

**Committee on the Application of Standards**

C.App./PV.15

**Commission de l'application des normes**

12.06.17

**Comisión de Aplicación de Normas**

106th Session, Geneva, June 2017

106<sup>e</sup> session, Genève, juin 2017

106.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, junio de 2017

*Warning: this document is a draft and may contain omissions or errors. It is made available solely for the purpose of verification and correction. Persons referred to in this document are not to be regarded as bound by statements attributed to them. The ILO declines all responsibility for any errors or omissions which this document may contain, or for any use which may be made of it by third parties.*

*Avertissement: ce document est un projet, qui peut comporter des omissions ou des erreurs et n'est rendu public qu'à des fins de vérification et de rectification. Les mentions contenues dans ce document provisoire n'engagent pas les personnes dont les propos sont rapportés. La responsabilité du BIT ne saurait être engagée à raison des éventuelles erreurs et omissions entachant ce document, ou de l'utilisation qui pourrait en être faite par des tiers.*

*Advertencia: el presente documento es un proyecto y puede contener omisiones o errores. Sólo se publica a efectos de comprobación y rectificación. Las declaraciones que se atribuyen en el presente documento provisional a las personas citadas en él no comprometen su responsabilidad. La OIT queda exenta de toda responsabilidad respecto de cualquier error u omisión que pudiera figurar en el presente documento o que pudiera derivarse del uso del documento por terceros.*

**15th sitting, 12 June 2017 (cont.), 11.05 a.m.**

**15<sup>e</sup> séance, 12 juin 2017 (suite), 11 h 05**

**15.<sup>a</sup> sesión, 12 de junio de 2017 (cont.), 11.05 horas**

*Chairperson: Mr Washington González*

*Président: M. Washington González*

*Presidente: Sr. Washington González*

**Discussion of individual cases (cont.)**

**Discussion sur les cas individuels (suite)**

**Discusión sobre los casos individuales (cont.)**

**Zambia (ratification: 1976)**

Minimum Age Convention, 1973 (No. 138)

Convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973

Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)

**A Government representative (Mr MULENGA)** stated that Zambia was pleased to engage in dialogue on the application of the Minimum Age Convention, 1973 (No. 138).

With respect to the age of completion of compulsory education, he indicated that consultations were ongoing to revise the Education Act of 2011 which would define the

basic school going age and link it with the minimum age for employment in Zambia. The

Committee of Experts would be duly notified once the consultations and the revision of the

Act were concluded.

---

Concerning determination of hazardous work, it was stated that Statutory Instrument No. 121 of 2013 on the prohibition of employment of young persons and children (hazardous labour) proscribed the employment of children and young persons under the age of 18 years in hazardous work and its section 3(2) contained a list of 31 types of hazardous work prohibited to children and young persons. A National Child Labour Steering Committee – composed of Government ministries, employers, trade unions and the civil society – had been created to oversee child labour activities, as well as the implementation of the Statutory Instrument and other relevant legislation. Monitoring of compliance with the Statutory Instrument had started and had been devolved to the District Child Labour Committees. Work was also being done to develop modalities of capturing statistics on the number and nature of violations reported and penalties imposed. Given the fact that in certain geographical areas, traditional leaders carried the authority of the community, they were also engaged in the implementation of national child labour activities. The ILO was requested to provide continuous technical assistance and capacity-building to enhance the activities of the District Child Labour Committees to reduce child labour and to strengthen the capacity of the labour inspectorate to monitor child labour, especially in the informal economy, and thus boost the efforts made to fulfil the obligations under the Convention.

