



Organisation
internationale
du Travail

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

M P A

P A D



Étude
IV-13



La mobilisation
de ressources
pour les programmes
assortis de délais

Programme
international pour
l'abolition du travail
des enfants

La mobilisation de ressources pour les programmes assortis de délais

Programme international pour l'abolition
du travail des enfants

Août 2003

Document préparé pour l'IPEC par Margaret Mottaz. Nous remercions Casper Edmonds, du BIT/COMBI, et Sherin Khan, Geir Myrstad, Alice Ouédraogo, Yaw Ofosu, Phan Thuy et Guy Thijs, de l'IPEC, pour leurs contributions et leurs commentaires. Nos remerciements vont également à Peter Larsen pour les éléments provenant des *IPEC resource mobilization guidelines within the TBP framework* (Genève, BIT, inédit).

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	La base de la mobilisation de ressources.....	2
2.1	L'engagement politique	2
2.2	L'importance du dialogue de politique générale	3
2.3	Le mappage des bailleurs de fonds.....	3
3	Identifier les ressources en vue du PAD	4
4	Le financement direct des composantes du PAD	4
4.1	Les ressources budgétaires gouvernementales	4
4.2	Les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux.....	5
4.2.1	Créer des groupes de bailleurs de fonds	5
4.2.2	Les subventions aux projets sociaux	6
4.3	Les organisations d'employeurs et de travailleurs.....	7
4.3.1	Les groupes d'employeurs.....	7
4.3.2	Les organisations de travailleurs	10
4.3.3	Les alliances internationales employeurs-travailleurs.....	11
4.3.4	Les partenariats public-privé	12
5	Élargir la mobilisation de ressources : valorisation et ciblage en commun	12
5.1	Valoriser les ressources en capitalisant sur un impact positif	13
5.2	Identifier le potentiel de ciblage en commun	14
5.3	Coordonner les initiatives avec d'autres programmes du BIT.....	14
6	Comment l'OIT peut aider à la mobilisation de ressources	16

1 Introduction

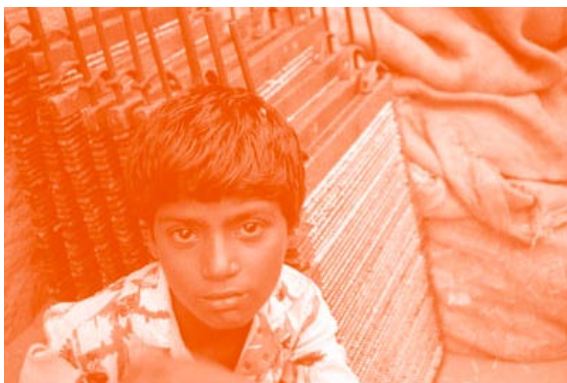
Les initiatives visant à éliminer les pires formes de travail des enfants (PFTE) de manière durable doivent inclure aussi bien des mesures en amont destinées à créer un environnement décisionnel favorable à l'action que des interventions directes pour aider les enfants, leurs familles et leurs communautés. Ces mesures de politique générale en amont portent en principe sur la mobilisation sociale, l'éducation de base universelle et de qualité, la réforme de la législation et le développement des capacités des institutions locales. Les interventions en aval sont centrées sur les activités de prévention, la soustraction et la réadaptation des enfants que l'on trouve engagés dans les PFTE, et l'offre de solutions de remplacement pour eux et pour leurs familles.

Les pays qui ont ratifié la Convention n° 182 sur les pires formes de travail des enfants (1999) se sont engagés à éliminer les PFTE en urgence. L'IPEC a élaboré les programmes assortis de délais (PAD) pour aider les pays à répondre aux prescriptions de la Convention en agissant simultanément contre les causes profondes du travail des enfants et pour le sauvetage et la réadaptation des enfants qui se trouvent pris dans ses pires formes. Le PAD est censé constituer un vaste cadre d'ensemble pour la planification et la mise en œuvre globales et intégrées, à un horizon temporel limité, des mesures de politique générale et des interventions ciblées nécessaires qui ont été mentionnées ci-dessus.

Le PAD peut être lancé avec un vaste projet d'appui financé par un ou plusieurs bailleurs de fonds et centré sur des groupes d'enfants ou des communautés particulièrement ciblés. Toutefois, avec l'élargissement du PAD

à la réalisation de l'objectif global d'élimination de toutes les PFTE, beaucoup d'autres programmes d'action seront lancés et mis en œuvre en collaboration avec un large ensemble d'organismes nationaux et internationaux traitant les problèmes de développement social et économique liés au travail des enfants. Cela veut dire qu'outre des ressources financières substantielles, différents types de compétences techniques et d'appui institutionnel à différents niveaux doivent également être mobilisés. Cette mobilisation imposera aussi nécessairement de valoriser les ressources provenant d'autres programmes de développement social ou économique en les encourageant à répondre aux préoccupations liées au travail des enfants et à désigner des groupes cibles de travailleurs enfants comme bénéficiaires de ces programmes.

La mobilisation de ressources débute à un stade précoce du processus d'élaboration d'un programme et se poursuit parallèlement aux opérations de collecte de données, de recherche, de consultations et de formulation du programme. Un PAD peut démarrer avec des ressources nationales ou avec un financement provenant d'un seul bailleur de fonds principal et attirer d'autres bailleurs de fonds après le début de la mise en œuvre. En fait, la mobilisation de ressources est sans doute un processus permanent qui se poursuit tout au long de la mise en œuvre du programme. Dans de nombreux pays, la poursuite durable des objectifs du PAD dépendra de la capacité d'attirer des bailleurs de fonds successifs à moyen ou long termes.



