

HALTE AU TRAVAIL FORCÉ

RAPPORT DU DIRECTEUR GÉNÉRAL

HALTE AU TRAVAIL FORCÉ

*Rapport global
en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT
relative aux principes et droits fondamentaux au travail*

CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL

89^e session 2001

ISBN 92-2-211948-7
ISSN 0251-3218

Première édition 2001

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 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. On peut aussi se les procurer directement à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Des catalogues et listes des nouvelles publications peuvent être obtenues gratuitement à la même adresse.

Table des matières

Résumé	vii
Introduction	1
Partie I. Une image globale et dynamique	7
1. Les visages changeants du travail forcé	9
2. Esclavage et enlèvements: le problème persiste	16
3. Participation obligatoire à des travaux publics	19
4. Agriculture et zones rurales isolées: des pratiques de recrutement coercitives	21
5. Les employés de maison et le travail forcé	31
6. La servitude pour dettes et son éradication	33
Définition et politiques	33
Cadre juridique et institutionnel	35
Evaluation numérique	36
Expérience pratique	39
7. Un cas extrême: travail forcé imposé par les militaires	47
8. Travail forcé et traite des êtres humains: le revers de la mondialisation	50
9. Travail pénitentiaire forcé: dilemmes	63
Partie II. Assistance du BIT: expérience acquise	69
1. Introduction	71
2. L'OIT et l'action internationale contre le travail forcé	73
3. Travailleurs ruraux: enseignements à tirer du passé	78
4. Action du BIT au titre de l'assistance et de la coopération technique	82
5. Rôle des partenaires sociaux	93
6. Evaluation de l'efficacité: remarques finales	98

Partie III. Pour un plan d'action contre le travail forcé	101
1. Nécessité d'un plan d'action concerté	103
2. Portée d'un plan d'action de l'OIT contre le travail forcé: considérations générales	104
3. Une responsabilité de l'ensemble de la communauté internationale	106
4. Actions spécifiques à envisager	107
Recherche et analyse thématiques	107
Travail forcé et traite des êtres humains	108
Développement rural	109
Inspection du travail et application de la loi	110
Statistiques	111
Employés de maison	111
Appui des partenaires sociaux aux personnes vulnérables	111
Un programme spécial contre la servitude pour dettes	112
5. Remarques finales	113
Points suggérés pour la discussion	115
Annexes	
1. Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi	119
2. Tableau synoptique du suivi de la Déclaration	123
3. Liste des ratifications et des rapports annuels présentés	124
4. Instruments internationaux pertinents pour l'élimination du travail forcé	130

Résumé

Le travail forcé¹ est universellement condamné. Il n'empêche que, sous ses formes anciennes comme sous ses formes nouvelles, depuis l'esclavage et la servitude pour dettes jusqu'à la traite des êtres humains, il demeure l'un des problèmes les plus complexes auxquels se heurtent les collectivités locales, les Etats, les organisations d'employeurs et de travailleurs et la communauté internationale. Vu la complexité du phénomène, seules des solutions multidimensionnelles permettront de venir à bout de cette pratique qui est la négation même de la liberté.

Halte au travail forcé est le deuxième rapport global établi en vertu du suivi, à caractère promotionnel, de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, adoptée par la Conférence internationale du Travail en 1998. Ce rapport examine en détail les multiples formes que prend aujourd'hui le travail forcé et les approches adoptées face à ce phénomène, en vue de mobiliser les efforts nécessaires à son élimination. Il propose en conclusion, pour examen et approbation par les mandants de l'OIT, un programme d'action concret qui vise à combattre cette abominable pratique sous ses multiples facettes.

A partir de l'étude de nombreux faits, la partie I du rapport passe en revue les formes les plus courantes de travail forcé aujourd'hui. L'intérêt de l'opinion mondiale pour ce phénomène s'est accru ces dernières années à la suite des démarches entreprises par la communauté internationale pour amener un pays – le Myanmar – à mettre un terme à cette pratique. La traite de femmes et d'enfants – ensuite forcés de se prostituer, de servir de domestiques ou de travailler dans des ateliers clandestins – a connu une expansion considérable ces dix dernières années. En Amérique du Nord, plusieurs cas d'exploitation éhontée de travailleurs dans des ateliers clandestins, qui se sont soldés par de lourdes condamnations, ont défrayé la chronique et éclairé l'opinion publique. Par ailleurs, des millions de personnes vivent et travaillent en situation de servitude pour dettes dans beaucoup de pays d'Asie du Sud, d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud.

Halte au travail forcé fait l'historique de l'action menée par la communauté internationale depuis les années vingt pour combattre le travail forcé.

¹ Comme l'explique le rapport, cette expression a, en droit, un sens bien déterminé, même si on l'utilise parfois, ou une expression telle qu'«esclavage moderne», pour désigner un travail mal payé, dangereux, etc., qui confine à l'exploitation.

Dès 1930, l'OIT, comme suite aux travaux que la Société des Nations lui avait demandé d'entreprendre, adopte la convention (n° 29) sur le travail forcé. Dans les années cinquante, ce sont surtout le travail forcé auquel sont condamnés les opposants politiques ainsi que les vestiges du féodalisme agraire qui retiennent l'attention, ce qui conduit les Nations Unies à adopter une nouvelle convention sur l'esclavage en 1956 et l'OIT la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé en 1957. Bien qu'universellement condamné par ces instruments ainsi que par d'autres, le travail forcé persiste.

Le rapport présente, pour chaque catégorie de travail forcé, des informations sur les différents facteurs qui entrent en jeu. Dans plusieurs cas, l'action de l'OIT et d'autres organisations internationales a réussi à faire reculer cette pratique, voire à l'éliminer. Le rapport démontre que le travail forcé peut être aboli, si volonté politique il y a, par un effort concerté de la communauté internationale, des divers ministères intéressés, des partenaires sociaux et des organisations non gouvernementales.

Comme l'indique le rapport, l'esclavage subsiste dans une poignée de pays africains. Des cas de recrutement forcé s'observent dans beaucoup de pays d'Amérique latine, dans certaines parties des Caraïbes ainsi qu'ailleurs. Les populations indigènes sont particulièrement touchées par cette pratique. A titre d'illustration, le rapport examine plus en détail la situation de trois pays (Brésil, République dominicaine, Haïti). Il ressort de cet examen que l'action conjointe du BIT, du gouvernement et de la société civile peut aider à combattre le phénomène. En Afrique, une variante de cette pratique, à savoir la participation obligatoire à des travaux collectifs, montre que les gouvernements de certains pays perpétuent les règles de l'ère coloniale.

Le travail forcé, c'est aussi le sort de beaucoup d'employés de maison que la menace, la violence, la confiscation de leurs papiers d'identité ou encore le non-versement de leurs gages empêchent de quitter le domicile de leur employeur. Ces pratiques, qui s'observent dans bien des pays, frappent avant tout les femmes et les enfants et sont souvent étroitement liées à la traite et aux migrations.

La persistance de la servitude pour dettes en Asie du Sud est analysée en profondeur. Un peu partout dans cette sous-région, des millions d'hommes, de femmes et d'enfants sont liés à leur travail par leurs dettes. Cette situation est particulièrement fréquente dans l'agriculture ainsi que dans certaines industries. Le rapport passe en revue les initiatives prises en Inde depuis un quart de siècle pour prendre la mesure du problème et l'éradiquer. Par exemple, un des Etats de ce pays (Andhra Pradesh), en distribuant des moyens de production à des travailleurs en situation de servitude pour dettes et en leur octroyant des prêts, leur a permis d'échapper à leur condition. Malheureusement, l'une des conséquences a été que beaucoup de femmes ont dû assumer une plus grande part du remboursement des dettes et se sont ainsi, à leur tour, trouvées prises au piège. Le rapport soulève à cet égard la question suivante: comment se fait-il que les femmes héritent si facilement des dettes de leur père ou de leur mari alors qu'elles n'héritent pas toujours de leurs terres?

En ce qui concerne le Pakistan, la commission des droits de l'homme de ce pays a dénoncé les terribles abus dont sont victimes les paysans sans terre du Sindh. Les questions qui ont été posées à quelque mille travailleurs ayant échappé à leur condition ont révélé que les trois quarts d'entre eux avaient été victimes de contraintes physiques – certains avaient été enfermés dans des cachots – et que 90 pour cent de leurs enfants étaient astreints au travail. La commission des droits de l'homme a acheté des terres et construit des camps provisoires pour accueillir ces familles.

Dans le sud-ouest du Népal, il existe depuis des décennies un exemple classique de servitude agraire semi-féodale. Des familles entières, dont la plupart appartiennent à un groupe ethnique indigène, sont forcées de travailler pour rembourser leurs dettes. Le gouvernement a récemment légiféré pour abolir cette pratique et il a demandé au BIT de l'aider à l'éliminer.

Le recours au travail forcé par les militaires et d'autres autorités, prétendument à des fins de développement, a conduit la communauté internationale à prendre des mesures spectaculaires dans le cas du Myanmar. Pour la première fois dans l'histoire de l'OIT, ses mandants ont décidé d'utiliser l'article 33 de la Constitution. Cette décision a eu entre autres pour conséquence que les Etats Membres, les organisations d'employeurs et de travailleurs et les organisations internationales ont été invités à réexaminer leurs relations avec ce pays.

Halte au travail forcé examine également la question de la traite des êtres humains, qui prend aujourd'hui des dimensions alarmantes. Il s'agit d'un problème véritablement mondial car rares sont les pays qui ne sont pas pays d'origine, pays de destination ou pays de transit. Certains sont même les trois à la fois. La pratique est ancienne mais ce n'est que récemment que la communauté internationale s'est mise d'accord sur sa définition. Cette définition figure dans un protocole qui complète la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et qui est ouvert à la signature depuis décembre 2000. Elle fait référence aux différentes formes de coercition, y compris le travail forcé, la servitude et les pratiques analogues à l'esclavage. Le rapport fait ressortir le lien entre la traite moderne et les formes modernes de servitude pour dettes.

Les recherches consacrées à la traite des êtres humains ont surtout porté sur le commerce du sexe et c'est aussi ce qui a le plus frappé l'opinion. La prostitution est parfois volontaire mais le plus souvent forcée – c'est toujours le cas quand il s'agit de mineurs. Les enquêtes ont révélé l'étendue des filières régionales et internationales qui alimentent cette industrie. A côté de la criminalité organisée, on trouve parfois des réseaux familiaux ou communautaires. En Afrique occidentale, les enfants victimes de la traite sont généralement placés comme domestiques (filles) ou dans l'agriculture (garçons). Ils sont parfois aussi forcés de prendre les armes dans les pays déchirés par un conflit.

En Europe, la traite des êtres humains s'est énormément développée depuis le démantèlement de l'ex-Union soviétique. Il est difficile de distinguer statistiquement immigration illégale et traite internationale mais on constate que les hommes et femmes d'Europe de l'Est et des Balkans constituent, sur ce continent, la vaste majorité des migrants. Le rapport propose que plus de recherches soient consacrées aux conditions du marché du travail qui favorisent ce phénomène et aux moyens de le combattre.

En écho à Interpol, le rapport soulève la question suivante : comment se fait-il que la traite des êtres humains soit moins sévèrement punie que le trafic de drogue? Il est préoccupant de constater que peu de personnes ou d'organisations, que l'on se place du côté de la demande ou du côté de l'offre, sont effectivement sanctionnées. Des programmes de protection des témoins et d'autres mesures analogues sont nécessaires pour aider les victimes.

Le travail pénitentiaire pose de sérieux dilemmes aux mandants de l'OIT. Deux situations très différentes sont examinées dans le rapport: le travail effectué en prison pour des entreprises privées et le travail carcéral imposé par l'Etat pour sanctionner des actes jugés anti-sociaux. Le premier se développe rapidement, car la privatisation gagne partout du terrain, tandis que le second recule

car de moins en moins de régimes recourent à cette pratique pour sanctionner l'expression d'opinions politiques. En tout cas, ces deux formes de travail sont vivement critiquées.

La partie II du rapport analyse les efforts faits par l'OIT et d'autres organisations internationales pour prévenir et éliminer les différentes formes de travail forcé et pour aider à la réinsertion des victimes. Certains succès ont été enregistrés par l'OIT dans le cadre des activités de ses organes de contrôle ou de la coopération technique (souvent avec le concours d'autres organisations) ainsi que par d'autres organisations. Le rapport conclut que, sans une approche holistique permettant à plusieurs organisations de conjuguer leurs forces, la communauté internationale ne viendra jamais à bout du problème.

Parmi les différentes formes de travail forcé, c'est peut-être la traite des êtres humains qui, récemment, a le plus retenu l'attention des organisations internationales et des gouvernements. Comme il est capital de faire appliquer la loi, le Centre pour la prévention internationale du crime et l'Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice ont mis sur pied un programme global contre la traite des êtres humains. Depuis 1996, l'Organisation internationale pour les migrations met en œuvre, dans la sous-région du Mékong, avec le BIT, un programme qui vise notamment à faciliter le retour et la réinsertion des femmes et enfants victimes de la traite.

En ce qui concerne l'OIT, c'est le Programme pour l'abolition du travail des enfants (IPEC) qui a combattu le plus activement la servitude pour dettes et la traite des enfants. Soit de concert avec d'autres organisations internationales, soit seul, l'IPEC coopère étroitement avec les gouvernements, les syndicats, les organisations d'employeurs et les ONG pour sensibiliser les intéressés, mettre un terme à l'exploitation des enfants et favoriser leur réinsertion. Le rapport décrit les mesures prises contre la traite des enfants en Afrique et en Asie. Par exemple, dans la région du delta du Mékong, un grand programme a été lancé pour venir en aide aux femmes et aux enfants. Il faut s'attacher à rendre les femmes plus autonomes – par l'éducation, la formation, le crédit, etc. – car leur participation est capitale dans toute stratégie de lutte contre la traite des enfants.

Le microfinancement et le microcrédit peuvent beaucoup aider à rompre le cycle de la pauvreté et de la servitude pour dettes. L'Unité des finances sociales, outre qu'elle coopère au Népal à un projet associant l'IPEC (Programme international pour l'abolition du travail des enfants) et le Programme focal pour la promotion de la Déclaration, teste une approche novatrice dans toute l'Asie du Sud. Par des activités de recherche et de sensibilisation et par l'apport de capitaux d'amorçage, elle encourage les institutions de microfinancement à concevoir, mettre à l'essai et offrir des produits d'épargne et de crédit spécialement conçus pour les familles qui risquent d'être victimes de la servitude pour dettes. Vu la complexité du problème, elle organise aussi un appui à diverses autres activités (éducation, soins de santé primaires, activités génératrices de revenus).

Les mécanismes de contrôle de l'application des conventions, qui ont un rôle tout à fait différent de celui du suivi de la Déclaration, ont souvent identifié des obstacles à l'application des conventions relatives au travail forcé par les Etats Membres. Une assistance technique a été fournie aux pays pour les aider à surmonter ces obstacles. Il n'y a pas lieu, dans le présent rapport, de revenir sur les conclusions des organes de contrôle mais il est utile de rappeler qu'ils ont réussi à mettre au jour certains problèmes et aidé à les régler. Le BIT, par exemple, réexamine régulièrement les projets de travaux publics afin d'être sûr qu'aucun travailleur n'est forcé d'y participer. Son avis

a été sollicité par les institutions financières internationales qui tiennent, elles aussi, à éviter tout travail forcé dans les programmes qu'elles financent.