In conclusion, the speaker specified the measures taken or foreseen in relation to the application of the Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182), including: adoption of a comprehensive legal and institutional framework to address the challenges related to the fight against the worst forms of child labour; creation of a specialized unit at the National Prosecution Authority competent to deal with gender-based violence, prosecute all cases of sale and trafficking of children and provide professional guidance to law enforcement agencies to ensure thorough investigation; physical presence of the National Prosecution Authority in all provincial centres to ensure timely and effective prosecution of all crimes; increase in the budgetary allocation to Public Order and Safety from 3.5 per cent in 2016 to 3.6 per cent; and elaboration of a database providing statistical information on the

---

number of infringements reported, investigations and prosecutions undertaken and penal sanctions applied for the offences related to trafficking in children under the age of 18 years.

**Les membres travailleurs** ont souligné la résonance particulière que prenait l'examen d'un cas portant sur un instrument visant à encadrer le travail des enfants en ce jour de célébration de la Journée mondiale contre le travail des enfants. L'élimination du travail des enfants constitue l'une des préoccupations de l'Organisation, depuis sa création, et il faut pouvoir en tout temps continuer de lutter avec force contre l'exploitation économique des enfants. La convention oblige les Etats l'ayant ratifiée à définir un âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail, qui ne peut être inférieur à l'âge auquel cesse la scolarité obligatoire, pas en tout cas 15 ans. La scolarité obligatoire est l'un des meilleurs moyens pour lutter contre le travail des enfants, or la législation zambienne ne fixe pas l'âge auquel cesse la scolarité obligatoire. Le fait que le gouvernement ait informé de la révision en cours de la législation pertinente est une bonne chose. Toutefois, la législation actuellement en vigueur offre déjà au ministre compétent la possibilité d'adopter un règlement fixant l'âge de scolarité obligatoire. Cette option, si elle avait été choisie, aurait permis d'éviter le long processus législatif de révision de la loi sur l'éducation et la politique sur l'éducation et ainsi d'assurer plus rapidement la conformité avec la convention. Il y a donc lieu pour le gouvernement de mettre en conformité sa législation dans les plus brefs délais pour pouvoir ensuite garantir que, dans la pratique, tous les enfants peuvent effectivement suivre un enseignement jusqu'à l'âge de 15 ans. Pour cela, le gouvernement doit être encouragé à poursuivre la réforme de sa politique d'éducation et à la mettre en œuvre de manière urgente. Si tel n'était pas rapidement le cas, le risque serait grand que des enfants se retrouvent alors prématurément dans le monde du travail. On notera à ce sujet que la commission d'experts soulève le point de la conformité de la législation depuis 2002 et que la Commission de la Conférence a également examiné cette problématique en 2008. Le gouvernement a promis à plusieurs reprises de régler rapidement cette question, mais les

---

progrès n'ont pas pu être constatés. Il est donc grand temps que le gouvernement mette ces réformes en œuvre et le plus rapidement possible.

S'agissant de l'obligation d'établir, en concertation avec les organisations de travailleurs et d'employeurs, une liste des travaux dangereux interdits aux enfants âgés de moins de 18 ans, les membres travailleurs ont salué l'adoption en 2013 de l'instrument statutaire n° 121. Comme le souligne la commission d'experts, il est désormais nécessaire que le gouvernement fournisse des informations sur l'application pratique de ce texte. Il y a à cet égard lieu de se réjouir des premières informations fournies par le représentant gouvernemental et d'encourager le gouvernement à continuer de mobiliser tous les moyens nécessaires afin de constater et sanctionner les infractions à la législation et de collecter les informations pertinentes. A cet égard, il convient de rappeler que l'inspection du travail joue un rôle essentiel dans la lutte contre le travail des enfants en détectant les infractions et en sanctionnant les responsables de ces infractions. Le gouvernement fait état d'un renforcement des services de l'inspection mais, dans la pratique, ces efforts ne semblent pas être suffisants si l'on en juge par le chiffre de 1 215 301 enfants qui travaillent, mentionné par la commission d'experts. Selon d'autres sources, en 2013, le nombre d'enfants au travail était de 992 722 contre 825 246 en 2005. Ces différentes données révèlent une augmentation du travail des enfants et il est improbable que le gouvernement ait été en mesure depuis 2012 de réduire radicalement le nombre colossal d'enfants qui travaillent. Il serait donc utile de disposer de statistiques actualisées. Il est par conséquent urgent et indispensable que le gouvernement prenne des mesures fortes pour renforcer drastiquement toutes les initiatives déjà prises en vue de soutenir les services d'inspection de manière à leur permettre d'appréhender le phénomène du travail des enfants dans l'économie informelle.

