

La fin du travail des enfants

Des millions de voix, un espoir partagé

Jamais la mobilisation mondiale, la convergence des volontés et des actions contre le travail des enfants n'ont été aussi fortes que ces dix dernières années. A l'occasion du 15e anniversaire du Programme pour l'abolition du travail des enfants (IPEC), le magazine Travail s'est intéressé à ses réalisations et futures actions. Alec Fyfe, spécialiste principal de la question du travail des enfants, a contribué à cet article.

01/29/2008

GENÈVE – Le 2 juin 1998, des centaines d'enfants sont venus plaider leur cause à la Conférence internationale du Travail après avoir participé à la Marche mondiale contre le travail des enfants qui les avait conduits dans plus de 100 pays. Ils ne se doutaient guère, alors, qu'en l'espace d'une décennie l'écho de leurs voix aurait retenti aux quatre coins du monde.

Moins de dix ans après, plus de 90 pour cent des 181 Etats Membres de l'OIT ont ratifié la convention (n°182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999 – le processus de ratification le plus rapide de l'histoire de l'Organisation. Qui plus est, l'IPEC est devenu aujourd'hui le principal programme de coopération technique de l'OIT, engageant 88 pays, avec 190 actions de terrain dans 55 de ces pays. Il dispose d'un budget annuel de 60 millions de dollars et d'une équipe de 450 personnes dont 90 pour cent travaillent sur le terrain.

«La voix de ces enfants a été entendue lors du débat qui s'est ouvert en 1998 et a conduit à l'adoption en 1999 de la convention n°182», assure Michele Jankanish, directrice de l'IPEC et l'un des acteurs clés du déploiement de cette convention. «Ces enfants ont également créé un véritable précédent, en s'adressant directement aux délégués chargés d'une norme qui devrait changer non seulement leur vie, mais aussi celle de millions d'enfants de leur âge.»

«Nous souffrons et vous pouvez nous aider», tel était leur message», a-t-elle précisé lors d'un récent entretien avec Travail. «Cela nous a permis, à tous, de réaliser pour qui nous travaillons et quel est l'objectif de notre travail.»

Encore aujourd'hui, nous gardons présent à l'esprit l'immense ovation qui salua ces enfants ce jour-là, acclamés par des milliers de délégués tripartites. Agissant pour éliminer ce que Kailash Satyarthi, l'un des principaux organisateurs de la marche, qualifiait de «tare indigne de l'humanité, qui ne saurait être tolérée», les gouvernements, les travailleurs et les employeurs se sont rassemblés pour lutter contre les pires formes de travail des enfants dans le monde entier.

Depuis 1999, l'OIT a pu constater:

- la ratification de sa convention n°182 par plus de 160 de ses Etats Membres;
- l'émergence d'une mobilisation mondiale contre le travail des enfants, qui a suscité un consensus sans précédent: la mondialisation ne doit pas reposer sur le travail d'enfants produisant des biens bon marché écoulés dans les magasins des pays riches;
- l'acceptation, presque partout, de l'idée selon laquelle le travail des enfants – notamment sous ses pires formes – ne constitue pas un avantage économique, mais au contraire une perte inestimable de ressources humaines et un obstacle à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD);
- le lancement de programmes assortis de délais pour l'abolition des pires formes de travail des enfants dans 23 pays avec l'objectif d'éliminer ces pires formes d'ici à 2016.

Un million de voix, un souci commun

D'où vient cette impressionnante mobilisation? Il y a vingt ans, une telle évolution aurait été impensable. A la fin des années 80, l'OIT ne comptait, en matière de travail des enfants, qu'un seul projet officiel dédié et un projet de terrain. L'année 1979, déclarée Année internationale de l'enfant, fut l'occasion d'attirer l'attention sur le travail des enfants. L'adoption, en 1989, de la Convention internationale des droits de l'enfant permit d'ouvrir de nouvelles perspectives aux débats internationaux, et un tournant historique fut amorcé dès la fin

des années 90. Lors des conférences qui se sont tenues, en 1997, aux Pays-Bas, à Carthagène et en Norvège, les représentants des gouvernements, des travailleurs, des employeurs et de la société civile ont lancé un appel exigeant la fin du travail des enfants, auquel d'autres organisations des Nations Unies, comme l'UNICEF et la Banque mondiale, se sont jointes.

