Organisation
internationale
du Travail

Manuel de planification de l'action pour les

Programmes assortis de délais

MPAPAD

Étude
IV-1

Intégrer l'action
contre le travail
des enfants dans
les stratégies
de développement
et de réduction
de la pauvreté

Programme
international pour
l'abolition du travail
des enfants

Intégrer l'action contre le travail des enfants dans les stratégies de développement et de réduction de la pauvreté

Hamid Tabatabai[1]

Programme international pour l'abolition du travail des enfants (IPEC)
Bureau international du Travail (BIT)
Genève
Juin 2003

Résumé : Le travail des enfants est un échec du développement. Son élimination doit être un objectif explicite des initiatives en faveur du développement, poursuivi avec persévérance et à titre prioritaire. En l'absence d'une perspective de développement, l'action contre le travail des enfants risque fort de rester à une échelle restreinte, partielle et fragmentaire, et donc en fin de compte inefficace pour affronter la complexité du retrait des enfants qui sont déjà sur le marché du travail et prévenir l'implication de ceux qui n'y sont pas encore entrés. Cette étude est centrée sur l'intégration de l'action contre le travail des enfants dans les stratégies de développement et de réduction de la pauvreté, notamment les documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP). Des mesures y sont proposées dans les domaines de l'amélioration de la base de connaissances, de la promotion, du développement des capacités, et de l'élaboration et de la coordination des politiques. Celles-ci ne constituent pas un plan d'intégration, et il peut arriver qu'elles doivent être adaptées et complétées pour tenir compte des conditions spécifiques à chaque pays. Les propositions doivent se transformer en temps utile en principes directeurs pour l'intégration de l'action contre le travail des enfants, en même temps que les expériences existantes se trouveront documentées et que les bonnes pratiques seront décelées.

---

[1] Je tiens à remercier mes collègues de l'IPEC pour leurs commentaires utiles sur un avant-projet antérieur. Je suis particulièrement reconnaissant à M. Gek-Boo Ng, ancien Directeur des opérations de l'IPEC, pour ses suggestions concernant le thème de cette étude et pour ses commentaires.

Copyright © Organisation internationale du Travail 2004

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexé à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être adressée au Bureau des publications (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Les bibliothèques, les institutions et autres usagers enregistrés au Royaume-Uni par la Copyright Licensing Agency, 90 Tottenham Court Road, Londres W1T4LP [fax : (+ 44)(0)207631 5500 ; e-mail : cla@cla.co.uk], aux États-Unis par le Copyright Clearance Center, 222, Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 [fax : (+ 1)(978)750 4470) ; e-mail :info@copyright.com] ou dans d'autres pays par des organismes de droits de reproduction peuvent faire des photocopies de ces publications conformément aux licences qui leur ont été attribuées à cet effet.

Manuel de planification de l'action pour les programmes assortis de délais

Première édition : 2004

ISBN version pdf sur le Web : 92-2-115165-4

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

La responsabilité des opinions exprimées dans les articles, études et autres contributions signées incombe exclusivement à leurs auteurs, et leur publication ne constitue pas, de la part du Bureau international du Travail, une approbation de ces opinions.

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

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT dans de nombreux pays. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante : Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par e-mail : pubvente@ilo.org

Table des matières

1 Introduction 1

2 Qu'est-ce que l'intégration ?..... 3

3 Pourquoi intégrer ?..... 4

3.1 Perspectives sur le travail des enfants..... 4

3.2 Travail des enfants, pauvreté et éducation 5

4 Dans quoi intégrer ? 9

4.1 Les cadres décisionnels..... 9

4.2 Les DSRP..... 10

5 « Qui » intègre, et « comment » ? 12

5.1 Améliorer la base de connaissances..... 12

5.2 La promotion..... 16

5.2.1 Renforcer la sensibilisation 16

5.2.2 Établir des alliances 16

5.2.3 Renforcer le dialogue avec les institutions financières internationales.....17

5.3 Le développement des capacités..... 17

5.3.1 Renforcer les parties prenantes 17

5.3.2 Élaborer des outils.....18

5.4 Élaboration et coordination des politiques 18

6 Remarques finales 20

Encadrés

Encadré 1 : L'initiative MISA 8

Encadré 2 : Un réseau de politiques de développement pour l'élimination du travail des enfants 15

1 Introduction

Le travail des enfants n'est pas un phénomène nouveau. Il a existé tout au long de l'histoire et dans tous les systèmes économiques. Relativement nouveau est par contre le mouvement d'intérêt sans précédent qu'a suscité ce problème au cours de la dernière décennie. Il existe des points de vue divers sur les raisons de cette évolution. L'émergence de l'approche du développement basée sur des droits ; l'accent qui est mis avec une insistance croissante sur la réduction de la pauvreté ; la concurrence intensifiée par la mondialisation des échanges et des flux d'investissements, et ses conséquences perçues pour les travailleurs non qualifiés des pays développés, figurent parmi les raisons souvent notées par les observateurs. Toutefois, quelles que soient ces raisons, l'affirmation de l'importance mondiale du travail des enfants est une évolution bienvenue qui offre une possibilité d'intervenir contre la situation déplorable de ceux qui constituent, dans toute société, le segment de population le plus vulnérable, à savoir les travailleurs enfants.

Le nombre des personnes concernées est immense. Selon des estimations récentes du BIT, quelque 352 millions d'enfants dans le monde (jusqu'à l'âge de dix-huit ans) sont économiquement actifs. Parmi ceux-ci, 246 millions sont considérés comme des « travailleurs enfants », dont la plupart, soit 179 millions, sont engagés dans les « pires formes de travail des enfants » (BIT, 2002). Si ces estimations peuvent être sujettes à interprétation et à qualification, elle n'en révèlent pas moins l'échelle massive du problème et, de manière cruciale, le fait que les projets et programmes ciblés sur des catégories limitées de travailleurs enfants, si nécessaires et bénéfiques qu'ils puissent être, sont trop limités et espacés pour provoquer l'abolition effective du travail des enfants, qui est un objectif déclaré de la communauté internationale[2]. La dimension comme la

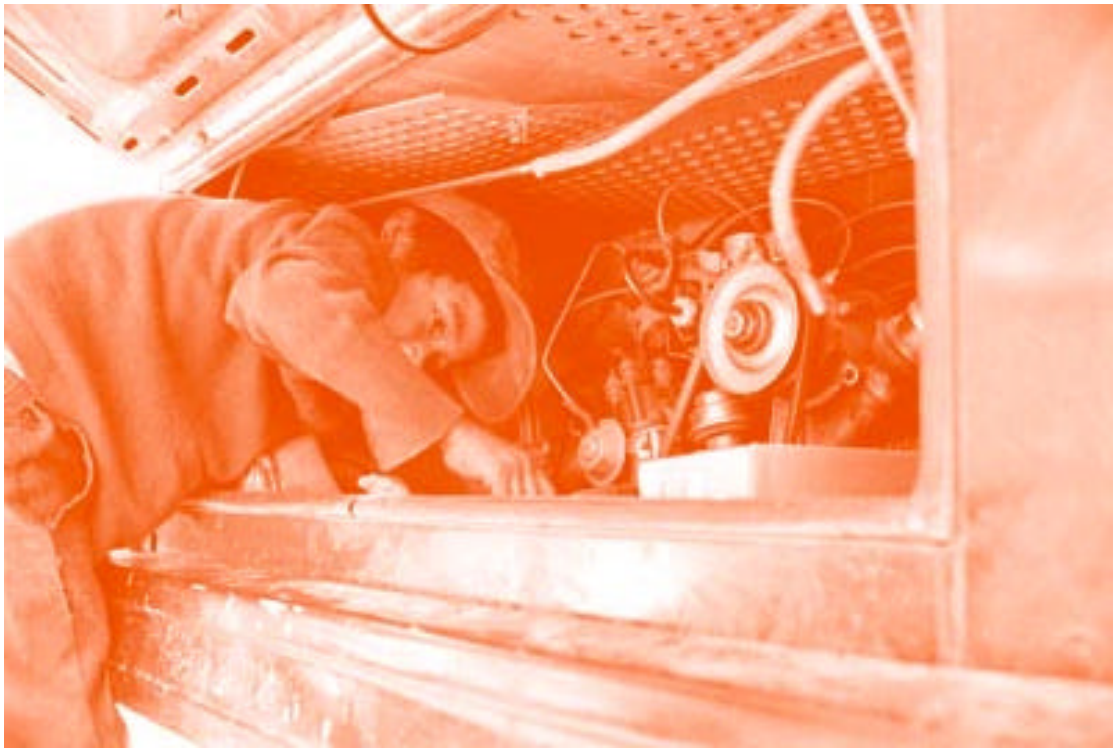
BAsD	Banque asiatique de développement
BIT	Bureau international du Travail
DFID	Department for International Development (Royaume-Uni)
DPNet	Réseau de politiques de développement pour l'élimination du travail des enfants
DSRP	Document stratégique de réduction de la pauvreté
DSRP-I	Document stratégique intérimaire de réduction de la pauvreté
ECOSOC	Conseil économique et social (ONU)
EPT	Éducation pour tous
FMI	Fonds monétaire international
IPEC	Programme international pour l'abolition du travail des enfants
LSMS	Étude sur la mesure des niveaux de vie (« Living Standards Measurement Study » de la Banque mondiale)
MICS	Enquête par grappe à indicateurs multiples
PAD	Programme assorti de délais
PPTE	Pays pauvres très endettés
SST	Sécurité et santé au travail
TDE	Travail dangereux des enfants
UNDAF	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement

