ou de rendre de toute autre manière le marché du travail plus «flexible». Il est possible d'adresser le même genre de récrimination à l'égard de l'intervention de la Banque mondiale dans les questions du travail de divers pays, ce qui se traduit par un rejet des droits de négociation collective. En Europe centrale et orientale, par exemple, la Banque mondiale conseille à plusieurs pays de procéder à une révision à la baisse de leur code du travail, de manière à restreindre les droits de négociation collective.

La 4^e Conférence ministérielle de l'OMC: les premières étapes

Toutes ces critiques à l'encontre de la Banque mondiale, du FMI et de l'OMC viennent s'ajouter à un avertissement contre le fait qu'il ne faut pas ignorer la gestion mondiale des affaires publiques.

La conférence de l'OMC à Seattle en 1999 a donné lieu à une volée de bois vert sans précédent contre le manque de transparence et de démocratie internes et externes à l'OMC, problème qu'il convient de régler de toute urgence au Qatar. Il est nécessaire d'assurer une transparence accrue et une assistance financière pour faire

en sorte que tous les membres (en particulier les moins développés) soient en mesure de participer pleinement à l'ensemble des activités et des procédures de l'OMC, y compris ses mécanismes de résolution des différends. La procédure d'adhésion de nouveaux membres à l'OMC doit prévoir la possibilité d'une assistance technique et d'un renforcement des institutions et doit s'orienter vers une intégration au sein d'un système international fondé sur le droit (ce qui revêt une importance toute particulière dans le cas de l'adhésion de la Chine).

Par ailleurs, la transparence vis-à-vis de l'extérieur est nécessaire pour la conduite de toutes les négociations de l'OMC. Il est nécessaire de disposer de structures consultatives spécifiques pour les syndicats, les parlements, les chambres du commerce et les autres éléments représentatifs de la société civile, y compris dans le cadre du mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'OMC (MEPC), dont le champ d'application doit être élargi, de manière à reprendre les préoccupations liées au commerce en matière d'environnement, de problèmes sociaux et d'égalité entre hommes et femmes, ce qui inclut les normes de travail fondamentales. Il doit exister des procédures permettant la participation effective des groupements compétents de la société civile concernés par un processus de résolution des différends, lequel doit être ouvert à l'information et à la participation de la population.

Les règles de l'OMC doivent être subordonnées à la protection de l'environnement, de la santé et de la sécurité, y compris sur les lieux de travail.

Parallèlement à cela, il est essentiel d'avancer vers un soutien des priorités en matière de développement à l'OMC, par exemple, en rendant davantage opérationnelles les dispositions de l'OMC relatives au traitement spécial et différentiel, en améliorant l'accès au marché pour les pays en développement, en procédant à un examen de l'Accord sur les droits de propriété intellectuelle liés au commerce (ADPIC) afin d'y intégrer les préoccupations des pays en développement, notam-

ment dans le domaine de l'accès aux médicaments vitaux comme ceux contre le VIH/sida, et en concluant un accord multilatéral permettant aux pays en développement de prolonger les délais de mise en œuvre du Cycle d'Uruguay.

Dans le cadre des actuelles négociations sur l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), il convient de préciser clairement que les pays peuvent conserver le droit de dispenser les services publics (comme l'éducation, la santé, la distribution d'eau et les services postaux), ainsi que les services bénéfiques sur le plan social, dans tout accord de l'OMC portant sur le secteur des services, y compris aux échelons sous-nationaux de gouvernement. Les pays doivent avoir le droit de prendre une décision future visant à accroître le rôle du secteur public dans leurs secteurs de services (par exemple après un changement de gouvernement), sans risquer d'encourir une plainte auprès de l'OMC, comme cela serait le cas avec les règles actuelles.

L'OMC doit en outre entamer un processus de discussion destiné à voir de quelle manière le système commercial mondial peut commencer à soutenir, et non à menacer, le respect des droits fondamentaux des travailleurs. Il est essentiel que l'OMC et d'autres institutions internationales, dont l'OIT, établissent des liens et une coordination plus étroits, notamment au travers d'un statut d'observateur réciproque. L'OMC doit donner son accord à l'une ou l'autre forme de groupe de travail ou d'étude, ou d'instance semblable, auquel participerait l'OIT et qui devrait analyser les règles et les procédures de l'OMC et présenter des recommandations permettant de les rendre compatibles avec le respect des normes de travail fondamentales.

Ce groupe de travail devrait examiner les modalités de mise en œuvre d'un plan de mesures d'encouragement positives destinées à lier le commerce au respect des normes de travail fondamentales. Il réfléchirait aux mesures qui doivent être prises lorsque la libéralisation du commerce va de pair avec des violations de ces normes.

Il aurait pour mission de procéder à un examen de tous les mécanismes de l'OMC (y compris l'examen des politiques commerciales et le mémorandum d'accord sur le règlement des différends) en vue de permettre la pleine intégration des préoccupations sociales dans le travail de l'OMC relatif à ces différents domaines. Le groupe de travail devra de surcroît examiner l'impact social du commerce d'une façon plus générale, en ce compris l'impact des politiques commerciales sur les femmes.