Les organisations de travailleurs et d'employeurs, ainsi que certaines entreprises, ont pris un certain nombre de mesures concrètes. Par exemple, le Pacte global, qui institue un partenariat entre le monde des affaires et les Nations Unies – offre des sources d'information sur la manière de gérer une entreprise commerciale ou agricole de façon à exclure tout risque de servitude pour dettes. Les syndicats, outre qu'ils saisissent les organes de contrôle des problèmes qu'ils rencontrent, appellent l'attention sur le travail forcé par leurs activités de recherche et de sensibilisation ainsi que dans le cadre de leur politique de recrutement.

La partie II sert de base à une évaluation de l'efficacité de l'assistance du BIT. Quelques succès sont à noter, notamment dans le secteur rural, mais des efforts mieux concertés seront nécessaires pour venir à bout des diverses formes de travail forcé. La partie III examine quels pourraient être ces efforts et comment ils pourraient être entrepris.

Enfin, le rapport soulève une série de questions qu'il est suggéré à la Conférence d'examiner. Les annexes contiennent le texte de la Déclaration, un tableau synoptique illustrant les différentes étapes du suivi, des renseignements sur la ratification des conventions et les rapports annuels concernant le travail forcé, et des informations sur d'autres instruments internationaux pertinents.

Ce premier rapport global sur le travail forcé lance un appel pour que des efforts accrus soient entrepris en vue de mieux comprendre et de combattre plus résolument, sous toutes ses formes, cette abominable pratique qui est la négation même de la liberté.

Introduction

1. Le travail forcé – un vestige du passé? Hélas non. Bien qu'universellement condamné, le travail forcé persiste, non seulement sous ses formes anciennes mais aussi sous de nouvelles formes, tout aussi hideuses. Les formes traditionnelles de travail forcé, comme l'esclavage pur et simple ou la servitude pour dettes, perdurent dans certaines contrées, et ces pratiques du passé continuent de nous hanter. Et, dans des contextes économiques nouveaux, on voit aujourd'hui apparaître, un peu partout, de nouvelles formes de travail forcé, associées par exemple à la traite des êtres humains.

**Formes anciennes,
formes nouvelles**

2. La sujétion d'une personne à une autre est l'antithèse du travail décent. Quel que soit l'aspect sous lequel il se présente, le travail forcé se caractérise toujours par la coercition et la négation de la liberté. C'est pourquoi la *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi*, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 86^e session, en 1998, pose pour principe l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire¹. Deux grandes questions seront abordées dans ce rapport: quelles sont les principales manifestations du travail forcé aujourd'hui? Que peut faire l'OIT, en coopération avec ses mandants et les institutions partenaires, pour éliminer le travail forcé et prévenir cette pratique?

**L'antithèse du travail
décent**

3. Par l'adoption de la *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi*, la communauté internationale a réaffirmé sa volonté que le travail forcé ne soit plus qu'un sinistre souvenir. Aux termes de cette déclaration, les Etats Membres ont l'obligation de «respecter, promouvoir et réaliser» un ensemble de principes fondamentaux qui se renforcent mutuellement, dont l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire². La Déclaration exige de l'OIT qu'elle appuie les efforts que font les pays dans ce domaine et qu'elle mobilise l'assistance d'autres institutions, en renforçant sa

**L'opportunité
de la Déclaration
de l'OIT**

¹ Dans le présent rapport, nous utiliserons souvent l'expression travail forcé pour désigner à la fois le travail forcé et le travail obligatoire.

² Les trois autres catégories de droits et principes visées par la Déclaration sont la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective, l'abolition effective du travail des enfants et l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession. Chaque catégorie fait l'objet d'un rapport global tous les quatre ans. Le premier rapport global a été publié en 2000 (*Votre voix au travail*, rapport du Directeur général à la Conférence internationale du Travail, 88^e session, 2000, rapport 1(B)).

propre capacité de répondre aux demandes des Etats Membres qui veulent aller de l'avant.

4. L'élimination du travail forcé est un objectif à la réalisation duquel la Déclaration, de par son caractère promotionnel, peut beaucoup concourir. Encore faut-il commencer par mieux cerner le problème et comprendre pourquoi il est si difficile d'en venir à bout. Première «image globale et dynamique»³ du phénomène, le présent rapport soulèvera peut-être autant de questions qu'il en résoudra mais, en mettant au jour les grandes caractéristiques du travail forcé, il servira de base à l'acquisition de connaissances sur lesquelles fonder une action. Là où la coopération technique peut répondre aux besoins des gouvernements qui ont la volonté de s'attaquer au problème, le rapport suggère des approches globales prometteuses qui pourraient permettre d'affranchir le monde d'une pratique qui, outre qu'elle est une atteinte aux droits de l'homme, freine le développement.

A la recherche d'enseignements

5. Les aspects juridiques du travail forcé ont souvent été étudiés par les organes de contrôle de l'OIT, notamment dans le cadre des études d'ensemble – il y en a eu trois – et des rapports de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations ainsi que lors de l'examen, durant la Conférence, des réclamations et des plaintes présentées en vertu des articles 24 et 26 de la Constitution. Le présent rapport ne saurait épuiser un sujet aussi complexe et multiforme, d'autant que l'on manque de données statistiques et d'analyses socio-économiques. Il s'appuie sur les enseignements que l'on peut tirer des travaux du BIT et d'autres organisations internationales. Il s'interroge sur les raisons pour lesquelles, compte tenu de l'évolution économique et démographique actuelle, de nouvelles formes de travail forcé font aujourd'hui leur apparition, de même qu'il s'interroge sur les raisons de la persistance des formes anciennes de travail forcé. Il s'attache aussi à tirer des enseignements d'initiatives récentes en vue de jeter les bases d'un futur plan d'action à mettre en œuvre dans le cadre de la coopération technique.

Les divers visages du travail forcé aujourd'hui

6. Après une récapitulation des grandes étapes qui ont conduit à l'interdiction du travail forcé, le rapport examine les principales formes qu'il prend aujourd'hui:

- esclavage et enlèvements;
- participation obligatoire à des travaux publics;
- travail forcé dans l'agriculture et recrutement forcé dans les zones rurales éloignées;
- employés de maison en situation de travail forcé;
- servitude pour dettes;
- travail forcé imposé par les militaires;
- travail forcé lié à la traite des êtres humains,
- travaux pénitentiaires effectués dans certaines conditions et rééducation par le travail.

Quelle que soit la forme du travail forcé, on observe que certaines catégories sont particulièrement vulnérables, notamment les femmes, les minorités ethniques ou raciales, les immigrés, les enfants et, surtout, les pauvres. Des conflits armés viennent parfois aggraver les choses. Certaines formes de travail forcé se prêtent sans doute mieux que d'autres à une action de l'OIT dans le cadre de la coopération technique, d'où la nécessité d'une action complémentaire d'un

³ Le rapport global que le Directeur général doit présenter chaque année au titre du suivi de la Déclaration doit donner une «image globale et dynamique» de la situation et aider à évaluer l'efficacité de l'assistance et de la coopération technique offertes par l'OIT. Il doit permettre au Conseil d'administration de définir les priorités de la coopération technique et d'établir des plans d'action pour la période quadriennale suivante.

large éventail d'institutions et d'acteurs pour corriger les politiques qui rendent possible le travail forcé.

7. Le droit international interdit catégoriquement l'esclavage et les pratiques qui s'y apparentent, dont le travail forcé, et n'admet aucune dérogation⁴. Les États ont légiféré et lancé des programmes pour combattre ces pratiques mais, souvent, celles-ci continuent, dans l'illégalité, et leur persistance est parfois niée. Il faut donc agir sur deux fronts. Premièrement, il faut prendre mieux conscience des facteurs économiques, politiques et sociaux qui peuvent permettre d'extirper les formes traditionnelles de travail forcé et d'étouffer les nouvelles dans l'œuf. Les réformes législatives que l'OIT s'est attachée à promouvoir avec succès sont un bon point de départ mais les efforts ne sauraient s'arrêter là.

**Interdiction,
dissimulation,
impunité**

8. Il faut, deuxièmement, combattre l'impunité qui s'attache trop souvent à la pratique du travail forcé. Certains faits nouveaux intervenus au niveau international pourraient être d'une grande aide sur ce plan. L'un de ces faits nouveaux est que, dans la sphère du développement, on attache désormais beaucoup d'importance à une bonne gouvernance. Or une application plus rigoureuse des lois qui interdisent le travail forcé fait naturellement partie des mesures à adopter en vue d'une meilleure gouvernance. La convention n° 29 dispose que les États qui la ratifient doivent s'assurer que les sanctions prévues par la loi sont réellement efficaces et strictement appliquées.

9. En outre, la mise en œuvre, par des initiatives concrètes dans les pays, d'une approche du développement fondée sur les droits pourrait beaucoup aider à combattre le travail forcé qui est à la fois une atteinte aux droits de l'homme et une entrave au développement⁵. Cette approche proscriit les politiques, projets ou activités de développement qui violent les droits, au profit de stratégies de développement qui respectent des principes tels que l'élimination du travail forcé, l'idée étant que, lorsque le développement humain et le respect des droits de l'homme vont de pair, ils se renforcent mutuellement.

10. Enfin, des instruments récemment adoptés en droit pénal international devraient puissamment aider à combattre le travail forcé lorsqu'il prend certaines formes. Les cas extrêmes de travail forcé, s'ils sont considérés comme des crimes contre l'humanité ou des crimes de guerre, pourraient relever de la Cour pénale internationale lorsque l'instrument instituant ce nouvel organe sera entré en vigueur⁶. Par l'adoption du Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, la communauté internationale a aussi réaffirmé sa volonté de combattre des phénomènes qui peuvent déboucher sur du travail forcé⁷.

11. Améliorer la situation socio-économique afin d'éliminer les conditions qui favorisent le travail forcé; identifier et punir les coupables; aider les victimes à

**Une action
sans précédent de l'OIT**

⁴ Barcelona Traction Light and Power Co. Ltd. (deuxième phase) (Belgique contre Espagne), 1970, rapports de la Cour internationale de justice, 3, 32 et 304 (5 février) (Ammon, avis séparé); voir aussi Convention de Vienne sur le droit des traités (1969), art. 53.

⁵ La Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme (Nations Unies) a présenté une description détaillée de cette approche au Groupe de travail du Conseil d'administration du BIT sur la dimension sociale de la mondialisation en novembre 2000.

⁶ L'établissement de ce nouvel organe découle du Statut de Rome, adopté en juillet 1998. Les crimes dont il aura à connaître incluront l'esclavage sexuel et la prostitution forcée et aussi, selon le *Texte final du projet d'éléments des crimes*, adopté en 2000 (doc. PNICC/2000/1/add.2), certains cas de travail forcé.

⁷ La Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, le protocole susmentionné et le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer ont été adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies le 15 novembre 2000 et ont été ouverts à la signature un mois plus tard.

se réinsérer – voilà une rude tâche. D'autant plus rude quand les individus ou les autorités qui imposent du travail forcé opèrent dans des zones éloignées, quand ils pèsent d'un grand poids politique au niveau local ou national, ou encore quand ils sont de mêche avec le crime organisé. Ce n'est que tout récemment que l'on s'est aperçu que le travail forcé pouvait prendre aujourd'hui encore des formes extrêmement graves quand, fait sans précédent, l'OIT a décidé d'avoir recours à un article de sa Constitution – l'article 33 – pour demander à ses mandants et aux autres organisations internationales d'agir contre un pays (le Myanmar) où le recours au travail forcé, sous l'égide de l'Etat, est systématique et généralisé⁸.

Le passé hante le présent

12. Si l'on remonte une centaine d'années en arrière, on observe que le travail forcé était alors principalement associé au régime colonial et aux vestiges de la servitude. Puis est venu le temps des camps de concentration, des camps de travail et autres formes de travail forcé qui ont endeuillé le milieu du XX^e siècle et qui hantent aujourd'hui encore nos mémoires chaque fois, par exemple, que des réparations sont demandées à une entreprise ou à un pays. La consolidation de la démocratie, l'ouverture des économies et la volonté réaffirmée de combattre la pauvreté et la criminalité transnationale permettent d'espérer que le travail forcé ne sera plus un jour qu'un mauvais souvenir.

Nouvelles formes de servitude

13. Et pourtant certaines formes de travail forcé restent tenaces. Tel est le cas, par exemple, de la servitude pour dettes. Cette pratique apparentée à l'esclavage pur et simple, autrefois surtout courante en milieu rural, là où les paysans ne pouvaient compter que sur les grands propriétaires fonciers quand ils avaient besoin d'argent, s'étend désormais à d'autres sphères aussi. La situation à laquelle sont acculés certains immigrés, certains travailleurs des zones de colonisation économique ou encore certains employés de maison au service de citadins peut ainsi être qualifiée de servitude, même si cette servitude n'est pas forcément une servitude à vie et peut se limiter à une période relativement courte. En tout cas, il s'agit toujours d'une forme extrême d'exploitation.

14. Bizarrement, il semble subsister parmi les mandants de l'OIT une certaine incertitude sur la question de savoir si certaines pratiques relèvent bel et bien du travail forcé⁹. C'est pourquoi nous passerons en revue dans ce rapport les éléments de base d'une définition du travail forcé, avant d'analyser les moyens de promouvoir son élimination. Il faudra étudier plus à fond les facteurs sociologiques, culturels et économiques qui favorisent le travail forcé, ou, au contraire, lui font obstacle, en tenant compte aussi des différences qui peuvent exister à cet égard entre hommes et femmes.

Une responsabilité commune

15. L'élimination du travail forcé relève au premier chef de l'OIT mais exige aussi une action concertée de l'ensemble de la communauté internationale. L'OIT peut et doit prendre l'initiative dans certains domaines, comme elle a su le faire par le passé. Mais, qu'il s'agisse d'affiner l'image globale et dynamique du travail forcé ou d'élaborer des plans d'action pour le combattre, il importe

⁸ Voir document GB.279/6/1 (279^e session du Conseil d'administration, novembre 2000) ainsi que les *Comptes rendus provisoires* n^{os} 4, 6-4 et 8 de la 88^e session de la Conférence internationale du Travail (juin 2000) et les documents qui y sont cités.

⁹ C'est ce qui ressort des premiers rapports annuels présentés au titre du suivi de la Déclaration de l'OIT. Dans leur introduction, les experts-conseillers font remarquer qu'il existe une confusion dans certains pays quant à la définition du travail forcé ou obligatoire et indiquent qu'un effort de sensibilisation serait nécessaire à cet égard. Voir *Examen des rapports annuels en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, Partie I, Introduction par les Experts-conseillers sur la Déclaration de l'OIT à la compilation des rapports annuels*, doc. GB.277/3/1 (mars 2000) (notamment paragr. 91-92). Les compilations des rapports annuels et les introductions des experts-conseillers peuvent être consultées sur le site www.ilo.org/public/french/standards/decl.

de savoir comment d'autres institutions internationales envisagent le problème dans les domaines de leur ressort.