[2] Voir la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail.

nature du problème appellent des approches plus globales et holistiques fondées sur une intégration explicite des préoccupations liées au travail des enfants dans le courant des processus décisionnels et des initiatives pour le développement, aux niveaux national et international.

Ce document est consacré aux approches possibles de l'intégration de l'action contre le travail des enfants dans les stratégies de développement et de réduction de la pauvreté[3]. Il est une première contribution à l'élaboration de principes directeurs relatifs à la manière dont peuvent être influencées, conçues et mises en œuvre les grandes politiques, aux niveaux macro et sectoriel, pour exercer l'impact le plus bénéfique sur le travail des enfants. Sa structure est la suivante. La section 2 explique brièvement le concept d'intégration dans le contexte actuel.

La section 3 approfondit les raisons d'être de l'intégration et prépare l'analyse ultérieure en examinant les principales perspectives sur le travail des enfants et les liens de celui-ci avec la pauvreté et l'éducation. La section 4 définit un certain nombre de processus et cadres décisionnels dans lesquels l'action contre le travail des enfants peut être utilement intégrée, et tout particulièrement les DSRP. La section 5 met en lumière quelques options pour intégrer l'action contre le travail des enfants dans des politiques plus larges en proposant des mesures concrètes pouvant être prises dans le domaine de l'amélioration de la base de connaissances, de la promotion, du développement des capacités et de l'élaboration et de la coordination des politiques. Enfin, la section 6 tire les conclusions.

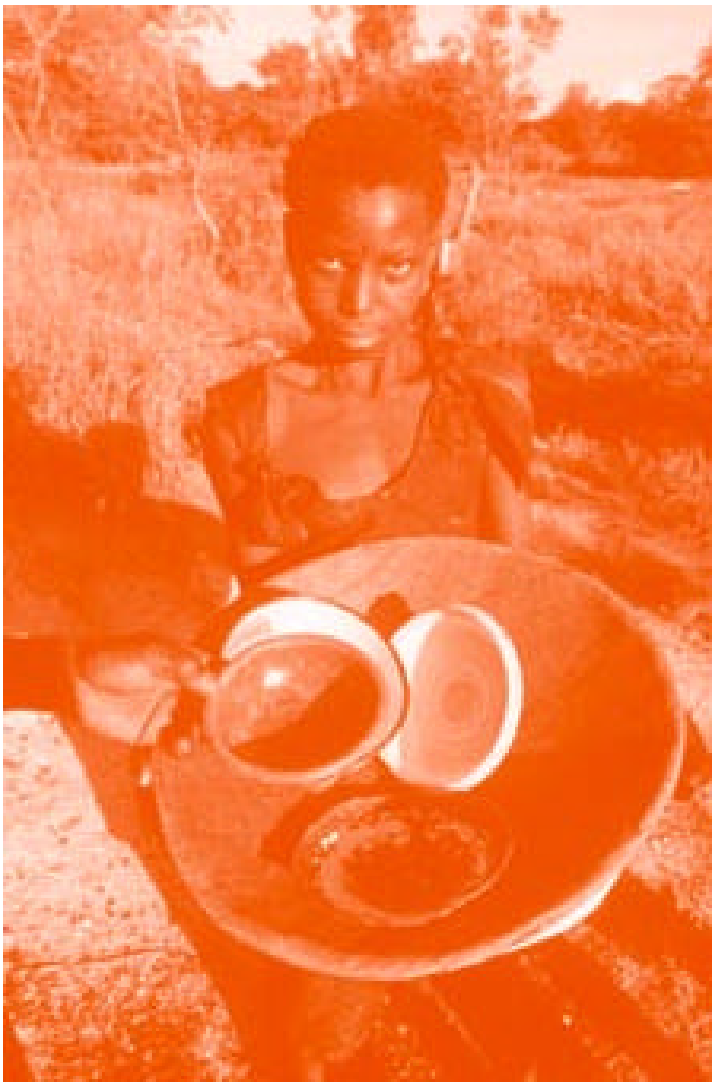


[3] Cet objectif s'inscrit dans les initiatives plus larges du BIT pour la promotion des liens entre l'agenda pour un travail décent et les politiques nationales et internationales plus générales, notamment les stratégies de réduction de la pauvreté.

2 Qu'est-ce que l'intégration ?

Généralement parlant, le terme d'« intégration » fait référence à des initiatives concertées visant à influencer les processus, les politiques et les programmes qui ont une incidence notable sur le travail des enfants, afin de les rendre plus favorables aux enfants. Par certains aspects, il est analogue au concept d'intégration d'une perspective de genre, qui a évolué au cours des ans et a connu des réussites considérables. Si l'on adapte une définition officielle de l'intégration d'une perspective de genre formulée par le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC)[4], l'intégration de l'action contre le travail des enfants peut être définie de manière plus formelle de la manière suivante :

- L'intégration du travail des enfants est le processus d'évaluation des implications, pour les travailleurs enfants ou pour ceux qui risquent de le devenir, de toute action planifiée, y compris la législation, les politiques ou les programmes, dans tout domaine et à tous les niveaux ;
- Il s'agit d'une stratégie visant à faire des préoccupations relatives au travail des enfants une partie intégrante de la conception, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des politiques et programmes dans toutes les sphères politiques, économiques et sociétales, afin de réduire à la fois l'offre et la demande de travail des enfants, notamment dans ses pires formes ;
- Le but ultime de l'intégration est de réaliser aussitôt que possible l'élimination totale du travail des enfants.



[4] Conseil économique et social (Nations Unies), Conclusions approuvées E/1997/L.30, 1997, p. 2, cité dans BIT/IPEC (2003).

3 Pourquoi intégrer ?

La justification de l'intégration est enracinée dans le fait que, étant donné la vaste échelle du problème, le travail des enfants est intimement lié au rythme et aux caractéristiques de la croissance économique, à la structure de l'économie, à la proportion de pauvres, aux inadéquations des infrastructures et de la protection sociales, au fonctionnement du marché du travail, à la croissance et à la dynamique démographiques, aux facteurs et attitudes culturels, etc. L'existence du travail des enfants est une manifestation d'un développement socio-économique inadéquat et inapproprié, et le problème ne peut être efficacement traité s'il est isolé du contexte plus large du processus de développement. Si une approche de « protection sociale » comportant des projets et programmes d'action directe visant au retrait du marché du travail et à la réadaptation de groupes spécifiques de travailleurs enfants a sa place dans les initiatives pour l'élimination du travail des enfants, il n'y a là qu'une partie de la solution. Tout aussi important est l'aspect de la prévention, qui assure la création d'un environnement dans lequel il n'y aurait ni offre ni demande de travailleurs enfants, ou du moins une offre et une demande d'un niveau inférieur. Une approche plus durable et plus globale devrait resituer l'action contre le travail des enfants dans le cadre plus général de la stratégie de développement et de réduction de la pauvreté du pays considéré. Cela est vrai quelles que soient les perspectives de chacun sur le travail des enfants.