Ces appels – et les chants et slogans des enfants lors de la Conférence internationale du Travail de 1998 – commencèrent à être entendus dans le monde entier. Plus d'un million d'enfants furent soustraits de leur travail, par leurs familles, leurs gouvernements, ou des accords entre syndicats et employeurs, et purent ainsi entamer une nouvelle vie en allant à l'école.

Pourtant, selon les estimations de l'OIT publiées en 2006, plus de 200 millions d'enfants, âgés de 5 à 17 ans, continuent aujourd'hui encore à travailler. Le nombre d'enfants effectuant un travail dangereux – la majeure partie des pires formes de travail des enfants – est estimé à 126 millions. La plupart des enfants (69 pour cent) travaillent dans l'agriculture, contre 9 pour cent dans l'industrie. De façon générale, la région Asie-Pacifique est celle qui compte le plus d'enfants actifs – 122 millions au total – suivie par l'Afrique subsaharienne (49,3 millions), l'Amérique latine et les Caraïbes (5,7 millions).

Cependant, l'OIT a également pour la première fois enregistré une tendance positive. Entre 2000 et 2004, le nombre d'enfants âgés de 5 à 14 ans travaillant a été réduit de 20 millions, en particulier parmi ceux occupant des travaux dangereux. C'est, dans l'ensemble, en Amérique latine et dans les Caraïbes que l'on a constaté la plus forte baisse du travail des enfants. Bien que celui-ci soit encore loin d'être éradiqué, ces tendances sont encourageantes.

Convergence des volontés et des actions stratégiques

Il y a eu, au cours des dix dernières années, une forte convergence des volontés et des actions dans le cadre de la mobilisation mondiale contre le travail des enfants. La lutte contre ce dernier est de plus en plus perçue comme l'un des engagements essentiels pour réduire la pauvreté et promouvoir les droits de l'homme dans le monde.

La convention (n°182) sur les pires formes de travail des enfants a servi de catalyseur d'actions stratégiques centrées sur les besoins réels et a eu un effet d'entraînement en faveur de la précédente convention n°138 sur l'âge minimum, 1973. Depuis 1999, les ratifications de deux des principales conventions de l'OIT sur le travail des enfants sont allées de pair. Le nombre de ratifications de la convention (n°182) a largement dépassé celui de la convention n°138, pourtant de 25 ans antérieure.

Aujourd'hui, on observe la formation d'un consensus dans le monde sur les nécessités suivantes:

- traiter en priorité les pires formes de travail des enfants;
- venir en aide aux catégories les plus vulnérables, notamment les filles;
- reconnaître que, si la pauvreté est une cause du travail des enfants, elle n'est pas une excuse pour ne pas agir;
- inscrire la question du travail des enfants dans les cadres mondiaux du développement et de la défense des droits de l'homme, notamment l'Education pour tous (EPT);
- donner priorité à l'Afrique, principal défi en matière de développement.

Ce consensus a suscité l'engagement de toute une série d'acteurs, à tous les niveaux. Qui plus est, les ressources provenant des donateurs ont augmenté, notamment celles attribuées à l'OIT. A travers l'IPEC, l'OIT a reçu des apports exceptionnels et a mis en place une série d'outils techniques pour venir en aide à ses membres dans la lutte contre le travail des enfants.

Reste que beaucoup de défis doivent encore être relevés. Le mouvement mondial est aujourd'hui trop diffus et fragmenté, ce qui risque de donner lieu à des doublons inutiles et à des conflits d'intérêt. Même si chaque journée mondiale contre le travail des enfants donne lieu à des débordements d'enthousiasme, il semblerait que l'élan des années 90 s'affaiblisse quelque peu. Dix ans se sont écoulés depuis la Conférence d'Oslo; il est maintenant temps de faire le point et de se recentrer sur une nouvelle stratégie mondiale, tout en articulant davantage les efforts au niveau international.