Toutes les propositions avancées doivent prévoir une procédure minutieuse étape par étape, de telle sorte que tous les problèmes de non-respect des droits fondamentaux des travailleurs fassent l'objet d'un examen approfondi et que des solutions soient recherchées par le biais du dialogue et de la coopération.

Il s'agit là d'un défi considérable qu'il convient de ne pas sous-estimer, mais qui ne peut pas non plus être évité. Trop de gouvernements cherchent à éluder la question de ce qu'il faut faire avec les pays qui essaient d'agir à leur guise dans le cadre du processus de mondialisation en contrevenant aux droits fondamentaux des travailleurs. Or les gouvernements démocratiques, et plus encore ceux des pays en développement, doivent résister et déclarer explicitement qu'ils ne toléreront pas les abus commis à l'encontre des droits des travailleurs dans d'autres pays.

Ils ont le devoir de le faire, car ce sont les droits de leurs citoyens et leurs économies qui seront menacés. Cette idée fait son chemin à l'heure actuelle dans des pays comme l'Inde et le Mexique, dont les gouvernements se sont longtemps opposés à toute discussion relative aux normes de travail à l'OMC, mais qui commencent désormais à éprouver des difficultés à tenter de concurrencer des pays comme la Chine où toutes les normes de travail fondamentales sont systématiquement enfreintes.

A une époque où la mondialisation gagne du terrain, le respect universel des droits fondamentaux des travailleurs est essentiel pour chacun. La CISL souhaite que l'OMC, en collaboration avec l'OIT, règle ouvertement cette question en s'ap-

puyant sur des principes multilatéraux. Nous croyons possible, par le biais du dialogue et de la discussion, de trouver une orientation qui soit compatible avec les objectifs jumeaux d'un système commercial ouvert et de respect des droits humains fondamentaux sur les lieux de travail.

Réformer le FMI et la Banque mondiale

Depuis la crise financière asiatique de la fin des années quatre-vingt-dix, les institutions financières internationales (IFI) ont été contraintes d'admettre l'importance de la transparence et de la responsabilité comme moyens pour contrer la corruption et prévenir des crises financières déstabilisatrices. Elles semblent aussi avoir admis que la transparence de leur propre part est un élément nécessaire pour que la société civile participe efficacement au processus de développement.

Néanmoins, il faudra des changements bien plus profonds si l'on veut que le FMI et la Banque mondiale justifient leur existence même. Pour commencer, les IFI doivent cesser de prétendre que les initiatives actuelles en matière de réduction de la dette sont suffisantes et accepter la nécessité d'un allègement beaucoup plus substantiel de la dette largement revu à la hausse pour permettre aux pays en développement de retrouver le chemin du développement durable.

La Banque et le Fonds doivent abandonner leur programme idéologique de soutien inconditionnel à la privatisation et à la libéralisation des marchés, pour adopter une approche plus pragmatique. Compte tenu des nombreux échecs de beaucoup de leurs prescriptions politiques, les ressources de la Banque et du Fonds doivent être mises à la disposition du développement et de la modernisation des entreprises publiques, si les gouvernements optent pour le maintien d'un actionnariat public, plutôt que d'imposer la privatisation comme condition à tout soutien financier. Il convient de respecter et d'épauler la volonté des pays de parvenir

à la sécurité alimentaire et de soutenir des activités génératrices d'emplois. Toutes les mesures de privatisation et de libéralisation qui sont encore prises doivent s'accompagner d'un soutien institutionnel et réglementaire qui a si souvent fait défaut par le passé.

Dans le contexte actuel de ralentissement de l'économie mondiale, et donc, de perspectives accrues d'instabilité financière, le FMI et la Banque mondiale doivent prendre des mesures rapides pour mettre en place un système financier international doté d'une nouvelle réglementation. Par ailleurs, il convient d'améliorer les filets de sécurité sociale dans le monde entier, en guise de garde-fous face aux forces de la mondialisation qui brisent les structures d'appui traditionnelles et rendent les économies nationales plus vulnérables à l'instabilité et à l'incertitude. Les institutions financières internationales doivent soutenir et encourager les gouvernements à élaborer des régimes exhaustifs de protection sociale, comprenant les pensions de retraite, les prestations de chômage, les allocations familiales, et les prestations en cas de maternité, de maladie et d'accident. Un système de relations de travail solides, en vertu duquel les gouvernements soutiennent et encouragent les bonnes pratiques de travail et la négociation collective, dans l'esprit des conventions et des recommandations de l'OIT, constitue un élément essentiel à un cadre de protection sociale exhaustif.

Le droit qu'ont les pauvres et les déshérités de s'organiser est une condition préalable évidente à toute réduction de la pauvreté. C'est la raison pour laquelle la liberté syndicale et le droit de négociation collective, dont les deux institutions ont admis le principe, sont au cœur de toute stratégie fructueuse de réduction de la pauvreté.