L'IPEC obtient traditionnellement son financement dans le cadre d'accords établis entre des bailleurs de fonds et son siège. C'est ainsi qu'a été obtenu le financement de vastes projets d'appui dans les premiers pays qui ont établi un PAD : El Salvador, Népal et République unie de Tanzanie. Dans ces

trois cas, il y a eu un seul bailleur de fonds important, le Département du Travail des États-Unis. Toutefois, cette méthode ne doit pas nécessairement constituer un modèle pour tous les PAD. En fait, dans la plupart des pays, l'action à grande échelle contre les PFTE exigera une diversification des sources et mécanismes de financement. Si le BIT peut aider à la mobilisation de ressources grâce à ses compétences techniques et à son réseau de contacts avec des bailleurs de fonds bilatéraux, multilatéraux et autres, une grande partie du travail nécessaire pour mobiliser des ressources techniques aussi bien nationales qu'internationales devra être exécutée au niveau de chaque pays et sous l'impulsion des autorités nationales.

2 La base de la mobilisation de ressources

2.1 L'engagement politique

L'appui politique au niveau le plus élevé du pays est l'élément distinct le plus important pour la mise en œuvre régulière et la durabilité à long terme d'un PAD. Le PAD doit être pleinement accepté et appuyé par un engagement politique ferme et constant dès le lancement de l'initiative. La responsabilité de l'élaboration du programme, y compris la mobilisation de ressources, incombe aux pouvoirs publics.

Un fort engagement politique est un préalable crucial de la formulation de politiques et de programmes pro-actifs, de l'intégration du problème du travail des enfants dans les lois nationales appropriées et de l'élaboration de politiques et de programmes. Cet engagement doit également être évident dans l'intégration de l'élimination du travail des enfants dans des plans de développement nationaux tels que les documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP), les

plans quinquennaux, les initiatives nationales en faveur de l'éducation pour tous, ainsi que les politiques visant à promouvoir la décentralisation et la bonne gouvernance aux niveaux locaux.

L'élimination du travail des enfants doit être un objectif déclaré et des cibles distinctes doivent être fixées. Cette intégration est importante pour la mobilisation de ressources pour plusieurs raisons :

- (a) Elle signifie généralement que des fonds budgétaires gouvernementaux peuvent être attribués à l'élimination des pires formes de travail des enfants dans le cadre d'autres programmes de développement.
- (b) Elle indique aux partenaires bilatéraux et multilatéraux que l'élimination du travail des enfants est pour le gouvernement un objectif de développement

prioritaire, ce qui permet d'attirer le financement de bailleurs de fonds destiné à cet effet.

- (c) Elle accroît le potentiel de création de synergies importantes avec des programmes consacrés à l'éducation, à la santé ou au combat contre la pauvreté.

2.2 L'importance du dialogue de politique générale

Pour intégrer efficacement les objectifs de l'action contre le travail des enfants dans la planification gouvernementale, le dialogue de politique générale est nécessaire. Ainsi, par exemple, les préoccupations liées au travail des enfants devront être exprimées au cours de débats de politique générale et de forums sur l'allocation des ressources, tels que les débats sur le budget public, les consultations sur le DSRP et autres réunions semblables qui concernent les secteurs clés les plus pertinents dans la perspective de l'action contre le travail des enfants. Le dialogue de politique nationale est bien entendu facilité par des initiatives semblables intervenant dans des forums internationaux auxquels participent les principaux bailleurs de fonds actuels et potentiels et où le Siège du BIT continuera de jouer un rôle d'appui technique important.

Pour comprendre la nature et l'ampleur du problème et élaborer des réponses efficaces, il sera nécessaire de procéder à son analyse. Tous les départements et organismes gouvernementaux concernés doivent être considérés comme des partenaires clés et impliqués le plus tôt possible dans le processus. Les bailleurs de fonds actuels et potentiels devraient aussi être invités à participer à des consultations appropriées et à des

réunions de groupe informelles de bailleurs de fonds. Ils pourraient également être encouragés à cofinancer des activités de recherche et à participer à des séminaires de diffusion des conclusions de la recherche.

2.3 Le mappage des bailleurs de fonds

Dans la plupart des pays en développement, on trouve généralement une série de projets et de programmes en cours financés par le gouvernement, par des agences des Nations Unies, des institutions financières internationales, des bailleurs de fonds bilatéraux et des ONG internationales et nationales. Le processus d'analyse et de mappage des grands programmes liés au travail des enfants en El Salvador, au Népal et en Tanzanie a révélé de nombreuses possibilités d'intégration et d'assimilation de composantes de ces projets en cours dans le cadre plus vaste du PAD. Ainsi, en République unie de Tanzanie, l'étude a déterminé les secteurs clés concernés par le PAD qui étaient actuellement appuyés par différents bailleurs de fonds (réduction de la pauvreté, éducation, prévention du VIH/SIDA, appui alimentaire, etc.). Si cette étude n'était pas très détaillée, elle a cependant offert un point de départ qui a permis au personnel de l'IPEC d'organiser des réunions et d'orienter des débats stratégiques avec des partenaires potentiels. Le fait d'entreprendre une étude des cadres décisionnels et institutionnels en place a également permis de mieux orienter les consultations avec des partenaires potentiels.

3 Identifier les ressources en vue du PAD

L'appui financier peut revêtir la forme soit d'une contribution directe du gouvernement ou d'autres bailleurs de fonds au budget du PAD, soit du financement d'activités complémentaires au sein des programmes en cours d'organismes de développement nationaux et internationaux.

Il existe également deux autres moyens importants d'élargir le programme qui n'exigent qu'une levée de fonds relativement faible ou nulle. La première consiste à valoriser les ressources d'autres programmes sociaux ou de développement en négociant avec eux leur contribution à la réduction du travail des enfants et l'inclusion d'indicateurs du travail des enfants parmi les leurs lorsque cela est réalisable. La seconde implique un ciblage en commun des bénéficiaires avec d'autres programmes qui peuvent contribuer à atteindre les objectifs des uns et des autres, voire à faciliter cette entreprise. Ces stratégies sont examinées plus en détail dans la Section 4.