Les membres travailleurs ont conclu en soulignant que le gouvernement ne peut plus continuer de tarder à prendre les mesures nécessaires pour mettre sa législation et sa pratique en conformité avec la convention. Il doit renforcer drastiquement ses efforts et les maintenir sur le long terme.

---

**Les membres employeurs** ont souligné que l'éradication du travail des enfants est une obligation de droit international, fondée sur un devoir moral fondamental des trois mandants de l'Organisation. Cette convention, ratifiée par la Zambie en 1973, exige de poursuivre une politique nationale visant à assurer l'abolition effective du travail des enfants et à élever progressivement l'âge minimum d'admission à l'emploi pour permettre aux adolescents d'atteindre un développement physique et mental le plus complet. La fixation de l'âge minimum d'admission à l'emploi, qui ne doit pas être inférieur à l'âge de fin de scolarité obligatoire, ni en aucun cas à 15 ans, s'accompagne de l'interdiction pour les enfants de moins de 18 ans d'être occupés à des travaux susceptibles de mettre en danger leur santé, leur sécurité ou leur moralité. La convention contient également des clauses de souplesse aux termes desquelles certaines catégories d'emploi ou secteurs d'activité peuvent être exclus.

Le travail des enfants est un phénomène lié à des facteurs historiques, économiques et culturels, qui est plus large que la seule question de l'emploi. Son éradication nécessite l'implication de toutes les composantes de la société, et les Membres de l'Organisation doivent soutenir et encourager les nombreux efforts déployés par la Zambie à cet égard. Ce cas peut être considéré comme un cas de progrès. En effet, le gouvernement envisage de réviser la loi sur l'éducation pour prévoir un âge de début et de fin de scolarité obligatoire. Il est à espérer que cette révision permettra d'assurer la conformité avec la convention. En outre, le gouvernement a adopté l'instrument statutaire n° 121 qui contient une liste de 31 types de travail dangereux interdits aux enfants et adolescents de moins de 18 ans. Enfin, s'agissant de l'inspection du travail, un certain nombre de provinces ont adopté des programmes actifs de lutte contre le travail des enfants qui consistent notamment à sensibiliser les parents, les agriculteurs et les employeurs sur la thématique du travail des enfants et des travaux dangereux. Dans le cadre de ces programmes, plus de 5 000 enfants ont été retirés du travail et placés dans des établissements scolaires. En outre, plus de 11 000 enseignants ont reçu une formation. Il y a également lieu de prendre dûment note de

---

l'établissement du Comité directeur national interministériel sur le travail des enfants; de l'augmentation du nombre des fonctionnaires recrutés dans les districts pour renforcer l'inspection; et des contrôles menés par l'inspection qui ont permis de confirmer la réalité du travail dangereux des enfants dans les petites structures minières, l'agriculture, le travail domestique, les secteurs du commerce et, de manière générale, dans l'économie informelle.

Les membres employeurs ont considéré en conclusion que cette convention n'est pas une simple déclaration d'idéaux. Il s'agit d'un instrument réaliste et flexible que tous les pays peuvent ratifier et appliquer dans l'intérêt de la santé des enfants et également en vue d'un développement économique efficace et bénéfique à tous les mandats de l'Organisation.