Le FMI et la Banque mondiale doivent dès lors promouvoir les normes de travail fondamentales de façon régulière et constante dans toutes leurs activités. L'examen du respect des normes de travail fondamentales doit s'intégrer dans le cadre de toutes les stratégies d'assistance

au pays de la Banque mondiale et des rapport au titre de l'article IV du FMI. De même, le respect de ces normes doit devenir une partie intégrante de toutes les activités de la Banque et du Fonds, en tant qu'élément contraignant des dossiers types d'appel d'offres de la Banque et des autres documents contractuels.

Enfin, le FMI et la Banque mondiale doivent se montrer plus cohérents dans leurs pratiques en matière de consultation des syndicats et des autres acteurs de la société civile. Des procédures consultatives officielles sont nécessaires dans ces deux institutions financières internationales.

Le rôle d'une Commission mondiale sur les aspects sociaux de la mondialisation

En novembre 2001, le Conseil d'administration de l'OIT doit examiner des propositions portant sur la structure et la composition d'une Commission mondiale sur les aspects sociaux de la mondialisation, conformément à la décision prise lors de la Conférence internationale du Travail, en juin 2001.

A la lumière de l'analyse que nous venons de faire des nombreuses conséquences négatives de la mondialisation, il est évident que l'OIT pourrait assumer un rôle crucial en facilitant le travail d'une telle commission. Pendant la durée de son mandat, la Commission mondiale aura pour mission d'informer et d'assister les institutions internationales, parmi lesquelles l'OMC, le FMI et la Banque mondiale. Elle peut et doit apporter une contribution à l'objectif d'élaboration de mécanismes efficaces visant à faire en sorte que la libéralisation des échanges et la mondialisation ne continuent pas à menacer les normes de travail fondamentales et à aggraver la situation déjà critique dans laquelle se trouvent les pauvres du monde entier.

Dans un même temps, il apparaît de façon manifeste que l'existence de la Commission mondiale n'empêchera pas que toutes les institutions internationales, dont l'OMC, le FMI et la Banque mondiale, de-

vront entamer un examen du rapport entre mondialisation, développement économique et normes de travail fondamentales, par le biais des mécanismes et des procédures qui leur sont propres.

Conclusions

Les multiples aspects négatifs de la mondialisation exposés ci-dessus et, en fait, tout au long de cette publication, entraîne une méfiance accrue de l'opinion publique envers le système commercial et financier multilatéral, comme cela est apparu à Seattle tant à l'intérieur des salles de négociation que dans la rue.

Les critiques se multiplient autour des politiques et des interventions de l'OMC et du FMI, ce qui confère davantage de poids aux revendications visant à restreindre fortement les activités et les mandats de ces institutions internationales. Certains groupements et individus vont même jusqu'à demander leur disparition.

Toutefois, supprimer ces institutions équivaldrait à laisser au marché dit libre

et aux institutions financières privées le soin de proposer les solutions à l'inégalité mondiale croissante et aux nouvelles menaces d'instabilité financière internationale. Or il est peu probable que l'on puisse y voir un progrès vers un ordre mondial plus équitable sur le plan social.

En revanche, le mouvement syndical international estime qu'il faut réformer en profondeur l'OMC, le FMI et la Banque mondiale dans les domaines de la réduction de la pauvreté, de l'allègement de la dette, du respect des normes de travail fondamentales, ainsi que d'un meilleur dialogue avec les syndicats à l'échelon national et international.

Cet article indique certaines des premières mesures qui doivent être prises pour permettre de tels changements. Destinées à instaurer la transparence, la démocratie et la responsabilité au cœur de ces institutions, ces réformes constituent des conditions préalables essentielles si l'on veut que leurs règles cessent de nuire aux intérêts des travailleurs et aboutissent plutôt à une amélioration des conditions de travail et de vie de par le monde.

Promouvoir les normes fondamentales du travail: une priorité pour le BIT

La promotion des principes et droits fondamentaux au travail est une des tâches primordiales de l'Organisation internationale du Travail. A partir d'un modèle déjà très avancé lors de sa création en 1919, elle a évolué au fil des ans, tenant compte des changements et, bien souvent, anticipant sur les événements en cours. Des conventions clés ont été identifiées et, en 1998, la Déclaration sur les principes et droits fondamentaux au travail a doté l'Organisation d'un nouvel instrument pour veiller au respect des droits des travailleurs. Celle-ci et son suivi constituent également pour les gouvernements un nouvel encouragement à réaliser les principes auxquels ils ont souscrit en adhérant à l'OIT.

Kari Tapiola

Directeur exécutif

Normes et principes et droits fondamentaux au travail
Bureau international du Travail

Pour bien comprendre les enjeux du débat actuel sur les normes fondamentales du travail (ou, selon la formule consacrée à l'OIT, les principes et droits fondamentaux au travail), il faut en connaître les différents paramètres et ce qui l'a précédé. Un rappel historique est nécessaire.