La mobilisation de ressources est évidemment une condition préalable cruciale d'interventions à grande échelle comme les PAD. Outre les contributions provenant des gouvernements nationaux, le financement de base des premiers PAD provenait d'un seul bailleur de fonds bilatéral. Toutefois, dans la plupart des cas, il sera utile d'explorer la possibilité de mettre en commun les ressources provenant d'un consortium de plusieurs bailleurs de fonds, comme cela se fait dans le PAD du Bangladesh. Dans les pays qui participent à l'Initiative de la Banque mondiale et du FMI en faveur des pays très endettés, il sera également utile d'examiner la possibilité de canaliser les ressources générées par ce dispositif vers le financement d'interventions relevant du PAD. Parmi les autres sources de revenus possibles figure le financement par des subventions et des prêts accordés par les institutions financières internationales et régionales.

4 Le financement direct des composantes du PAD

Le financement direct des composantes du PAD, qu'il fasse partie d'un vaste programme d'appui ou de petits projets inscrits dans un cadre global, peut provenir des sources internationales et locales diverses. Certains de ces fonds proviennent des budgets nationaux. D'autres peuvent être négociés avec l'administration locale. D'autres encore peuvent être recueillis auprès de sources privées grâce aux partenaires sociaux (organisations de travailleurs et

d'employeurs) ou à des partenariats public-privé.

4.1 Les ressources budgétaires gouvernementales

Les ressources gouvernementales peuvent inclure le financement des interventions directes dans le cadre du PAD et les dépenses publiques affectées à des secteurs tels que l'éducation et l'atténuation de la pauvreté qui ont un impact sur le

problème du travail des enfants. Conformément à la Convention n° 182, les gouvernements sont également censés mettre en place des structures institutionnelles et concevoir des politiques appropriées pour l'élimination du problème, traitée comme une urgence.

Il convient d'insister tout particulièrement sur l'intégration des questions liées au travail des enfants dans les priorités budgétaires. Dans l'idéal, celle-ci ne devrait pas se limiter à l'apport de sommes relativement limitées à des fins logistiques, de contributions en nature ou de surfaces de bureaux. Elle peut impliquer aussi l'établissement de liens avec les programmes éducatifs, comme nous l'avons indiqué ci-dessus, ou avec des politiques de l'emploi plus générales. Cette intégration devrait également être réalisée aux niveaux provincial et

inférieurs dans les plans de développement locaux.

4.2 Les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux

L'élimination du travail des enfants doit être un objectif de développement affirmé. Cette nécessité est particulièrement importante lorsque sont concernés des bailleurs de fonds bilatéraux aux structures de financement décentralisées. Souvent, ceux-ci cherchent à financer des composantes sélectionnées des programmes de développement. La reconnaissance officielle de l'élimination du travail des enfants comme objectif de développement facilitera l'obtention de financements à ces sources

Encadré 1 : Recommandations pour l'établissement de partenariats avec des bailleurs de fonds bilatéraux potentiels

- Apprendre à connaître les cycles de programmation spécifiques des bailleurs de fonds bilatéraux potentiels : l'échéancier est crucial et les périodes d'attente peuvent être longues (elles vont souvent de six mois à un an). Les directeurs des bureaux sous-régionaux du BIT peuvent ici apporter leur aide.
- Entreprendre une opération de mappage des bailleurs de fonds. Il ne s'agira pas nécessairement d'une étude coûteuse ou hautement détaillée.
- Évaluer le potentiel d'intégration de l'élimination du travail des enfants dans les programmes de développement social et économique.
- Encourager les bailleurs de fonds à participer activement à la recherche, à la planification et à la conception des programmes. Cette participation crée un sentiment d'appropriation et élargit les possibilités de financement.
- Établir des réseaux de départements gouvernementaux, d'ONG, d'institutions de recherche sur les politiques et d'agences bilatérales et multilatérales sur le travail des enfants.

4.2.1 Créer des groupes de bailleurs de fonds

La création d'un groupe de bailleurs de fonds à l'échelle locale en vue d'appuyer le PAD au niveau national est une stratégie qui a été essayée avec succès au Bangladesh (Encadré 2). Elle

peut s'opérer selon des approches diverses. L'une d'elles consiste à commencer avec les bailleurs de fonds de l'IPEC existants et à leur demander d'assumer un rôle dirigeant dans la constitution du groupe de bailleurs de fonds. L'un d'eux pourra alors agir comme convocateur/coordonnateur du groupe, en coordination avec l'IPEC.

Ces groupes pourront agir et travailler à plusieurs niveaux en élaborant un agenda ou une déclaration communs contre le travail des enfants en

conformité avec le PAD et en finançant conjointement des initiatives majeures.

Encadré 2 : Décentraliser la mobilisation de ressources pour les PAD – l'exemple du Bangladesh

Les PAD ont été conçus dès l'origine comme des initiatives nationales. Toutefois, les trois premiers ont eu largement recours à l'assistance du siège de l'IPEC pour la mobilisation de ressources. Le bureau de l'OIT au Bangladesh est l'un des premiers à prendre l'initiative d'organiser et de mobiliser des ressources pour le PAD de ce pays. Avec l'appui technique du siège de l'IPEC, le bureau local de l'IPEC a mené les négociations avec le gouvernement et les partenaires sociaux et identifié un bailleur de fonds principal, le DIFD (Royaume-Uni), dont il obtenu qu'il appuie le travail préparatoire nécessaire à cette entreprise majeure. Quand ce bailleur de fonds a indiqué qu'il était intéressé par le financement d'un consortium pour apporter un appui non seulement à la phase préparatoire, mais aussi à sa mise en œuvre, le bureau a pu identifier deux autres bailleurs de fonds, la NORAD (Norvège) et l'USAID (États-Unis), établissant ainsi un consortium à trois. D'autres pourront éventuellement se joindre à eux à une date ultérieure.

Eu égard à l'adoption de plus en plus fréquente de modalités de financement décentralisé par les principaux bailleurs de fonds et la tendance positive de la mobilisation de ressources au niveau local pour les projets d'action contre le travail des enfants, il est probable que l'essentiel du financement de cette action assuré par de nouveaux bailleurs de fonds interviendra au niveau national. Il est donc impératif que les partenaires du programme explorent toutes les possibilités d'obtenir l'appui de bailleurs de fonds locaux en faveur des PAD.