La voie à suivre

Un certain nombre d'initiatives ont encouragé la coopération croissante entre les institutions internationales. A commencer par le lancement en 2000 du projet Comprendre le travail des enfants (UCW), dans lequel l'OIT a joué un rôle clé aux côtés de l'UNICEF et de la Banque mondiale, et qui a ouvert la voie à un partenariat interinstitutions renforcé vers l'adoption de conceptions communes sur la collecte des données. S'en est suivi le lancement du Groupe de travail mondial sur le travail des enfants et l'éducation pour tous qui rassemble depuis 2005 l'OIT, l'UNESCO, l'UNICEF, la Banque mondiale, le PNUD, l'Internationale de l'éducation et la Marche mondiale contre le travail des enfants, ainsi que des représentations gouvernementales, pour approfondir la cohérence entre ces deux objectifs. Ce nouveau modèle de partenariat pourrait être adopté dans d'autres domaines, notamment ceux de l'agriculture et la santé.

En tant que mandants de l'OIT, mais aussi en tant qu'organisations de masse reliant le local à l'international et en tant que groupes de pression auprès des gouvernements pour faire respecter leurs obligations internationales, les organisations d'employeurs et de travailleurs sont indispensables au succès de cette mobilisation mondiale (voir encadré page 7). Cependant, ces organisations doivent aujourd'hui s'intégrer pleinement dans le mouvement mondial, et réussir à s'implanter dans l'économie informelle où l'on trouve la majeure partie des enfants qui travaillent. Un gros effort doit encore être fait par les partenaires sociaux afin de développer et mettre en place des stratégies cohérentes qui prennent en compte les avantages comparatifs de chacun et évite ainsi les doubles emplois avec d'autres acteurs, comme les ONG. Tisser des alliances avec d'autres agents de la société civile partageant la même vision reste un défi important, aussi bien pour les organisations d'employeurs que pour les organisations de travailleurs.

Le défi des prochaines années sera de relancer la mobilisation mondiale autour d'une vision, de stratégies et d'objectifs communs. Les actions en faveur du consensus évoqué précédemment permettent d'être optimistes. On ne pourra, toutefois, pas se contenter des réponses habituelles pour y parvenir – notamment vu l'objectif ambitieux fixé par l'OIT d'éliminer toutes les pires formes de travail des enfants d'ici 2016, il faudra au contraire accélérer le cours des choses.

«Les participants à la Marche mondiale de 1998 ont éveillé tant de promesses et d'espoirs», affirme Mme Jankanish. «Depuis, beaucoup a été fait, mais le temps est désormais venu de redoubler d'efforts. Les derniers 10 pour cent – la dernière part de la marche de l'OIT pour abolir le travail des enfants – seront sans doute les plus difficiles.»

Travail des enfants: Le point de vue des employeurs et des travailleurs

«Les mandants tripartites de l'OIT sont des pionniers de la lutte contre le travail des enfants en maintenant cette question à l'ordre du jour et en construisant des alliances pour éliminer ce fléau aux niveaux national et mondial.»

– Juan Somavia, Directeur général du BIT, s'adressant à la Conférence internationale du Travail, le 9 juin 2006.

Un rôle essentiel

«...depuis la création de l'OIT, les organisations d'employeurs et de travailleurs ont été les véritables pionniers qui ont encouragé les principes fondamentaux, y compris la lutte contre le travail des enfants. (...) Les employeurs continuent à jouer un rôle essentiel dans les efforts nationaux et internationaux pour lutter contre le travail des enfants.

Les organisations d'employeurs peuvent, d'une part, veiller à ce que les entreprises qui leur sont affiliées soient bien conscientes de leurs obligations et les comprennent pour ce qui est du travail des enfants. D'autre part, les organisations nationales d'employeurs peuvent aider à rassembler les informations sur l'ampleur de ce type de travail dans les divers secteurs industriels et à influencer la mise en place de politiques nationales adéquates pour l'élimination du travail des enfants. Enfin, elles peuvent également travailler en partenariat avec les syndicats et d'autres partenaires naturels pour mettre en place les solutions pertinentes, tout particulièrement la formation professionnelle pour les enfants qui travaillent, et pour sensibiliser le public aux effets négatifs du travail des enfants et promouvoir les droits des enfants.»