16. Nous avons déjà mentionné le manque de statistiques. Combien de personnes sont-elles aujourd'hui assujetties à un travail forcé? Où vivent-elles? Qui sont-elles? Dans quelle mesure le problème varie-t-il selon qu'il s'agit d'hommes ou de femmes, de garçons ou de filles, de jeunes, de travailleurs immigrés, de tel ou tel groupe, par exemple racial? Quel est le profil de ceux qui bénéficient directement du travail forcé? Ces questions abondent dans ce rapport mais, à ce stade, il est impossible de chiffrer précisément l'ampleur du phénomène à l'échelon mondial. De même, il est impossible de ranger les victimes dans différentes catégories en vue d'une action ciblée. Pourquoi en est-il ainsi? Parce que le travail forcé est de plus en plus lié à une économie parallèle, illégale, dissimulée, qui échappe en grande partie aux statistiques. Celles dont on dispose ne sont pas suffisamment ventilées pour que l'on ait prise sur le problème. Dans son dernier *Rapport mondial sur le développement humain*, le PNUD identifie sept libertés qu'il considère comme des critères du développement humain, mais les indicateurs statistiques utilisés dans ce rapport n'incluent pas le travail forcé ou obligatoire¹⁰. Il est urgent de consacrer plus d'attention et de recherches aux formes contemporaines de travail forcé afin d'établir des indicateurs plus précis, ventilés par sexe, qui permettront d'affiner l'analyse et de définir des politiques efficaces¹¹.

Un cruel manque de données

17. Dans les futurs rapports globaux sur le travail forcé, il sera peut-être possible d'examiner plus à fond les liens entre travail forcé, croissance, pauvreté et inégalités. A première vue, tout porte à croire que le travail forcé a des effets pervers sur le marché du travail, qu'il nuit à la formation du capital humain et qu'il alimente le cycle de la pauvreté. Toutefois, sa persistance dans certaines circonstances exige que l'on analyse plus à fond ces liens de causalité et leurs effets sur les particuliers et les collectivités. Il est sûr que la diminution du nombre d'emplois de qualité et l'expansion d'une économie informelle souterraine facilitent le travail forcé. Il faudrait aussi étudier plus en détail les synergies négatives entre le travail forcé, le travail des enfants, la discrimination et l'absence de liberté d'association. Il faut espérer que ce premier rapport stimulera les recherches dans tous ces domaines.

Perspectives

18. Même en l'absence de données statistiques détaillées et d'analyses socio-économiques approfondies, il y a suffisamment d'éléments qui montrent quand un problème est grave. Au fil des années, les travaux du BIT ont contribué à démontrer la gravité du travail forcé. Heureusement, les réformes sociales et les progrès de la législation, notamment l'amélioration des droits fonciers, des droits des travailleurs et des droits civils, ont permis de venir à bout de certaines formes traditionnelles de travail forcé. Il faut étudier les facteurs qui ont contribué à ce succès. Dans l'esprit promotionnel du suivi de la Déclaration de l'OIT, le présent rapport est l'occasion de lancer un appel solennel à une intensification immédiate de l'action internationale et nationale en vue d'aider tous les pays à mettre définitivement un terme au travail forcé.

Aux grands maux les grands remèdes

¹⁰ PNUD: *Rapport mondial sur le développement humain. Droits de l'homme et développement humain* (Paris, De Boeck, 2000).

¹¹ Les travaux de l'Institut international d'études sociales, du Groupe consultatif sur les statistiques et du Programme focal sur la sécurité socio-économique devraient être très utiles à cet égard.

PARTIE I. UNE IMAGE GLOBALE ET DYNAMIQUE

1. Les visages changeants du travail forcé

Précision terminologique

19. Il faut user avec discernement de l'expression «travail forcé». Les médias l'utilisent parfois, ou utilisent une expression telle qu'«esclavage moderne», pour désigner des conditions de travail inacceptables ou des salaires de misère¹.

20. Les aspects économiques et extra-économiques des relations de travail qui impliquent une coercition font depuis longtemps l'objet d'un débat mais, en fait, le travail forcé, phénomène économique, est une expression qui a, en droit, un sens précis. Pour respecter, promouvoir et réaliser le principe de l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire, il faut naturellement savoir ce que l'on entend par là. Même si elle doit s'assortir de bien des précisions, l'idée générale est claire. Elle ressort de la définition qui figure dans le premier instrument adopté par l'OIT sur le sujet, à savoir la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930. Cette définition indique que, par «travail forcé ou obligatoire», il faut entendre **tout travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de plein gré**². Le mot «peine» ne vise pas forcément des sanctions pénales; il peut aussi désigner la perte de droits ou d'avantages.

¹Dans son rapport annuel en vertu du suivi de la Déclaration, le gouvernement de l'Inde fait observer que le travail peut être *forcé* non seulement du fait d'une contrainte physique, mais aussi du fait de la faim et de la pauvreté qui obligent un travailleur à accepter un emploi moins bien rémunéré que le salaire minimum légal (*Examen des rapports annuels en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, document GB. 277/3/2, p. 215, mars 2000).

²Article 2 1). Lors de l'adoption de la Déclaration, le Conseiller juridique du BIT a déclaré que, pour déterminer ce qu'il faut entendre par l'expression «toute forme de travail forcé», il est parfaitement légitime de se référer à la définition figurant dans la convention, laquelle exclut certaines situations (*Compte rendu provisoire* n° 20, Conférence internationale du Travail, 86^e session, juin 1998, paragr. 219). Les dérogations prévues dans la convention n° 29 sont les suivantes: «a) tout travail ou service exigé en vertu des lois sur le service militaire obligatoire et affecté à des travaux d'un caractère purement militaire; b) tout travail ou service faisant partie des obligations civiques normales des citoyens d'un pays se gouvernant pleinement lui-même; c) tout travail ou service exigé d'un individu comme conséquence d'une condamnation prononcée par une décision judiciaire, à la condition que ce travail ou service soit exécuté sous la surveillance et le contrôle des autorités publiques et que ledit individu ne soit pas concédé ou mis à la disposition de particuliers, compagnies ou personnes morales privées; d) tout travail ou service exigé dans les cas de force majeure, c'est-à-dire dans les cas de guerre, de sinistres ou menaces de sinistres tels qu'incendies, inondations, famines, tremblements de terre, épidémies et épizooties violentes, invasions d'animaux, d'insectes ou de parasites végétaux nuisibles, et en général toutes circonstances mettant en danger ou risquant de mettre en danger la vie ou les conditions normales d'existence de l'ensemble ou d'une partie de la population; e) les menus travaux de village, c'est-à-dire les travaux exécutés dans l'intérêt direct de la collectivité par les membres de celle-ci, travaux qui, de ce chef, peuvent être considérés comme des obligations civiques normales incombant aux membres de la collectivité, à condition que la population elle-même ou ses représentants directs aient le droit de se prononcer sur le bien-fondé de ces travaux» (art. 2 2)).

Evolution du contexte

21. Si la définition n'a pas changé, en revanche, le contexte dans lequel s'inscrit le travail forcé ou obligatoire n'a cessé d'évoluer. Au risque de trop simplifier, nous essaierons ci-après de montrer quelles ont été les principales préoccupations de la communauté internationale à différents moments de l'histoire et comment, à de nouveaux problèmes, on s'est efforcé de trouver de nouvelles solutions.

Premières conventions sur l'esclavage et le travail forcé

22. A la fin du XIX^e siècle, l'esclavage et la traite des esclaves sont hors la loi partout dans le monde. En 1926, la Société des Nations adopte la convention relative à l'esclavage et, en 1930, c'est au tour de l'OIT d'adopter la convention (n° 29) sur le travail forcé. A l'époque, le débat tourne essentiellement autour du travail forcé ou obligatoire dans les empires coloniaux, lesquels s'étendent sur une grande partie de la planète. C'est un moyen pour l'administration coloniale de se procurer de la main-d'œuvre pour le développement des voies de communication et de l'infrastructure en général ainsi que pour les mines, les plantations, etc.³. Le débat porte sur les mesures de protection à adopter ainsi que sur les moyens d'assurer le plus rapidement possible l'abolition du travail forcé.

23. La convention relative à l'esclavage, adoptée par la Société des Nations, interdit sous toutes ses formes la traite des esclaves, y compris «tout acte de capture, d'acquisition ou de cession d'un individu en vue de le réduire en esclavage»⁴. Les parties contractantes s'y engagent à prendre «des mesures utiles pour éviter que le travail forcé ou obligatoire n'amène des conditions analogues à l'esclavage». A cette époque, la Société des Nations demande à l'OIT d'entreprendre les travaux qui déboucheront finalement sur l'adoption de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930⁵, instrument dont la pertinence a récemment été rappelée⁶. Cette convention exige des Etats Membres qu'ils s'engagent «à supprimer l'emploi du travail forcé ou obligatoire sous toutes ses formes dans le plus bref délai possible».

Deuxièmes conventions sur l'esclavage et le travail forcé

24. De nouvelles normes sont adoptées dans les années cinquante, à une époque où l'ère coloniale touche à sa fin et où l'on s'inquiète du recours au travail forcé pour des raisons politiques. Le recours massif au travail forcé, dans les colonies mais aussi ailleurs, entre les deux guerres et durant la seconde guerre mondiale, entre sûrement pour une part dans ce qui est indiqué dans la Déclaration de Philadelphie (1944), à savoir que «tous les êtres humains ... ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales»⁷. La Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) réaffirme que «nul ne sera tenu en esclavage ni en servitude» et que «toute personne a droit ... au libre choix de son travail»⁸.

3BIT: *Le travail forcé*, conclusions générales sur les rapports relatifs aux conventions et recommandations internationales du travail traitant du travail forcé et de la contrainte au travail, Conférence internationale du Travail, 42^e session, 1962.

4Dans cette convention, l'esclavage est défini comme «l'état ou condition d'un individu sur lequel s'exercent les attributs du droit de propriété ou certains d'entre eux».

5Voir *Le travail forcé*, op. cit., paragr. 19, et N. Valticos: *Droit international du travail* (Paris, Dalloz, 1983).

6Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (A), Conférence internationale du Travail, 89^e session, 2001, paragr. 84-85.

7Paragr. II a). La Déclaration de Philadelphie, adoptée en 1944, figure aujourd'hui en annexe de la Constitution de l'OIT.

8Articles 4 et 23 I).

25. Dans les années cinquante, de nouveaux problèmes occupent le devant de la scène. Pour des raisons politiques ou idéologiques, des millions de personnes ont été envoyées dans des camps de travail. En outre, les réformes agraires dans lesquelles se lancent beaucoup de pays d'Asie et d'Amérique latine sont l'occasion de démanteler les régimes quasi féodaux auxquels sont assujettis les paysans. C'est dans ce contexte que les Nations Unies adoptent en 1956 la Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage, qui demande à tous les Etats parties d'abolir des pratiques telles que la servitude pour dettes⁹ et le servage¹⁰. L'année suivante, l'OIT adopte la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé. Celle-ci demande aux Etats Membres de supprimer le travail forcé en tant que mesure de coercition, de discipline du travail ou de discrimination raciale, social, nationale ou religieuse, en tant que méthode de mobilisation et d'utilisation de la main-d'œuvre à des fins de développement économique et en tant que punition pour avoir participé à des grèves¹¹.

Problèmes nouveaux

26. Dans les années cinquante, soixante et soixante-dix, époque de la guerre froide, le libre choix du travail est bafoué dans les pays communistes ainsi que dans certains Etats, notamment africains, ayant accédé à l'indépendance, par les lois visant à combattre le vagabondage.

27. Cette période est aussi marquée dans les pays en développement par d'importantes réformes sociales, notamment par des réformes agraires et foncières, qui déboucheront souvent sur une amélioration des droits des travailleurs et sur l'institution de certaines prestations sociales. Les réformes agraires, qui visent généralement à morceler les grandes exploitations de type féodal afin d'attribuer des titres de propriété aux paysans, contribueront beaucoup à l'élimination du travail obligatoire, qui était monnaie courante dans les exploitations agricoles traditionnelles d'Amérique latine. Des réformes analogues sont lancées en Asie mais, apparemment, elles ont moins bien réussi à faire disparaître la servitude pour dettes dans certaines parties de ce continent. L'objectif est partout le même: mettre un terme aux systèmes en place, dont certains s'apparentent à la servitude, et y substituer le travail salarié, librement choisi, à la fois pour des raisons humanitaires, par souci d'équité sociale et pour des raisons d'efficacité économique.

28. L'esprit du temps se reflète bien dans la décision prise dans les années soixante de faire du «plein emploi productif et librement choisi» un objectif majeur¹². Le principe de l'interdiction du travail forcé est aussi rappelé dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966). A cette époque, on commence aussi à s'interroger sur la mesure dans laquelle on peut assortir d'obligations les programmes d'emploi et de formation dans les pays en développement comme dans les pays développés.

⁹La servitude pour dettes est définie comme «l'état ou la condition résultant du fait qu'un débiteur s'est engagé à fournir en garantie d'une dette ses services personnels ou ceux de quelqu'un sur lequel il a autorité, si la valeur équitable de ces services n'est pas affectée à la liquidation de la dette ou si la durée de ces services n'est pas limitée ni leur caractère défini» (art. 1).

¹⁰Le servage est défini comme «la condition de quiconque est tenu par la loi, la coutume ou un accord, de vivre et de travailler sur une terre appartenant à une autre personne et de fournir à cette autre personne, contre rémunération ou gratuitement, certains services déterminés, sans pouvoir changer sa condition» (art. 1).

¹¹Voir annexe 4.

¹²Convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964. Cette période est aussi marquée par l'adoption de normes concernant notamment les politiques actives du marché du travail, y compris la mise en valeur des ressources humaines, les politiques sociales en général, les droits des fermiers et métayers et les organisations de travailleurs ruraux.

Egalité entre hommes et femmes et travail des enfants

29. L'attention portée aux disparités entre hommes et femmes a pris une dimension nouvelle dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix. On a commencé à s'intéresser de plus près aux situations dans lesquelles les femmes risquent particulièrement d'être assujetties à un travail forcé (par exemple, travail domestique ou commerce du sexe). Il faudrait aussi analyser les situations dans lesquelles ce sont les hommes qui risquent le plus d'être victimes de cette pratique (par exemple, travaux pénitentiaires).

30. Le mouvement mondial de lutte contre le travail des enfants a mis au jour des pratiques de travail forcé qui ont révolté les consciences, qu'il s'agisse d'enfants employés comme domestiques dans les villes des pays développés ou des pays en développement, ou d'enfants qui doivent travailler comme de véritables esclaves dans les briqueteries pour rembourser les dettes de leurs parents. Ce n'est pas un hasard si la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, cite parmi les pratiques interdites «toutes les formes d'esclavage ou pratiques analogues, telles que la vente et la traite des enfants, la servitude pour dettes et le servage ainsi que le travail forcé ou obligatoire, y compris le recrutement forcé ou obligatoire des enfants en vue de leur utilisation dans des conflits armés»¹³. Cet instrument aidera à dénoncer les nouvelles formes d'exploitation des enfants ainsi que les formes traditionnelles telles que la pratique du «trokosi», désormais bannie¹⁴.

Rôle des institutions financières internationales

31. Au cours de la période récente, les institutions de Bretton Woods ont exercé une très grande influence en préconisant différentes réformes – réformes économiques, réformes du marché du travail, programmes d'ajustement structurel, stratégies de lutte contre la pauvreté, décentralisation de l'Etat, etc. Aucune étude sérieuse n'a encore été consacrée à l'effet des politiques qu'elles ont recommandées sur le travail forcé, de sorte qu'il est impossible de se prononcer à cet égard. Un resserrement de la coopération entre l'OIT et ces institutions pourrait permettre d'examiner de plus près comment l'élimination du travail forcé peut contribuer au développement. Les observations récentes de la Banque mondiale au sujet de la gouvernance et de l'importance de permettre aux pauvres de s'exprimer pourraient aider à faire de l'élimination de toutes les formes de travail forcé une partie intégrante du développement durable. De fait, des institutions du groupe de la Banque mondiale ont, sur les conseils du BIT, émis des directives afin de s'assurer que les entrepreneurs avec lesquelles elles passent contrat ne recourent pas au travail forcé¹⁵. De même, le groupe de la Banque interaméricaine de développement a récemment manifesté son attachement aux normes fondamentales du travail, y compris l'interdiction du travail forcé¹⁶.