Le potentiel en bailleurs de fonds bilatéraux varie considérablement d'un pays à l'autre et d'un organisme à l'autre. Les agendas de la coopération pour le développement peuvent être larges ou étroitement centrés sur des secteurs ou des types de modalités d'appui particuliers. Certains pays qui élaborent un PAD peuvent intéresser les bailleurs de fonds pour des raisons spécifiques (leur niveau de pauvreté,

leur ancien statut colonial ou des raisons stratégiques). Parmi les principaux bailleurs de fonds dont l'IPEC a fait l'expérience et qui détiennent un potentiel de mobilisation de ressources grâce à leurs ambassades figurent le Département du Travail des États-Unis, les Ministères français de l'Emploi et des Affaires étrangères, la NORAD (Norvège), le FINNIDA (Finlande), la DANIDA (Danemark), l'ACDI (Canada), l'ASDI (Suède), le Gouvernement des Pays-Bas et le DFID (Royaume-Uni). D'autres bailleurs de fonds, comme la Commission européenne et l'AUSAID (Australie), ont également apporté quelques ressources locales.

4.2.2 Les subventions aux projets sociaux

De nombreuses ambassades et agences de développement sont également en mesure d'apporter de petites subventions à des projets sociaux. Celles-ci étant généralement ciblés sur des organisations de la société civile et

des ONG internationales ou locales, elles peuvent être une source de financement pour un certain nombre de projets de types différents qui entrent dans le cadre du PAD comme pour des besoins à court terme comme le financement d'études, d'ateliers et de séminaires ou l'aide d'urgence en cas de conflits, de catastrophes naturelles, etc. Elles peuvent aussi être importantes en tant que première étape de l'établissement d'une relation de travail active avec un bailleur de fonds particulier.



4.3 Les organisations d'employeurs et de travailleurs

Les organisations d'employeurs et de travailleurs sont des parties prenantes importantes dans la lutte contre le travail des enfants. L'OIT possède une expérience considérable du travail avec ses partenaires sociaux aux niveaux international et local en tant que partenaires de mise en œuvre pour des interventions directes et importants agents de mobilisation et de sensibilisation parmi leurs membres et dans la société tout entière sur l'importance de l'éradication des PFTE. La coopération dans ce domaine doit être poursuivie et renforcée. Que ces groupes soient ou non en mesure d'apporter des ressources financières à des interventions spécifiques, leur appui en nature, voire même moral, à la cause de l'élimination du travail des enfants peut jouer un rôle important dans la réalisation des objectifs du PAD.

4.3.1 Les groupes d'employeurs

Lorsqu'il s'agit de réunir des ressources pour des interventions directes dans le cadre du PAD, il existe des possibilités intéressantes et réalistes de travail avec ces groupes. En Asie du Sud, plusieurs projets sectoriels importants ont réussi à éliminer progressivement et de manière décisive le travail des enfants dans les branches d'activité ciblées. Au Bangladesh, le projet commun BIT-UNICEF-employeurs mis en place dans le secteur de l'exportation de vêtements a servi de modèle pendant de nombreuses années pour combiner la surveillance des lieux de travail avec l'offre d'éducation pour les enfants et d'incitations pour leurs familles. Ce projet, qui est maintenant entré dans sa phase finale, a été financé partiellement par l'Association des fabricants et exportateurs de vêtements du Bangladesh (BGMEA) sur ses propres ressources budgétaires. A l'initiative de la BGMEA, le projet a maintenant été transformé en un programme d'inspection élargi couvrant non seulement le travail des enfants, mais aussi d'autres questions en rapport avec les conditions de travail, dont les dangers pour la sécurité.

Plusieurs autres exemples relevés au Pakistan illustrent la manière dont des groupes d'employeurs locaux peuvent apporter leur contribution à la cause de l'élimination du travail des enfants. Dans deux exemples bien connus, la Chambre de commerce et d'industrie de Sialkot a apporté des fonds aux projets de l'IPEC afin d'éliminer le travail des enfants dans l'assemblage de ballons de football, cependant que l'Association des fabricants d'instruments chirurgicaux du Pakistan a aidé à financer des programmes semblables dans sa branche d'activité. Le cas de l'Association des fabricants et exportateurs de tapis du Pakistan est décrit plus en détail dans l'Encadré 3.

La pression internationale des consommateurs a certainement contribué à stimuler ces projets et à

renforcer leur urgence. Cela dit, il est significatif que ces groupes aient pris l'initiative et la responsabilité à long terme d'assainir et de surveiller leurs branches d'activité, et qu'ils aient été disposés à apporter des fonds à cet effet. Il est important de noter que dans tous ces exemples, les actions menées par les employeurs ont eu des répercussions positives bien au-delà de leurs propres branches d'activité.

Deux exemples supplémentaires qui ne concernent pas spécifiquement les fabricants de produits d'exportation proviennent du Népal et de l'Inde. La Fédération des chambres de commerce et d'industrie népalaises a été active dans l'élaboration d'une politique, la négociation et la propagande contre le travail des enfants au Népal. Aujourd'hui, cette fédération et le Conseil des employeurs se concentrent sur le travail des enfants, considéré comme un point important sur l'agenda national des employeurs. Parmi les activités qu'ils ont menées à ce jour figurent : l'élaboration de codes

de conduite ; des enquêtes sur l'incidence du travail des enfants, notamment dans le secteur structuré ; l'élaboration de programmes de zone pour l'élimination du travail des enfants ; et des programmes d'autonomisation tels que la formation technique et professionnelle ou l'appui au crédit pour les familles prédisposées au travail des enfants. Dans le cadre de leur appui au PAD du Népal, la fédération et le Conseil des employeurs expérimentent en commun des approches novatrices pour renforcer leur offensive contre le travail des enfants au Népal. Ils introduisent à l'échelle nationale un label « entreprise amie des enfants » pour l'ensemble des produits de consommation de leurs adhérents. Ils ont conçu des programmes qui devront être exécutés par les affiliés locaux pour que 11 circonscriptions puissent être considérées comme ayant éliminé le travail des enfants.