3.1 Perspectives sur le travail des enfants

La justification de la lutte contre le travail des enfants dérive de deux perspectives distinctes. La première est enracinée dans la conception universelle des droits de l'enfant. Cette approche centrée sur l'enfant et fondée sur ses droits a été reconnue sur le plan international avec l'adoption, en 1989, de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CDE), qui a été ratifiée par la quasi-totalité des pays. L'article 32 de la CDE reconnaît le droit de l'enfant (âgé de moins de 18 ans) « d'être protégé de l'exploitation économique et d'un travail pouvant interférer ou nuire à son éducation, ou pouvant mettre en péril sa santé ou son développement physique, mental, spirituel, moral ou social ». Ces mêmes préoccupations sous-tendent également la Convention n° 138 de l'OIT sur l'âge minimum (1973), qui définit une série d'âges minimaux – en fonction du niveau de développement du pays et du type d'emploi et de travail – en dessous desquels aucun enfant ne devrait travailler. En 1999, ces instruments internationaux ont été complétés avec l'adoption par l'OIT de la Convention n° 182 sur les pires formes de travail des enfants. La C182, qui a connu le rythme de ratification le plus rapide de toutes les conventions de l'OIT, fait obligation aux États Membres de « prendre des mesures immédiates et efficaces » pour l'élimination des pires formes de travail des enfants. Les Conventions n°s 138 et 182 sont les principales normes internationales du Travail qui définissent le mandat de l'OIT dans le domaine du travail des enfants, et l'IPEC est le principal programme du BIT chargé de faciliter leur mise en œuvre dans le monde entier[5].

L'approche fondée sur les droits de l'enfant, si elle n'est en aucune façon nouvelle, n'a acquis de l'importance au niveau international qu'à une époque récente. Sur le plan historique, la perspective dominante a été celle du développement, qui met l'accent sur les

[5] Pour les rapports les plus récents sur les activités de l'IPEC, voir BIT/IPEC (2001 et 2002).

conséquences défavorables du travail des enfants pour le développement économique et le marché du travail, ainsi que pour la promotion des enfants en tant que « capital humain » contribuant au futur développement économique. Parmi les problèmes clés figurent dans cette perspective la contribution du travail des enfants aux revenus et à la survie des familles, ses incidences sur le niveau des salaires et le chômage des adultes, ses implications pour l'investissement – notamment à l'étranger – et par suite sur la croissance économique, ses conséquences pour la pauvreté et la répartition des revenus, etc.[6].

Les perspectives fondées sur les droits de l'enfant et celles qui sont axées sur le développement sont conceptuellement distinctes, et leurs implications de politique générale ne sont pas nécessairement identiques ; elles peuvent même parfois entrer en conflit, en particulier à court terme. Mais il est préférable de les considérer comme des perspectives moins alternatives que complémentaires. Sans chercher à développer ici cette question, on peut noter que les implications décisionnelles les plus importantes de ces deux perspectives sont virtuellement identiques. Si ce document est essentiellement centré sur l'aspect « développement », la justification du combat du travail des enfants et les approches décisionnelles adoptées répondent aux préoccupations qui se dégagent des deux perspectives.

3.2 Travail des enfants, pauvreté et éducation

A long terme, le développement économique tend à réduire le travail des enfants. Telle a été l'expérience historique de tous les pays aujourd'hui industrialisés. De nombreuses publications ont analysé l'importance relative de différents facteurs dans cette réduction (facteurs économiques ou non économiques, offre par rapport à la demande, etc.) et une série de problèmes en rapport avec l'échelonnement et l'enchaînement des diverses politiques et mesures. Ces publications sont riches en enseignements précieux pour les pays en développement d'aujourd'hui, où l'on observe la quasi-totalité du travail des enfants. Mais il y a aussi des enseignements utiles, parfois même plus pertinents encore, à tirer des expériences d'un grand nombre de pays en développement eux-mêmes, où la participation des enfants à la main-d'œuvre a connu un déclin marqué au cours des dernières décennies (BIT, 1997)[7].

Parmi les plus importants de ces enseignements, il en est deux qui sont apparemment contradictoires : (i) un développement économique durable est toujours accompagné par une diminution régulière du travail des enfants ; et (ii) l'incidence du travail des enfants peut être relativement limitée même dans les cas où le niveau du revenu national est assez faible (comme au Sri Lanka, par exemple). C'est ce paradoxe apparent qui sous-tend les points de vue divers sur la faisabilité de l'élimination du travail des enfants en l'absence de progrès substantiels sur le front du développement, et c'est sa résolution qui apporte leur justification aux initiatives visant délibérément à réduire et à éliminer le travail des enfants. Le point fondamental est que la relation entre le développement et le travail des enfants n'est pas nécessairement linéaire. La structure de la croissance des revenus et du développement est aussi importante dans cette relation que leurs niveaux respectifs. De plus, si le développement économique facilite la réduction du travail des enfants, celle-ci contribue elle-même au

[6] Pour une classification utile des différentes perspectives sur le travail des enfants, voir Myers (2001).

[7] Il existe malheureusement peu d'études de cas qui examinent les expériences des pays en développement dans une perspective historique.

développement grâce à ses incidences sur les ressources humaines. Leurs liens sont donc à double sens.

On pourra trouver d'autres éléments attestant de la complexité des relations existant entre le développement et le travail des enfants dans le fait que même les systèmes économiques les plus avancés de notre époque ne sont pas encore totalement libérés du travail des enfants. L'objectif de son élimination peut donc ne pas être accessible, au sens littéral, dans un proche avenir, mais de grands pas peuvent être accomplis dans cette direction[8]. Le rythme des progrès accomplis dans la réduction du travail des enfants est en partie fonction de la priorité, et donc de l'attention et des ressources, qui lui sont accordées. Il reste beaucoup à faire pour que la lutte contre le travail des enfants bénéficie d'une priorité plus élevée dans les agendas nationaux.

La pauvreté des familles est généralement considérée comme ***la*** cause première du travail des enfants. Cela n'est pas nécessairement vrai pour toutes les formes de travail des enfants, et d'autres facteurs peuvent également être à l'œuvre, mais les besoins de survie de la famille constituent souvent l'influence déterminante. Les revenus issus du travail des enfants représentent habituellement quelque 10-40 pour cent des revenus des ménages, ce qui peut revêtir une importance cruciale lorsque ces revenus sont si faibles qu'ils sont consacrés pour l'essentiel à l'alimentation. En fait, certaines causes proches du travail des enfants qui semblent à première vue n'avoir aucun rapport avec la pauvreté – comme le peu de considération des parents pour l'éducation des enfants, et notamment des filles – peuvent elles-mêmes être des manifestations d'attitudes acquises à long terme avec la transmission de la pauvreté chronique d'une génération à la suivante.

Mais si le travail des enfants peut accroître les revenus des familles et contribuer à leur survie à court terme, il tend à avoir les effets opposés à long terme. Il prive les enfants de possibilités d'éducation et de formation professionnelle qui assureraient la transmission des connaissances et des compétences dont ils ont besoin pour obtenir des emplois plus rémunérateurs à l'âge adulte. En tant que parents, ils peuvent à leur tour être contraints par la pauvreté d'envoyer prématurément leurs propres enfants sur le marché du travail, compromettant ainsi leur avenir. La perpétuation de la pauvreté d'une génération à la suivante constitue un « piège de la pauvreté » duquel il est difficile de s'échapper. La plupart des modèles de ces pièges de la pauvreté mettent en lumière l'impact défavorable du travail des enfants sur l'acquisition de capital humain et la faiblesse de la productivité et des revenus qui en résulte dans l'avenir. Certains d'entre eux mettent aussi en évidence d'autres canaux par lesquels

[8] Il existe en effet une école de pensée qui n'est pas favorable à l'élimination du travail des enfants, à raison du fait qu'il peut être nécessaire de permettre aux enfants et à leurs familles de survivre, d'assumer les dépenses consacrées à l'éducation, d'acquérir des connaissances de base et de l'expérience, voire même d'exercer un « droit naturel au travail ». Ces deux derniers arguments mis à part, reconnaître les causes du travail des enfants ne justifie en rien qu'on le laisse se perpétuer : cela démontre seulement que les initiatives visant à son élimination doivent également traiter les causes sous-jacentes de son existence. Il convient aussi de souligner l'existence d'un consensus universel sur la nécessité d'abolir en tout état de cause les pires formes de travail des enfants.

le travail des enfants perpétue la pauvreté, telle l'augmentation de la fécondité qui peut être induite par le fait qu'il est moins coûteux d'avoir des enfants s'ils exercent un travail.