La création de l'OIT en 1919 a représenté une première tentative d'approche internationale des questions sociales et liées au travail sur la base du principe du tripartisme. Comme tel, le modèle proposé par l'OIT était d'avant-garde compte tenu des circonstances du moment. En effet, dans la plupart des pays, les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs ne s'étaient pas encore reconnues mutuellement comme des partenaires de négociation à part entière. Cette approche, fondée sur la conviction que l'exploitation et l'injustice sociale avaient été des facteurs décisifs dans le déclenchement de la première guerre mondiale, se voulait un élément de l'édification de la paix. Cette conviction se trouva, par ailleurs, encore renforcée par les révolutions communistes, ou les tentatives de révolution communiste, en Europe.

Il faut se rappeler les objectifs du modèle de coopération tripartite et aussi ce contre quoi il était censé nous protéger.

Il visait à instaurer des relations harmonieuses dans la société et, en particulier, sur les lieux de travail où se créait et était redistribuée la richesse. Il cherchait à promouvoir des normes de travail décentes, ce qui voulait dire que la concurrence ne pouvait pas s'exercer au détriment de la santé, de la sécurité et des droits fondamentaux des travailleurs et travailleuses. Il tablait sur une coopération donnant voix au chapitre à ceux et celles qui sont directement concernés et, en cela, s'affirmait comme une composante essentielle de la démocratie.

Il proposait une autre formule face à l'injustice sociale qu'il rejetait et qui avait conduit à la première guerre mondiale. Il refusait les solutions imposées, que ce soit par un seul des partenaires ou par les tenants des révolutions communistes. Il combattait ce qui, dans les années vingt et trente, déboucha sur les prétendus «paradis ouvriers» de type fasciste ou communiste.

Tout cela reste d'actualité dans le contexte actuel. Pour la première fois depuis

1914, date du déclenchement de la première guerre mondiale, nous nous retrouvons dans une économie de marché quasi universelle. Les quelques économies communistes dirigées par l'Etat qui subsistent ici et là sont devenues des exceptions qui confirment la règle. La Chine fait désormais partie d'un marché mondial de plus en plus ouvert. La question n'est donc plus de savoir s'il existe une économie de marché ou pas. La vraie question est de savoir comment la maîtriser.

C'est là le résultat de la fin d'une confrontation entre des systèmes politiques, économiques et sociaux différents, marquée par la chute du mur de Berlin. Il faut cependant garder à l'esprit que, avec le mur, un des mythes de la guerre froide s'est aussi écroulé. Il était, en effet, trop simple de penser, on le voit aujourd'hui, que l'avènement de l'économie de marché couplée à la démocratisation garantirait le bien-être pour tous. Avec le recul, on se rend compte qu'il s'agissait là d'une vision naïve véhiculée, au moins partiellement, par l'école de Harvard.

La transition économique et sociale accompagnée simultanément de changements structurels s'est avérée bien plus complexe que d'aucuns l'imaginaient. L'aspect mondial de l'activité économique a réduit le contrôle direct que pouvait exercer sur la chaîne de production un quelconque acteur, qu'il s'agisse des gouvernements ou même des grandes firmes. On en est pourtant toujours à réfléchir, selon les points de vue, sur les moyens soit de «contrôler» soit de «promouvoir» les activités des entreprises multinationales, à partir des modèles développés dans les années soixante-dix. Or les multinationales ne sont pas aujourd'hui des agents de leur pays d'origine capables de renverser des régimes jugés indésirables dans les pays hôtes. Pas plus qu'elles ne se pressent inmanquablement vers des pays dont la main-d'œuvre est bon marché ou qui disposent de règles sociales moins contraignantes ou répressives. Si c'était le cas, la répartition de la production mondiale serait bien différente de celle que nous connaissons aujourd'hui.

Conventions fondamentales de l'OIT

Le terme *convention fondamentales* s'applique à 8 conventions de l'OIT:

Liberté syndicale

La convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948. La convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949.

Travail forcé

La convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930. La convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957.

Discrimination

La convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951. La convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958.

Travail des enfants

La convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973. La convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999.

Résultat de la suppression ou de l'abaissement des barrières douanières et des communications accrues, la nouvelle transparence mondiale a permis de constater que les anciens problèmes d'injustice et d'exploitation n'ont pas disparu. En fait, ils sont devenus plus visibles pour le public en général, les syndicats, les milieux d'affaires, les consommateurs, les mouvements de citoyens et les autres segments de la société civile.

Au début des années quatre-vingt-dix, la question du travail des enfants est devenue un point d'entrée dans le nouveau débat mondial sur les normes fondamentales du travail. Dans sa première Constitution en 1919, l'OIT avait déjà choisi l'élimination du travail des enfants comme une priorité. La première convention (n° 5) sur l'âge minimum (industrie) était adoptée la même année. Elle sera suivie par 10 autres conventions avec pour point culminant l'adoption, en 1973, de la convention (n° 138) sur l'âge minimum. Il a cependant fallu attendre les années quatre-vingt-dix pour que le travail des enfants

atteigne véritablement le même rang de priorité que les autres principes inclus dans la Constitution, comme la liberté syndicale, la discrimination ou le travail forcé.