Encadré 3 : Au Pakistan, un groupe d'employeurs contribue à l'élimination du travail des enfants dans le secteur de la fabrication de tapis

En 1998, l'Association des fabricants et exportateurs de tapis du Pakistan (PCMEA) a conclu un accord de partenariat avec le BIT/IPEC pour combattre le travail des enfants dans l'industrie du tapis. Dans le cadre de cet accord et en mettant à profit une expérience antérieure dans le combat contre le travail des enfants dans l'industrie des ballons de football, un projet triennal a été lancé en 1999 avec l'appui financier du Département du Travail des États-Unis et de la PCMEA.

Ce projet a apporté une contribution claire et évidente à la réalisation de l'objectif national d'élimination du travail des enfants. Pendant la durée du projet, 10.261 enfants employés au tissage de tapis et leurs plus jeunes frères et sœurs exposés à des dangers ont reçu un enseignement non formel dans deux circonscriptions de la province du Pendjab. La surveillance exercée au niveau de la branche d'activité par la PCMEA et le suivi externe mis en œuvre par le BIT ont permis de vérifier qu'il n'y avait pas d'enfants sur les lieux de travail et que ceux qui avaient été soustraits au travail suivaient les cours d'enseignement non formel. Le programme d'enseignement a été complété par l'apport d'un enseignement préprofessionnel aux enfants plus âgés employés au tissage de tapis, ainsi que par l'extension de l'appui des activités rémunératrices aux familles employées dans le tissage de tapis.

Le PCMEA a apporté 900.000 \$EU au projet et s'est engagé à investir la même somme dans une deuxième phase d'élargissement, qui est actuellement en cours. L'apport de l'association est généré par une contribution collectée par le Bureau de promotion des exportations du ministère du Commerce. Pour chaque tapis exporté, les exportateurs versent une contribution qui représente 0,25 pour cent de la valeur déclarée du tapis. Bien que les membres de la PCMEA dont les ateliers de tissage sont situés dans les zones concernées par le projet soient les seuls à en bénéficier directement, tous les exportateurs de tapis apportent leur contribution. Cette taxe est centralisée dans un Fonds de développement de l'exportation, géré par un Conseil constitué de représentants du gouvernement et du secteur privé. Les fonds sont ensuite investis dans des activités bénéfiques au développement de cette branche d'activité. L'avis de la PCMEA est déterminant dans l'utilisation des fonds. Chaque année, l'association conseille au gouvernement, par l'intermédiaire du Fonds de développement, de prélever sa contribution au projet sur ces fonds.

Dans sa deuxième phase, le projet renforcera le programme d'éducation non formelle de la première phase, étendra les services éducatifs et autres services sociaux aux enfants et aux familles employées au tissage de tapis dans d'autres zones du Pendjab et, étant donné la popularité du programme parmi les familles ciblées, répondra à la demande d'éducation pour les autres enfants des zones concernées par le projet qui travaillent actuellement dans d'autres secteurs, afin de les empêcher de se tourner vers le tissage de tapis dans l'espoir d'entrer dans le programme.

Le projet œuvrera à la durabilité de l'intervention en transférant la propriété du programme au terme de l'appui de l'IPEC et des bailleurs de fonds. Ces objectifs sont poursuivis à travers six composantes corrélées : (1) le suivi et la prévention du travail des enfants, (2) l'éducation, (3) les activités rémunératrices et le microcrédit, (4) la promotion et la sensibilisation, (5) le développement des capacités et (6) la recherche et les enquêtes. Chacune de ces composantes constitue en elle-même un programme d'action distinct qui doit être mis en œuvre en coordination avec d'autres dans le cadre du projet.

Dans l'État d'Andhra Pradesh, en Inde, des employeurs ont formé le Consortium des associations d'employeurs pour l'élimination du travail des enfants (CEASEChild Labour). Ce consortium met actuellement en œuvre un programme

d'action de l'IPEC. Les employeurs de l'État ont suivi le mouvement individuellement en s'impliquant dans l'action contre le travail des enfants, que ce soit par le financement d'activités de sensibilisation ou par un appui direct, par exemple en versant

une prime mensuelle aux travailleurs qui envoient leurs enfants à l'école.

4.3.2 Les organisations de travailleurs

Dans de nombreux pays où l'IPEC dirige des programmes, les organisations de travailleurs ont été des partenaires importants, voire essentiels. Elles ont travaillé avec leurs adhérents et leurs communautés tout entières à les sensibiliser et à les mobiliser pour l'action ; elles ont intégré l'élimination du travail des enfants dans les accords de négociations collectives ; elles ont enfin mis en œuvre différents types de programmes d'action, y compris la fonction importante de surveillance des lieux de travail et des autres types de travail des enfants. Toutes ces actions participent à la réalisation des objectifs du PAD.

Depuis le milieu des années 1990, l'IPEC et le Bureau des activités pour les travailleurs (ACTRAV) du BIT travaillent à renforcer les capacités des syndicats et de leurs confédérations dans un large éventail de branches d'activité afin de concevoir et de mettre en œuvre l'action contre le travail des enfants¹. Cette activité concerne de nombreuses organisations internationales d'enseignants et leurs affiliés locaux. La coopération entre les organisations de travailleurs est devenue une tendance marquante dans le combat contre les pires formes de travail des enfants et a donné des résultats positifs dans de nombreux pays où l'IPEC met en œuvre des programmes. Au Népal, par exemple, les trois confédérations syndicales nationales et deux syndicats nationaux d'enseignants ont adopté conjointement, en décembre 2000, la politique relative au travail des enfants énoncée dans la *Déclaration de*

¹ Pour d'autres informations sur les projets de l'IPEC/ACTRAV, on se référera à :

<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actrav/genact/child/index.htm>

*Dhulikel*². Ces cinq organisations se sont engagées en faveur d'un partenariat national contre le travail des enfants et contre les PFTE en particulier. La Déclaration réitère leur intention d'être à la fois des promoteurs et des agents de l'élimination du travail des enfants. Ces cinq groupes participent tous activement au processus de PAD du Népal.