Toute tentative pour briser le piège de la pauvreté par l'élimination du travail des enfants doit donc être informée de la nécessité non seulement d'offrir aux enfants des perspectives éducatives adéquates, mais aussi de supprimer les pressions et les incitations qui influent sur la décision familiale d'envoyer un enfant sur le marché du travail. Ces pressions et ces incitations étant de nature largement économique, l'offre de perspectives de revenus et d'incitations économiques aux familles doit être un élément substantiel d'une stratégie visant à prévenir ou à éliminer le travail des enfants. Les stratégies nationales de réduction de la pauvreté sont particulièrement adéquates pour satisfaire ces exigences à une échelle considérable. Les éléments typiques d'une stratégie de lutte contre la pauvreté – promotion de l'emploi productif pour les chômeurs et les personnes sous-employées, développement rural et agricole, expansion des services sociaux et ainsi de suite – tendent à aborder les contraintes majeures que subissent les familles les plus pauvres, dont est originaire l'essentiel du travail des enfants. Ils peuvent toutefois être conçus de manière à accentuer leur impact bénéfique en ce qui concerne le problème du travail des enfants. A cet effet, on peut cibler les ménages dont les enfants travaillent, ainsi que les zones et secteurs dans lesquels le travail des enfants est répandu. Il est tout aussi important de veiller à ce que les services éducatifs ne soient pas seulement disponibles pour proposer une solution de substitution au travail des enfants, mais qu'ils soient aussi accessibles. L'offre d'aides aux revenus liées à une fréquentation scolaire régulière est une option prometteuse, qui est mise à l'essai avec succès dans un certain nombre de pays.

Bien qu'elle soit d'une origine assez récente, l'utilisation de ce type d'aides a eu tendance à augmenter dans l'action contre le travail des enfants, et l'on dispose maintenant d'un certain nombre, toutefois limité, d'éléments qui viennent documenter leurs effets. Une enquête du BIT portant sur un grand nombre de projets et de programmes dans quelque vingt pays en développement indique que les repas scolaires, les activités rémunératrices, etc., ont généralement apporté une contribution positive à la réduction du travail des enfants, en particulier lorsqu'elles faisaient partie d'un ensemble de mesures complémentaires, incluant l'amélioration de l'accès à un enseignement de meilleure qualité (Anker et Melkas, 1996). De même, l'examen récent de plusieurs programmes de développement humain ciblés proposant des aides financières liées à la fréquentation d'une école ou d'un centre sanitaire ou à des résultats scolaires dans un certain nombre de pays comme le Bangladesh, la Colombie, le Brésil et le Mexique indique des incidences importantes sur le plan de la réduction du travail des enfants. Les effets produits sur le plan de la scolarisation ont également été positifs (Henschel, 2002). Toutefois, une préoccupation typique s'applique aux perspectives de durabilité et d'élargissement de ce type d'interventions, eu égard au caractère limité des ressources engagées. Des recherches complémentaires sont nécessaires pour évaluer l'impact et la rentabilité de différents types d'aides économiques pour promouvoir la scolarisation et réduire le travail des enfants si des interventions doivent être menées à plus grande échelle afin de couvrir des populations beaucoup plus importantes d'enfants actuellement et potentiellement soumis au travail, ainsi que leurs familles. Les perspectives sont cependant assez encourageantes pour inciter le BIT et la CNUCED à proposer de tels dispositifs, y compris pour les pays aux revenus les plus faibles (voir Encadré 1).

La reconnaissance des contraintes imposées aux revenus des familles ne doit pas faire oublier qu'une des raisons majeures pour lesquelles les enfants se retrouvent sur le marché du travail plutôt que dans un établissement scolaire réside dans l'inadéquation de l'offre d'écoles et de la qualité de l'enseignement. Même si la pauvreté n'avait pas poussé les enfants sur le marché du travail, la seule indisponibilité des services d'enseignement et de formation professionnelle ne laisserait guère de choix à cet égard. Ce problème se pose avec une acuité particulière dans les zones rurales où l'absence d'écoles et la médiocrité de la qualité ou de la pertinence de l'éducation proposée coexistent avec une incidence du travail des enfants beaucoup plus élevée que dans les zones urbaines.

Encadré 1 : L'initiative MISA

La pauvreté est l'une des raisons essentielles pour lesquelles des millions d'enfants d'âge scolaire à travers le monde ne fréquentent pas l'école. Au cours des dernières années, plusieurs pays d'Amérique latine ont suivi l'exemple du pionnier qu'a été le programme *Bolsa-Escola* du Brésil et élaboré des programmes d'appui au revenu minimum liés à la fréquentation scolaire des enfants des familles bénéficiaires. Bien qu'ils aient revêtu des formes diverses dans les villes nombreuses où ils ont été introduits, ces programmes sont devenus de plus en plus populaires et ont suscité l'intérêt dans d'autres parties du monde. Diverses évaluations donnent à penser que ces dispositifs – que le BIT et la CNUCED appellent MISA (Revenu minimum lié à la fréquentation scolaire) – peuvent contribuer au développement des ressources humaines, à la réduction de la pauvreté à court et long termes, à l'élimination du travail des enfants et à l'offre d'un filet de protection potentiel à certaines des personnes les plus pauvres et les plus vulnérables.

Les programmes MISA ne traitent que l'aspect « demande » du problème ; ils ne seraient pas efficaces en l'absence d'une offre adéquate de services éducatifs visant à absorber la demande de scolarité accrue. Les ressources financières requises pour leur mise en œuvre peuvent aussi être prohibitives, notamment pour les pays les moins avancés, sauf disponibilité de ressources extérieures. Les données disponibles à ce jour sont également insuffisantes pour confirmer leur impact positif sur le travail des enfants. Ces programmes ne sont donc pas censés être considérés isolément, ni comme des solutions autonomes aux problèmes de la pauvreté et de l'éducation. Ils doivent plutôt être considérés dans le contexte des stratégies existantes de développement et de suppression de la pauvreté du pays concerné.

Source : BIT/CNUCED (2001).

4 Dans quoi intégrer ?

4.1 Les cadres décisionnels

Dans les pays en développement, le processus de développement est généralement guidé par des cadres décisionnels nationaux qui définissent les objectifs du pays et les stratégies, les programmes et les projets conçus pour les réaliser. Ceux-ci peuvent concerner le développement d'ensemble du pays et revêtir la forme de plans de développement nationaux, de plans sectoriels pour l'agriculture, l'éducation, la santé, etc., ou de plans thématiques visant des objectifs nationaux tels que la réduction de la pauvreté, la promotion de l'emploi ou la sécurité sociale, entre autres. La plupart d'entre eux portent sur des domaines décisionnels où il existe des liens fondamentaux avec le travail des enfants, et donc des cibles potentielles pour l'intégration des préoccupations liées au travail des enfants. Le plan de développement national doit s'attaquer au travail des enfants en tant que problème du développement, avec son élimination comme objectif national. Une politique nationale visant à assurer la réalisation des objectifs de l'Éducation pour tous doit avoir connaissance de la nécessité d'aborder la question du travail des enfants afin de permettre à tous les enfants de bénéficier de cette politique. Une stratégie de réduction de la pauvreté doit comporter des politiques répondant efficacement aux besoins de survie des ménages qui doivent s'en remettre au travail de leurs enfants, ou qui sont exposés à ce risque. Un autre exemple est fourni par le processus du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) établi dans chaque pays.

Eu égard à leur nature et à leur importance, les DSRP inspirés par la

Banque mondiale/FMI représentent un véhicule idéal pour l'intégration du travail des enfants dans l'agenda du développement. Ce point est développé ci-dessous. Cependant, il importe de souligner que les initiatives d'intégration ne doivent pas se limiter aux DSRP, qui ne concernent aujourd'hui que les pays à faible revenu demandeurs de l'aide de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI). Des processus semblables pour la formulation de stratégies nationales de développement et de réduction de la pauvreté dans d'autres pays peuvent aussi être ciblés par les initiatives d'intégration de la lutte contre le travail des enfants, de même que des politiques sectorielles et autres en rapport avec le travail et l'emploi, l'éducation, la santé, les filets sociaux de protection, etc.