Un principe solidement appuyé

32. En tant que norme du droit international qui ne souffre aucune dérogation, l'interdiction de l'esclavage et des pratiques apparentées constitue un principe reconnu par l'ensemble de la

¹³Article 3 a). Les principes et droits découlant de cette convention ainsi que de la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, seront le thème du rapport global qui sera soumis à la session de 2002 de la Conférence internationale du Travail.

¹⁴Le Ghana indique que le Code pénal a été modifié en 1998 afin d'interdire cette pratique qui fait d'une jeune fille la propriété d'un féticheur pour lequel elle doit travailler afin de réparer les fautes commises par l'un des siens (rapport présenté par le gouvernement au titre du suivi de la Déclaration, 2001, document GB. 280/3/2).

¹⁵C'est ce qui a été fait par la Société financière internationale ainsi que par l'Agence multilatérale de garantie des investissements. Voir, par exemple, la déclaration de mars 1998 de la SFI sur www.ifc.org/enviro/childlabor/child.htm.

¹⁶La Société interaméricaine d'investissement ainsi que le Département du secteur privé de la Banque interaméricaine de développement ont adopté une politique à cet effet en 1999.

communauté internationale. Les conventions de l'OIT qui traitent de l'élimination du travail forcé ou obligatoire (conventions n^{os} 29 et 105) sont, parmi les conventions fondamentales, celles qui ont été le plus ratifiées (figure 1.1)¹⁷. Ce consensus devrait permettre de redoubler d'efforts pour éliminer toutes les formes, nouvelles ou anciennes, de travail forcé.

33. La Déclaration de l'OIT vise des principes et des droits et non des dispositions spécifiques des conventions. Nombreux sont les instruments de l'OIT contenant des orientations qui peuvent aider à promouvoir des conditions propices à l'élimination de toutes les formes de travail forcé ou obligatoire. Cela va du libre choix de l'emploi aux bonnes pratiques de recrutement (voir annexe 4).

L'Etat et les autres acteurs

34. Il faut combattre le travail forcé, qu'il soit pratiqué par l'Etat ou par des particuliers. Les deux conventions de l'OIT sur le travail forcé ont été adoptées à une époque où c'était avant tout l'Etat qui était jugé coupable de cette pratique, mais leurs dispositions s'étendaient aussi à d'autres acteurs¹⁸. Maintenant que l'attention de la communauté internationale se porte sur divers aspects du travail forcé, on constate que, le plus souvent, ce n'est pas l'Etat qui a recours à cette pratique, mais des particuliers ou des entreprises qu'il laisse agir en toute impunité, sans les poursuivre, ce qui est tout aussi condamnable car l'Etat se doit de prévenir le travail forcé et de le punir. L'action judiciaire devrait être facilitée par l'évolution récente du droit international. Sur le plan national, les tribunaux jouent un grand rôle en sanctionnant les personnes qui ont recours à du travail forcé et en indemnisant leurs victimes (voir encadré 1.1).

35. Le nombre de personnes que des trafiquants font passer à l'étranger et qui sont ensuite forcées de travailler dans des ateliers clandestins ou comme domestiques, voire de se prostituer¹⁹, a considérablement augmenté. Il s'agit souvent d'une forme de servitude pour dettes, vu que ces immigrés et, parfois, leurs familles sont censés rembourser par leur travail l'argent qui leur a été avancé pour leur transport et pour leur entrée dans le pays. Ce phénomène, dont la communauté internationale s'inquiète depuis déjà un certain temps, a pris aujourd'hui une ampleur sans précédent.

Ruraux et employés de maison: deux catégories à risques

36. Des formes analogues de coercition peuvent s'observer ailleurs, notamment en milieu rural. Les travailleurs auxquels de l'argent a été avancé sont parfois dans l'impossibilité de quitter leur emploi, voire leur lieu de travail. Ces pratiques ne sont pas nouvelles. Dans certains pays en développement, ce n'est pas d'hier que des agents recruteurs, en versant une avance à des ruraux pauvres, s'assurent une main-d'œuvre bon marché qui servira pour la récolte ou recrutent des employés de maison pour les villes. La pratique qui consiste à confisquer les papiers d'identité des employés de maison pour les empêcher d'échapper à un travail éreintant et à des horaires abusifs est depuis longtemps condamnée.

37. Il est préoccupant que de telles pratiques puissent subsister et parfois même se développer dans une économie moderne fondée sur le salariat. Il arrive que des travailleurs des régions les

17Au 1^{er} mars 2001, seuls 10 des 175 Etats Membres (Arménie, Chine, République de Corée, Guinée équatoriale, Kazakhstan, Kiribati, Mongolie, Népal, Sao Tomé-et-Principe, Viet Nam) n'avaient ratifié ni la convention n^o 29 (qui a recueilli 155 ratifications), ni la convention n^o 105 (152 ratifications). Voir annexe 3 pour plus de détails.

18La convention n^o 29 dispose que «les autorités compétentes ne devront pas imposer ou laisser imposer le travail forcé ou obligatoire au profit de particuliers, de compagnies ou de personnes morales privées». Elle précise que «le fait d'exiger illégalement du travail forcé ou obligatoire sera passible de sanctions pénales» et que les pays qui ratifieront la convention auront «l'obligation de s'assurer que les sanctions imposées par la loi sont réellement efficaces et strictement appliquées».

19La constatation que des personnes peuvent être forcées à la prostitution ne signifie nullement que le BIT approuve la prostitution volontaire.

plus pauvres, alléchés par le versement d'une avance, partent défricher des terres lointaines ou y exploiter les ressources minérales. Une fois sur place, ils se trouvent parfois en situation de servitude pour dettes. Certains gouvernements ont dû lancer des programmes spéciaux pour les en affranchir. Même si la législation nationale interdit ce genre de pratique, il est très rare que les coupables soient condamnés.

Pourquoi la traite des êtres humains est-elle moins sévèrement punie que le trafic de drogue?

38. Les formes de travail forcé que nous venons de décrire pourraient être attribuées à diverses carences des marchés (marchés du travail et marchés financiers) et à l'asymétrie de l'information. On peut remédier en partie à l'incapacité de l'Etat de faire appliquer la législation nationale en renforçant l'inspection du travail. Mais il est clair que celle-ci ne peut pas faire grand-chose quand le travail forcé, illégal, est imposé par la violence. La deuxième Conférence internationale sur la traite des femmes et l'immigration illégale, organisée par Interpol en novembre 2000, a demandé que la coopération internationale se renforce afin que ces criminels soient poursuivis et condamnés. Des questions embarrassantes ont été posées: pourquoi la traite des êtres humains est-elle moins sévèrement punie que le trafic de drogue? Si les victimes de la traite sont elles-mêmes traitées comme des criminels, y a-t-il des chances qu'elles dénoncent les coupables?

39. La responsabilité de l'Etat dans d'autres formes de travail forcé va au-delà de la simple incapacité de faire respecter la loi. Le recours au travail forcé pour punir les dissidents politiques ainsi que les personnes qui exercent leur droit d'association n'a en rien disparu. Certains régimes non démocratiques utilisent le travail forcé pour développer l'infrastructure du pays. Un Etat tel que l'**Iraq** peut limiter la possibilité pour des travailleurs appartenant à certaines catégories professionnelles de quitter leur emploi. Des étudiants incapables de payer leur formation professionnelle demandent de l'argent à un employeur pour lequel ils devront ensuite travailler afin de rembourser leur dette²⁰. Dans certains cas, les détenus sont obligés de travailler pour des entreprises privées ou des particuliers dans des établissements administrés par l'Etat ou gérés par le secteur privé – pratique qui a aussi des effets sur le marché du travail. Ces situations font également partie de l'image globale et dynamique du travail forcé.

Problèmes structurels

40. Compte tenu du caractère promotionnel de la Déclaration, le présent rapport met principalement l'accent sur les problèmes structurels que l'on pourrait combattre dans le cadre d'un futur programme d'assistance technique. Dans cette optique, le travail forcé est décrit ci-après de manière thématique, et non géographique, même si certains problèmes semblent plus aigus dans certaines régions que dans d'autres. Dans toutes les parties du monde, il faudrait réunir des données plus complètes qui soient ventilées par sexe et qui tiennent compte des dimensions ethniques et raciales, et analyser plus à fond les diverses manifestations du travail forcé et ses relations avec le développement. Les mesures prises par différents pays et organisations intergouvernementales pour cerner les problèmes et les régler sont examinées. Cela aidera à identifier les éléments possibles d'un programme d'action visant à mettre un terme au travail forcé dans le monde entier.

²⁰B.C. Aloussou: *Etude nationale pour l'identification des obstacles à la mise en œuvre effective des principes et droits fondamentaux au travail au Bénin* (Cotonou, 2000), p. 32.

Encadré 1.1
La défense des victimes du travail forcé par les tribunaux nationaux:
quelques exemples parmi des millions

En Inde, la Haute Cour de Bombay a été saisie du cas d'une travailleuse d'une usine de poisson qui était traitée comme une véritable esclave. Venue de la campagne, elle avait l'interdiction de quitter l'usine dont elle avait tenté en vain de s'échapper. L'enquête a révélé d'autres cas de travail forcé. La travailleuse a été indemnisée. Le tribunal a demandé que la situation soit suivie de près et a exigé qu'une organisation de travailleurs puisse accéder librement à l'usine.

Aux Etats-Unis, un tribunal fédéral a condamné des trafiquants qui avaient fait venir de Thaïlande environ 70 travailleuses, issues de milieux particulièrement défavorisés, et qui les faisaient travailler dans un atelier clandestin de confection, entouré de fil de fer barbelé et surveillé 24 heures sur 24. Le fruit de leur travail était censé rembourser leurs «dettes». Les coupables ont été condamnés à des peines de prison (jusqu'à sept ans) et le tribunal a accordé aux victimes une indemnité de 4,5 millions de dollars.

Il est encourageant de noter que certaines victimes du travail forcé peuvent obtenir réparation devant les tribunaux, mais il leur faut pour cela franchir bien des obstacles et faire preuve de beaucoup de persévérance. La meilleure solution serait évidemment de prévenir le travail forcé.

2. Esclavage et enlèvements: le problème persiste

Le problème des enlèvements

41. L'enlèvement physique de personnes à des fins de travail forcé n'est certes pas aussi fréquent dans le monde moderne qu'il l'était avant l'interdiction de l'esclavage. Quoique relativement rare, il reste néanmoins d'actualité et quelques cas ont été découverts, surtout dans certaines régions d'Afrique. Trois exemples sont présentés ici – ceux du Libéria, de la Mauritanie et du Soudan – mais des enlèvements ont également eu lieu dans d'autres sociétés déchirées par un conflit. Le phénomène peut se produire dans un contexte de rivalités traditionnelles, ce qui est le cas en **Mauritanie**, ou dans le cadre d'un conflit armé caractérisé, comme au **Libéria**, au **Soudan** et dans d'autres pays. La libération des esclaves et leur réinsertion deviennent alors un élément essentiel de la réconciliation nationale. Il est possible, par ailleurs, que le fait de rompre le cycle du travail forcé influe sur l'évolution d'un conflit lorsque le produit de ce travail contribue à la poursuite des combats. Si l'on pense à la **Sierra Leone**, par exemple, une question se pose: est-ce que des mesures internationales mettant fin au commerce des diamants extraits par des mineurs forcés de travailler pour les parties au conflit permettront d'obtenir rapidement une paix durable et la libération des esclaves?

Des mesures d'accompagnement pour étayer le cadre juridique

42. En **Mauritanie**, selon une tradition ancestrale, les tribus arabes ou berbères partaient capturer des esclaves noirs au sud et les ramenaient vers le nord pour effectuer les travaux agricoles et domestiques pénibles. S'il est vrai que certains de ces esclaves avaient déjà été libérés au cours de la période coloniale et que d'autres s'étaient échappés ou avaient acheté leur liberté, on estime néanmoins que des centaines de milliers de Mauritaniens étaient encore esclaves à l'époque de l'indépendance, en 1961. La nouvelle Constitution a alors aboli l'esclavage, abolition proclamée également par une déclaration en juillet 1980. Cependant, comme il n'existe dans le pays ni service gouvernemental spécialement chargé de coordonner la lutte contre l'esclavage, ni mécanisme adéquat de surveillance de la situation des esclaves libérés, on évoquait encore, en 1997, la persistance de pratiques esclavagistes ou assimilables à l'esclavage²¹.

²¹BIT: *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations* (ci-après dénommé «Rapport de la Commission d'experts»), rapport III (partie 1A), Conférence internationale du travail, 88^e session, Genève, 2000, p. 110. Une communication de la Confédération mondiale du travail (CMT) signale la persistance de pratiques équivalant à l'esclavage, en dépit de la déclaration de 1980 abolissant celui-ci.

43. Le gouvernement de la **Mauritanie** a fait mention d'une politique d'intégration des descendants d'anciens esclaves et s'est référé à cet égard à des mesures d'alphabétisation, de scolarisation, d'accès à la propriété foncière et de promotion dans la hiérarchie politique et administrative de l'Etat²². Récemment, dans le cadre d'un projet de coopération technique financé par la **France**, il a été procédé à une évaluation juridique et économique de la façon dont les quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail énoncés dans la Déclaration de l'OIT sont appliquées dans le pays. Cette évaluation devrait donner au gouvernement et aux partenaires sociaux une image précise de la situation actuelle et des mesures qu'il conviendrait éventuellement de prendre en la matière.

Résurgence de l'esclavage en période de conflit armé

44. Au **Soudan**, comme en **Mauritanie**, on peut attribuer les formes traditionnelles d'esclavage à des tensions ancestrales entre les peuples du nord et du sud du pays. Un rapporteur spécial des Nations Unies évoquait à cet égard «un vieux schéma de rivalité et de confrontation» entre les différents groupes ethniques et précisait que, pendant les combats, «l'un et l'autre camp capturent traditionnellement des prisonniers, qui sont réduits en esclavage à moins ou jusqu'à ce qu'une rançon soit versée»²³. Il est très préoccupant de constater que ces pratiques ont repris depuis le début de la guerre civile qui sévit actuellement au **Soudan**.

45. L'UNICEF estimait en mai 2000 que le nombre total de personnes enlevées au Soudan depuis le début du conflit, en 1983, se situait entre 5 000 et 10 000. Ces deux dernières années, tant la Confédération mondiale du travail (CMT) que la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) ont tiré la sonnette d'alarme en constatant que des rapports font encore état d'enlèvements et de pratiques esclavagistes²⁴.

46. Critiqué pour avoir permis à des nomades arabes de kidnapper et de réduire en esclavage des civils dans les régions du sud ravagées par la guerre, le gouvernement du Soudan a créé en mai 1999 une commission pour l'élimination de l'enlèvement des femmes et des enfants (CEAWC) (voir l'encadré 2.1).

²²*Ibid.*, 1994, p. 123.

²³Nations Unies: *Situation des droits de l'homme au Soudan* (New York, doc. E/CN.4/1999/38/Add.1, 17 mai 1999), paragr. 62.

