

Committee on the Application of Standards

CAN/PV.8/Burundi-C.94

Commission de l'application des normes

06.06.25

Comisión de Aplicación de Normas

113th Session, Geneva, 2025

113^e session, Genève, 2025113.^a reunión, Ginebra, 2025

Burundi (ratification: 1963)

Convention (n° 94) sur les clauses de travail (contrats publics), 1949

Labour Clauses (Public Contracts) Convention, 1949 (No. 94)

Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 94)

Discussion par la commission

Président – Nous pouvons maintenant commencer l'examen du cas individuel concernant la Burundi sur l'application de la convention n° 94 sur les clauses de travail dans les contrats publics.

Représentant gouvernemental (M. NDAYIRAGIJE) – Le gouvernement salue la collaboration qui a été mise en place concernant l'application des normes dans notre pays. S'agissant en particulier de l'application de la convention à l'examen, la Confédération syndicale du Burundi (COSYBU) a transmis à la commission d'experts des observations alléguant la violation de certaines dispositions de la convention.

Il y a peu, nous avons eu une discussion à ce sujet avec nos partenaires sociaux. Après avoir parcouru les allégations, les articles de la convention, ainsi que d'autres textes à notre disposition, nous n'avons constaté aucun cas de violation en ce qui concerne les clauses de travail dans les contrats publics.

Nous aimerions avoir de plus amples informations sur les articles de la convention que le gouvernement n'aurait pas respectés. Le gouvernement est disposé à dialoguer avec les partenaires sociaux pour corriger les problèmes d'application éventuels. L'Organisation internationale du Travail étant une institution faîtière du dialogue social, je sais que l'on y privilégie le dialogue entre les mandants tripartites. Nous avons plusieurs organes dédiés au dialogue social et nous pouvons trouver une solution à la présente situation. Tous les sujets en relation directe avec la vie des travailleurs et des employeurs sont discutés au sein du Comité national pour le dialogue social (CNDS). Les sujets conflictuels sont discutés au sein du Comité national du travail (CNT). Les sujets qui ne sont pas discutés au sein du CNDS sont transmis au CNT. Nous doutons que les allégations que nous examinons aient fait l'objet d'un examen dans ces instances nationales.

Aussi, je suis convaincu que, même s'il devait s'avérer que le Burundi n'a pas respecté certaines dispositions de la convention, nous pouvons trouver des solutions ensemble. Nous sommes disposés à écouter et à prendre des dispositions pour résoudre le problème. Je réitère que nous n'avons constaté aucune violation des dispositions de la convention et nous souhaiterions obtenir des indications précises et visibles pour que nous puissions trouver une solution adéquate.

Membres employeurs – Nous remercions le gouvernement pour son intervention. Nous aurions cependant souhaité recevoir ces informations par écrit, avant la discussion d'aujourd'hui, car cela nous aurait permis d'interagir de manière plus efficace.

C'est aujourd'hui la première fois que la commission traite de l'application de la convention par le Burundi. Le Burundi a ratifié cette convention technique en 1997. Nous notons que, jusqu'à présent, la Commission d'experts a déjà formulé 13 observations sur cette convention. Plusieurs rapports demandés par la commission d'experts n'ont malheureusement pas été fournis par le gouvernement au cours de ces dernières années. Ceci a forcé la commission d'experts à réitérer ses observations, en particulier sur la convention à l'examen.

Jusqu'en 2008, l'Étude d'ensemble sur cette convention indiquait que la législation nationale suivait «à la lettre les dispositions de la convention en ce qui concerne l'obligation d'insérer une clause de travail dans les contrats publics passés en vue de la construction, de la transformation, de la réparation ou de la démolition d'ouvrages publics; la fabrication, l'assemblage, la manutention ou le transport de matériaux, de fourniture ou d'outillage; ou encore l'exécution ou la fourniture de services».

Néanmoins on peut déduire de l'Étude d'ensemble que la situation en pratique n'était déjà pas conforme à la convention. L'étude indique ce qui suit:

- (page 53) «aucune disposition n'a été prise pour assurer l'insertion de clauses de travail dans le sens où l'entend la convention, mais l'affichage des conditions de travail est exigé»;
- (page 43) «le gouvernement a annoncé son intention de corriger la situation et de prendre des mesures concrètes à l'occasion du prochain examen du nouveau projet de code des marchés publics».

Le Code des marchés publics a entre-temps été modifié par une loi de 2008. Faisant suite à une observation de la COSYBU, la commission d'experts a noté que deux décrets ont été abrogés en même temps que l'entrée en vigueur du nouveau Code des marchés publics, mais qu'aucune mesure effective n'a été prise pour garantir l'insertion et le respect des clauses de travail dans les contrats publics.

Le groupe des employeurs souligne l'importance du respect par les États de la convention. La raison d'être de l'adoption de cette convention et de la recommandation (n° 84) sur les clauses de travail (contrats publics), 1949, repose sur l'idée selon laquelle les autorités publiques doivent s'efforcer d'assurer le respect de normes socialement acceptables dans les travaux exécutés pour le compte de l'État. On peut dire que cette convention était visionnaire dès 1949, alors que la question de l'insertion des clauses sociales dans les contrats publics est à nouveau au cœur des préoccupations sociétales.

L'article 2, paragraphe 1, de cette convention prévoit que les contrats publics doivent comporter des clauses relatives aux salaires (y compris aux allocations), à la durée du travail et à d'autres conditions de travail, qui ne soient pas moins favorables que les conditions établies par voie de convention collective, de sentence arbitrale ou de législation nationale pour un travail de même nature dans la profession ou l'industrie intéressée de la région où le travail est effectué.