**The Worker member of Zambia (Mr CHISIMBA)** shared the concerns raised by the Committee of Experts, while at the same time acknowledging the progress made by the Government. The challenge of child labour and child trafficking had its main roots in poverty, which affected 60 per cent of the population in Zambia. In addition, the informal economy was currently estimated at around 84 per cent, but was probably as high as 89 per cent. Poverty was mainly a rural area-steeped phenomenon in Zambia; for that reason the Committee of Experts had reported a high incidence of child labour in rural areas.

The speaker shared the Committee of Experts' view that the dangers faced by the children which were not protected from early entry into the labour market were real, exacerbating and deepening, but certainly not insurmountable. Children of less than 18 years old worked in farms, plantations and mines with serious exposure to the hazards of chemicals, pesticides and other dangers. Such hazards threatened their health and proper and full physical and physiological development. In that regard, Zambian workers were strongly opposed to child labour and were active and working with the ILO and the social partners on programmes to raise awareness on child labour, especially in rural areas.

---

The speaker urged the Government to focus on the policy of free primary education since education was the key to addressing the challenge of child labour. The Government needed to expand its expenditure on education. It was important to establish a comprehensive school system which should provide a clear transition from school to work so as to ensure that children were at school and not at home or in informal employment. Social welfare programmes including school feeding programmes should be expanded and learning materials should be provided in public schools. Such measures would also help to reduce absenteeism and drop-out rates. The speaker also urged the Government to ensure that teachers were well motivated, supported and mobilized in the fight against child labour. He further shared the concern raised in the report of the Committee of Experts regarding the absence of a clear definition of “basic school going age” in Zambian legislation. Such legislation should also provide for clear definitions of the terms “child”, “young person” and “age for national registration”. Finally, policy harmonization at the national level was essential to ensure that different state departments dealing with child welfare, including bodies in charge of health and education, worked together to address the concerns on child labour.

**The Government member of Swaziland (Mr MKHALIPHI)**, speaking on behalf of the member States of the Southern Africa Development Community (SADC), acknowledged the efforts of the Government of Zambia to fully comply with the Convention. She encouraged meaningful and constructive social dialogue among all partners involved in ensuring full compliance with the Convention. In an effort to maximize compliance with ILO instruments, including through the alignment of national legislation with relevant labour standards, the SADC member States requested the ILO to continue providing technical assistance as part of efforts towards the socio-economic development of Zambia.

SADC member States were dedicated to promoting international labour standards through subregional means of enforcement, including regional protocols and policies, such as the SADC Employment and Labour Sector Protocol, the SADC Decent Work Agenda

---

and the Regional Indicative Strategic Development Plan. Those regional protocols and policies obligated SADC member States to provide updates on efforts made to comply with international labour Conventions both in law and in practice, and on how they were translated into national decent work strategic initiatives and policies.

In conclusion, the speaker expressed the hope that Zambia would be given the opportunity and space, as well as technical assistance, to finalize its consideration of the comments raised by the Committee of Experts regarding full compliance with the Convention.

**The Worker member of Zimbabwe (Mr MOYO)** expressed concern about the state of child labour in Zambia, as observed by the Committee of Experts. A number of initiatives had been taken by the Government and development partners, including technical assistance to remedy the problem of child labour; however such initiatives had shown little success.

The speaker was particularly concerned that in spite of Zambia's impressive performance in economic growth, its human development indicators were disappointing, as observed by the United Nations Development Programme in its 2015 country report. Although Zambia was among the top five performers in business competitiveness within the SADC, it was one of the five worst performers on human development indicators, with stubbornly high levels of poverty, in spite of GDP growth. Inequality in Zambia was also high, with the richest 20 per cent of households accounting for 60 per cent of the total expenditure, while the poorest 80 per cent needed to share the remaining 40 per cent, according to UN figures. While poor households had to spend 66 per cent of their resources on food, those better off were spending only 34 per cent.