²⁴Rapport de la Commission d'experts, 88^e et 89^e sessions, Genève, 2000 et 2001.

Au Libéria, des recommandations en vue de la réconciliation

47. En octobre 1998, la CISEL a communiqué, à propos du travail forcé des enfants dans le sud-est du **Libéria**, un rapport rédigé par deux organisations locales – Focus et la Commission pour la justice et la paix (JPC). Ce rapport présentait le travail forcé comme «l'une des séquelles des graves abus perpétrés pendant la guerre civile», précisant à cet égard que les anciens combattants (surtout les anciens commandants des ex-factions belligérantes) profitaient de la situation économique difficile que connaissait la région. Il évoquait en outre la situation d'enfants abandonnés par la société, détenus en otage par des adultes et utilisés comme main-d'œuvre forcée et captive.

48. Le gouvernement a mandaté une commission spéciale pour enquêter sur ces allégations. Bien que celle-ci n'ait pas recueilli de preuves concluantes permettant de confirmer l'existence de travail forcé dans la région, elle a recommandé la mise en place d'une commission nationale chargée de retrouver et de réunir les femmes et les enfants déplacés et gardés en captivité pendant la guerre; elle a recommandé en outre qu'il soit procédé à une enquête sur les allégations de travail forcé et de prise d'otages dans certaines régions et que, pour améliorer la mise en œuvre des programmes de réconciliation et de réunification nationale, les autorités locales reçoivent l'ordre d'encourager les citoyens à dénoncer tout acte de travail forcé²⁷. Dans un rapport récent, le gouvernement déclare que les recommandations ont été mises en pratique et qu'il espère l'adoption prochaine d'un projet de législation conférant au travail forcé le caractère d'infraction pénale. Il ajoute que la région est désormais reliée par la route au reste du pays, et que les activités commerciales et agricoles sont en plein essor²⁸. Effectivement, ces nouvelles possibilités peuvent réduire le risque de voir les gens «retomber» dans le travail forcé.

Conflit, appartenance ethnique et travail forcé

49. Le fait que des formes d'esclavage traditionnel coïncident avec des clivages ethniques permet de supposer qu'il existe un certain lien de dépendance entre l'élimination du travail forcé et la discrimination sociale. Outre les exemples qui viennent d'être cités, des formes traditionnelles d'esclavage seraient pratiquées au **Congo**, notamment le travail forcé imposé à des Pygmées et des Bantous²⁹. L'élimination du travail forcé et le règlement des conflits doivent aller de pair car, en comprenant mieux l'un des phénomènes, on arrivera sans doute plus facilement à s'attaquer à l'autre.

²⁶*Ibid.*, 89^e session, 2001.

²⁷Rapport de la Commission d'experts, 2000, pp. 107-108.

²⁸Rapport du gouvernement du Libéria, dans BIT: *Examen des rapports annuels en vertu du suivi de la Déclaration*, partie II, 2001.

²⁹Rapport de la Commission d'experts, 2001.

Encadré 2.1

Action entreprise contre les enlèvements au Soudan

La Commission pour l'élimination de l'enlèvement des femmes et des enfants a pour but de mettre fin aux enlèvements et de s'attaquer aux causes profondes du problème. Au nombre des mesures prises figure la tenue d'un registre détaillé qui devrait permettre, en un temps assez court, d'identifier, de retrouver et de réunir un certain nombre de victimes. La commission a compétence pour arrêter les suspects et les traduire en justice, ainsi que pour mener des enquêtes et des recherches. Elle a néanmoins opté pour une méthode participative faisant appel aux représentants des communautés qui ont commis les enlèvements. Pour faciliter son travail, elle a nommé comme chargés de liaison des officiers supérieurs de l'armée et de la police, de hauts fonctionnaires des services de sécurité et du ministère public, ainsi que des notables locaux. Dans son rapport pour la période mai 1999 – juin 2000, la commission a déclaré avoir établi l'existence de 1 234 cas d'enlèvement de femmes et d'enfants, dont 353 ont abouti à un regroupement familial²⁵. De plus, 500 personnes ont été libérées et placées dans des centres de transit. Ces chiffres sont toutefois sujets à controverse.

3.Participation obligatoire à des travaux publics

Des pratiques communautaires traditionnelles

50. Dans un certain nombre de sociétés, on a coutume d'exiger des personnes aptes au travail qu'elles participent à certaines activités de développement communautaire, voire national. Le rôle des autorités traditionnelles ne manque pas d'être évoqué dans les discussions sur le travail forcé et le développement. De nombreuses communautés ont une tradition ancestrale de participation bénévole à des travaux – par exemple, les familles s'entraident pour les tâches agricoles et autres. C'est surtout en Afrique et en Asie que de telles coutumes restent d'actualité, mais elles peuvent aussi exister ailleurs. Quoi qu'il en soit, le fait de qualifier ces pratiques de «petits services communautaires» ou d'«obligations civiques normales» ne devrait pas masquer ce qui est en réalité du travail forcé.

Travail forcé et développement économique en Asie

51. Dans certaines parties de l'Asie, il existe des règles imposant la participation obligatoire à des travaux d'intérêt public. On avance parfois que cette pratique est acceptée culturellement car elle contribue à un développement économique rapide. C'est l'argument qui a notamment été utilisé par le gouvernement du **Myanmar** à propos des conclusions de la commission d'enquête du BIT, qui faisait état d'un recours systématique et généralisé au travail forcé dans ce pays.

52. Dans son premier rapport annuel en vertu du suivi de la Déclaration, le gouvernement du **Viet Nam** indiquait que «le gouvernement et l'OIT ont deux conceptions différentes du travail forcé et des travaux d'intérêt public pour les citoyens du Viet Nam». En vertu d'une législation promulguée en janvier 2000, il est exigé de tous les hommes adultes de moins de 45 ans et de toutes les femmes adultes de moins de 35 ans qu'ils consacrent dix jours par an au service communautaire. En butte à des critiques à propos de l'utilisation de ces «appelés» du service communautaire pour construire des routes, le Viet Nam a élaboré en octobre 2000 de nouveaux règlements prévoyant qu'un salaire minimum et une contribution au régime de sécurité sociale seraient payés à toutes les personnes travaillant à la construction de routes au titre du programme de service communautaire mais ces nouveaux règlements ne change rien au problème sous-jacent de la nature obligatoire du travail en question.

53. Des situations du même type ont été signalées au **Cambodge**. Une mesure adoptée en février 1994 avait prévu l'obligation de participer à des travaux d'irrigation à raison de 15 jours maximum par an. Elle a été abrogée en juillet 2000 et remplacée par des dispositions invitant tous les citoyens adultes à consacrer un jour par an à du travail manuel d'irrigation, mais à titre volontaire. Il devient de plus en plus évident pour les autorités que le fait de forcer les gens à travailler sous peine de sanctions retarde le développement au lieu d'y contribuer.

Dans quelques pays d'Afrique, des cultures obligatoires

54. Dans plusieurs pays africains, la législation nationale ou des règlements locaux prévoient encore, sous certaines formes, l'obligation de cultiver des terres ou d'autres types de travail et de service obligatoires. C'est notamment le cas en **République centrafricaine**³⁰, au **Kenya**³¹ et en

³⁰Si une législation qui date de quarante ans (loi n° 60/109 du 27 juin 1960) dispose que des surfaces minimum à cultiver seront fixées pour chaque collectivité rurale, le gouvernement a indiqué que, dans la pratique, les cultures obligatoires n'existent plus.

³¹En vertu de la loi sur l'autorité des chefs, les hommes aptes au travail de 18 à 45 ans peuvent être obligés de consacrer jusqu'à 60 jours par an à des

Sierra Leone³², ainsi qu'en République-Unie de Tanzanie, où la Constitution de 1985 interdit le travail forcé mais prévoit néanmoins une obligation générale de travailler. Le gouvernement de ce pays a commencé à prendre des mesures pour répondre aux préoccupations exprimées à ce sujet, et envisage des réformes législatives. Au **Swaziland**, l'ordonnance de 1998 sur l'administration swazie prévoit l'obligation de cultiver des terres, de faire des travaux pour lutter contre l'érosion des sols et de travailler sur les routes, sous peine de sanctions sévères. Le gouvernement a été invité à prendre les mesures nécessaires pour mettre l'ordonnance en conformité avec la convention n° 29 qu'il a ratifiée.

travaux ou des services visant la conservation des ressources naturelles. Le gouvernement a affirmé son intention d'abroger cette loi.

³²Des travaux agricoles obligatoires peuvent être imposés en vertu de la loi sur les conseils de chefferie, bien que le gouvernement ait déclaré que cette loi n'était pas appliquée dans la pratique.

4. Agriculture et zones rurales isolées: des pratiques de recrutement coercitives

Résurgence de la servitude pour dettes

55. Si, dans l'ensemble, les systèmes de travail journalier et de servage ont été supprimés au cours des dernières décennies, on signale cependant d'autres formes de coercition et de travail sous la contrainte. Il arrive encore que des travailleurs agricoles s'endettent à cause d'avances consenties par des agents recruteurs et transporteurs, qui sont souvent des sous-entrepreneurs indépendants fournissant de la main-d'œuvre aux propriétaires terriens ou à d'autres types d'entreprises rurales. Dans les régions isolées, les travailleurs sont acculés à s'endetter plus encore pour obtenir la nourriture et les autres biens de première nécessité vendus par le propriétaire terrien ou le fournisseur de main-d'œuvre, ou à accepter des marchandises en guise de salaire («paiement en nature»). L'usage de la contrainte physique contre les travailleurs ruraux pris au piège de ces situations de servitude pour dettes n'est pas rare. Parfois, ces travailleurs sont obligés de rembourser sous forme de travaux agricoles les dettes qu'ils ont contractées pour payer une dot, un mariage, des obsèques ou une autre cérémonie³³.

Un isolement propice aux abus

56. Des problèmes graves se posent dans les régions reculées, par exemple des forêts tropicales récemment ouvertes au développement agricole, forestier ou minéral. Les victimes sont alors souvent des travailleurs qui font partie des peuples indigènes et tribaux et qui se retrouvent très loin de chez eux, souvent dans des régions tropicales inhospitalières et inaccessibles. Cet isolement ne fait que les exposer davantage aux abus, et diminue leurs chances d'obtenir véritablement réparation grâce à l'intervention des organismes d'application des lois, des syndicats ou des réseaux communautaires. Ainsi, les problèmes de coercition sont souvent liés aux migrations de la main-d'œuvre saisonnière, tant à l'intérieur d'un pays qu'à travers des frontières nationales. Que ces migrations visent des emplois dans l'agriculture, la foresterie ou les industries de transformation alimentaire, ou encore des emplois de domestique, le risque de servitude pour dettes est toujours au bout du chemin.

Les enfants également victimes du travail forcé

57. Il arrive souvent que l'on signale, à propos des plantations agricoles d'Afrique de l'Ouest, des cas de travail forcé touchant notamment les enfants. En **Côte d'Ivoire**, par exemple, on parle d'enfants forcés de travailler dans les plantations; il s'agit surtout d'enfants appartenant à certains groupes ethniques du pays ou originaires du **Mali** et du **Burkina Faso**³⁴. **On estime qu'entre 10 000 et 15 000 enfants du Mali travaillent dans les plantations de Côte d'Ivoire**³⁵, mais le problème est plus général et atteint l'ensemble de la région. Le **Bénin** et le **Togo** sont également des pays touchés. Parfois, le désir de donner une meilleure existence à leurs enfants amène les parents à confier leurs filles à d'autres familles qui, au lieu de les envoyer à l'école, les utilisent comme domestiques. Ce système – connu sous différents noms, notamment «restavek» en **Haïti** et

³³B.C. Amoussou, *op. cit.*

³⁴Rapport de la Commission d'experts, 1999 et 2001.

³⁵UNICEF: Rapport de l'Atelier sous-régional sur le trafic des enfants domestiques, en particulier des filles domestiques, dans la région d'Afrique de l'Ouest et du Centre (Abidjan, UNICEF, 1999).

«vidomegon» au **Bénin** – peut même donner lieu à un trafic d'enfants à travers les frontières. On a également signalé qu'en Afrique des garçons sont placés dans des écoles coraniques non officielles où les maîtres, bien qu'ayant promis de leur donner une instruction religieuse, les obligent à faire de nombreuses heures de travail pour eux et à mendier dans la rue³⁶. C'est d'Amérique latine, cependant, que proviennent les renseignements les plus complets sur le travail forcé en milieu rural.

Le travail forcé et les peuples indigènes d'Amérique latine

58. Bien que le servage rural ait été largement éradiqué, il subsiste encore des poches de travail pratiquement non rémunéré assorti d'obligations de service en Amérique latine, notamment dans certaines régions du **Guatemala** et du **Mexique** ainsi que dans la région amazonienne du **Pérou**. Au **Mexique**, l'Institut national indigène (INI) a fait état de violations graves des droits de nombreux travailleurs indigènes du secteur rural, et notamment d'allégations visant la forme de recrutement coercitive appelée «*enganche*» (embauche forcée), selon laquelle les travailleurs indigènes sont pourvus des biens nécessaires à leur subsistance au prix d'une dette qu'ils doivent rembourser en produisant des marchandises et en fournissant des services³⁷.

59. Dans les régions rurales des pays andins également, les peuples indigènes ont été particulièrement touchés par le travail forcé. Au **Pérou**, par exemple, on a constaté cette forme de travail dans certaines parties du bassin amazonien. La Confédération mondiale du travail a signalé des pratiques d'esclavage et de servitude pour dettes ayant pour victimes des membres de peuples indigènes, en particulier dans les régions d'Atalaya et d'Ucayali³⁸. En Amazonie péruvienne, un programme d'inspection conjoint a été mis en place en coordination avec l'autorité judiciaire, la police et divers ministères. Les inspections ont fait apparaître que la majorité de la population indigène établie sur les rives des fleuves travaille à l'exploitation forestière pour le compte d'employeurs qui rétribuent ces services en aliments et en vêtements. Le gouvernement a informé le BIT qu'il applique des sanctions appropriées et que les services du travail continuent leur surveillance. Un autre élément est peut-être plus important encore: des programmes d'attribution de titres de propriété sont mis en place dans la région, ce qui pourrait, à terme, garantir des moyens de subsistance aux peuples indigènes (voir l'encadré 4.1).

Des pratiques de recrutement illicites

60. Selon les informations disponibles sur les marchés de l'emploi rural en Amérique latine, il semble que les systèmes actuels de recrutement passant par des intermédiaires représentent une évolution de la version traditionnelle de l'*enganche* qui existe dans la région, sous différentes formes, depuis plusieurs décennies. Selon une étude du BIT sur les travailleurs saisonniers ruraux en Amérique latine⁴¹, le facteur «endettement» peut être beaucoup moins important qu'il ne l'était auparavant dans ces systèmes de recrutement. Les travailleurs indigènes, toutefois, sont toujours

36UNICEF/Banque mondiale: *Le placement des enfants au Bénin: entre tradition et «modernité»* (Abomey, 2000); rapport du gouvernement de la Gambie, dans BIT: *Examen des rapports annuels en vertu de la Déclaration*, partie II, 2000; information des bureaux extérieurs de l'OIT concernant le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Niger, le Sénégal et le Togo.

37Rapport de la Commission d'experts, 1996.