L'article 2, paragraphe 2, définit d'autres moyens de protéger les conditions de travail dans le cadre de l'exécution de contrats publics en prévoyant que, faute de convention collective, de sentence arbitrale ou de législation nationale applicable à la région, il convient

de se référer aux instruments applicables dans la région la plus proche, ou au niveau général observé dans la même profession ou la même industrie.

À la lecture de l'observation de la commission d'experts, telle que formulée en 2024, nous constatons que le gouvernement aurait gelé depuis 2016 les primes et les indemnités des travailleurs du secteur public et parapublic. En outre, selon la COSYBU, les entreprises prestataires de l'État ne seraient soumises ni aux accords collectifs ni aux grilles salariales négociées, ce qui affaiblirait gravement l'efficacité du dialogue social.

Ces pratiques nous semblent, à première vue, contraires au principe fondamental de la liberté de négociation collective. Les organes de contrôle de l'OIT se sont exprimés très clairement à ce sujet, notamment en autorisant le gouvernement à suspendre temporairement l'application des conventions collectives, pour autant que cette restriction à la négociation collective remplisse des conditions très strictes:

«Si, au nom d'une politique de stabilisation, un gouvernement considère que le taux des salaires ne peut pas être fixé librement par voie de négociations collectives, une telle restriction devrait être appliquée comme une mesure d'exception, limitée à l'indispensable, elle ne devrait pas excéder une période raisonnable et elle devrait être accompagnée de garanties appropriées en vue de protéger le niveau de vie des travailleurs». (Voir le paragraphe 1456 de la *Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale*).

En l'espèce, le gouvernement devrait expliquer cette situation, même si ce problème n'est pas directement lié à l'application de la convention.

Quoi qu'il en soit, la convention a réglé la situation lorsqu'aucune condition de travail particulière n'est prévue pour un travail de même nature dans la profession ou l'industrie intéressée. Selon la convention, l'autorité publique devrait, en pareil cas, appliquer les conditions de salaire et de travail applicables dans la région la plus proche, ou au niveau général observé dans la même profession ou la même industrie.

En conclusion, nous incitons le gouvernement à jouer pleinement son rôle de protection des travailleurs et de gardien d'un *level-playing-field*, c'est à dire de conditions équitables de concurrence dans le respect des conditions de travail entre tous les acteurs économiques. Les mesures nécessaires pour assurer cette protection et cette concurrence équitables doivent être prises en droit et en pratique.

Membres travailleurs – Nous sommes ici pour examiner le cas du Burundi. Il s'agit d'un cas important, car nous relevons plusieurs éléments critiques dans le rapport de la commission d'experts. Les rapports précédents sur les travaux de développement communautaire et le Code pénal, qui rendent possible le travail forcé et entraînent des violations de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et de la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, restent sans réponse. Au total, 18 demandes de rapports ont été formulées, et seulement trois ont été reçus jusqu'à présent. Nous saluons le fait que le gouvernement soit présent aujourd'hui pour fournir davantage d'explications.

Mais au cœur de ce cas se trouve la violation de la convention n° 94 qui exige l'inclusion de clauses de travail dans les contrats publics, garantissant ainsi que les travailleurs bénéficient de salaires, d'horaires de travail et d'autres conditions de travail au moins aussi favorables que ceux établis pour des travaux de même nature par des conventions collectives, des décisions arbitrales ou la législation et la réglementation nationales.

Il s'agit d'une convention importante. Ses objectifs sont à la fois d'empêcher que le coût du travail ne soit utilisé comme un élément de concurrence entre les soumissionnaires aux

marchés publics, et de garantir que ces marchés ne tirent pas vers le bas les salaires et les conditions de travail. Ces deux objectifs sont essentiels pour garantir les droits et la dignité des travailleurs. Elle oblige les contractants à fournir des contrats corrects aux autorités publiques, mais surtout à leurs travailleurs. Les marchés publics doivent garantir la création d'emplois décents.

Sur la base des observations de la commission d'experts, nous notons que le Burundi ne respecte pas la convention depuis un certain temps. Dès 2008, il y a plus de dix-sept ans, la commission d'experts avait soulevé la question, demandant si la base juridique permettant de garantir des conditions minimales aux travailleurs employés par un contractant public était toujours en place, et comment son application était assurée. Bien que le gouvernement ait exprimé son intention de remédier à cette situation, cela n'a toujours pas été fait. Ce retard nous inquiète profondément, car la situation actuelle expose les travailleurs à l'exploitation. Sans clause de travail dans les contrats publics, le travail devient un élément de concurrence sur les prix, et en fin de compte une marchandise. Sans clause de travail, il devient plus difficile de vérifier si les conditions de travail sont respectées. D'autant plus que le rapport de la commission d'experts contient également plusieurs demandes adressées au gouvernement concernant l'inspection du travail, notamment en matière de recrutement, de formation, et de ressources.

La fraude est souvent un indicateur d'exploitation des travailleurs. Dans le rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme au Burundi présenté au Conseil des droits de l'homme en 2024, il est indiqué que la corruption est présente au sein de l'administration publique, y compris dans les marchés publics, ce qui constitue un motif supplémentaire de préoccupation quant au respect des droits des travailleurs dans les contrats publics.