4.2 Les DSRP

Un grand nombre de pays en développement désignent l'atténuation de la pauvreté comme l'un des objectifs clés de leur développement. Si les motivations sous-jacentes à cet objectif et le sérieux avec lequel il est poursuivi peuvent varier, bon nombre d'entre eux ont produit des documents directifs fondamentaux exposant leurs stratégies de réduction de la pauvreté. Dans certains cas, ces documents sont produits à l'initiative du pays lui-même sans beaucoup de suggestions ou de participations extérieures. Cependant, dans la plupart des pays à faible revenu, l'initiative a été suggérée par la décision prise en septembre 1999 par la Banque mondiale et le FMI de demander la préparation de DSRP nationaux qui devaient servir de base à tous les prêts préférentiels et allégements de dette dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). S'écartant sensiblement des pratiques antérieures qui s'appuyaient davantage sur les institutions de Bretton Woods elles-mêmes et sur des consultants extérieurs, les DSRP doivent être élaborés par chaque gouvernement à la suite de consultations menées à l'échelle nationale, selon un processus participatif, afin d'assurer l'appropriation nationale et l'engagement politique en faveur de leur mise en œuvre. Bien qu'elle ne soit pas conçue comme un facteur contraignant, une orientation de grande ampleur pour la préparation et l'évaluation des DSRP est proposée par la Banque mondiale/FMI sous la forme de différents documents, et tout particulièrement d'un *Sourcebook* (document de référence) en deux volumes (Banque mondiale/FMI, 2001). Ce processus a progressé à une vitesse remarquable. En avril 2003, 26 pays à faible revenu (dont 15 pays africains) avaient préparé leur DSRP complet et 45 autres (dont 25 en Afrique) leur DSRP intérimaire (DSRP-I)[9] [10]. Certains autres pays s'apprêtent également à entreprendre le même processus.

Les DSRP portent tous les marques des stratégies nationales de développement, avec l'atténuation de la pauvreté comme objectif dominant. En fait, dans un nombre croissant de pays, ils remplacent complètement les plans de développement nationaux. Au Népal, par exemple, le Dixième Plan quinquennal lui-même fera office de DSRP complet (Népal, Commission nationale de la planification, 2002, p. 2), exemple révélateur de l'importance exceptionnelle des DSRP. Cela n'est pas entièrement dû à des pressions extérieures : il n'est guère douteux que le DSRP ait aussi touché une corde sensible dans les pays en développement. En mettant l'accent aussi bien sur les préoccupations sociales que sur les impératifs économiques, sur l'appropriation

[9] Les DSRP intérimaires ont été introduits pour éviter les retards dans la réception de l'aide. Ils incluent un inventaire de la stratégie de réduction de la pauvreté qui est en cours dans le pays et tracent les voies selon lesquelles celui-ci établira son DSRP complet.

[10] Données consultées sur www.worldbank.org/poverty/strategies/boardlist.pdf le 22 mai 2003.

nationale et sur une approche participative, sans mentionner le support financier qu'il a toutes chances de recevoir, le processus bénéficie d'un appui important. Bien entendu, la nécessité d'améliorations nombreuses se fait jour à mesure que l'expérience s'accumule, mais on perçoit de plus en plus clairement que cette fois, à la différence de l'époque des ajustements structurels, la communauté du développement est au moins sur la bonne voie.

Dans la mesure où la pauvreté est à la fois une cause et une conséquence du travail des enfants, on pourrait attendre que les stratégies de réduction de la pauvreté abordent frontalement la question du travail des enfants, par exemple en évaluant les implications de diverses politiques pour le travail des enfants, ou en désignant les travailleurs enfants comme un groupe cible particulièrement vulnérable. Cela serait spécialement approprié dans le cas des pires formes de travail des enfants, dont l'élimination est maintenant devenue hautement prioritaire pour la communauté internationale. Pourtant, fait assez surprenant, le processus de DSRP ne prête qu'une attention explicite limitée à la question du travail des enfants. Le *Sourcebook* du DSRP y fait rarement allusion, et il en va souvent de même pour un grand nombre de DSPR et DSRP-I nationaux qui ont été préparés jusqu'ici[11].

Il convient de noter qu'en dépit de l'absence d'attention explicite prêtée aux problèmes du travail des enfants dans les principaux documents de la Banque mondiale/FMI relatifs au DSRP, certains DSRP nationaux se préoccupent effectivement, à des degrés divers, du travail des enfants. Le processus participatif dans lequel sont définies les priorités et les politiques du DSRP offre aux opposants au travail des enfants une excellente occasion d'influencer les décideurs et institutions clés, comme cela s'est produit par exemple au Kenya, au Népal et en République unie de Tanzanie (voir Rossi, 2001, pour ce dernier pays). De plus, le manque d'attention explicite prêtée au travail des enfants dans les DSRP n'implique pas que les stratégies de réduction de la pauvreté adoptées ne comportent pas des composantes majeures qui revêtent une importance fondamentale dans toute initiative visant à réduire le travail des enfants. Elles comportent en effet de telles composantes, tout particulièrement dans le contexte des réformes du système éducatif axées sur l'extension des services et l'amélioration de la qualité, ainsi que sur la régulation du mouvement de la population, et bien entendu lorsque l'accent est mis sur la réduction de la pauvreté elle-même, exigence fondamentale pour la réduction du travail des enfants. Le fait que de nombreux DSRP mettent l'accent sur l'agriculture revêt également une grande importance, dans la mesure où le travail des enfants est essentiellement rural. Il en va de même pour la priorité accordée au secteur sanitaire, eu égard aux dangers multiples auxquels sont exposés les travailleurs enfants.

Cependant, le défaut de prise en considération explicite des problèmes du travail des enfants tend à affaiblir l'impact de ces interventions macro et sectorielles, et éventuellement à compromettre la réalisation de certains objectifs du DSRP eux-mêmes. Ainsi, par exemple, l'expansion de l'offre d'éducation peut ne pas être bénéfique pour les travailleurs enfants s'ils ne sont pas en état d'en tirer profit à cause de contraintes auxquelles on n'aura pas remédié. Une action

[11] Le peu d'attention explicite portée au travail des enfants dans le *Sourcebook* du DSRP n'est qu'une facette du problème plus vaste de la prise en considération inadéquate des dimensions de l'emploi dans le processus de DSRP. La question de l'intégration de la dimension de l'emploi ou du « travail décent » dans le DSRP est un thème de collaboration entre l'OIT et la Banque mondiale, notamment au niveau national dans plusieurs pays.

généralisée contre le travail des enfants appelle la reconnaissance de sa prévention, de sa réduction et éventuellement de son élimination comme un objectif de développement explicite hautement prioritaire. Cette reconnaissance implique elle-même des mesures visant à intégrer les préoccupations liées au travail des enfants dans les stratégies globales de développement socio-économique et de réduction de la pauvreté d'une nation, ainsi que dans les processus de planification sectorielle en rapport avec le travail des enfants, tels que la réforme du système éducatif.

5 « Qui » intègre, et « comment » ?

Jusqu'ici, nous nous sommes demandé ***ce qu'est*** l'intégration, ***pourquoi*** la lutte contre le travail des enfants doit être intégrée, et ***dans quoi*** elle doit l'être. Cette section élargit l'examen de la question en s'arrêtant sur le fait de savoir ***« qui »*** intègre, et ***« comment »*** (elle porte essentiellement sur le deuxième point, car le premier est souvent évident). Elle suggère des mesures qui peuvent être prises dans différents domaines afin de contribuer à l'intégration des préoccupations liées au travail des enfants dans les processus décisionnels, et notamment le processus du DSRP. Ces suggestions se fondent sur l'expérience existante, notamment celle de l'IPEC, et représentent une première étape dans l'élaboration de principes directeurs pour l'intégration de l'action contre le travail des enfants comprenant des approches, techniques et outils divers. Tel est l'objectif clé d'une nouvelle initiative de l'IPEC – la constitution d'un Réseau de politiques de développement pour l'élimination du travail des enfants (DPNet) – conçue pour promouvoir le travail en réseau, à l'échelle aussi bien nationale qu'internationale, entre des instituts de recherche de premier plan, des organismes influents et des décideurs de haut niveau concernés par le développement, la pauvreté, les marchés du travail et les problèmes du travail des enfants, dans une initiative collective pour partager et élargir la base de connaissances, entreprendre un travail de sensibilisation, renforcer les capacités et les institutions, et influencer les politiques dans le sens de l'élimination du travail des enfants (Encadré 2).