38Travaillant pour rembourser des dettes contractées dans le cadre de leur recrutement – et qui peuvent être de courte ou de très longue durée –, les travailleurs sont obligés de vivre à l'intérieur d'une *hacienda* (exploitation). Un comité multisectoriel (créé par la résolution 083-88-PCM sur la situation des communautés indigènes d'Atalaya) a établi que certaines communautés étaient soumises à la servitude pour dettes dans des exploitations agricoles et forestières de grande taille et de taille moyenne, et constituaient une main-d'œuvre non rémunérée ou à peine rémunérée. Là encore, le mécanisme utilisé pour créer la servitude était le paiement d'avance, dans le cadre du système appelé «*enganche*».

39R. Plant et S. Hvalkof: *Land titling and indigenous peoples* (Washington, DC, Banque interaméricaine de développement, 2000).

40S. Hvalkof: «From slavery to democracy: The indigenous process of Upper Ucayali and Gran Pajonal», dans P. G. Hierro, S. Hvalkof et A. Gray: *Liberation through land rights in the Peruvian Amazon* (Copenhague, Groupe de travail international pour les affaires indigènes, 1998).

41S. Gomez et E. Klein: *Los Pobres del Campo: el Trabajador Eventual* (Santiago, FLACSO/PREALC, 1993).

soumis à la pratique des paiements d'avance, qui les endette avant la saison des récoltes.

61. Il semble qu'on ait recours à des méthodes de recrutement analogues dans plusieurs pays d'Amérique latine où les peuples indigènes accomplissent une bonne partie du travail saisonnier de l'agriculture commerciale. Les propriétaires terriens ont recours à un fournisseur de main-d'œuvre indépendant («*contratista*») qui accorde des paiements d'avance («*anticipios*») lorsque la pénurie se fait sentir dans les communautés agricoles. Au **Guatemala**, une recherche effectuée au milieu des années quatre-vingt-dix a révélé que l'embauche s'effectuait presque toujours de cette façon. Parfois, bien que cette pratique soit interdite par la loi, les peuples indigènes eux-mêmes recevaient une commission pour chaque travailleur recruté. Il faut ajouter que la pratique des paiements d'avance était très répandue⁴².

62. En **Bolivie**, une recherche actuellement effectuée par le BIT sur la main-d'œuvre migrante indigène (migrant à l'intérieur du pays) dans les cultures sucrières constate un schéma analogue, où les travailleurs se retrouvent prisonniers d'un cycle de servitude pour dettes. Les contrats sont oraux et, bien que la loi interdise la pratique des fournisseurs de main-d'œuvre (*contratistas* ou *enganchadores*), ceux-ci demeurent les principaux intermédiaires. Les coupeurs de canne à sucre peuvent emprunter l'équivalent monétaire de 40 tonnes de sucre au début de la récolte, et il leur est difficile de rembourser leurs dettes avant la fin de cette période de quatre mois. Ces travailleurs indigènes demandent donc généralement un autre prêt à la fin de la récolte, en promettant de revenir l'année suivante⁴³.

Les travailleurs haïtiens en République dominicaine

63. Les plantations de canne à sucre ont également été le théâtre de l'un des cas les plus abondamment documentés d'embauche coercitive des deux dernières décennies: celui des travailleurs migrants haïtiens en **République dominicaine**. Le pays fournisseur de main-d'œuvre, **Haïti**, est depuis longtemps le plus pauvre de l'hémisphère occidental, et les paysans de ses régions les plus maltraitées par l'érosion et les plus démunies ont désespérément besoin d'argent. Dans le pays récepteur, c'est-à-dire la **République dominicaine**, l'essentiel de la production sucrière était – jusqu'à sa récente privatisation – entre les mains de plantations publiques et de sucreries gérées par le Conseil national du sucre (CEA). Comme les deux pays se partagent l'île d'Hispaniola, les passages illégaux à travers leurs frontières communes sont très nombreux. En février 2000, les deux gouvernements ont signé un accord pour s'attaquer aux problèmes découlant de cette situation (voir l'encadré 4.2).

Pratiques révélées grâce aux procédures de contrôle de l'OIT

64. Au début des années quatre-vingt, une commission d'enquête de l'OIT avait conclu que toutes les catégories de travailleurs haïtiens avaient été astreintes à du travail forcé et que, dans le cas des travailleurs engagés au titre d'un contrat annuel, tant le gouvernement d'**Haïti** que celui de la **République dominicaine** étaient responsables⁴⁴. Il avait été révélé que, si les travailleurs haïtiens quittaient avant la fin de la saison de la récolte la plantation à laquelle ils avaient été

42R. Plant: *Hacia la reconstrucción de la sociedad civil: las organizaciones de trabajadores rurales en Guatemala*, Issues in Development, document de synthèse n° 5 sur les questions de développement (Genève, BIT, 1995).

43M. Villavicencio: *Trabajo forzoso u obligatorio entre los trabajadores de las áreas rurales de Bolivia* (document de base préparé pour le BIT, octobre 2000).

44A la suite d'une première plainte contre les deux gouvernements, en 1981, pour non-observation des deux conventions de l'OIT relatives au travail forcé, ce cas retient depuis longtemps l'attention des organes de contrôle de l'OIT. Les allégations concernent plusieurs catégories différentes de travailleurs migrants haïtiens en République dominicaine, à savoir: les travailleurs haïtiens engagés au titre de contrats de recrutement conclus annuellement entre le Conseil national du sucre de la République dominicaine et le gouvernement d'Haïti, les travailleurs haïtiens entrés illégalement en République dominicaine à la recherche de travail et, enfin, les travailleurs haïtiens résidant en République dominicaine, le plus souvent sans statut légal. Voir BIT: *Rapport de la commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail pour examiner l'observation par la République dominicaine et Haïti de certaines conventions internationales du travail concernant l'emploi de travailleurs haïtiens dans les plantations de canne à sucre de la République dominicaine*, Bulletin officiel, supplément spécial, vol. LXVI, série B (Genève, 1983).

affectés, l'employeur et les autorités réagissaient souvent en les faisant ramener de force à leur lieu de travail. En 1996 encore, des organisations syndicales dominicaines continuaient de formuler des allégations de travail forcé⁴⁵.

65. Le gouvernement de la **République dominicaine** a pris un certain nombre de mesures pour améliorer la situation, à savoir:

- l'instauration de sanctions contre les intermédiaires qui se livrent à des pratiques de recrutement illicite;
- l'introduction de contrats de travail écrits;
- un accord avec les syndicats prévoyant des observateurs lors de la pesée de la canne à sucre;
- la modification du système de ticket, qui cesse d'être mensuel pour être hebdomadaire;
- l'affectation d'inspecteurs du travail directement aux six plantations concernées, l'accent étant mis sur le contrôle des heures de travail et du paiement des salaires;
- la révision du Code du travail, avec l'assistance du BIT et en tenant dûment compte des difficultés rencontrées dans le passé.

Le nombre d'Haïtiens entrant en République dominicaine au titre d'un contrat annuel pour la récolte a baissé pour laisser place à un énorme afflux de migrants sans papier. Selon la plupart des témoignages, les problèmes de coercition caractérisée contre des travailleurs migrants importés d'Haïti ont diminué ces dernières années. Cette amélioration s'explique en partie par le fait que l'industrie sucrière devient une source de devises moins importante et a subi des changements structurels⁴⁶. Mais certains aspects de l'évolution qui s'est produite sont, dans une large mesure, plutôt à porter au crédit de la détermination de l'OIT et de ses Membres de cerner le problème et de tout mettre en œuvre pour voir disparaître le travail forcé de cette île des Caraïbes. La volonté politique des gouvernements concernés a été d'une importance capitale pour permettre au processus de se poursuivre dans le cadre des efforts de développement.

Le problème du travail forcé dans le Brésil rural

66. Le travail forcé est concentré dans certains secteurs. Le gouvernement du **Brésil** figure au nombre de ceux dont l'attitude indique qu'ils prennent au sérieux le problème. Depuis une dizaine d'années, les allégations de travail forcé sont traitées avec la plus grande attention dans ce pays. Souvent, on peut attribuer ces pratiques à des abus du système de fourniture de main-d'œuvre dans un pays où l'on a abondamment recours à des intermédiaires (appelés localement «*empreiteiros*» ou «*gatos*»). Plusieurs fois, depuis les années quatre-vingt, les syndicats brésiliens et internationaux ont dénoncé le fait que des milliers de travailleurs, dont des enfants et des jeunes, étaient soumis au travail forcé dans divers secteurs de l'économie.

67. Dans l'ensemble, les cas de travail forcé se produisent dans l'industrie minière, ainsi que dans le travail saisonnier lié à l'abattage du bois, à la production du charbon de bois et à diverses activités agricoles comprenant notamment la coupe de la canne à sucre, les semailles de graminées et les récoltes du coton et du café. Le travail saisonnier revêt plusieurs formes. Il peut s'agir, par exemple, des mouvements migratoires d'un Etat à l'autre du Brésil, qui sont l'occasion pour les *gatos* de se livrer à un intense trafic de travailleurs à partir de zones très pauvres touchées par un chômage saisonnier ou par la sécheresse. Cette main-d'œuvre est transportée en camion ou en autocar vers des lieux situés à des centaines ou à des milliers de kilomètres de chez elle.

⁴⁵Voir, dans le *Rapport de la Commission d'experts*, 1998, les commentaires formulés par plusieurs syndicats dominicains à propos de l'application de la convention n° 105.

⁴⁶Le gouvernement de la République dominicaine a indiqué que de nombreux travailleurs migrants de nationalité haïtienne sont maintenant employés dans la construction et l'agriculture.

68. Une autre forme de travail saisonnier touche les travailleurs ruraux non qualifiés – connus au Brésil sous le nom de «*peão-de-trecho*» – qui se sont fait prendre dans le cycle de la servitude pour dettes, ont perdu le contact avec leurs familles et passent sans arrêt d’une situation d’exploitation à une autre. Ils deviennent dépendants des foyers où ils résident entre deux emplois, et où la consommation d’alcool est un phénomène répandu. Ces foyers peuvent servir de point de recrutement et travailler main dans la main avec les *gatos*. Ils peuvent par exemple vendre les dettes des travailleurs à ces intermédiaires, qui emmènent alors les travailleurs sur les domaines agricoles. Il s’est avéré très difficile de rompre le cercle infernal dans lequel se retrouve les *peão-de-trecho*. Souvent, ceux qui se sont libérés de situations de travail forcé n’ont pas eu d’autre choix que de retourner dans les foyers et d’accepter le même genre d’offres des *gatos*.

69. La participation de familles entières à la production du charbon de bois constitue un troisième type de travail forcé. Ces familles se sont rendues dans des régions d’abattage du bois et ont construit des fours pour brûler le bois et le transformer en charbon de bois, qui est ensuite vendu à des intermédiaires en vue de la production de fonte brute et d’acier. L’isolement des régions concernées, où les familles dépendent d’intermédiaires pour leur nourriture et leur transport, crée là encore des conditions idéales pour la fraude et la servitude pour dettes. Parce que les travailleurs des charbonnières sont très mobiles, il est particulièrement difficile pour les services d’inspection de contrôler leurs conditions d’emploi et de travail.

Des populations indigènes à haut risque

70. Enfin, les populations autochtones sont particulièrement exposées à des pratiques d’emploi coercitives lorsqu’elles ne sont pas dans leur communauté. Bien que les travailleurs indigènes constituent une proportion infiniment plus modeste de la population active au Brésil que dans certains pays voisins d’Amérique latine, les conditions dans lesquelles ils sont embauchés préoccupent les services d’inspection du travail.

71. La caractéristique principale du travail forcé dans les régions rurales du Brésil est l’utilisation du mécanisme de la dette pour maintenir sur place les travailleurs jusqu’à ce qu’ils puissent rembourser des dettes qui leur sont souvent imposées par le biais de manœuvres fallacieuses. Il s’agit là d’une activité clandestine et illégale, difficile à combattre en raison de divers facteurs – dont l’immensité du pays et les difficultés de communication ne sont pas les moindres. Au nombre des contraintes imposées aux travailleurs ruraux, on relèvera notamment l’obligation de s’endetter pour payer leur transport, leur nourriture et leurs outils, la confiscation de leurs documents d’identité et de travail, et les menaces physiques et châtiments corporels qu’ils subissent de la part de gardes armés qui vont parfois jusqu’à tuer ceux qui tentent de s’échapper.

72. De plus, selon les équipes d’inspection fédérales, environ 80 pour cent des personnes libérées de situations de travail forcé n’avaient aucun document officiel et ne possédaient ni certificat de naissance ni papier d’identité. Elles ne peuvent donc pas figurer dans les statistiques officielles de la population ni être prises en charge par les programmes sociaux du gouvernement, et sont généralement analphabètes.

Les dimensions du travail forcé selon les statistiques disponibles

73. Il existe au Brésil des statistiques officielles concernant les travailleurs libérés de situations de travail forcé au cours de visites des inspecteurs fédéraux du travail. Comme on peut s’y attendre, ces statistiques ne parviennent toutefois pas à refléter toute l’ampleur du problème. Le tableau 4.1 porte sur les opérations du groupe mobile spécial de l’inspection du travail pendant la

période 1995-2000 et indique le nombre d'opérations menées, de travailleurs libérés et d'arrestations effectuées.

74. Entre 1980 et 1991, l'Association brésilienne des inspecteurs du travail (AGITRA) a établi l'existence de 3 144 cas de personnes contraintes au travail forcé dans 32 exploitations de la partie sud de l'Etat du Pará. L'AGITRA a constaté à l'époque que le travail forcé augmentait énormément dans le pays, alors que l'inspection du travail faiblissait. Quelles que soient les imperfections des statistiques officielles, il est possible que le nombre total de travailleurs pris au piège du travail forcé ait diminué au cours de la décennie écoulée. En effet, au cours des opérations actuelles visant à libérer des travailleurs du travail forcé – notamment dans l'abattage du bois –, on trouve des effectifs moins élevés que dans le passé. Les nombreux obstacles à surmonter avant qu'une plainte soit suivie d'effet expliquent peut-être pourquoi les statistiques officielles relatives aux travailleurs libérés peuvent sous-estimer la gravité d'un phénomène infiniment plus vaste.

Une panoplie de mesures gouvernementales

75. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, le gouvernement du Brésil a pris une série de mesures visant à lutter contre les pratiques de travail forcé qui touchent l'agriculture et l'industrie forestière dans la région amazonienne et d'autres zones reculées. Un programme d'éradication du travail forcé (PERFOR), dans le cadre duquel différentes institutions ont signé des accords de coopération, a été mis en place en 1992. En 1995, un programme d'action plus systématique a été confié à un organisme interministériel, le Groupe exécutif de répression du travail forcé (GETRAF)⁴⁷.

76. Le gouvernement a par ailleurs créé, à l'échelon national, un groupe mobile spécial de l'inspection du travail qui intervient en cas de dénonciation de travail forcé. Ce groupe a été constitué en raison des pressions politiques qui s'exerçaient sur les équipes d'inspection locales et régionales, les empêchant d'agir adéquatement en cas de dénonciation. On estimait que, lors des enquêtes sur des allégations de travail forcé, les risques étaient plus grands pour les inspecteurs locaux du travail.

77. Un groupe mobile spécial a donc été créé au sein du secrétariat à l'Inspection du travail relevant du ministère du Travail⁴⁸. Les évaluations régulières des opérations de ce groupe ont fait ressortir deux critères essentiels d'efficacité:

- une organisation centralisée;
- le maintien du secret absolu lors de la planification.