Regarding education, the UN had observed that the primary school drop-out rate was 47 per cent, a figure which implied a bleak future for a large part of Zambia's children. Children who were not attending school had to make a living by any means and thus became entrenched in child labour. Furthermore, the denial of children's rights to accessible and



---

affordable education created a cycle of poverty, which needed to be broken by increasing the chances for a good physical, mental, cultural and social development of children so as to enable them to effectively participate in nation-building efforts when they attained adulthood. While the world community had long recognized that child labour was a danger to the well-being, preservation and prosperity of societies and humanity, countries in the region were still currently grappling with that issue.

In light of the above, the speaker demanded the Government to take immediate and concrete steps to eliminate child labour and, in its quest for economic development, to strive to provide decent work and income to workers and their families so as to enable them to send their children to school. The Government of Zambia needed to strengthen its political will, in line with the investments in social development made by their forefathers.

**La membre gouvernementale de la Suisse (M<sup>me</sup> FEDERER)**, tout en rappelant le processus en cours de révision de la loi sur l'éducation, a encouragé le gouvernement à fixer l'âge de scolarité obligatoire de manière claire et conforme aux exigences de la convention. Il convient de saluer la création du Comité directeur national interministériel sur le travail des enfants et d'espérer que le nombre des enfants au travail va rapidement diminuer. D'autres mesures de protection devraient encore être prises, notamment dans le domaine de la lutte contre la traite des enfants. Les responsables de tels actes doivent être poursuivis en justice. Prenant note de l'augmentation du nombre d'inspecteurs du travail, l'oratrice a encouragé le gouvernement à développer une stratégie de mise en œuvre pour la protection des enfants qui travaillent dans l'économie informelle.

**The Worker member of Nigeria (Mr ADEYEMI)**, speaking on behalf of trade unions of the Organization of Trade Unions of West Africa (OTUWA), recalled the Committee of Experts' comments that despite the efforts made by the Government to tackle child labour, the results had not been satisfactory. Children being at work rather than at school was common in West Africa and undermined their right to a full and supportive development. In that regard, he urged the Government to continue to include stakeholders –

---

trade unions, employers, parents and civil society organizations – in the fight against child labour. It was essential to remove children from workplaces and put them into schools and programmes supporting learning and the promotion of school attendance would be helpful to that effect. The Government should also be urged to provide for an adequate legal framework prohibiting child labour, backed up by a strong enforcement system. In that regard, it was essential to strengthen the labour inspectorate and to ensure the application of sanctions to the perpetrators.

The speaker finally pointed out that child labour was widespread in global supply chain activities and urged the Government to work with the Zambian employers' association to pursue and ensure due diligence in their supply chains. This was especially challenging in the informal economy. Therefore, it was crucial for the Government to develop and implement programmes that would support the transition from the informal to the formal economy.

**The Government member of Zimbabwe (Ms HANGA)** supported the statements of the Government representative and of the Government member of Swaziland. The Southern African region had intensified the fight against child labour through the development and implementation of the SADC Code on Child Labour. The effort made by Zambia in fighting child labour, namely its commitment to revise the Education Act, the establishment of the National Child Labour Steering Committee, which also included civil society stakeholders, and the involvement of traditional leaders at the community level in the fight against child labour were commendable. While consultations were still ongoing with respect to the revision of the Education Act, tripartite partners in Zambia were encouraged to continue the dialogue in order to accelerate the process. The speaker requested the continuous technical support of the Office to the Government in order to develop a national database for monitoring child labour. Strengthening collaboration at the country level by the involvement of tripartite constituents would be instrumental to the elimination of child labour in Zambia.

---

**The Government representative** thanked all participants in the discussion and took note of the observations made by the various stakeholders. He noted that, according to the Committee of Experts, insufficient progress had been made but assured the Conference Committee that the Government would do its best to look into the highlighted matters, especially the need to provide more information on the efforts taken to eliminate child labour and ensure consultation and cooperation with stakeholders on any measures taken.