Il est clair que le Code des marchés publics mis en place par le Burundi n'est pas suffisant. Nous soulignons que la commission d'experts a clairement indiqué, dès l'Étude d'ensemble de 2008, que la convention ne peut être considérée comme mise en œuvre du seul fait que la législation nationale du travail est d'application générale et couvre donc les travaux liés aux marchés publics. Des conditions de travail spécifiques dans les marchés publics sont essentielles.

En effet, dans de nombreux cas, les dispositions de la législation nationale en matière de salaires, d'horaires de travail et d'autres conditions d'emploi ne prévoient que des normes minimales. Les conventions collectives offrent souvent de meilleures conditions. C'est également le cas dans de nombreux secteurs et industries au Burundi. Comme l'a indiqué la commission d'experts, la convention implique que parmi les trois sources – conventions sectorielles, décisions arbitrales et législation nationale – ce sont les conditions les plus favorables qui doivent être appliquées.

De plus, nous pouvons lire dans le rapport de la commission d'experts que des conventions collectives sectorielles nationales ont été unilatéralement abrogées. Après la suppression de tous les avantages accordés aux travailleurs, une politique salariale a été imposée, fixant les salaires sans aucune perspective d'évolution de carrière. Il semble donc que, plutôt que d'appliquer les conditions les plus favorables dans les clauses de travail, ce sont les conditions elles-mêmes qui ont été dégradées. Cela est inacceptable.

Cela appelle à des enquêtes supplémentaires afin de déterminer l'impact plus large de cette mesure, y compris sur d'autres conventions.

Nous constatons qu'aucun rapport officiel n'a été transmis par le gouvernement sur la manière dont il entend résoudre ce problème, et que le gouvernement ne répond pas non plus aux autres demandes formulées par la commission d'experts. Nous exhortons le gouvernement à clarifier et à rectifier cette violation de la convention, et à collaborer avec les partenaires sociaux pour une mise en œuvre correcte des conventions.

Enfin, nous souhaitons indiquer au gouvernement qu'il peut compter sur l'OIT pour le soutenir et lui fournir une assistance technique et des conseils afin d'adapter sa législation aux conventions internationales du travail.

Membre travailleur, Burundi – Au nom de la COSYBU, je vous remercie pour l'opportunité qui m'est donnée de m'exprimer pour témoigner de la réalité vécue par les travailleuses et travailleurs du Burundi, en lien avec l'application de la convention.

À titre de rappel, les services visés par les contrats publics sont régis, d'une part, par le Code des marchés publics en ce qui concerne les procédures de passation, d'attribution, d'exécution et de contrôle des marchés publics passés par les institutions étatiques, les collectivités locales et les entreprises publiques et, d'autre part, par le Code du travail pour les conditions de travail de tous les travailleurs liés par un contrat de travail, y compris ceux embauchés par des prestataires privés qui exercent des services pour l'État.

La COSYBU précise que l'article 2 de la convention impose que les contrats financés par des fonds publics comportent des clauses garantissant aux travailleurs au moins les conditions de rémunération, de travail et de protection prévues par la législation nationale, les conventions collectives et les usages reconnus dans le métier ou la région.

La COSYBU tient à exprimer son inquiétude face au non-respect persistant des principes fondamentaux de cette convention, ratifiée par le Burundi, qui exige que tous les contrats financés par les fonds publics garantissent aux travailleurs employés par des prestataires une rémunération au moins égale à celle prévue par la loi ou les conventions collectives, des conditions de travail conformes aux standards nationaux et le respect des droits syndicaux et sociaux.

Cette situation constitue non seulement une violation de la convention à l'examen mais également une atteinte aux principes de la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes pour un travail de valeur égale, 1951.

Les principes de la convention n° 100 devraient être intégrés dans le document de politique salariale et dans le statut général des fonctionnaires à l'image de la loi n° 1/11 du 24 novembre 2020 portant révision du décret-loi n° 1/037 du 7 juillet 1993, lui-même portant révision du Code du travail à travers son article 184.

De plus, la non-application de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, se manifeste par le contournement des conventions collectives sectorielles. Les entreprises prestataires de l'État ne sont soumises ni aux accords collectifs ni aux grilles salariales négociées, ce qui affaiblit gravement l'efficacité du dialogue social dans notre pays.

À cela s'ajoute une autre source de frustration liée au gel de toutes les primes et indemnités pour les travailleurs du secteur public et parapublic depuis 2016. Ce gel, non négocié avec les partenaires sociaux, a entraîné une perte considérable de pouvoir d'achat et sapé le moral des agents et cadres de l'État et des entreprises parapubliques. En maintenant cette situation, le gouvernement viole l'esprit de la négociation collective, aggrave les inégalités de traitement et compromet le principe même du travail décent.

Actuellement, la rémunération des travailleurs du secteur public et parapublic ne correspond plus à ce qui est prévu par le premier alinéa de l'article 2 de cette convention qui stipule que les clauses qui devront être insérées dans les contrats garantiront aux travailleurs intéressés:

- des salaires (y compris les allocations);
- une durée du travail;
- d'autres conditions de travail qui ne soient pas moins favorables soit par voie de convention collective ou par une autre procédure agréée de négociations entre des organisations d'employeurs et de travailleurs représentant une proportion substantielle des employeurs et des travailleurs de la profession ou de l'industrie intéressée.

Cela s'illustre par la fixation unilatérale des salaires et le gel des primes et indemnités depuis janvier 2016 sans tenir comptes des conventions sectorielles et nationales conclues entre le gouvernement et les organisations de travailleurs concernant les acquis des travailleurs.