Toutes les tentatives de décentralisation des activités se sont soldées par un échec car la nouvelle d'une visite d'inspection imminente parvenait invariablement aux oreilles des propriétaires terriens, ce qui leur permettait de disperser les travailleurs ou de masquer la situation.

⁴⁷Le GETRAF est coordonné par le ministère du Travail et comprend des représentants de plusieurs autres services gouvernementaux et de la police fédérale. Bien que son mandat consiste entre autres à coordonner les principaux programmes de prévention du travail forcé, il semble qu'il ait réduit ses activités et la fréquence de ses réunions au cours de ces dernières années.

⁴⁸Ce groupe est basé dans la capitale fédérale (Brasilia). Il dispose également de quatre coordonnateurs régionaux responsables de la planification et de la conduite des opérations. Ceux-ci choisissent à leur tour, dans les bureaux de l'ensemble du pays, des inspecteurs du travail qui participeront aux opérations. Celles-ci sont de deux types: les inspections de régions ou secteurs géographiques particuliers, fondées sur la fréquence des cas de travail forcé enregistrés antérieurement et prévues dans la planification annuelle, et les opérations d'urgence, qui sont déclenchées à la suite de dénonciations. Faute de ressources et de capacités suffisantes, ce sont actuellement les secondes qui ont priorité.

Des mesures complémentaires au niveau des Etats et des municipalités

78. Le travail d'enquête du groupe spécial constitué au niveau fédéral a également été repris au niveau des municipalités et des Etats. La municipalité de Vila Rica, dans l'Etat du Mato Grosso do Sul, a créé une commission à laquelle participent des représentants du bureau du maire et du Conseil municipal, ainsi que des organisations de producteurs agricoles et de travailleurs ruraux. Lorsqu'elle a été saisie d'allégations de travail forcé, cette commission a négocié avec les propriétaires terriens locaux et les intermédiaires. La simple menace d'une intervention du groupe mobile et la perspective d'une amende ont eu pour effet de faciliter les négociations. Il n'a été fait appel au groupe mobile que si celles-ci étaient rompues. Les mesures prises au niveau des Etats pour lutter contre le travail forcé se sont également avérées importantes (voir l'encadré 4.3).

L'action des organisations de travailleurs

79. Les syndicats brésiliens ont aussi contribué à sensibiliser l'opinion au travail forcé et à créer des mécanismes de soutien. Une étude des migrations rurales effectuée par la Fédération des travailleurs de l'agriculture en 1995- 1996, avec l'appui du ministère du Travail et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), a mis en lumière le risque pour les travailleurs migrants d'être pris au piège du travail forcé. Dans l'Etat du Piauí, l'Union des travailleurs ruraux de Pimenteiras, après être parvenue à libérer une cinquantaine de travailleurs d'une situation de travail forcé dans une plantation de sucre à la fin des années quatre-vingt, avait décidé de prévenir toute récidive. Elle avait négocié avec les agents recrutant pour les *gatos* que personne ne quitterait la ville sans avoir fait enregistrer par la police locale son nom et son numéro d'identité ainsi que les renseignements relatifs aux *gatos* concernés. Au début des années quatre-vingt-dix, le Syndicat des travailleurs ruraux de Feira de Santana, dans l'Etat de Bahia, a également tenté une surveillance des points de départ et des véhicules quittant la région – initiative prise après que des travailleurs de cette région eurent été libérés de pratiques de travail forcé sur les plantations de sucre de l'Etat du Mato Grosso do Sul.

80. Au niveau national, au milieu des années quatre-vingt-dix, après que le président de la Centrale unitaire des travailleurs (CUT) eut alerté les médias à propos du travail forcé, la CUT créa une permanence téléphonique nationale – la «ligne d'urgence Esclavage» – pour que les travailleurs puissent dénoncer les pratiques de travail forcé. Les quelques dénonciations reçues furent communiquées au ministère du Travail et à la police fédérale pour enquête. Cependant, faute d'un effort soutenu à l'échelon local et de capacités permettant d'assurer le suivi des mesures prises par les autorités, cette permanence ne donna pas les résultats attendus et cessa ses activités au bout d'un certain temps. La CUT et ses adhérents ont, en revanche, poursuivi leur lutte contre le travail forcé dans les Etats du Mato Grosso et du Mato Grosso do Sul. Des groupes de la société civile et des groupes religieux ont par ailleurs lancé des campagnes contre le travail forcé au Brésil (voir l'encadré 4.4.).

Une législation plus stricte mais insuffisamment appliquée

81. Le gouvernement brésilien vient de promulguer une nouvelle législation afin de pouvoir sanctionner plus efficacement divers aspects du «travail dégradant», y compris le travail forcé⁵⁰.

49En 1997-98, cette commission a effectué plus de 130 visites d'inspection dans les fours des charbonnières et les distilleries de canne à sucre, ainsi que lors des récoltes de coton et de graminées. Elle a également participé à de nombreuses négociations et réunions de suivi.

50La loi n° 9777 de décembre 1998 modifie certains articles du Code pénal brésilien, lequel prévoit déjà des sanctions en cas de réduction d'un individu à «une condition analogue à l'esclavage». Les peines d'emprisonnement sont alourdies pour quiconque aura mis en danger la vie ou la santé d'autrui du fait

Malgré cela, il semble que l'on n'ait puni que très peu de personnes pour contrainte au travail forcé. Bien que plus de 600 personnes aient été libérées par les équipes de l'inspection mobile en 1999, deux personnes seulement ont été arrêtées. Le gouvernement a certes évoqué la nécessité de sanctions véritablement sévères, mais rien ne semble prouver que de telles sanctions soient appliquées. Au Brésil comme ailleurs, l'impunité dont jouissent les coupables, la lenteur des procédures judiciaires et l'absence de coordination entre les différents organes gouvernementaux protègent ceux qui imposent le travail forcé. De plus, dans les rares cas où des personnes accusées de contrainte au travail forcé ont été reconnues coupables, il s'agissait apparemment d'intermédiaires ou de petits propriétaires, ce qui laissait dans l'impunité les propriétaires des grandes exploitations ou entreprises.

82. Le non-respect de la législation limitant le pourcentage de paiement qu'un travailleur peut recevoir en nature ou le montant des achats qu'il peut faire à crédit dans le magasin de l'employeur peut mener aussi à une situation de travail forcé. C'est ce qui est arrivé, par exemple, aux membres – souvent analphabètes et incapables de compter – du groupe ethnique des Enxet au **Paraguay**, qui sont tombés dans le piège de la servitude à cause de dettes envers les propriétaires terriens. Depuis 1994, certains intentent des actions en justice contre leur employeur pour non-paiement de leur salaire ou rétribution insuffisante. Si les tribunaux peuvent améliorer dans une certaine mesure la situation, la priorité absolue doit aller à la création de conditions socio-économiques qui enlèvent toute raison d'être au travail forcé.

5. Les employés de maison et le travail forcé

Les employés de maison, des proies particulièrement vulnérables

83. Les employés de maison «sont beaucoup plus vulnérables que les autres travailleurs»⁵¹. Bien entendu, le travail domestique n'est pas, en soi, du travail forcé, mais il peut le devenir dans les cas de servitude pour dettes ou de traite d'êtres humains – ou lorsque l'employeur empêche physiquement son employé de quitter la maison ou confisque ses papiers. Dans plusieurs pays, le sort des femmes employées de maison prises dans des situations de travail forcé a défrayé la chronique. Cela s'est produit notamment au Moyen-Orient⁵². Dans les pires des cas, les employées subissent des violences, qui peuvent aller jusqu'au viol ou à la torture.

84. Lorsque les domestiques sont des travailleurs migrants, les problèmes sont encore plus graves⁵³. Des cas isolés mais scandaleux de recours à des pratiques aussi honteuses de la part de diplomates et de fonctionnaires internationaux ont au moins servi à attirer l'attention des médias

d'un transport irrégulier de travailleurs ayant pour but de les soumettre à des pratiques de travail illégales. Une peine d'emprisonnement sanctionnera toute personne qui aura contraint des travailleurs à utiliser ou à consommer certains produits afin de les obliger à contracter une dette qui les empêchera de quitter leur emploi lorsqu'ils le désirent. En outre, des sanctions sont prévues pour quiconque aura recruté par des moyens frauduleux des travailleurs hors de la localité dans laquelle le travail s'accomplit, ou n'aura pas assuré leur retour dans leur lieu d'origine.

51A. Blackett: *Making domestic work visible: The case for specific regulation*, Service du droit du travail et des relations professionnelles (Genève, BIT, 1998), p. 5. Voir également M.-L. Vega Ruiz: «Relación laboral al servicio del hogar familiar en América Latina», *Relasur* (Montevideo), n° 3, 1994, pp. 35-51.

52BIT: *Travailleurs migrants*, rapport III (partie IB), Etude d'ensemble des rapports sur la convention (n° 97) et la recommandation (n° 86) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, et sur la convention (n° 143) et la recommandation (n° 151) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975, Conférence internationale du Travail, 87^e session, Genève, 1999; P. Stalker: *Les travailleurs immigrés. Etude des migrations internationales de main-d'œuvre* (Genève, BIT, 1995), p. 124.

53E. Chaney et M. García Castro: *Muchachos no more* (Philadelphie, Temple, 1989); R. Torrealba: *Trabajadoras migrantes en el servicio doméstico en Venezuela*, Programme mondial de l'emploi (Genève, document de travail MIG WP 71S, 1992); BIT: «Filipino migrant women in domestic work in Italy», Programme mondial de l'emploi (Genève, document de travail MIG WP 53, 1991).

sur le sort des domestiques maintenus dans des situations analogues à l'esclavage. En **France**, par exemple, le Comité contre l'esclavage moderne, qui collabore avec la Confédération française démocratique du travail (CFDT), a révélé une situation jusque-là dissimulée et l'a appelée par son nom⁵⁴. Même dans des circonstances moins dramatiques, le travail forcé peut être particulièrement nuisible. C'est ainsi que, surtout dans les pays en développement, des filles ou, beaucoup plus rarement, des garçons passent de longues journées à trimer comme domestiques chez des particuliers au lieu d'aller à l'école. Ce phénomène est surtout fréquent dans les zones urbaines, où des enfants des régions rurales pauvres se font attirer par la ruse – comme cela a été signalé au **Bénin** (100 000 enfants), en **Côte d'Ivoire** (pas de chiffres) et en **Haïti** (250 000 enfants)⁵⁵. **Même des travailleurs** domestiques adultes sont soumis à des pratiques de recrutement frauduleuses et coercitives du même type que celles que l'on emploie avec les travailleurs ruraux. D'ailleurs, ils viennent souvent eux-mêmes de la campagne.

85. Une fois sur leur lieu de travail, les employés de maison sont souvent très isolés. Cela ne fait que les exposer davantage au non-respect d'une législation du travail qui, d'ailleurs, ne s'applique pas toujours à eux. Les domestiques subissent effectivement de graves préjudices du fait qu'ils sont souvent exclus de la protection conférée par la législation du travail (que ce soit dans les pays développés ou dans les pays en développement) et que, pour eux, l'exercice de la liberté d'association ne va pas sans obstacle⁵⁶. La combinaison de ces deux facteurs fait qu'il est vraiment difficile pour ces employés de s'extraire de situations de travail forcé ou obligatoire. Certains pays, comme la **Suisse**, ont adopté une législation ou des mesures administratives spéciales visant à fournir des contrats de travail en bonne et due forme aux employés de maison afin de leur éviter un tel sort⁵⁷.

Encadré 4.1

L'attribution de titres de propriété: «de l'esclavage à la démocratie»

Une étude récente de la Banque interaméricaine de développement indique qu'un vaste projet de délimitation des terres et d'attribution de titres de propriété dans la région péruvienne d'Ucayali avait déjà, en 1995, permis à plus de 160 communautés indigènes d'obtenir des titres de propriété. Ceux-ci, qui touchaient plus de 20 000 bénéficiaires indigènes, portaient sur plus de 1,5 million d'hectares dans des zones contiguës³⁹. De plus, des études indépendantes montrent que les programmes d'attribution de titres de propriété ont ouvert la voie à un développement économique et social durable, dans le cadre de ce qu'un analyste a appelé une transition «de l'esclavage à la démocratie»⁴⁰.

54CISL: «Les esclaves de l'an 2000», *Le Monde syndical* (Bruxelles), n° 11, nov. 2000.

55BIT: *Examen des rapports annuels en vertu du suivi de la Déclaration*, 2001; ministère de l'Action humanitaire et des Droits de l'homme (France); BIT: *Vie d'esclaves* (Genève, 1994) (cassette vidéo).

56Ce problème était souligné dans le premier rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT – BIT: *Votre voix au travail*, rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 88^e session, Genève, 2000.

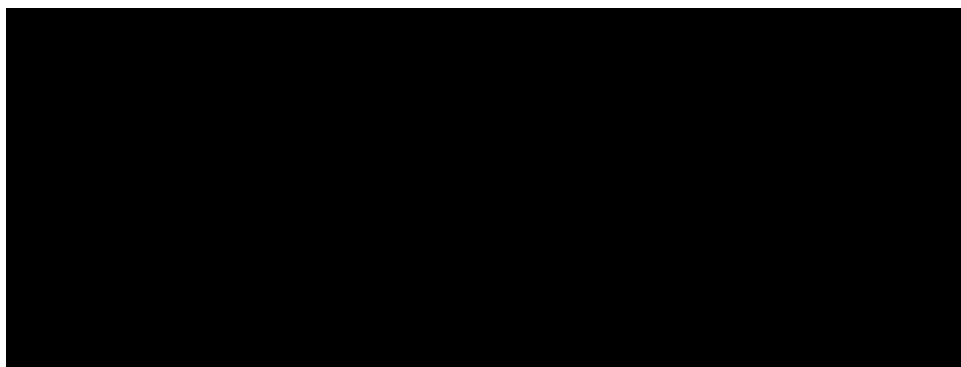
57A. Blackett, *op. cit.*, et «Contrat-type de travail pour les travailleurs de l'économie domestique», *Recueil systématique de la législation genevoise* (Genève), J1 50.03, 18 janv. 2000.

Encadré 4.2

Nouvel accord entre la République dominicaine et Haïti sur le recrutement de main-d'œuvre

Les gouvernements de la République dominicaine et d'Haïti ont signé, le 23 février 2000, une Déclaration relative aux conditions d'engagement applicable à leurs ressortissants, le but visé étant de supprimer le recrutement clandestin et les migrations illégales. Cette déclaration prévoit la conclusion de contrats de travail conformes à la législation nationale du pays d'accueil et aux conventions internationales pertinentes. L'accord prévoit en outre un système de permis de travail et des mesures de lutte contre les migrations clandestines. Les deux parties conviennent d'accorder aux travailleurs migrants une protection égale à celle qu'elles accordent à leurs nationaux. De plus, elles ont décidé de promouvoir des campagnes d'information qui devraient empêcher ces travailleurs d'être victimes de pratiques d'exploitation, de trafic ou d'autres activités illégales.

Tableau 4.1. Brésil: opérations du groupe mobile spécial de l'inspection du travail



Encadré 4.3

Mesures locales de lutte contre le travail forcé: production de charbon de bois

Dans l'Etat du Mato Grosso do Sul, la commission permanente d'enquête, d'inspection et de contrôle des conditions de travail, créée en 1993, est parvenue à réduire de façon non négligeable la servitude pour dettes dans les camps des charbonnières. Elle est composée de représentants d'organisations gouvernementales, de syndicats, d'églises et d'ONG. Sa méthode associe les enquêtes sur les situations de servitude pour dettes, les actions de sensibilisation et de mobilisation sociale et le suivi judiciaire⁴⁹. La commission doit son succès au fait qu'elle a combiné des activités d'inspection et d'application de la loi avec des interventions coordonnées visant à améliorer le revenu des familles et l'éducation des enfants. Depuis 1995, elle reçoit un soutien du programme IPEC pour son action visant l'éradication du travail des enfants.