«...plus de 70 pour cent des enfants qui travaillent sont employés dans l'agriculture et les mines. Ces deux secteurs devraient donc devenir le thème central de la lutte contre le travail des enfants à l'avenir.»

– M. Ashraf W. Tabani, employeur, Pakistan, parlant au nom du groupe des employeurs à la Conférence internationale du Travail, le 9 juin 2006.

«Il s'agit de l'éventail de mesures le plus profond, le plus définitif et le plus ciblé que la communauté internationale ait adopté jusqu'ici avec l'aide de ses partenaires sociaux.»

– M. J.W.B. Botha, *délégué des employeurs, Afrique du Sud; vice-président employeur de la Commission du travail des enfants, s'adressant à la Conférence internationale du Travail de 1999, au sujet de l'adoption de la convention (n°182) sur les pires formes de travail des enfants.*

Tenir nos promesses

«La convention n°182 est un parfait exemple du tripartisme et du mandat de l'OIT. Il est vrai que nous avons dû rappeler régulièrement que cette convention ne remplaçait pas, mais complétait la convention (n°138) sur l'âge minimum – le recentrage du débat a aussi permis d'augmenter considérablement le nombre des ratifications de cette dernière. Aujourd'hui, l'approche holistique – les deux conventions ensemble, indissociablement liées à l'éducation de base universelle et également intégrées aux droits fondamentaux sous-tendants le travail décent – suscite un consensus croissant.»

«M. Leroy Trotman, porte-parole des travailleurs en 1998-99, aujourd'hui président du groupe des travailleurs, avait affirmé à l'époque que les syndicats ne devaient pas en rester là, considérant qu'avec l'adoption de la convention tout le travail était fait. Au contraire, chacun avait désormais de nouvelles responsabilités. De fait, les fédérations syndicales internationales n'ont jamais été aussi claires: nous devons promouvoir l'application des conventions et faire ce que nous seuls savons faire, à savoir nous organiser davantage dans les secteurs où le travail des enfants persiste.»

«La directrice de l'IPEC, Mme Michele Jankanish, et moi-même avons évoqué récemment quelques souvenirs d'une décennie de coopération ponctuée par: l'élaboration de la convention n°182; la promotion de sa ratification et de son application; la Marche mondiale contre le travail des enfants – la plus grande alliance entre syndicats/ONG jamais réalisée dans le monde, avec l'entrée à Genève en 1998 de centaines d'enfants demandant à ce que l'élimination des pires formes de travail des enfants devienne une priorité absolue. Tim Noonan (Confédération internationale des syndicats libres), Ros Noonan (Internationale de l'éducation) et moi-même représentions alors les travailleurs à la commission chargée de rédiger la convention. Aujourd'hui, je suis, ici, notre porte-parole à l'IPEC et le représentant de la Confédération syndicale internationale (CSI) auprès du Conseil de la marche mondiale. Michele et moi-même sommes tombés d'accord sur le fait qu'aucune de nos réussites professionnelles n'égale ce à quoi nous sommes parvenus avec cette convention n°182 – un sentiment sans aucun doute partagé par beaucoup de fonctionnaires de l'OIT et de délégués tripartites engagés.»

«Bien que nous soyons fiers de ce qui a été accompli, nous avons encore un long chemin à parcourir pour atteindre notre objectif: chaque enfant doit être à l'école, et tous les adultes doivent avoir un travail décent. Dans la négociation de la réforme des Nations Unies à laquelle nous participons, nous gardons présent à l'esprit que cette victoire nous la devons au dialogue social tripartite. Et nous ne devons jamais oublier non plus ce que les enfants attendent de nous: que nous tenions nos promesses.»