La COSYBU signale que les instances tripartites existantes ne prévoient pas de séances pour échanger sur la mise en œuvre des conventions ratifiées ou de celles à ratifier malgré la ratification de la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976.

Les organisations des travailleurs demandent que la politique salariale équitable tienne compte des conventions sectorielles et nationales conclues entre le gouvernement et les organisations de travailleurs en ce qui concernent les acquis des travailleurs et l'ouverture de véritables négociations entre la confédération la plus représentative du Burundi – la COSYBU – et le gouvernement.

La COSYBU appelle solennellement le gouvernement à:

- garantir l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale;
- respecter les engagements de dialogue social prévus par la convention n° 98, en levant le gel des primes et indemnités et en rouvrant des négociations avec les syndicats représentatifs sur la rémunération du personnel concerné par les marchés publics;
- prendre les mesures nécessaires afin de mettre la législation en pleine conformité avec la convention;
- assurer que tous les contrats publics entrant dans le champ d'application de l'article 1 de la convention contiennent des clauses de travail, que ces contrats soient attribués ou non par adjudication;
- prendre, sans tarder, les mesures nécessaires afin d'assurer l'insertion, dans tous les contrats publics auxquels la convention est applicable, de clauses de travail conformes aux dispositions de l'article 2 de la convention;
- transmettre le texte des nouvelles conditions générales concernant les contrats publics et indiquer les mesures prises ou envisagées pour garantir des conditions de travail décent aux travailleurs employés dans le cadre d'un contrat public, une fois que celle-ci auront été adoptées.

Nous demandons également à l'OIT, à travers la commission d'experts, de maintenir une vigilance accrue sur le cas du Burundi et d'encourager le gouvernement à respecter ses engagements internationaux en matière de justice sociale.

Membre employeur, Burundi – Merci d'avoir permis au représentant de l'Organisation des employeurs du Burundi de donner son point de vue sur la question présentement débattue.

Les dispositions de la convention ont été introduites dans notre Code du travail dans les années 1980. Notre pays essaie, dans la mesure de ses possibilités, de respecter les dispositions incluses dans le Code du travail. Bien entendu, ces mêmes dispositions n'ont pas encore été intégrées dans le code des marchés publics, mais en pratique nous avons un système de dialogue social qui fonctionne bien, voire très bien. Notre organisation a de bons rapports avec la centrale syndicale la plus représentative. Nous travaillons également en bonne entente avec le gouvernement par le biais du ministère en charge du travail.

La question de la violation de la convention n'a pas encore été soumise aux organes de dialogue social de notre pays que sont le Comité national pour le dialogue social (CNDS) ou le Comité national du Travail (CNT). Cette instance est présidée par un ancien Président de la République qui devait participer à la Conférence et qui aurait pu témoigner que cette question n'a pas été soumise aux organes nationaux de dialogue social. En effet, si ces dispositions figurent déjà dans le Code du travail, il n'y a pas de raison qu'elles ne figurent pas dans le Code des marchés publics.

En tout cas, notre organisation est disponible pour participer à des consultations nationales afin de faire respecter les dispositions de la convention. J'ai bien noté cette disponibilité de la part des représentants des gouvernements. Ils sont prêts, ainsi que les représentants des travailleurs qui demandent que ces questions soient discutées. Je pense qu'il y a un consensus sur cette disposition à engager des consultations au niveau national pour qu'il y ait des améliorations à ce niveau. En tout cas, la préconsultation que nous avons déjà menée ici, entre toutes les parties, indique une convergence de vues sur la nécessité de nous consulter au niveau national pour que ces questions soient réglées. Le représentant des travailleurs serait d'accord avec moi pour dire qu'avant de saisir l'OIT, les questions concernant cette unique convention n'ont pas été soumises aux instances nationales compétentes.

Plusieurs conventions ont été citées, la convention n° 98, la convention n° 144 et d'autres, notre organisation est prête à participer aux échanges au niveau national pour que la convention soit pleinement respectée. Le gouvernement manifeste cette disponibilité, ainsi que les employeurs et les travailleurs. Je crois qu'avec l'assistance du Bureau qui nous avait demandé, dès les années 1980, d'inclure ces dispositions dans le Code du travail, nous n'avons pas d'inquiétude ce que la question sera réglée à la satisfaction de toutes les parties concernées.

Membre employeur, République démocratique du Congo (M. KALONDA NGOYI) – Nous allons circonscrire la question parce qu'il s'agit de la convention n° 94 et non des autres conventions:

- Premier volet: selon les observations de la COSYBU reçues par la commission d'experts, toutes les conventions sectorielles ont été unilatéralement abrogées en imposant une politique salariale après avoir supprimé tous les avantages alloués aux travailleurs. Nous estimons que, de manière tout à fait objective, cette affirmation est trop osée, parce qu'il n'a nullement été démontré que tel était le cas, donc il n'y a aucune preuve tangible de cette allégation.

- Deuxième volet: le décret du 11 juillet 1986 sur les mesures spécifiques à prendre pour garantir les conditions minimales aux travailleurs dans le cadre d'un contrat public et le décret du 18 août 1990 sur les conditions générales des contrats, ont cessé de s'appliquer avec l'entrée en vigueur de la loi du 4 février 2008 portant Code des marchés publics. Pourtant, avec cette loi, le gouvernement devait adopter de nouvelles mesures pour garantir la protection des conditions de travail dans le cadre de l'exécution des contrats publics. Or, dans l'état actuel de la situation, le Code des marchés publics fait référence plus généralement au Code du travail avec ses dispositions se rapportant notamment aux conditions minimales de travail, au salaire et au contrat de travail.