5.1 Améliorer la base de connaissances

Les éléments empiriques dont on dispose sur le travail des enfants et l'analyse de ses liens avec d'autres aspects du développement sont cruciaux pour l'information des débats sur les initiatives d'intégration, l'élargissement de la base de l'appui à l'intégration des préoccupations liées au travail des enfants dans la formulation de politiques générales et la facilitation de cette intégration. C'est lorsque les connaissances et les outils nouveaux sont amenés à s'exercer sur le sujet que les initiatives d'intégration ont des chances d'être le plus efficaces.

La raison essentielle de la rareté relative des données et de l'analyse statistiques sur le travail des enfants est la faible priorité que l'on a eu tendance à lui accorder jusqu'ici. Si la réduction du travail des enfants devenait un objectif de développement important, elle attirerait les ressources nécessaires pour combler les lacunes existantes. Dans une certaine mesure, c'est déjà ce qui se produit. Un certain nombre de pays ont déjà effectué des enquêtes sur le travail des enfants, que ce soit de leur propre initiative ou, le plus souvent, avec l'aide d'organisations internationales comme l'OIT. D'autres enquêtes de types divers sont également effectuées et fournissent des informations pertinentes pour l'analyse du travail des enfants, telles l'Enquête par grappe à indicateurs multiples (MICS) de l'UNICEF et les Études sur la mesure des niveaux de vie (LSMS) de la Banque mondiale. De plus, les ensembles de données résultant de ces enquêtes sont le plus souvent diffusés sur Internet, afin d'encourager leur utilisation et leur analyse ultérieure. Toutefois, le nombre de ces enquêtes est encore limité, et rares sont les pays qui en ont effectué plusieurs, ce qui permettrait d'évaluer les changements intervenus dans le temps. De plus, les résultats disponibles sont souvent basés sur des critères et des choix à spécificité nationale, ce qui rend difficiles les comparaisons et les analyses entre pays. Parmi les domaines où pourrait être amélioré en priorité l'état de l'information sur le travail des enfants figurent les suivants :

- Une offre ***meilleure et plus abondante de données statistiques*** et d'informations sur le travail des enfants, sa nature, son ampleur et ses tendances, obtenues par des enquêtes sur le travail des enfants, ou par l'incorporation de modules sur le travail des enfants dans les mécanismes ordinaires de collecte de données (enquêtes sur la main-d'œuvre ou sur le budget des ménages, enquêtes sanitaires et démographiques, recensements, etc.) ;
- L'élaboration de ***bases de données sur le travail des enfants*** et la facilitation de l'accès des chercheurs à celles-ci, afin d'encourager et de faciliter les analyses ultérieures ;
- L'élaboration d'***indicateurs de substitution du travail des enfants,*** sur la base de ses corrélats et de ses causes présumées, qui soient disponibles avec davantage de fréquence et de régularité ;
- L'utilisation de définitions et de critères susceptibles de faciliter les comparaisons entre les pays et les analyses comparatives.

En ce qui concerne le travail analytique, la première priorité devrait consister à mettre en évidence les liens, souvent à double sens, existant entre le travail des enfants et les principaux objectifs du processus décisionnel dans lequel il doit être intégré, par exemple le DSRP. Ceux-ci incluent bien entendu la réduction de la pauvreté, mais aussi le développement des ressources humaines, l'instruction primaire universelle, la croissance économique, la productivité de la main-d'œuvre, la politique salariale, la répartition des revenus, la croissance et la dynamique démographiques, ainsi que des objectifs plus « impondérables » tels que l'amélioration de l'image du pays à l'étranger. Les résultats de ce travail n'amélioreraient pas seulement la base de connaissances sur le travail des enfants : ils constitueraient aussi un puissant moyen de convaincre les décideurs qu'il importe de prêter davantage d'attention au travail des enfants.

Dans le travail analytique, une autre priorité importante devrait être l'évaluation des implications sur le travail des enfants des principales

mesures de politique générale proposées et de la manière dont leur impact pourrait être rendu plus positif du point de vue de l'action contre le travail des enfants. Par exemple, là où il existe un DSRP ou un DSRP-I, les questions suivantes pourront entre autres être examinées :

- La stratégie envisagée est-elle à même d'atteindre les foyers où vivent des travailleurs enfants et d'alléger les contraintes que subissent leurs revenus en leur offrant davantage de possibilités d'emploi productif et d'activités rémunératrices ? Ces ménages sont-ils ciblés d'une manière ou d'une autre comme groupes prioritaires ?
- Les réformes du système éducatif envisagées assureront-elles un accès abordable à une scolarité de qualité à ***tous*** les enfants, et notamment aux travailleurs enfants ? Des incitations économiques adéquates sont-elles envisagées et budgétées afin d'encourager les parents à envoyer leurs enfants à l'école et à les y maintenir ?
- La stratégie envisagée est-elle compatible avec la législation, les politiques et les programmes existants en matière de travail des enfants ? Existe-t-il une coordination avec les interventions existantes, comme un programme assorti de délais pour l'élimination des pires formes de travail des enfants, et se complètent-elles mutuellement ?

Encadré 2 : Un Réseau de politiques de développement pour l'élimination du travail des enfants

Avec l'appui du DFID, l'IPEC a lancé en 2002 un projet destiné à exploiter le potentiel du travail en réseau entre institutions publiques et privées afin de poursuivre l'objectif de l'élimination progressive du travail des enfants à travers le monde. Ce projet représente pour l'IPEC une nouvelle orientation stratégique visant à compléter ses activités en aval en élargissant en amont ses préoccupations relatives au travail des enfants au niveau décisionnel et en transférant de plus en plus la responsabilité et l'initiative de l'action aux institutions nationales.

Dans le cadre de ce projet, l'IPEC est en train d'établir un **Réseau de politiques de développement pour l'élimination du travail des enfants (DPNet)** dont l'objectif global est d'intégrer les préoccupations relatives au travail des enfants dans les stratégies nationales de développement et de réduction de la pauvreté.

Le DPNet évolue « à partir de la base », depuis le niveau national, et éventuellement jusqu'au niveau mondial. Au niveau national, le réseau réunit des instituts de recherche de premier plan, des organismes influents et des décideurs de haut niveau concernés par les problèmes du développement, de la pauvreté et du travail des enfants, dans une initiative commune pour partager et élargir la base de connaissances, renforcer les capacités et les institutions, s'engager dans un travail de sensibilisation et influencer les politiques dans le sens de l'élimination progressive du travail des enfants, notamment dans ses pires formes. Dans chaque pays, une ou deux institutions de premier plan recevront mission d'entreprendre les études de politique générale initiales, de discerner les partenaires potentiels, d'organiser des réunions, de constituer un réseau national et de coordonner ses actions. Une fois mis en place, les réseaux nationaux détermineront leurs propres priorités à la lumière des conditions spécifiques à chaque pays et dans le contexte d'un plan d'activité à long terme qu'ils formuleront.