– M. Simon Steyne, *porte-parole du groupe des travailleurs au Conseil d'administration du BIT, Comité directeur international de l'IPEC; représentant de la Confédération syndicale internationale (CIS) au Conseil de la marche mondiale; responsable des affaires internationales au Congrès des syndicats du Royaume-Uni, déclaration écrite, novembre 2007.*

Accélérer nos efforts: Un impératif moral

GENÈVE – Tandis que l'OIT s'apprête à fêter son 90e anniversaire, cela fera bientôt dix ans que la convention (n°182) sur les pires formes de travail des enfants a été adoptée. Le travail des enfants a toujours figuré parmi les principales préoccupations de l'OIT, mais ce n'est que depuis environ une quinzaine d'années qu'il fait l'objet d'une campagne parmi les plus importantes et les plus réussies de l'Organisation. Pour en savoir un peu plus sur la vision que l'IPEC a de l'avenir, le magazine Travail a rencontré sa directrice, Michele Jankanish, l'une des principales personnes responsables du déploiement de la convention n°182.

On dit que les pires formes de travail des enfants seront éliminées d'ici dix ans. Pensez-vous que ces prévisions soient réalistes?

Michele Jankanish: Tout d'abord, nous devons accélérer nos efforts autant que nous le pouvons. Il s'agit là d'un impératif moral. Si l'on se met à y penser, 2016 est un horizon bien lointain et difficile à supporter pour les millions d'enfants qui risquent leur vie et n'ont pas la chance de suivre des études qui leur permettraient, à eux et à leur famille, d'avoir des perspectives d'avenir décentes.

Lorsque la Conférence internationale du Travail a adopté la convention n°182 en 1999, elle a exprimé à quel point l'exploitation des enfants dans les pires formes de travail était insoutenable. Cela exigeait que soient prises immédiatement des mesures d'urgence pour y mettre un terme. Se fixer un objectif permet de rester centré sur le caractère urgent de cet engagement.

Le «réalisme» est bien sûr relatif. Les objectifs les plus ambitieux ont démontré être tout à fait réalisables lorsqu'ils étaient poursuivis avec détermination. Inversement, les objectifs les plus modestes ne sont pas réalistes s'ils ne sont pas pris au sérieux. En définitive, il s'agit de savoir s'il existe une volonté politique d'atteindre l'objectif et cela dépend de l'intensité de l'effort consenti.

De plus, les tendances que nous avons identifiées dans le Rapport global de 2006 rendent optimiste quant à l'objectif fixé pour 2016. Bien évidemment, cela dépend de nombreux facteurs et, pour certaines régions, il sera plus difficile à atteindre. Il faut adopter une stratégie spécifique à chaque région qui prenne en compte les défis propres à chacune d'entre elles. Ainsi, l'Afrique subsaharienne fait l'objet d'une approche particulière en raison de la lenteur des progrès enregistrés, de l'impact du VIH/Sida et des conflits dont sortent de nombreux pays.

Pour atteindre notre objectif, nous comptons également sur le fait que les connaissances et les outils nécessaires seront disponibles. Pour ce qui est des ressources requises, les études de l'OIT ont montré que l'élimination du travail des enfants constitue un investissement extrêmement rentable, où les bénéfices escomptés sont sans commune mesure avec les coûts induits. La majeure partie des coûts doit permettre d'améliorer l'accès à l'éducation, ce à quoi la communauté internationale s'est déjà engagée lors du Forum mondial sur l'éducation qui s'est tenu à Dakar en 2000. En comparaison, le reste des ressources nécessaires pour parvenir à l'objectif d'éradication totale des pires formes de travail des enfants d'ici à 2016 est très modeste. D'ailleurs, l'article 8 de la convention n°182 dispose que les pays ayant ratifié ladite convention devront s'entraider. Il n'y a désormais plus aucune raison valable pour les atermoiements, s'il n'y en a jamais eu. On peut y arriver; alors il faut y arriver.

Comment parvenir à une ratification universelle de la convention n°182, ce qui serait une première dans l'histoire de l'OIT; et qu'est-ce que cela nous indique sur la perception internationale de cette question?