Mais la grande interrogation est celle de savoir si le seul fait que la législation nationale du travail s'applique à tous les travailleurs dispense les États ayant ratifié ladite convention de prendre des mesures nécessaires pour que les contrats publics contiennent des clauses de travail.

À cette question, la réponse est non. Mais il ne faut pas oublier les efforts considérables que fait le gouvernement de ce pays frère. Ainsi, sur ce volet, nous souscrivons néanmoins à la position juridique de la commission d'experts: le seul fait que la législation nationale s'applique à tous les travailleurs n'est pas de nature à dispenser les États, à l'instar du Burundi ayant ratifié la convention, de prendre les mesures nécessaires pour que les contrats publics contiennent des clauses de travail, et nous avons suivi l'intervention des employeurs qui ont montré leur disponibilité si le sujet était soumis au sein des instances nationales pour aller dans le sens de l'adoption de dispositions dans le Code des marchés public. Nous voyons les efforts que fait ce gouvernement. À voir la situation du Burundi telle qu'elle se présente, tout porte à croire qu'il se considère être dispensé, mais le gouvernement indique pouvoir insérer ces clauses dans le Code des marchés publics bien qu'elles se trouvent déjà dans la législation nationale du travail.

En guise de conclusion, que pouvons-nous dire? Dans la situation dans laquelle se trouve le Burundi, il y a nécessité impérieuse que ce pays frère prenne des mesures utiles afin d'assurer l'insertion dans les contrats publics de clauses de travail mentionnant, entre autres, les salaires, la durée de travail, et d'autres conditions de travail qui ne soient pas moins favorables que les conditions établies pour un travail de même nature dans la profession ou industrie, et ce conformément à l'article 2 de la convention. Nous devons tout de même tenir compte des efforts faits par le gouvernement.

Worker member, Republic of Korea – Burundi ratified the Convention in 1963. Up to now, the Government has not brought its legal system in line with the ratified Convention and has also failed to meet its obligation to report regularly on its implementation efforts.

Since 2009, the Committee of Experts has repeatedly expressed its regret over the Government's non-compliance with reporting obligations. It has repeated the same recommendations that the Government adopt the necessary measures without delay to ensure the inclusion of labour clauses in all public contracts to which the Convention is applicable, in accordance with Article 2 of the Convention, and send a copy of the new general conditions governing contracts, indicating the measures taken to ensure minimum conditions for workers employed under public contracts.

As the Committee of Experts documented, Burundi has systematically dismantled required labour protections. In 2008, the Public Procurement Code deleted existing labour protection clauses. The Government allowed Presidential Decree No. 100/49 of 1986 and the Decree No. 110/120 of 1990, which protected public contract workers to seize without

replacement measures. This deliberate legislative regression created a protection vacuum. Workers in public projects face exploitation, while contractors deteriorate working conditions, knowing that specific labour clauses requirements no longer exist.

I would like to emphasize the significance of the basic principle on which the Convention is based on. The Convention establishes that all public contracts concluded by governments, local authorities, and public enterprises must include mandatory labour protection clauses covering construction, manufacturing and services. These clauses must guarantee wages at or above the minimum wage or collective agreement levels, regulated working hours, occupational safety, leave entitlements and social security coverage.

The Convention embodies the principle that public expenditure must fulfil social responsibility. Governments investing public funds bear an obligation to create quality employment and promote decent work standards. This challenges lowest-cost procurement, requiring consideration of social value in bidding processes to prevent deterioration of working conditions and to block unfair competition exploiting workers in low-wage jobs. That is why various international financial institutions adopt this principle in their policies.

The Asian Development Bank requires borrowers to establish project-specific labour standards and grievance mechanisms, including wage protections and occupational safety measures aligning with the Convention. Similarly, the African Development Bank incorporates labour standards into procurement requirements, recognizing that sustainable development requires protecting, not sacrificing, labour standards.

Therefore, Korean workers echo the Committee of Experts' repeated request to the Government on inclusion of labour clauses in public contracts.

We also demand that the Government first engage in social dialogue with its social partners to ensure that labour protection clauses are part and parcel of the contract.

Burundi must strengthen its labour inspection system to ensure compliance with labour clauses in public contracts.

Furthermore, we demand that workplace collective bargaining be respected together with the right to freedom of association for workers in companies awarded public contracts.

Worker member, Kenya – According to credible information, public contracts in Burundi are shrouded in secrecy and only known by the Government and its contractors, leaving out its social partners. A lack of transparency is a recipe for corruption. According to the Transparency International Report of 2024, Burundi is ranked number 165 out of 180 countries on the corruption index. I am calling for transparency in the award of public contracts with the inclusion of social partners to ensure that labour clauses are included in all public contracts.

The Committee of Experts noted that, in implementing the Convention, the Government does not provide specific laws guaranteeing the protection of labour rights for employees recruited to implement public projects.

This has left workers exposed to poor working conditions and exploitation. Although the Government submitted that workers' rights are protected by the Labour Code, the Convention still requires specific clauses in public contracts.

There is a growing concern over human and labour rights because most companies often recruit casual labour with high decent work deficits. These workers are just used as statistics of gainfully employed. Without specific labour provisions, the ordinary dispute resolution system takes time to provide remedies in the event of violations.