En 1992, l'OIT lançait, grâce aux contributions volontaires de l'Allemagne, le Programme international pour l'abolition du travail des enfants (IPEC). D'un pays donateur et 6 pays participants au départ, il est aujourd'hui devenu le plus grand programme de coopération technique de l'OIT, comptant pas moins de 25 pays donateurs et plus de 70 pays participants. Il a permis de prouver qu'un programme fondé sur une norme fondamentale pouvait être mis en œuvre au travers de la coopération technique.

Dans la foulée de ce nouvel effort dans l'action pour éliminer le travail des enfants, une nouvelle convention a suivi en 1999 portant sur les pires formes de travail des enfants, la convention n° 182, aujourd'hui ratifiée par plus de la moitié des Etats Membres. L'effort a également porté sur la ratification de la convention n° 138 qui, en six ans, depuis le lancement du programme, a vu le nombre de ratifications doubler pour atteindre aujourd'hui le nombre de 111.

Il y a encore moins de dix ans, aucun consensus n'existait pour donner priorité à la convention n° 138. Certains souhaitaient même la voir supprimée. Elle est aujourd'hui une des conventions clés faisant partie des normes fondamentales du travail.

Dans les années quatre-vingt-dix, le débat sur les normes fondamentales du travail trouva son origine dans la prise de conscience que, à eux seuls, les marchés et la démocratisation ne pouvaient résoudre toute la misère du monde, en particulier celle qui frappait les travailleurs et travailleuses. Cette préoccupation s'exprimait de manières diverses en différents lieux. Dans les pays industrialisés, elle était un sujet de discussion à la table familiale ou dans les cantines des entreprises, avec au centre, à mesure que s'intensifiait l'incertitude face au changement global, des craintes grandissantes pour l'emploi et les revenus.

L'impression qui prévalait dans la partie du monde la plus aisée était qu'une époque touchait à sa fin. L'amélioration quasi automatique de la position des travailleurs – qui forment aujourd'hui la classe moyenne – n'était plus garantie. La prospérité n'allait plus nécessairement s'accroître de génération en génération.

Au même moment, dans les pays en développement et en transition, les préoccupations portaient aussi sur l'emploi et les salaires. On avait cru que les promesses de la mondialisation de l'économie s'adressaient à tous. En réalité, les bénéfices du changement concernaient très peu de monde. Les oligarchies, les élites et les intermédiaires ont ainsi obtenu bien plus qu'une part équitable du gâteau. Des gens se sont trouvés déracinés recherchant les promesses de bonheur là où ils le pouvaient. La chute n'en a été que plus dure lorsqu'on découvrit, au travers des chocs économiques qui ébranlèrent récemment des sociétés urbanisées en voie d'industrialisation, que les filets de sécurité n'existaient pas.

De ces deux expériences on a conclu à la nécessité d'un seuil de décence minimum pour tous les pays. Ce seuil devait former la base dans la façon d'aborder les besoins d'ajustement et les possibilités qu'offraient les nouveaux marchés. Il n'existe cependant pas encore de consensus dans le débat sur les moyens de réaliser ce vœu. Soutenus ardemment par les uns, les liens qu'ils souhaitent établir entre le commerce et les droits fondamentaux au travail sont farouchement rejetés par d'autres. Pour des raisons tant politiques que techniques, aucune solution au débat sur la «clause sociale» n'est en vue.

Cela dit, un important consensus s'est malgré tout dégagé. Il porte sur le contenu des normes fondamentales du travail. Quatre catégories de droits sont reprises dans la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi adoptée en 1998. Elles avaient déjà obtenu leurs lettres de noblesse à Copenhague en 1995 lors du Sommet mondial sur le développement social. Ces catégories de droits (liberté syndicale

et droit de négociation collective, abolition du travail forcé, élimination du travail des enfants et non-discrimination dans l'emploi et la profession) étaient directement liées aux normes de l'OIT sur ces thèmes.

Les conventions correspondantes ont alors fait l'objet d'une campagne spéciale de ratification qui fait, aujourd'hui, que sur les 176 Etats Membres de l'OIT 175 ont ratifié au moins une des conventions fondamentales, alors que 47 pays Membres les ont toutes ratifiées. Ce succès remarquable lance à l'OIT un nouveau défi. Après cette campagne de ratification, l'Organisation doit aujourd'hui se pencher avec encore plus d'attention sur l'application de ces conventions. Le programme IPEC et le suivi de la Déclaration ouvrent, à cet égard, de nouvelles perspectives. Et, s'ils ne remplacent pas le système traditionnel de contrôle de l'OIT, ils y apportent un complément important.