Le DPNet démarre initialement avec la participation d'instituts de recherche de premier plan de neuf pays (d'autres pourront se joindre à cette initiative en temps voulu) :

Afrique

Afrique du Sud – Development Policy Research Unit (DPRU), Université du Cap

Égypte – Center for Economic and Financial Research and Studies (CEFRS), Université du Caire

Ghana – Ghana Institute for Management and Public Administration (GIMPA)

Malawi – Centre for Social Research (CSR), Université du Malawi

Nigeria – Nigerian Institute of Social and Economic Research (NISER)

Asie

Bangladesh – Centre for Policy Dialogue (CPD)

Népal – Institute for Integrated Development Studies (IIDS)

Pakistan – Pakistan Institute of Development Economics (PIDE)

Philippines – Philippine Institute for Development Studies (PIDS)

Parmi les activités actuellement entreprises au niveau national figurent la préparation de bibliographies commentées des publications nationales consacrées au travail des enfants, des études nationales de politique générale traitant un ensemble de problèmes de base, des symposiums de haut niveau consacrés à l'examen des conclusions et des recommandations des études de politique générale, et des activités de réseau. Ces activités devaient être suivies en 2003 par une réunion internationale des instituts partenaires du DPNet destinée à mettre en commun leurs connaissances et leur expérience, à établir des partenariats et à élaborer les modalités d'une collaboration future entre les membres du DPNet. Les conclusions et les recommandations essentielles des études nationales de politique générale, ainsi que celles des réunions de réseau régionales et interrégionales, devaient être synthétisées en vue de leur publication au début de l'année 2004.

Pour d'autres informations sur le DPNet, on visitera son site Web : www.ilo.org/dpnet

5.2 La promotion

Comme nous l'avons indiqué précédemment, les documents clés de la Banque mondiale/FMI qui orientent la préparation des DSRP nationaux font rarement référence au travail des enfants. Il en va de même des plans de développement nationaux de la plupart des pays. Ceux-ci sont symptomatiques du profil bas du travail des enfants dans le processus décisionnel, national ou international. Des initiatives de promotion peuvent être entreprises dans trois domaines : renforcer la sensibilisation aux problèmes du travail des enfants et à son importance, établir des alliances et renforcer le dialogue avec les institutions financières internationales.

5.2.1 Renforcer la sensibilisation

Il est nécessaire de renforcer la sensibilisation au travail des enfants, sa nature et son ampleur, ses déterminants, ses liens avec la pauvreté et le marché du travail, l'éducation, ses implications économiques et sociales, la structure et la dynamique démographiques, et son potentiel de faire obstacle au développement à long terme et de le retarder. Il est également nécessaire de promouvoir l'élimination du travail des enfants comme objectif explicite du développement en tant que partie intégrante d'une stratégie de réduction de la pauvreté. Parmi les objectifs concrets qui peuvent être poursuivis et les actions qui peuvent être menées figurent les suivants :

- Établir des **rapports réguliers** (éventuellement annuels ou bisannuels) **sur l'état du travail des enfants dans le pays**, selon le principe des rapports nationaux sur le développement humain du PNUD ;
- Incorporer les ***thèmes relatifs au travail des enfants*** en tant que chapitres de rapports de premier plan tels que les rapports nationaux sur le développement humain, et en tant que numéros spéciaux de rapports réguliers importants ou de publications réputées consacrées aux sciences sociales ;
- Promouvoir la réduction du travail des enfants en tant qu'***objectif explicite du développement ;***
- Promouvoir l'utilisation d'indicateurs du travail des enfants en tant qu'indicateurs du développement social ;
- Organiser des ***ateliers pour les décideurs de haut niveau*** dans différents secteurs du gouvernement, les représentants d'organisations d'employeurs et de travailleurs, les parlementaires, les guides de l'opinion, les dirigeants communautaires, les universitaires, les ONG, les journalistes, les bailleurs de fonds, etc.

5.2.2 Établir des alliances

L'importance croissante des préoccupations liées au travail des enfants a désormais créé un environnement dans lequel la formation de groupes d'intérêts est devenue plus aisée que par le passé. Il est nécessaire de mettre à profit l'impulsion actuelle pour constituer des groupes de cette nature lorsqu'ils n'existent pas et les renforcer lorsqu'ils existent, grâce à :

- Une implication active dans les processus participatifs existants (comme le DSRP, l'UNDAF, etc.) ;
- L'établissement d'alliances avec les guides de l'opinion et les individualités influentes dans les médias ;
- La détermination des groupes sociaux qui perdent ou gagnent à la réduction du travail des enfants, en tant que moyen de discerner les partenaires potentiels d'une alliance.

5.2.3 Renforcer le dialogue avec les institutions financières internationales

Pour des raisons évidentes, c'est au niveau national que doivent être déployés les efforts essentiels pour l'intégration du problème du travail des enfants dans le processus du DSRP. Il est néanmoins probable que ces efforts seraient considérablement facilités si les documents essentiels de la Banque mondiale/FMI qui proposent des principes directeurs pour la préparation de DSRP nationaux, notamment le *Sourcebook,* couvraient de manière adéquate le travail des enfants et ses liens avec la pauvreté, l'éducation et la formation du capital humain. Selon certaines indications, des voix s'élèvent à la Banque mondiale, au FMI et à la Banque asiatique de développement (BAsD), et peut-être dans d'autres grandes institutions pour le développement, pour promouvoir une attention plus marquée pour le travail des enfants dans les activités de ces institutions[12]. La collaboration interinstitutions, aux niveaux aussi bien national qu'international, peut être encore renforcée pour faciliter ce processus.

5.3 Le développement des capacités

5.3.1 Renforcer les parties prenantes

La formulation de stratégies nationales de développement et de réduction de la pauvreté et l'intégration dans celles-ci de préoccupations liées au travail des enfants impliquent de nombreux problèmes techniques qui font appel aux connaissances spécialisées d'économistes, de planificateurs, d'éducateurs, de statisticiens, etc., mais il s'agit fondamentalement de processus politiques au cours desquels sont résolus les conflits entre des objectifs, des approches et des intérêts concurrents avant que ne soient définies des priorités nationales. Les objectifs et les approches qui ne disposent pas de l'appui de groupes d'intérêts suffisamment puissants sont voués à bénéficier d'une priorité moins élevée dans l'agenda national. L'une des raisons pour lesquelles le travail des enfants est mal placé sur l'agenda du développement est que ces groupes d'intérêts ont été jusqu'ici, pour la plupart, faibles ou absents, que ce soit au niveau national ou international. Au sein des gouvernements, le/les ministères responsables des problèmes de travail de travail des enfants figurent souvent parmi les plus faibles sur le plan politique, et également technique par voie de conséquence. Cette faiblesse peut aussi être une des raisons pour lesquelles eux-mêmes ne s'acquittent pas de leur mandat avec assez de dynamisme, de vigueur et de conviction. De même, le fait que les documents du DSRP (*Sourcebook*, etc.) ne traitent pas les préoccupations liées au travail des enfants de manière adéquate reflète partiellement la faiblesse relative des organismes internationaux chargés de ce type de mandat, et il en va de même des voix qui s'élèvent au sein des institutions financières internationales pour préconiser qu'elles prêtent davantage d'attention au travail des enfants dans leurs activités[13]. Il est nécessaire de renforcer la capacité des groupes d'intérêts et des groupes de pression dédiés au travail des enfants par la revalorisation de leurs compétences techniques et la promotion d'alliances entre ces groupes. Parmi les initiatives qui peuvent être prises à cet effet figurent les suivantes :

- renforcer le rôle et les capacités des institutions concernées par le travail des enfants, notamment le/les ministères responsables, les organisations d'employeurs et les syndicats ;

[12] Voir Fallon et Tzannatos (1998) et Lim (2001).

[13] Voir par exemple Fallon et Tzannatos (1998) pour la Banque mondiale.

- proposer des ateliers ou des formations impliquant des acteurs et décideurs clés (hautes personnalités gouvernementales, représentants des employeurs et des travailleurs, universitaires, parlementaires, médias, personnalités religieuses, individualités influentes, etc.) là où l'on débat des problèmes du travail des enfants et où l'on définit les moyens de les traiter ;
- établir des programmes de recherche sur le travail des enfants dans les universités et les instituts de recherche ;
- promouvoir le travail en réseau entre les parties prenantes concernées par les problèmes du travail des enfants, aux niveaux aussi bien national qu'international.