It has been noted that international companies are often the beneficiaries of public projects and do not respect trade unions that seek to fight for the rights of workers. Freedom of association and collective bargaining must be found in all public contracts.

Burundi is a party to the Tripartite Consultation (International Labour Standards) Convention, 1976, (No. 144). This Convention requires consultations with social partners. However, in Burundi, such consultations are very weak, and the Government does not consult with its social partners before awarding public contracts to ensure workers' rights and the protection of the environment in which they live.

I urge the Government of Burundi to promote transparency when negotiating public contracts to eliminate avenues that could foster corruption and human rights violations.

Observer, International Trade Union Confederation (ITUC) – I would begin by stating that, as you are all aware, public contracts are critical instruments that drive economic development, create infrastructure and provide essential services to citizens. In Burundi, as in many other countries in Africa, public contracts are a key avenue through which government resources are allocated to private-sector entities. However, there are several challenges that emerge during this process, particularly in terms of infrastructure, transparency, fairness, and the safeguarding of workers' interests.

While public contracts between governments and investors or contractors create employment, which is a good economic trend, the Government remains duty-bound to consult the tripartite partners under Convention No. 144, especially while dealing with issues that concern labour and employment.

As we have heard from the Burundi workers, and as supported by the Committee of Experts, Act No. 1/01 of 4 February 2008 issuing the Public Procurement Code, contains no provisions that provide for the protection of workers' rights. In many instances, trade unions and worker representatives are not sufficiently involved in the negotiation or monitoring of public contracts. As a result, workers may not have a voice in the conditions under which they operate, and they also do not negotiate or have the ability to demand better terms and conditions of employment.

I wish to bring to the attention of the Government some of the attributes that arise from such circumstances. One is that the design of any government procurement processes may, in one way or the other, create employment, but it does not involve direct participation of the tripartite partners. First of all, it falls short of the requirement of the ILO standards. In particular, processes that stay blind about the provisions on protection of workers' rights are bound to have the following pitfalls. One of them is indecent jobs.

With concern, we realize and note that the Government creates indecent and/or precarious jobs after using a lot of resources through the procedures in place. This situation manifests through casualization of labour and deployment of labour brokers who then offer jobs that do not make possible for the said workers to even contribute to social security funds and also get salaries that do not qualify them to even earn a living wage or to even "Pay-As-You-Earn (PAYE)" tax, which could be an additional income to the GDP of Burundi.

Moreover, Government procurement contracts of such kind do not require or even provide for labour impact assessments, which largely contribute to inaccurate labour market information as the investors will convince the Government that, for example, there is a project that will employ 500 workers, but without specifying and/or verifying the types and durations of employment, the type of employment these people are going to create, and how long the employment shall take. In some cases, you find that this employer is employing one person

for three months as a casual worker, and after three months that job is done. They look for another person. Then you also find that these people do not qualify to pay PAYE in their employment. Under the circumstances, it is important that such matters be regulated at the point of contracting.

Then we also have inadequate labour inspection. It is also apparent that there is inadequate labour inspection in Burundi, thus making it even more difficult for labour inspectors and workers' organizations to monitor the working conditions of the workers in such projects. Governments allocate resources for the benefit of the citizens, but in reality, workers only survive and grow in age, not in terms of economic benefit as envisaged in the projects at the initial stage.

Our observation, is that public contracts, in the real sense, benefit more the investors and/or contractors involved in the procurement process more than the Government and the workers.

In conclusion, we urge the Government to take action and also act on the guidance and the recommendations of the Committee of Experts in this important matter. This includes reviewing the relevant law to ensure the participation of the tripartite partners and to provide for employment contracts and other provisions for the protection of workers' rights in the public procurement process.

Représentant gouvernemental – Il y a eu de nombreuses interventions, dont certaines se recoupent. Nous prenons bonne note des allégations dont certaines sont faciles à expliquer, alors que d'autres sont sans fondements.

Je reviens sur les questions en rapport avec la politique salariale qui aurait, selon les interventions des travailleurs, remis en cause certains droits des travailleurs. Comme vous le savez, la quête qui guide l'OIT est la justice sociale pour tous – le Burundi a une histoire propre dans la mesure où il a traversé presque une décennie de troubles sociaux qui ont affecté le monde du travail. La première mission du gouvernement est de redresser la situation en examinant comment appliquer des dispositions en faveur de la justice sociale. La politique salariale n'a eu d'autre objectif que celui-ci. Avec la crise que nous avons traversée, nous nous sommes retrouvés avec des statuts spéciaux pour chaque secteur. On se retrouvait vraiment dans une anarchie de rémunérations, avec des disparités salariales, qui remettaient en cause le principe de justice sociale pour tous et l'égalité salariale. C'est la situation que les mesures prises par le gouvernement ont voulu redresser. En l'absence de politique salariale nationale, nous procédions de la sorte. Pour qu'il y ait une politique de base qui fixe le principe d'équité salariale, l'actuelle politique salariale a été élaborée par une commission tripartite composée notamment de représentants des travailleurs, y compris de la COSYBU. Le pays compte beaucoup de syndicats et le nombre de travailleurs avoisine les 120 000; le secteur de l'éducation comptant environ 80 000 travailleurs. Ils sont représentés par des syndicats et des fédérations qui ont siégé au sein du Comité technique tripartite qui a élaboré la politique mentionnée précédemment.