Dans un autre exemple provenant de la Turquie, les trois grandes organisations syndicales se sont unies pour aider les enfants qui travaillent dans les rues (Encadré 4). En Turquie, comme ailleurs à travers le monde, les syndicats considèrent le combat contre le travail des enfants comme partie intégrante de la lutte pour une authentique justice politique, économique et sociale dans le pays. Ils comprennent par conséquent combien il importe de jouer un rôle actif dans la conception et la mise en œuvre de politiques publiques destinées à résoudre le problème du travail des enfants.

² Ces cinq organisations sont la General Federation of Nepalese Trade Unions (GEFONT), le Nepal Trade Union Congress (NTUC) et la Democratic Confederation of Nepalese Trade (DECONT), la Nepal Teachers' Association (NTA) et la Nepal National Teachers' Association (NNTA).

Encadré 4 : Les syndicats turcs unissent leurs forces pour soustraire les enfants au travail dans les rues et les ramener dans les écoles

En dépit de la diversité de leurs affiliations politiques, les trois grands syndicats turcs, qui réunissent près de 3 millions de travailleurs – la Confédération des syndicats turcs (TÜRK-IS), La Confédération des véritables syndicats de Turquie (HAK-IS) et la Confédération des syndicats progressistes (DISK) -, ont établi une coalition afin de mener une action commune contre les pires formes de travail des enfants. En 2000, dans le cadre d'un programme de pays de l'IPEC, TÜRK-IS, HAK-IS et DISK ont créé un partenariat pour soustraire les enfants au travail de rues dangereux et les enrôler dans l'enseignement primaire.

Le programme s'adressait à 2.000 enfants de moins de 15 ans et comportait une action de diffusion en direction du public particulièrement destinée aux parents, afin d'augmenter la scolarisation des travailleurs enfants dans le système d'enseignement primaire gratuit. Les trois syndicats, en collaboration avec le Ministère de l'Éducation nationale, ont partagé la responsabilité d'informer les parents et d'accroître la demande d'enseignement.

Avant le démarrage du programme, un accord a été conclu entre le ministère et les syndicats sur un protocole de coopération visant à assurer la scolarisation et la rétention des ex-travailleurs enfants dans les écoles primaires. Les initiatives des syndicats pour la campagne en faveur de l'éducation ont été appuyées par un engagement financier du Ministère de l'Éducation.

Des enquêtes de terrain ont été menées et des enfants ont été repérés. Des membres des syndicats et des volontaires ont contacté leurs parents, et des sessions de formation ont été organisées pour expliquer à ces derniers les dangers du travail des enfants, l'importance de l'éducation et les perspectives qui leur étaient ouvertes.

Au terme d'une campagne de six mois, 2.000 travailleurs enfants ont été soustraits à la rue et scolarisés dans l'enseignement primaire. Un mécanisme de suivi systématique et un programme d'appui à l'éducation ont été mis en place par le Ministère de l'Éducation afin d'assurer la rétention et la réussite scolaire des ex-travailleurs enfants..

4.3.3 Les alliances internationales employeurs-travailleurs

La création d'alliances internationales employeurs-travailleurs dans certaines branches d'activité ou parmi les partenaires sociaux dans les pays bailleurs de fonds est une autre tendance qui recèle un potentiel d'élargissement de la base de ressources des PAD. Ces types d'alliances peuvent servir à diversifier les sources de financement de projets qui peuvent s'inscrire dans le cadre du PAD dans certains pays.

En réponse à la sensibilisation affirmée des consommateurs et à des initiatives comme le Pacte mondial des Nations Unies, les sociétés internationales sont de plus en plus sensibles à la nécessité

de veiller au respect des droits de l'homme et des normes du travail internationaux dans tous les pays où elles opèrent et de garantir que leurs fournisseurs et leurs sous-traitants agiront de même. Les syndicats considèrent eux aussi clairement que ces problèmes sont importants.

Au cours des deux dernières années, deux grandes alliances de branche d'activité au niveau international ont été établies pour financer la recherche et les interventions directes visant à éliminer le travail des enfants dans les pays où les produits primaires de ces branches d'activité sont produits et partiellement transformés. La fondation End Child Labour in Tobacco (ECLT) est une initiative commune de l'International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant,

Catering, Tobacco and Allied Workers' Associations (IUF), de l'International Tobacco Growers Association (ITGA) et de la British American Tobacco. Parmi ses membres figurent nombre des autres grandes compagnies de tabac. Une initiative semblable dans l'industrie de la transformation du cacao, appelée « International Cocoa Initiative – Préparer des normes pour le travail responsable dans la production de cacao », réunit les principaux fabricants mondiaux de cacao, les syndicats, notamment l'IUF, et des ONG pour éliminer les pratiques de travail des enfants et de travail forcé dans la culture et la transformation du cacao.

4.3.4 Les partenariats public-privé

Les partenariats public-privé aux niveaux international et national constituent également une source

potentielle de financement. L'exemple du BGMEA cité dans l'Encadré 3 en est aussi une illustration au niveau national. Dans un autre exemple au niveau international qui est antérieur à l'introduction de l'approche du PAD, le Comité tripartite national de l'OIT en Italie et le Comité italien pour l'UNICEF ont établi un fonds destiné aux projets visant à éliminer le travail des enfants au Népal, au Pakistan et au Bangladesh. Active depuis 1994, l'Initiative italienne des partenaires sociaux, qui comprend les syndicats italiens et la Confédération de l'industrie italienne (Confindustria), a recueilli 1 million de dollars EU pour des projets qui ont été soit mis en œuvre par le BIT ou l'UNICEF, soit sous-traités à des groupes de travailleurs ou d'employeurs ou à des ONG. Le Gouvernement italien a également apporté dans certains cas un financement de contrepartie.

5 Élargir la mobilisation de ressources : valorisation et ciblage en commun

Les ressources les plus importantes pourraient bien résider dans les programmes et projets complémentaires d'agences nationales et internationales. Tous les efforts devraient donc être déployés pour lier le PAD à tous les programmes pertinents et pour promouvoir le ciblage en commun des travailleurs enfants et de leurs familles. D'autres objectifs importants du développement

social et économique ont un impact sur le travail des enfants : réduire la pauvreté des ménages, offrir un enseignement de qualité obligatoire, améliorer l'infrastructure sanitaire et le cadre législatif et promouvoir le travail décent pour ceux qui ont atteint l'âge minimum d'admission à l'emploi.