**Les membres employeurs** ont souligné que, malgré les efforts déployés pour combattre le travail des enfants dans le monde, notamment sur le plan législatif, de nombreux enfants continuent de travailler, souvent dans des conditions difficiles, en particulier dans l'économie informelle. Face à ce problème complexe, les progrès sont trop lents et il convient de rappeler qu'il est de la responsabilité collective des mandants de l'OIT de garantir que, au XXI<sup>e</sup> siècle, les droits sociaux fondamentaux sont respectés dans l'ensemble des Etats Membres. A cet égard, les membres employeurs se sont réjouis des efforts entrepris et des multiples initiatives développées par le gouvernement de la Zambie visant à éradiquer le travail des enfants. Toutefois, des mesures préventives et curatives permanentes demeurent nécessaires, et le gouvernement doit poursuivre ses efforts et notamment:

- prendre toutes les mesures nécessaires pour adopter dans un proche avenir une version révisée de la loi sur l'éducation qui définisse l'âge de début de scolarité obligatoire dans le primaire et fixe l'âge de la fin de la scolarité obligatoire à 15 ans de façon à le faire coïncider avec l'âge minimum d'admission à l'emploi;
- fournir des informations sur l'application pratique de l'instrument statutaire n° 121, y compris des statistiques sur le nombre et la nature des infractions constatées et des sanctions imposées;
- garantir que, dans la pratique, aucun enfant de moins de 15 ans ne travaille;
- fournir une éducation gratuite et obligatoire à tous les enfants, en tenant compte des besoins particuliers des filles et des autres enfants vulnérables;

- 
- renforcer les activités des comités de district de lutte contre le travail des enfants, tout en soutenant la capacité et en étendant le champ d'application de l'inspection du travail, notamment dans l'économie informelle.

Le gouvernement devra continuer à fournir des informations sur les mesures prises dans ces différents domaines et sur les résultats obtenus.

**Les membres travailleurs** ont rappelé que l'éradication du travail des enfants, à laquelle participe la convention, figure parmi les objectifs les plus importants de l'OIT. Il convient dès lors de lui accorder une grande attention et d'attendre un engagement ferme et sans faille de la part du gouvernement pour œuvrer à cette éradication dans un avenir proche. Tout en reconnaissant certains progrès, les membres travailleurs ont relevé avec stupeur et effroi que les membres employeurs ont considéré ce cas comme un cas de progrès alors que près d'un million d'enfants travaillent prématurément dans ce pays dont la population totale s'élève à 15 millions de personnes. Pour abolir le travail des enfants à court terme, le gouvernement devra mettre sa législation en conformité avec la convention en fixant à 15 ans l'âge auquel cesse la scolarité obligatoire. Pour ce faire, un règlement du ministre compétent permettrait d'éviter de devoir attendre la fin du processus législatif de révision de la loi sur l'éducation. De même, il convient de poursuivre la réforme de la politique d'éducation pour garantir à tous les enfants un accès effectif à la scolarité obligatoire jusqu'à l'âge de 15 ans. Dans le cadre de la réforme législative en cours, il y a également lieu d'accorder une attention particulière au travail des enfants dans les petites structures minières, l'agriculture, le travail domestique, les secteurs du commerce et, de manière plus générale, dans l'économie informelle. Le gouvernement est encouragé à fournir davantage d'informations sur l'application pratique de l'instrument statutaire n° 121, y compris des statistiques sur le nombre et la nature des infractions constatées et des sanctions imposées. Il devra également doter l'inspection du travail de tous les moyens humains et matériels nécessaires ainsi que de toutes les compétences légales et opérationnelles pour lutter efficacement contre ce fléau. Le gouvernement est également prié de tenir à jour des statistiques relatives au travail des

---

enfants et de les communiquer à la commission d'experts; ceci permettant d'avoir une vue précise et objective de l'évolution de la situation. Enfin, les membres travailleurs ont invité le gouvernement à recourir à l'assistance technique du BIT pour mettre en œuvre toutes ces recommandations.

(...)

\* \* \*

DRAFT