En tant que directeur général du travail depuis dix ans, j'ai pu observer comment les commissions ont travaillé et, alors qu'il a pu y avoir des incompréhensions, nous avons été guidés par les objectifs d'équité et de justice sociale pour qu'il y ait le moins de disparités au niveau salarial. Ce n'est pas parfait, mais c'est cet esprit qui a guidé la mise en place d'une politique salariale, d'abord au niveau du secteur public. Que cela ait affecté l'application de l'une ou l'autre disposition de la convention est possible, mais le Comité national du travail (CNT) et le Comité national pour le dialogue social (CNDS) sont des organes destinés à débattre à chaque fois qu'il y a une question qui surgit, afin de nous permettre de trouver des solutions.

La politique a été adoptée dans ce cadre et l'arrêt des annales et des indemnités, qui sont des émoluments faisant partie du salaire, a été causé par la nécessité de suspendre certaines indemnités spécifiques, notamment dans les secteurs de la justice et de la santé. À ce jour, il y a eu des régularisations pécuniaires ainsi que des régularisations sur l'avancement des grades. Toutes les modifications sont systématiquement faites avec les syndicats et les employeurs. Il n'y a donc pas péril en la demeure et, s'il y a encore des incompréhensions, nous en discuterons afin de trouver une solution idoine et adéquate.

En ce qui concerne les travaux communautaires qui sont assimilés aux travaux forcés, le gouvernement s'est beaucoup expliqué à ce sujet et nous sommes en mesure aujourd'hui de prouver que cette pratique n'est pas forcée mais volontaire, et exercée par la population. Ce n'est pas le fait des syndicats des travailleurs. En 2008, nous venions tout juste de signer des accords pour la cessation des combats et des hostilités. Le pays était encore en reconstruction et la conjoncture sociopolitique était difficile. Je pense que les travaux communautaires actuels ne sont pas de même nature et que cela n'a jamais vraiment eu l'aspect de travaux forcés. Le gouvernement s'est beaucoup expliqué sur cela, et nous sommes en mesure de fournir d'autres témoignages, écrits et oraux, si nécessaire. Nous sommes disposés à respecter les principes de justice sociale pour tous et d'équité en ce qui concerne le respect des normes. Comme indiqué par le représentant des employeurs, il ne faut pas créer une confusion en mentionnant la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976. Ce n'est pas par mauvaise foi que nous n'avons pas voulu répondre à toutes les correspondances. Nous nous sommes posé des questions, mais nous nous les sommes posées très tardivement. La première oratrice a dit que, depuis 2008, il y a eu à peu près 13 correspondances qui demandaient des réponses quant à l'application de la convention. Je suis étonné. Je vous ai dit que, en plus de dix ans au secrétariat du Comité national du travail, nous n'avons jamais discuté de la violation de cette convention. Nous discutons d'autres infractions en rapport avec le travail, mais pas sur les marchés publics – et je vous apprends que les marchés publics ne sont pas gérés le ministère du Travail mais par le ministère des Finances. Je vois que nous n'avons pas cette culture d'intégrer ces aspects dans l'administration du travail. Je prends bonne note de cet aspect, et nous en tiendrons compte à l'avenir. Nous sommes en train d'élaborer une politique nationale de l'emploi. Par exemple, nous avons eu des échanges disant que les personnes en situation de handicap étaient discriminées sur le marché du travail, et nous voulons prendre des mesures pour leur inclusion. La politique dit que, lors de la passation du marché public, le marché sera adjugé à celui qui aura inséré des clauses qui promettent d'inclure les personnes vivant avec un handicap sur le marché du travail. C'est la politique du gouvernement. Donc, nous ferons tout pour corriger cela. Je demande par conséquent aux partenaires sociaux de prendre en compte ces aspects, car ces questions n'ont jusque-là jamais fait l'objet de discussions au sein des organes tripartites nationaux. Je pense que c'est vraiment ce que je retire de cette séance. Les aspects en rapport avec la convention devraient être pris en compte dans les futures discussions tripartites.

Ce qu'a déclaré le membre employeur du Burundi est correct: avant que ces allégations ne soient déférées devant la commission d'experts, elles auraient dû être débattues au sein des instances nationales compétentes. Si des incompréhensions persistent, le dialogue sera privilégié.

Nous avons mis en place des organes après de longues discussions, donc il faut mettre à profit le dialogue. Le gouvernement y est disposé. S'il y a cette volonté politique de mettre en place ces cadres, c'est pour assainir tous les aspects du monde du travail. Si la convention n'a pas été respectée – je le dis sous la supervision de mes partenaires sociaux qui sont ici –, nous

n'avons jamais initié la discussion sur les marchés publics. Il faut que nous nous en acquittions, que nous commençons à intégrer ces questions dans nos discussions et que nous prenions toutes les mesures possibles pour que le respect des normes soit intégré dans nos règles en matière de marchés publics. Les marchés publics sont gérés par le ministère des Finances, et nous avons eu la promesse que nous serions soutenus s'agissant des aspects techniques. Nous avons besoin des aspects techniques pour renforcer l'application des conventions dans le cadre des contrats de marchés publics. Aujourd'hui, le Burundi n'a pas encore signé de contrat de marché public d'envergure où l'on emploie des milliers de travailleurs. Bientôt, nous allons mettre en place un réseau de chemins de fer. Je pense qu'avec de tels travaux nous serons très vigilants quant à l'intégration de ces dispositions dans les contrats y relatifs. Je pense qu'un contrat type pourrait nous aider, parce qu'à ce jour nous ne disposons pas de modèle à utiliser. Aucun exemple n'est cité dans les allégations. Dans le cas contraire, nous aurions discuté et aurions déjà trouvé des solutions.