Michele Jankanish: Oslo a permis d'éveiller l'attention et de susciter l'engagement de la communauté internationale, conduisant, peu après, à l'adoption de la convention (n°182) sur les pires formes de travail des enfants. L'enthousiasme a continué de croître au fur et à mesure que les pays ratifiaient l'un après l'autre la convention à un rythme très rapide. Nous avons obtenu 165 ratifications, mais il nous reste à parcourir un dernier bout de chemin difficile. Le Conseil d'administration n'a pas hésité, depuis l'adoption de la convention n°182, à nous encourager dans la voie de la ratification universelle. Nous demandons aux mandants de l'OIT de poursuivre leur travail de sensibilisation et de nous apporter leur soutien dans notre démarche vers la ratification universelle.

Il est clair, d'après la convention, que tous ceux qui l'ont ratifiée ne se préoccupent pas uniquement de protéger leurs propres enfants vis-à-vis des pires formes de travail, mais de ce qu'aucun enfant d'aucun pays, quel que soit le niveau de développement, ne doit être soumis à ce fléau. Cela dit, face à une réalité faite de pauvreté, d'exclusion et de discriminations extrêmes et persistantes, et caractérisée par l'absence d'accès à une éducation de qualité, il était clair que les seules déclarations d'intention ne suffisaient pas. Il fallait aider les pays pour éviter que le manque d'actions appropriées, de ressources et de volonté politique ne porte préjudice aux enfants.

L'article 8 exprime de façon concrète cette solidarité internationale qui veut que les Etats Membres s'engagent à s'aider les uns les autres pour éradiquer le travail des enfants – notamment ses pires formes. La solidarité peut être: l'aide au développement économique et social, la mise en place de programmes d'élimination de la pauvreté, des actions en faveur d'une éducation universelle, la mobilisation des ressources, des interventions ciblées et une assistance technique et juridique mutuelle.

On peut citer de nombreuses réussites de l'OIT en termes de ratification ou autres. Pensez-vous, toutefois, que son travail ait permis une évolution des attitudes et des mentalités propices à l'abolition du travail des enfants?

Michele Jankanish: Nous avons accompli de très importants progrès. Heureusement, nous avons réussi à dépasser le stade où tout cela n'était pas pris au sérieux, faisait sourire et était minimisé. Aujourd'hui, et je m'en réjouis, de telles attitudes ont fait place à une vision du monde plus ouverte et engagée. Il reste toutefois encore des poches d'ignorance. On ne prend, notamment, pas suffisamment la mesure du coût humain que représentent toutes ces générations d'enfants sacrifiées au travail et conduisant à une sous-utilisation de ressources humaines précieuses. Certains parents, eux-mêmes, ont du mal à apprécier ou distinguer un travail normal pour un enfant (comme donner un coup de main, apprendre, se préparer à aborder l'âge adulte) d'une activité qui nie leurs droits fondamentaux, en particulier le droit de ne pas être exploité.

Les événements qui ont lieu tous les ans à l'occasion de la Journée mondiale contre le travail des enfants témoignent d'une très forte mobilisation dans les communautés du monde entier contre ce fléau, et d'une évolution des coutumes et du regard porté sur cette question. Lorsque je voyage, au fil des histoires que j'entends et de ce que je vois, je constate de mes propres yeux un changement dans la prise de conscience sur cette question et une sensibilisation croissante de l'opinion publique sur la nécessité de lutter contre le travail des enfants. Le travail de terrain mené par l'OIT et d'autres partenaires consiste à «faire la différence» et à permettre, chaque jour, à des enfants de se soustraire au travail et d'accéder à une éducation méritée. Certains enfants, eux-mêmes, me racontent leurs nouveaux rêves, des rêves auxquels ils peuvent croire désormais: autant d'histoires qui vous réconfortent et vous fendent le cœur.

L'engagement officiel vers une évolution des attitudes et des habitudes se traduit également par l'adoption continue de politiques et de législations visant à éliminer le travail des enfants. Il s'agit là d'un aspect essentiel qui garantit la solidité du processus de lutte contre le travail des enfants même si certains y renoncent.