Encadré 5 : Un lien solide avec l'éducation

Lier l'élimination des PFTE aux programmes destinés à promouvoir un enseignement de qualité universel est l'une des tâches les plus fondamentales des PAD. D'après l'expérience de l'IPEC, il s'agit là d'une des stratégies de réduction du travail des enfants les plus facilement comprises et les plus productives. Dans de nombreux pays, les ressources affectées aux initiatives d'éducation pour tous ou à des programmes éducatifs nationaux, qu'elles proviennent de sources internationales ou intérieures, sont considérables et peuvent être disponibles pour des projets liés au travail des enfants.

Dans le secteur de l'éducation en particulier, il est facile de définir des partenariats stratégiques à avantages mutuels entre des programmes planifiés ou en cours et les objectifs du PAD. Dans un autre exemple de ciblage en commun provenant du PAD du Népal, la collaboration entre le Programme d'enseignement de base et primaire (appuyé par un consortium de bailleurs de fonds bilatéraux) et le PAD aidera à assurer la durabilité des résultats des objectifs des deux programmes. Le Programme d'enseignement de base et primaire a accepté de construire des écoles dans des zones où vivent des enfants qui ont été des travailleurs sous contrainte – un des groupes cibles du PAD. Cela signifie que ces enfants et d'autres enfants en danger auront beaucoup plus de chances d'être scolarisés plutôt que de tomber dans d'autres formes de travail des enfants. Le Programme, pour sa part, atteindra certains des enfants les plus déshérités du Népal, ce qui est conforme à son mandat spécifique.

5.1 Valoriser les ressources en capitalisant sur un impact positif

L'évaluation des programmes consacrés au travail des enfants est une opération importante pour les initiatives visant à valoriser les ressources. Il est nécessaire de considérer aussi bien le potentiel positif que l'impact négatif que peut posséder un programme de développement particulier. Cela concerne aussi bien les grands projets bilatéraux que les petits projets conçus par des ONG, en amont et en aval. Il est également nécessaire de suivre les vastes projets d'infrastructures dans lesquels la chaîne des sous-traitants descend vers des niveaux multiples.

Il existe de nombreux exemples évidents de l'impact positif exercé par d'autres programmes sociaux sur l'élimination du travail des enfants, parmi lesquels les initiatives visant à offrir une éducation de base universelle (Encadré 5). Les programmes sanitaires visant en particulier le VIH/SIDA sont également pertinents

en matière de travail des enfants. Il est bien connu que de nombreux orphelins du SIDA finissent comme travailleurs enfants. De plus, de nombreux enfants engagés dans les pires formes de travail des enfants sont exposés à un risque accru de contamination par le VIH/SIDA. Il existe aussi des cas où des programmes sociaux bien intentionnés exécutés dans d'autres domaines peuvent avoir pour effet pervers d'augmenter en réalité le travail des enfants. Ainsi, des programmes visant à élargir le crédit pour la création ou l'expansion de petites entreprises familiales peuvent encourager le travail des enfants, à moins que l'on ne mette en place des mesures complémentaires ou des règles programmatiques afin d'empêcher ces familles de retirer leurs propres enfants - ou d'autres - de l'école pour les envoyer travailler. Dans un autre exemple, les programmes de microcrédit ciblés sur les femmes peuvent signifier que les filles aînées seront incitées à quitter l'école pour prendre en charge les tâches

domestiques ou s'occuper de leurs plus jeunes frères et sœurs pendant que leur mère travaillera. Une partie de l'initiative de valorisation doit consister à veiller à ce que d'autres programmes prennent en considération l'élimination du travail des enfants et l'incorporent à leurs propres objectifs.

5.2 Identifier le potentiel de ciblage en commun

Parmi les activités qui peuvent contribuer directement à la réussite d'un PAD figurent :

- L'atténuation de la pauvreté, la microfinance et le microcrédit ;
- Les dispositifs de développement des petites entreprises ;
- Les programmes d'autonomisation des femmes ;
- L'extension de la couverture de l'enseignement primaire ;
- L'amélioration de la qualité de l'enseignement primaire et la réduction de l'abandon scolaire ;
- L'éducation non formelle ;
- La formation professionnelle ;
- La création d'emplois ;
- L'emploi des jeunes ;
- La sécurité alimentaire ;
- La sécurité sociale ;
- Les systèmes de micro-assurance santé.

Ces interventions, comme d'autres qui leur ressemblent, devraient être étroitement coordonnées avec le cadre du PAD afin de créer une impulsion majeure pour combattre les PFTE, assurer des synergies et exercer un impact mesurable. L'Encadré 6 présente plusieurs exemples de ciblage en commun provenant du Népal et de la Tanzanie.

De même, les grandes ONG du pays concerné qui ont une expérience directe des travailleurs enfants ou des

secteurs les plus pauvres de la population et qui ont dirigé ces types de programmes doivent être accueillies en partenaires dans l'alliance et encouragées à contribuer à l'élimination des PFTE.

5.3 Coordonner les initiatives avec d'autres programmes du BIT

Enfin, pour les programmes exécutés par l'IPEC, il existe une grande latitude pour coordonner les activités de lutte contre le travail des enfants avec celles d'autres secteurs et programmes au sein du BIT. En El Salvador, par exemple, le Programme focal de développement de l'emploi par la création de petites entreprises (SEED) a mis en place des programmes qui recoupent géographiquement les interventions prévues pour les enfants qui travaillent dans la production de feux d'artifice et sur les décharges publiques. SEED coordonne ses efforts avec ceux de l'IPEC pour essayer d'aider les familles des enfants identifiés dans ces groupes cibles. En Tanzanie, où sont en cours plusieurs programmes du BIT centrés sur la promotion de l'emploi et sur les questions de genre, ceux-ci auront un impact sur le travail des enfants, car ils traitent quelques-unes de ses causes profondes. Parmi eux figurent le Programme STEP du BIT (Stratégies et techniques contre l'exclusion sociale et la pauvreté) destiné à la Tanzanie, qui vise à promouvoir l'extension de la protection sociale aux femmes et aux hommes engagés dans l'économie non structurée, et le projet régional commun BIT-PNUD « Jobs for Africa » (Stratégies de réduction de la pauvreté par l'emploi pour l'Afrique). Plus directement, l'IPEC et le programme international du BIT « Davantage d'emplois et de meilleurs emplois pour les femmes et les hommes » mettent en œuvre un projet commun, « Promouvoir les liens entre l'emploi des femmes et la réduction du travail des enfants ». Au Népal, l'IPEC a un projet commun avec

BIT/Déclaration sur l'élimination du travail sous contrainte, qui s'adresse à

16.000 enfants. Ce projet a été intégré dans le cadre du PAD.