En conclusion, nous promettons de tenir compte des aspects discutés concernant les marchés publics dans les discussions à venir.

Membres travailleurs – Je tiens à remercier tous les intervenants pour leurs contributions, en particulier le gouvernement du Burundi. Il est cependant clair que le manque d'action, et même d'information concernant la mise en œuvre de la convention au fil des années reste problématique.

Alors qu'il était sur la longue liste, le gouvernement n'a pas transmis d'informations à cet égard.

Nous soulignons que la convention est un instrument essentiel pour garantir des conditions de travail adéquates aux travailleurs dans le cadre des marchés publics. Sans elle, il n'y a pas de transparence quant aux conditions de travail dans ces marchés publics. Cela ouvre la voie à l'exploitation des travailleurs. Le gouvernement a la responsabilité claire de veiller à ce que les clauses sociales appropriées soient incluses dans ces marchés publics. Il a négligé de le faire depuis bien trop longtemps.

Les informations fournies ici par le gouvernement devraient être transmises à la commission d'experts pour un examen approfondi, notamment en ce qui concerne les actions du gouvernement relatives à l'annulation des conventions collectives et leur lien avec les obligations découlant de la convention.

Nous appelons donc le gouvernement, en consultation avec les partenaires sociaux, à adopter sans délai les mesures nécessaires pour garantir l'inclusion de clauses sociales dans tous les marchés publics.

Cela doit s'appliquer clairement à l'ensemble des marchés publics visés par la convention, conformément à l'article 1. Dès que ces mesures auront été adoptées, nous leur demandons d'envoyer à la commission d'experts une copie des nouvelles conditions générales régissant les marchés publics, ainsi que d'indiquer les mesures prises ou envisagées pour garantir des conditions minimales aux travailleurs employés dans le cadre d'un marché public.

Nous appelons également le gouvernement à renforcer l'inspection du travail en matière de recrutement, de formation, de capacités et de ressources, comme cela a été demandé, afin de garantir que le respect des clauses sociales sera correctement contrôlé.

Nous demandons que le dialogue social et la négociation collective soit respecté, y compris dans le secteur public.

Par ailleurs, nous exhortons le gouvernement à répondre pleinement aux diverses autres demandes formulées par la commission d'experts, qui restent encore sans réponse.

Enfin, nous demandons au gouvernement d'accepter la venue d'une mission de contacts directs de l'OIT et d'informer la commission d'experts, d'ici au 1^{er} septembre 2025, des mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations que cette dernière a formulées.

Membres employeurs – Nous avons pris bonne note des explications fournies en séance par les différents intervenants. Les gouvernements ne devraient pas passer des marchés publics pour lesquels les conditions de travail sont en dessous d'un certain seuil de protection sociale. Ceci s'applique en particulier au Burundi qui a ratifié la convention depuis 1997. Au contraire, les gouvernements ayant ratifié cette convention devraient montrer l'exemple en respectant la légalité.

Par conséquent, nous recommandons au gouvernement de prendre sans tarder les mesures nécessaires afin d'assurer l'insertion de clauses de travail dans les contrats publics auxquels la convention est applicable, de transmettre à l'OIT le texte des nouvelles conditions générales de contrat public dans le cadre du nouveau Code des marchés publics et d'indiquer les mesures prises ou envisagées en consultation avec les partenaires sociaux pour garantir les conditions de travail minimale en faveur des travailleurs occupés dans le cadre d'un marché public.

Conclusions de la commission

La commission a pris note des informations orales fournies par le gouvernement et de la discussion qui a suivi.

La commission regrette que le gouvernement n'ait fourni aucun des rapports demandés et l'a instamment prié de remplir ses obligations de présentation de rapports à l'avenir.

Compte tenu de la discussion, la commission a prié le gouvernement, en consultation avec les partenaires sociaux, de prendre des mesures efficaces assorties d'un délai pour:

- **garantir l'inclusion des clauses de travail dans tous les contrats publics et fournir une copie des nouvelles conditions générales régissant ces contrats;**
- **indiquer les mesures planifiées ou prises pour garantir les conditions minimales aux travailleurs employés dans le cadre d'un contrat public;**
- **renforcer l'inspection du travail afin de garantir le respect des clauses de travail;**
- **respecter le dialogue social et la négociation collective, y compris lors de la définition des termes des clauses à inclure dans les contrats publics; et**
- **répondre à toutes les demandes en suspens de la commission d'experts.**

La commission a prié le gouvernement de se prévaloir de l'assistance technique du BIT et de soumettre un rapport détaillé sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées d'ici au 1^{er} septembre 2025.

Représentant gouvernemental – Le gouvernement réitère ses remerciements à l'OIT pour sa collaboration et son appui technique pour que les normes internationales du travail soient davantage respectées dans notre pays.

Nous vous affirmons que nous prenons acte et bonne note des observations et recommandations formulées à l'égard de notre pays sur le respect de la convention.

Nous vous promettons que nous allons travailler étroitement avec les partenaires sociaux pour identifier tous les manquements courants commis dans l'élaboration des contrats publics et analyser ensemble le Code du marché public en vue de l'adapter au Code du travail et aux dispositions de la convention.

Nous allons en outre produire les rapports nécessaires, tels qu'ils sont demandés par la commission, en respectant le délai du 1^{er} septembre 2025.