En 1995, le Sommet de Copenhague a, à la fois, tracé la voie à suivre et ébauché la méthode. Les pays qui ont ratifié les conventions fondamentales ont bien sûr l'obligation de s'y conformer. Et, comme il s'agit de normes prioritaires, des rapports sur leur application sont dus tous les deux ans, comprenant évidemment les commentaires des organisations d'employeurs et des organisations de travailleurs. Les pays qui ne les ont pas ratifiées doivent en respecter les principes du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, en vertu de sa Constitution. Le suivi de la Déclaration de 1998 prévoit désormais un système de rapports qui couvre aussi les efforts entrepris dans la réalisation de ces principes par les pays n'ayant pas ratifié les conventions.

Ce système consiste, pour les pays n'ayant pas ratifié les conventions, en des rapports annuels qui sont examinés par le Conseil d'administration du BIT. De plus, chaque année, un rapport global sur l'une des quatre catégories de droits est préparé.

Deux rapports globaux ont déjà été discutés par la Conférence internationale du Travail. En 2000, le rapport intitulé *Votre voix au travail* portait sur la liberté syndicale et le droit de négociation collective¹.

En juin 2001, la Conférence a discuté le deuxième rapport global qui traitait du travail forcé et obligatoire dans le monde et s'intitulait *Halte au travail forcé*². Il s'agit du rapport le plus complet jamais publié sur les anciennes et nouvelles formes de travail forcé ou obligatoire et sur la manière d'y remédier. Et il est encourageant de constater que les participants à la Conférence ont lancé, à cet égard, un appel unanime en faveur d'une action vigoureuse par l'OIT et par la communauté internationale.

Un troisième rapport global en préparation traitera du travail des enfants et sera discuté pendant la Conférence de 2002. Le cycle sera complété l'année suivante par un rapport global sur la discrimination. Ces rapports ne servent pas qu'au débat et à l'information. Bien au contraire. Le premier rapport global a débouché sur un programme d'action sur la liberté syndicale et le droit de négociation collective. Approuvé par le Conseil d'administration en novembre 2000, il est déjà à pied d'œuvre et 35 pays ont déjà commencé à bénéficier d'assistance et de coopération techniques dans ce cadre.

Des fonds provenant de contributions volontaires ont déjà été orientés vers sa réalisation sur le même mode que celui utilisé dix ans plus tôt par le programme IPEC. En novembre 2001, le Conseil d'administration devra approuver un programme d'action sur le travail forcé. Lorsque le cycle sera complet, en 2003, l'OIT disposera de facilités de coopération technique pour chacune des quatre catégories de normes fondamentales du travail.

Voilà qui ouvre de nouvelles perspectives. Jusqu'ici, grâce au système de contrôle de l'application des normes, l'OIT était capable d'identifier les problèmes et de constater les manquements. Le défi aujourd'hui est de jeter des ponts pour apporter des solutions à ces problèmes au moyen de la coopération technique. Le suivi de la Déclaration repose sur une évaluation à la fois des problèmes et des besoins, y compris une attention particulière au problème de la pauvreté et aux moyens

de promouvoir un développement axé sur les droits. Le développement des capacités des pays bénéficiaires, y compris le renforcement des organisations syndicales et des organisations d'employeurs, est au cœur de tels programmes.

Il est peut-être bon de rappeler que, lorsque l'OIT a lancé le programme IPEC, celui-ci s'était heurté à une certaine méfiance des pays bénéficiaires. Non pas qu'ils niaient l'ampleur du problème, mais, et c'est compréhensible dans beaucoup de cas, ils craignaient que, en admettant l'existence du problème, ils ne s'exposent à des conséquences internationale négatives, commerciales ou autres. Avec le temps, la méthodologie utilisée par le programme IPEC s'est imposée comme étant à la fois complète, réaliste et orientée vers le développement. Elle est à la base de son action pour réaliser l'objectif d'éliminer le travail des enfants en commençant par les pires formes. Même l'approche normative plus exigeante par le biais des conventions fondamentales sur l'âge minimum et sur les pires formes de travail des enfants n'a pas changé ce concept. Les boycotts ou les mesures commerciales, à part quelques exceptions dans certaines industries ou pour certains produits, n'ont pas, quant à eux, joué de rôle déterminant dans le débat sur le travail des enfants.

On peut donc légitimement poser la question de savoir si le concept du programme IPEC peut s'appliquer aux quatre catégories de normes fondamentales du

travail. Les ratifications des conventions fondamentales sont en hausse et la transparence est assurée par un système de rapports dans le cadre du suivi de la Déclaration. Au milieu de cette décennie, l'OIT disposera ainsi d'un système efficace basé sur la coopération technique qui pourra commencer à donner des résultats. Celui-ci ne remplacera pas l'actuel système de contrôle. Mais il pourra ouvrir, pour les pays qui ont la volonté politique mais manquent de ressources, la possibilité de s'engager dans l'amélioration de leur système de normes du travail sans avoir à craindre des répercussions négatives.

Il pourrait aussi répondre au besoin d'une gouvernance sociale de l'économie mondiale, chose qui manque dans le débat global et qui est à l'origine de bien des préoccupations dans tous les pays du monde. De cette manière, l'OIT pourra continuer, dans des circonstances nouvelles, de remplir son mandat initial de promouvoir le développement et la croissance au travers d'une justice sociale renforcée.