Encadré 6 : Le ciblage en commun – exemples provenant du Népal et de la République unie de Tanzanie

Les opérations de mappage des bailleurs de fonds qui ont été entreprises en préparation du PAD ont permis de repérer les programmes existants d'autres partenaires pour le développement qui présentaient une utilité pour l'élimination du travail des enfants. Ceux-ci comportaient un large éventail d'interventions, par exemple en matière d'éducation, d'allègement de la pauvreté, de santé, de réforme de la législation et de sensibilisation, de recherche et de suivi du travail des enfants, qui sont en rapport avec la création d'un environnement favorable, et/ou des interventions directes pour soustraire et réadapter les enfants tout en proposant des solutions de remplacement pour eux-mêmes et pour leurs familles.

Népal

Pour le PAD du Népal, le Programme alimentaire mondial (PAM) collabore avec l'IPEC à la promotion d'un ciblage en commun, afin que les familles pauvres vulnérables au travail des enfants puissent participer en priorité aux activités « nourriture contre travail » du PAM existantes ou prévues. Ils collaboreront également pour veiller à ce que la qualité de l'enseignement primaire soit améliorée, de même que les taux de scolarisation et de fréquentation, notamment dans les écoles ciblées par le Programme « nourriture contre éducation » du PAM.

République unie de Tanzanie

Parmi les nombreux programmes spécifiques qui font l'objet d'une collaboration dans le cadre du PAD figurent :

- Le Fonds d'affectation spéciale d'action sociale de la Tanzanie financé par la Banque mondiale
- L'appui institutionnel au projet de réforme de la législation du Ministère du Travail financé par la DANIDA (Danemark)
- Le Programme d'alimentation scolaire du PAM
- Le service de prêts aux petits entrepreneurs de la Banque africaine de développement

6 Comment l'OIT peut aider à la mobilisation de ressources

Les ressources mobilisées pour les trois premiers PAD en El Salvador, au Népal et en République unie de Tanzanie ont été concentrées en un seul projet d'appui à grande échelle. Dans ces cas-là, le financement a été négocié entre l'IPEC et un des principaux bailleurs de fonds, le Département du Travail des États-Unis. Il existait de bonnes raisons d'établir le cadre du PAD avec un projet d'appui à grande échelle destiné à le mettre en mouvement. Un tel projet centré sur plusieurs groupes cibles bien en évidence exerce un fort effet démonstratif. Il montre ce qui est possible et aide à obtenir des ressources complémentaires. Étant donné les objectifs ambitieux du PAD et son horizon temporel relativement proche (de 5 à 10 ans dans la plupart des cas), un vaste projet d'appui est extrêmement utile pour créer une impulsion. Toutefois, il s'agit là d'une méthode pour établir un PAD, qui n'est pas nécessairement la seule.

La ratification universelle de la Convention n° 182 de l'OIT est en bonne voie. Chaque nouvelle ratification renforce la cause mondiale de l'élimination des PFTE. Bien que les pays qui choisiront l'approche du PAD pour appliquer la Convention ne représentent qu'une fraction des pays ratificateurs, il est clair que l'IPEC ne possède pas les ressources nécessaires pour assumer le rôle principal dans la mobilisation de fonds, la conception et la mise en œuvre de tous les PAD à venir. L'ampleur de son implication variera donc en fonction de la capacité et du potentiel de chacun de ses partenaires gouvernementaux.

Si la responsabilité majeure d'assurer le financement de leurs PAD incombe aux gouvernements, le BIT peut aider à faciliter le processus en cas de besoin. Les bureaux locaux de l'IPEC et de l'OIT

possèdent une expérience de la négociation d'accords comme des réseaux de contacts interorganisationnels. Le BIT peut aider au processus de mobilisation de l'appui de bailleurs de fonds bilatéraux aussi bien par l'intermédiaire de son siège que par celui de ses contacts locaux. Dans bien des cas, les bureaux de l'OIT et le personnel de l'IPEC ont des contacts directs avec les agences de bailleurs de fonds au niveau des pays. Ils peuvent fournir des informations sur les priorités, les exigences et les procédures des bailleurs de fonds, ainsi que les ressources et le savoir-faire techniques qui permettront de produire la documentation nécessaire. De même, les bureaux régionaux et les équipes multidisciplinaires du BIT peuvent faciliter l'accès aux fonds et aux ressources de projets régionaux, notamment lorsque les administrateurs de secteur régionaux des bailleurs de fonds concernés sont basés dans le même pays.



Les comités directeurs nationaux (les équipes de travail du PAD dans certains cas) peuvent potentiellement jouer un rôle majeur dans le renforcement des activités de mobilisation et de valorisation des ressources liées au PAD. Les activités possibles peuvent entre autres consister à : établir et approuver des stratégies de mobilisation de ressources ; faciliter les consultations et l'appui tripartites ; et enfin appuyer la mobilisation sociale et la sensibilisation aux besoins en

matière de mobilisation de ressources. Pour leur part, les gestionnaires de programmes nationaux peuvent apporter une aide en veillant à ce que ces besoins soient bien déterminés et correspondent à la capacité et aux activités envisagées. Ils appuient également les comités directeurs nationaux dans la mise en œuvre des décisions relatives à la mobilisation de ressources.