5.3.2 Élaborer des outils

Une autre approche du renforcement des capacités d'intégration consiste à élaborer des outils appropriés qui faciliteront l'évaluation régulière des politiques et des programmes et aideront à soutenir et à renforcer l'intérêt pour le problème du travail des enfants. Ces possibilités peuvent consister, entre autres, à :

- promouvoir la préparation systématique d'***évaluations d'impact sur le travail des enfants*** des politiques et programmes majeurs qui ont vraisemblablement une incidence sur la question ;
- établir des ***budgets de l'enfance*** basés sur les méthodologies d'évaluation des niveaux et des tendances des allocations budgétaires et des parts du budget qui affectent directement (ou indirectement) le développement et le bien-être des enfants ;
- élaborer des ***indicateurs du travail des enfants***, y compris des indicateurs composites, susceptibles d'appréhender l'incidence, l'intensité et la nature (par exemple, s'agit-il une pire forme ou non ?) du travail des enfants ;
- mettre en place des ***sites Web consacrés aux problèmes du travail des enfants*** afin de faciliter l'accès à l'information et à la documentation disponibles portant sur le travail des enfants ;
- intégrer des indicateurs du travail des enfants dans les ***systèmes de suivi et d'évaluation***, notamment ceux du DSRP, pour permettre des évaluations d'impact régulières.

5.4 Élaboration et coordination des politiques

Une action exhaustive contre le travail des enfants comporte un large éventail de politiques, de programmes et de projets, et donc de nombreuses parties prenantes dans les secteurs public et privé. Cela pose un problème majeur en matière d'élaboration des politiques et de coordination efficace entre les différents acteurs.

Les initiatives d'intégration se trouveraient considérablement facilitées s'il existait déjà des politiques et des programmes d'action nationaux applicables au travail des enfants. Malheureusement, rares sont les pays en développement qui ont jusqu'ici élaboré des cadres décisionnels de cette nature, bien qu'ils soient nombreux à évoluer dans cette direction. Cette tendance s'accentue grâce à la ratification accélérée des deux conventions n°s 138 et 182 de

l'OIT sur le travail des enfants, qui font obligation aux pays ratificateurs de prendre une série de mesures importantes afin de traiter le problème du travail des enfants. De même, la nécessaire coordination des politiques et des actions se trouverait considérablement facilitée par l'adoption d'une politique nationale sur le travail des enfants et d'un programme d'action correspondant qui définiraient la stratégie de chaque pays pour faire face au problème, ainsi que de politiques et programmes conçus pour les rendre effectifs. Une composante essentielle consisterait à définir le rôle des différents acteurs impliqués et à assurer leur engagement à remplir leurs rôles respectifs[14].

Tout comme les décennies 1980 et 1990 ont été celles de l'ajustement structurel, la première décennie de ce siècle sera celle des DSRP. Elle devrait aussi être celle de l'élimination virtuelle des pires formes de travail des enfants. Environ les quatre cinquièmes des États Membres de l'OIT ont déjà ratifié la C182, et la plupart des pays restants devraient bientôt les imiter. Cette convention exige des États ratificateurs qu'ils prennent « des mesures immédiates et efficaces pour assurer l'interdiction et l'élimination des pires formes de travail des enfants, et ce de toute urgence ». Avec l'aide du BIT, El Salvador, le Népal et la République unie de Tanzanie ont déjà formulé et entrepris de mettre en œuvre des PAD à cet effet, et de nombreux autres pays entreront dans ce même processus aujourd'hui ou dans un proche avenir. Eu égard à l'extrême vulnérabilité de son groupe cible, à sa nature multisectorielle et à son intention de traiter les causes fondamentales du problème, le PAD est parfaitement approprié à l'intégration dans le DSRP et les programmes semblables. Des efforts doivent être déployés pour intégrer le PAD dans le DSRP, ou du moins le lier à ce dernier, là où existent l'un et l'autre – ou à des programmes et processus semblables là où ils n'existent pas –, afin d'assurer une synergie, une complémentarité et une coordination meilleures. Ces efforts sont déjà en cours au Népal et en Tanzanie et, à un degré moindre, dans quelques autres pays où des PAD et des DSRP sont en préparation. Toutefois, dans la plupart des cas, les PAD ne sont pas – ou ne seront pas – assez exhaustifs pour couvrir la totalité des PFTE, insuffisance à laquelle il convient de remédier dans le contexte d'un plan national plus général, tel que le DSRP, afin de remplir les obligations de chaque pays vis-à-vis de la C182.

Dans le domaine de l'élaboration et de la coordination des politiques, les mesures suivantes semblent s'imposer :

- Promouvoir l'élaboration d'une ***politique nationale du travail des enfants*** considérée comme une priorité ;
- Distinguer les travailleurs enfants comme un ***groupe cible*** particulièrement vulnérable qui devrait bénéficier d'une allocation de ressources plus importante ;
- **Lier les PAD nationaux aux DSRP** ou aux processus semblables ;
- ***Mobiliser les ressources locales***, en tant que moyen d'accroître les ressources disponibles pour combattre le travail des enfants, mais aussi d'améliorer l'appropriation et la durabilité de cette action.

[14] Pour un exemple remarquable de la formulation d'un programme national de politique et d'action concernant le travail des enfants, voir Afrique du Sud, Ministère du Travail (2002) et les documents connexes figurant sur le site Web du ministère www.labour.gov.za

6 Remarques finales

Ce document est une première contribution à l'élaboration de principes directeurs de l'intégration de l'action contre le travail des enfants dans les stratégies de développement et de réduction de la pauvreté. L'expérience pratique de cette intégration est encore limitée, bien que les initiatives diverses qui sont en cours dans différents pays demandent à être documentées et synthétisées. Les mesures proposées dans cette étude sont donc indicatives des approches qui peuvent être adoptées pour promouvoir l'intégration de l'action contre le travail des enfants dans les processus décisionnels, notamment le processus du DSRP. En bénéficiant de l'expérience pratique acquise dans des contextes divers, il est à espérer qu'elles se transformeront progressivement en principes directeurs de l'intégration du travail des enfants dans un proche avenir.

Références

Afrique du Sud, Ministère du Travail. 2002. *Towards a national child labour action programme for South Africa.* Document de travail. Pretoria. Octobre.

Anker, Richard ; B. Melkas. 1996. « Economic incentives for children and families to eliminate or reduce child labour ». Genève : BIT.

Banque mondiale/FMI. 2001. *A sourcebook for poverty reduction strategies.* Volume 1A : *Core techniques and cross-cutting issues ;* Volume 2 : *Macro and sectoral issues.* Washington DC.

BIT. 1997. *Population économiquement active, 1950-2010.* Six volumes. Genève.

BIT. 2002. *Un avenir sans travail des enfants.* Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail. Genève.

BIT/CNUCED. 2001. *The Minimum Income for School Attendance (MISA) Initiative.* . Report of the Advisory Group on the desirability and feasibility of extending minimum income schemes conditional on school attendance to African least developed countries. Genève. Mai. (Pour un sommaire en français, voir www.ilo.org/public/french/protection/ses/info/publ/misa.htm.)

BIT/IPEC. 2001. *L'action de l'IPEC contre le travail des enfants 2000-2001 : progrès et futures priorités.* Genève.

BIT/IPEC. 2002. *L'action de l'IPEC contre le travail des enfants : faits marquants 2002.* Genève. Octobre.

BIT/IPEC. 2003. *Bonnes pratiques : l'intégration du genre dans la lutte contre le travail des enfants.* Genève.

Fallon, Peter ; Zafiris Tzannatos. 1998. « Child labor : issues and directions for the World Bank ». Social Protection Human Development Network. Washington DC : Banque mondiale.

Henschel, Barbara. 2002. « Child labour related programmes : a review of impact evaluations ». Florence : programme « Comprendre le travail des enfants » (UCW), initiative commune de l'Organisation internationale du Travail, de l'UNICEF et de la Banque mondiale. Novembre.

IPEC/DPNet (Réseau de politiques de développement pour l'élimination du travail des enfants). 2003. « DPNet implementation status report ». Genève. Juin.

Lieten, Kristoffel ; Ben White (dir.). 2001. *Child labour : policy options.* Amsterdam : Aksant Academic Publishers.

Lim, Joseph. 2001. « Recommendations resulting from a review of ADF-assisted programs and their potential impact on child labour ». Avant-projet.

Myers, William E. 2001. « Valuing diverse approaches to child labour », in Lieten et White (dir.).

Népal, Commission nationale de la planification. 2002. « Concept paper on PRSP/10th Plan ». Katmandou. Février.

Rossi, Andrea. 2001. « Mainstreaming child labour in Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) : the process and experience of Tanzania ». Août. Dar Es-Salaam : Bureau de zone de l'OIT. Ronéoté.