Notes

¹ BIT: *Votre voix au travail*, Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, Conférence internationale du Travail, 88^e session, Genève, 2000.

² BIT: *Halte au travail forcé*, Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, Conférence internationale du Travail, 89^e session, Genève, 2001.

Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail

Attendu que la création de l'OIT procédait de la conviction que la justice sociale est essentielle pour assurer une paix universelle et durable;

Attendu que la croissance économique est essentielle mais n'est pas suffisante pour assurer l'équité, le progrès social et l'éradication de la pauvreté, et que cela confirme la nécessité pour l'OIT de promouvoir des politiques sociales solides, la justice et des institutions démocratiques;

Attendu que l'OIT se doit donc plus que jamais de mobiliser l'ensemble de ses moyens d'action normative, de coopération technique et de recherche dans tous les domaines de sa compétence, en particulier l'emploi, la formation professionnelle et les conditions de travail, pour faire en sorte que, dans le cadre d'une stratégie globale de développement économique et social, les politiques économiques et sociales se renforcent mutuellement en vue d'instaurer un développement large et durable;

Attendu que l'OIT doit porter une attention spéciale aux problèmes des personnes ayant des besoins sociaux particuliers, notamment les chômeurs et les travailleurs migrants, mobiliser et encourager les efforts nationaux, régionaux et internationaux tendant à résoudre leurs problèmes, et promouvoir des politiques efficaces visant à créer des emplois;

Attendu que, dans le but d'assurer le lien entre progrès social et croissance économique, la garantie des principes et des droits fondamentaux au travail revêt une importance et une signification particulières en donnant aux inté-

ressés eux-mêmes la possibilité de revendiquer librement et avec des chances égales leur juste participation aux richesses qu'ils ont contribué à créer, ainsi que de réaliser pleinement leur potentiel humain;

Attendu que l'OIT est l'organisation internationale mandatée par sa Constitution, ainsi que l'organe compétent pour établir les normes internationales du travail et s'en occuper, et qu'elle bénéficie d'un appui et d'une reconnaissance universels en matière de promotion des droits fondamentaux au travail, en tant qu'expression de ses principes constitutionnels;

Attendu que, dans une situation d'interdépendance économique croissante, il est urgent de réaffirmer la permanence des principes et droits fondamentaux inscrits dans la Constitution de l'Organisation ainsi que de promouvoir leur application universelle,

La Conférence internationale du Travail,

1. Rappelle:

a) qu'en adhérant librement à l'OIT, l'ensemble de ses Membres ont accepté les principes et droits énoncés dans sa Constitution et dans la Déclaration de Philadelphie, et se sont engagés à travailler à la réalisation des objectifs d'ensemble de l'Organisation, dans toute la mesure de leurs moyens et de leur spécificité;

b) que ces principes et droits ont été exprimés et développés sous forme de droits et d'obligations spécifiques dans des conventions reconnues comme fondamentales, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Organisation.

2. Déclare que l'ensemble des Membres, même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions en question, ont l'obligation, du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet desdites conventions, à savoir:
 - a) la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective;
 - b) l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire;
 - c) l'abolition effective du travail des enfants;
 - d) l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession.
 3. Reconnaît l'obligation qui incombe à l'Organisation d'aider ses Membres, en réponse à leurs besoins établis et exprimés, de façon à atteindre ces objectifs en faisant pleinement appel à ses moyens constitutionnels, pratiques et budgétaires, y compris par la mobilisation des ressources et l'assistance extérieures, ainsi qu'en encourageant d'autres organisations internationales avec lesquelles l'OIT a établi des relations, en vertu de l'article 12 de sa Constitution, à soutenir ces efforts:
 - a) en offrant une coopération technique et des services de conseil destinés à promouvoir la ratification et l'application des conventions fondamentales;
 - b) en assistant ceux de ses Membres qui ne sont pas encore en mesure de ratifier l'ensemble ou certaines de ces conventions dans leurs efforts pour respecter, promouvoir et réaliser les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet desdites conventions;
 - c) en aidant ses Membres dans leurs efforts pour instaurer un climat propice au développement économique et social.
 4. Décide que, pour donner plein effet à la présente Déclaration, un mécanisme de suivi promotionnel, crédible et efficace sera mis en œuvre conformément aux modalités précisées dans l'annexe ci-jointe, qui sera considérée comme faisant partie intégrante de la présente Déclaration.
 5. Souligne que les normes du travail ne pourront servir à des fins commerciales protectionnistes et que rien dans la présente Déclaration et son suivi ne pourra être invoqué ni servir à pareille fin; en outre, l'avantage comparatif d'un quelconque pays ne pourra, en aucune façon, être mis en cause du fait de la présente Déclaration et son suivi.
-

Suivi de la Déclaration

I. Objectif général

1. Le suivi décrit ci-après aura pour objet d'encourager les efforts déployés par les Membres de l'Organisation en vue de promouvoir les principes et droits fondamentaux consacrés par la Constitution de l'OIT ainsi que par la Déclaration de Philadelphie, et réitérés dans la présente Déclaration.
2. Conformément à cet objectif strictement promotionnel, ce suivi devra permettre d'identifier les domaines où l'assistance de l'OIT, à travers ses activités de coopération technique, peut être utile à ses Membres pour les aider à mettre en œuvre ces principes et droits fondamentaux. Il ne pourra se substituer aux mécanismes de contrôle établis ou entraver leur fonctionnement; en conséquence, les situations particulières relevant desdits mécanismes ne pourront être examinées ou réexaminées dans le cadre de ce suivi.
3. Les deux volets de ce suivi, décrits ci-après, feront appel aux procédures existantes; le suivi annuel concernant les conventions non ratifiées impliquera simplement un certain réaménagement des modalités actuelles de mise en œuvre de l'article 19, paragraphe 5 e), de la Constitution; le rapport global doit permettre d'optimiser les résultats des procédures mises en œuvre conformément à la Constitution.

II. Suivi annuel concernant les conventions fondamentales non ratifiées

A. *Objet et champ d'application*

1. L'objet du suivi annuel est de donner l'occasion de suivre chaque année, par un dispositif simplifié qui se substituera au dispositif quadriennal, mis en place par le Conseil d'administration en 1995, les efforts déployés conformément à la Déclaration par les Membres qui n'ont pas encore ratifié toutes les conventions fondamentales.
2. Le suivi portera chaque année sur les quatre catégories de principes et droits fondamentaux énumérés dans la Déclaration.

B. *Modalités*

1. Le suivi se fera sur la base de rapports demandés aux Membres au titre de l'article 19, paragraphe 5 e), de la Constitution. Les formulaires de ces rapports seront conçus de manière à obtenir des gouvernements qui n'ont pas ratifié une ou plusieurs des conventions fondamentales des informations sur toutes modifications éventuelles apportées à leur législation et à leur pratique, en tenant dûment compte de l'article 23 de la Constitution et de la pratique établie.
2. Ces rapports, tels qu'ils auront été compilés par le Bureau, seront examinés par le Conseil d'administration.
3. En vue de présenter une introduction aux rapports ainsi compilés, qui pourrait appeler l'attention sur des aspects

méritant éventuellement un examen plus approfondi, le Bureau pourra faire appel à un groupe d'experts désignés à cet effet par le Conseil d'administration.

4. Des aménagements devront être envisagés aux procédures en vigueur pour permettre aux Membres non représentés au Conseil d'administration de lui apporter, de la manière la plus appropriée, les éclaircissements qui pourraient s'avérer nécessaires ou utiles pour compléter les informations contenues dans leurs rapports à l'occasion de ses discussions.

III. Rapport global

A. *Objet et champ d'application*

1. L'objet de ce rapport est d'offrir une image globale et dynamique relative à chaque catégorie de principes et droits fondamentaux, observée au cours de la période quadriennale écoulée, et de servir de base pour évaluer l'efficacité de l'assistance apportée par l'Organisation et déterminer des priorités pour la période suivante, sous forme de plans d'action en matière de coopération technique ayant notamment pour objet de mobiliser les ressources internes et externes nécessaires à leur mise en œuvre.
2. Le rapport portera à tour de rôle chaque année sur l'une des quatre catégories de principes et droits fondamentaux.

B. *Modalités*

1. Le rapport sera établi sous la responsabilité du Directeur général, sur la base d'informations officielles ou recueillies et vérifiées selon les procédures établies. Pour les pays qui n'ont pas ratifié les conventions fondamentales, il s'appuiera, en particulier, sur le résul-

tat du suivi annuel susvisé. Dans le cas des Membres ayant ratifié les conventions correspondantes, il s'appuiera en particulier sur les rapports traités au titre de l'article 22 de la Constitution.

2. Ce rapport sera soumis à la Conférence en vue d'une discussion tripartite, en tant que rapport du Directeur général. Celle-ci pourra traiter ce rapport comme un rapport distinct des rapports visés à l'article 12 de son Règlement et en débattre dans le cadre d'une séance qui lui sera consacrée exclusivement, ou de toute autre manière appropriée. Il appartiendra ensuite au Conseil d'administration, à l'une de ses plus proches sessions, de tirer les conséquences de ce débat en ce qui concerne les priorités et plans d'action à mettre en œuvre en matière de coopération technique lors de la période quadriennale suivante.

IV. Il est entendu que:

1. Le Conseil d'administration et la Conférence devront être saisis des amendements à leurs Règlements respectifs qui seraient nécessaires pour mettre en œuvre les dispositions qui précèdent.
2. La Conférence devra, le moment venu, revoir, à la lumière de l'expérience acquise, le fonctionnement de ce suivi afin de vérifier s'il a convenablement rempli l'objectif général énoncé à la partie I ci-dessus.

Le texte qui précède est le texte de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi dûment adoptée par la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail dans sa quatre-vingt-sixième session qui s'est tenue à Genève et qui a été déclarée close le 18 juin 1998.