Encadré 4.4.

«Esclavage: ouvrez l'œil»

Dans plusieurs Etats du nord du Brésil, la Commission ecclésiastique (catholique) de la terre a distribué une petite brochure intitulée «Esclavage: ouvrez l'œil» dans laquelle, sous forme de bande dessinée, sont décrites des situations assimilables à l'esclavage. La brochure contient en outre les numéros de téléphone du ministère du Travail, de la police fédérale et des syndicats locaux de travailleurs agricoles. Le groupe mobile spécial de l'inspection du travail fait maintenant de même, et distribue des brochures à tous les travailleurs qu'il rencontre au cours de ses inspections.

6.La servitude pour dettes et son éradication

Définition et politiques

86. Une autre forme de travail forcé encore très répandue est le travail en servitude pour dettes. Mais tout d'abord, comment définir un travailleur en servitude? On entend par ce terme un travailleur qui fournit un service dans des conditions d'asservissement découlant de circonstances économiques, notamment un endettement résultant d'un prêt ou d'une avance. Lorsque c'est une dette qui est la cause première de la servitude, cela signifie que le travailleur (ou la famille qui est à sa charge, ou ses héritiers) est lié à un créancier – pour une période déterminée ou non – jusqu'à ce que le prêt soit remboursé. Il faut donc une intervention de la loi pour déclarer cette servitude illégale et prévoir des sanctions contre les propriétaires terriens ou autres employeurs qui tiennent leurs travailleurs en servitude. De plus, des mesures supplémentaires – notamment assistance économique et réadaptation – sont généralement nécessaires pour aider les travailleurs libérés à gagner leur vie, et garantir ainsi qu'ils ne retomberont pas dans une situation de servitude.

87. Il n'a pas été facile de repérer les travailleurs en servitude, surtout en Asie. Si les définitions juridiques du *travailleur en servitude* et du *système de travail en servitude* peuvent être considérées comme suffisamment claires dans des pays comme l'**Inde** et le **Pakistan**, qui ont adopté une législation spécifique sur le sujet, cette première étape de la définition n'a toujours pas été franchie dans d'autres pays où le problème persiste également (par exemple, le **Népal**).

Une analyse épineuse

88. La question de savoir si certaines relations de travail en milieu rural devraient être qualifiées de «travail libre» ou de «travail asservi», à la lumière des réformes agraires et sociales qu'a connues la région ces dernières décennies, a été longuement débattue par les théoriciens. Certains analystes associent le travail en servitude à des schémas traditionnels de propriété de la terre, notamment l'asservissement (au niveau de la caste ou personnel) garanti par une dette, qui peut bien souvent toucher plusieurs générations. D'autres avancent que le travail en servitude s'inscrit bel et bien dans des tendances récentes de l'agriculture commerciale – à grande ou à petite échelle – et qu'il touche notamment les travailleurs occasionnels et migrants. Selon un principe désormais reconnu dans le cadre de la Commission du développement durable des Nations Unies, il ne saurait y avoir d'agriculture durable sans respect des principes et droits fondamentaux au travail. Par ailleurs, l'apparition de formes de travail en servitude en dehors du secteur agricole suscite depuis peu une grande attention. Mines, briqueteries, industrie du cuir, usines de traitement du poisson et fabriques de tapis figurent parmi les industries où l'on a également détecté du travail forcé. La question essentielle est de savoir si une coercition non économique, revêtant par exemple la forme de contraintes physiques et d'une obligation de fournir des services rémunérés ou sous-rémunérés, est une condition nécessaire et suffisante pour qu'un travailleur soit qualifié de travailleur en servitude, ou s'il faut également prendre en compte des facteurs de coercition économique.

Les diverses facettes du métayage

89. Des types de faire-valoir précaires tels que le métayage sont également source de difficultés. Les métayers reçoivent un salaire en nature proportionnel aux récoltes, qui sont elles-mêmes très variables. Si l'arrangement qu'ils ont conclu est favorable, ils peuvent recevoir la moitié de la récolte, voire plus, sans être obligés de fournir les outils, les semences ou d'autres intrants. Si l'arrangement est moins favorable, en revanche, ils sont généralement obligés de fournir les facteurs de production tout en recevant parfois moins de la moitié de cette production, et ils doivent par ailleurs fournir au propriétaire terrien, à la demande, différents types de services non rémunérés⁵⁸. A cet égard, les systèmes de métayage peuvent avoir beaucoup de points communs avec le servage rural qui, jusqu'à un passé récent, était très répandu sur le sous-continent indien et dans d'autres régions en développement, et qui est parfois considéré comme étant une forme de travail en servitude.

90. Pourtant, le métayage, comme d'autres types de tenure à bail, ne signifie pas nécessairement des conditions de travail médiocres ou une quelconque forme de coercition, économique ou autre. A l'époque des réformes agraires qui a succédé aux accessions à l'indépendance, le programme «La terre aux laboureurs» de la région sud-asiatique visait à protéger le régime de tenure et à maintenir dans certaines limites la propriété agraire privée en imposant un plafond à la superficie des biens fonciers que pouvait posséder un individu. Comme cela fut le cas en **Inde**, les réformes agraires promulguées dans différents Etats après les années cinquante visaient d'abord à abolir des régimes fonciers intermédiaires tels que le système *zamindari*, ensuite à assurer aux tenanciers la sécurité de tenure voulue, et enfin à imposer un plafond à la propriété foncière. Les tenanciers directs des domaines du *zamindar* sont devenus les nouveaux propriétaires mais d'autres couches complexes du système, relevant de la sous-location et du métayage, n'ont pas été touchées par les réformes. Cependant, si les analystes politiques ont parfois eu tendance à voir dans le métayage la survivance de conditions «semi-féodales», ces opinions ont été très largement contestées. Au fur et à mesure que l'on voyait disparaître de la plupart des programmes de développement un type de réforme agraire fondé sur la redistribution des terres, on considérait d'un œil plus favorable la location des terres et le métayage, qui pourraient mener progressivement à la pleine propriété de la terre.

Cadre juridique et institutionnel

Des exemples tirés de trois pays

91. Trois des pays de la région les plus touchés par le travail en servitude, à savoir l'**Inde**, le **Népal** et le **Pakistan**, ont pris un certain nombre de mesures importantes pour s'attaquer au problème: mesures juridiques, tentatives d'estimation du nombre de personnes touchées, et évaluation des méthodes utilisées pour la libération et la réinsertion des travailleurs en servitude. En outre, le **Bangladesh** a indiqué que ses mesures de lutte contre la pauvreté comprenaient notamment une stricte application de la législation conférant à l'imposition du travail forcé ou obligatoire le caractère d'infraction pénale, et **Sri Lanka** a annoncé qu'il souhaitait entreprendre une évaluation visant à établir si sa législation nationale est compatible avec les normes internationales relatives au travail forcé⁵⁹. Trois de ces mesures sont examinées plus attentivement ci-après pour illustrer cette analyse.

⁵⁸Le Fonds international de développement agricole (FIDA) a estimé qu'en Asie, de façon générale, le métayer paie 50 pour cent – voire 100 pour cent – du coût des intrants plus la totalité du coût de la main-d'œuvre (y compris son propre travail) et reçoit entre 35 et 50 pour cent de la production. Voir: *The state of world rural poverty* (Rome, FIDA, 1992).

⁵⁹Rapport du gouvernement, dans BIT: *Examen des rapports annuels en vertu du suivi de la Déclaration*, 2001.

1976: l'Inde adopte sa loi fondamentale sur le travail en servitude

92. En **Inde**, l'article 23 de la Constitution interdit la traite d'êtres humains, le *begar*⁶⁰ et d'autres formes de travail forcé. Après l'adoption de la Constitution, c'est au niveau des Etats que l'on commença à promulguer des lois visant à éradiquer le travail en servitude. L'importante loi fédérale sur l'abolition du système de travail en servitude fut adoptée plus tard, en février 1976⁶¹. Il incombe à chaque Etat de faire appliquer cette loi. Les comités de vigilance créés en vertu de la loi au niveau des districts et de leurs subdivisions ont joué un rôle important non seulement dans la réinsertion économique et sociale des travailleurs en servitude mais aussi à d'autres égards: surveillance du nombre d'infractions à la loi dont on a eu connaissance, études sur la fréquence de ces infractions et défense des travailleurs en servitude libérés dans tout procès qui pourrait leur être intenté pour le recouvrement d'une dette garantie⁶². Les comités de vigilance ont également effectué des enquêtes visant à identifier et dénombrer les cas de travail en servitude.

93. Au début des années quatre-vingt, plusieurs jugements de la Cour suprême indienne ont donné une interprétation plus précise des concepts de travail forcé et de travail en servitude⁶³. En substance, ces décisions semblent établir que personne ne travaillerait pour moins que le salaire minimum légal à moins d'y être contraint. Elles laissent augurer une augmentation considérable du nombre de personnes qui pourraient être considérées comme des travailleurs en servitude au sens de la loi de 1976. Elles peuvent également avoir inspiré d'autres décisions concernant le travail forcé des enfants.

1992: le Pakistan adopte une loi sur le travail en servitude

94. Au **Pakistan**, la Constitution interdit également toute forme de travail forcé et de traite d'êtres humains. Le travail en servitude a été aboli par une législation spécifique: la loi sur l'abolition du travail en servitude, adoptée par l'Assemblée législative fédérale en 1992, est entrée en vigueur immédiatement. Le règlement relatif à l'abolition du travail en servitude a été promulgué par le gouvernement fédéral quelques années plus tard, en 1995. La loi contient de nombreuses dispositions semblables à celles de la loi indienne. Elle prévoit également des sanctions pour l'imposition et l'extorsion de travail forcé dans le cadre du système du même nom, pour la non-restitution (par omission ou autre manquement) de biens aux travailleurs en servitude et pour l'incitation à une infraction.

95. Les comités de vigilance créés en vertu de la loi au niveau des districts sont composés de représentants élus de la région, ainsi que de représentants de l'administration du district, d'associations de juristes, de la presse, de services sociaux agréés, du ministère du Travail du

⁶⁰Le terme «*begar*» n'a pas été véritablement défini dans la Constitution indienne. En revanche, dans un cas ultérieur, la Cour suprême a indiqué que le *begar* était «une forme de travail forcé selon laquelle une personne est contrainte à travailler sans recevoir aucune rémunération».

⁶¹Cette loi définit le *système de travail en servitude* comme étant «un système de travail forcé, ou partiellement forcé, selon lequel un débiteur conclut – ou est censé avoir conclu – avec le créancier un accord» qui a généralement pour effet de faire perdre au débiteur certains droits fondamentaux.

⁶²Pour un examen plus détaillé de la loi et de ses procédures d'application, voir L. Mishra: *Burden of bondage* (New Delhi, Manak Publications, 1997); Y. Reddy: *Bonded labour system in India* (New Delhi, Deep and Deep Publications, 1995).

⁶³Un jugement de 1982 liait le concept de travail forcé au non-paiement du salaire minimum. Dans l'arrêt qu'elle a rendu, la Cour a déclaré que, lorsqu'une personne fournit un travail ou un service à une autre personne contre une rémunération inférieure au salaire minimum, le travail ou service en question constitue clairement du *travail forcé* au sens de la Constitution. *Peoples' Union for Democratic Rights contre Union of India*, AIR 1982 S.C. 1473 (affaire connue sous le nom de «*Asiad Workers' Case*»). Dans un jugement de 1984, en réponse à une requête concernant le travail en servitude dans les carrières de pierre, la Cour a décidé ce qui suit: «Chaque fois qu'il est démontré qu'un travailleur doit fournir du travail forcé, la Cour supposera qu'il est obligé de fournir ce travail en contrepartie d'une avance ou d'un autre avantage économique reçu par lui et qu'il est par conséquent un travailleur en servitude.» Une telle présomption pourrait être combattue par l'employeur ou le gouvernement de l'Etat mais, à défaut de preuves satisfaisantes à l'appui de cette réfutation, la Cour considérerait que le travailleur est un travailleur en servitude dont le cas relève des dispositions de la loi. *Bandhua Mukti Morcha contre Union of India*, AIR 1984, S.C. 802. Enfin, dans un autre jugement de la même année, la Cour suprême a statué que, chaque fois qu'une personne était forcée de fournir un travail sans rémunération ou contre une rémunération symbolique, il serait présumé que cette personne était un travailleur en servitude à moins que l'employeur ou le gouvernement de l'Etat ne soit en mesure de fournir la preuve du contraire. *Neeraja Choudary contre l'Etat de Madhya Pradesh*, AIR 1984, S.C. 1099.

gouvernement fédéral et des secrétariats au Travail des gouvernements provinciaux. Ils ont pour fonctions de conseiller l'administration du district sur l'application de la loi, d'aider à la réinsertion des travailleurs en servitude libérés, de suivre attentivement la façon dont la législation est appliquée, et de fournir aux travailleurs en servitude toute assistance qui pourrait s'avérer nécessaire pour que les objectifs de la loi soient atteints.

Juillet 2000: le Népal ordonne l'éradication du travail en servitude (kamaiya)

96. Jusqu'à un passé tout récent, rien n'avait été fait au **Népal** pour que soit adoptée une législation portant spécifiquement sur le travail en servitude, et ce bien que la Constitution de 1991 interdise l'esclavage, le servage et le travail forcé sous quelque forme que ce soit. La société civile ayant intensifié ses pressions depuis le début des années 1990, le gouvernement du Népal, dans une décision du Cabinet datée du 17 juillet 2000, a ordonné l'éradication immédiate du système *kamaiya* de travail en servitude. Ce système, qui établit une relation de travail de longue durée entre le travailleur agricole et le propriétaire terrien, ne touche qu'un groupe ethnique défavorisé, les Tharus, que l'on trouve dans plusieurs districts de la région du Terai, à l'ouest du Népal. Une semaine plus tard, le gouvernement a constitué un comité central de coordination et de surveillance sous la présidence du Vice-Premier ministre, ainsi que des comités analogues au niveau des districts, en vue d'identifier les *kamaiyas* émancipés et d'organiser leur réinsertion⁶⁴. Le gouvernement travaille actuellement à la mise en place de nouvelles mesures législatives et autres.

Evaluation numérique

Quelle est l'ampleur du problème?

97. La première difficulté, lorsqu'on veut déterminer la population à dénombrer, tient au fait que les schémas de possession et d'utilisation de la terre sont généralement les mêmes pour le travail asservi et le travail libre. Une toute première étude effectuée au Pakistan sur des zones de la province du Sindh – caractérisée par un régime d'affermage en métayage – met au jour certains des problèmes que posent l'identification et l'analyse du travail en servitude⁶⁵. Par exemple, une pratique consistant à remplacer le salaire par un échange de services – connue sous le nom de «*begar*» – est assez fréquemment utilisée envers les métayers (elle l'est d'ailleurs également, sous des désignations différentes, dans d'autres parties de l'Asie du Sud). Cette pratique suppose généralement que le tenancier effectue pour le propriétaire terrien, au plus fort de la saison, des travaux non rémunérés liés à des opérations telles que la récolte ou le désherbage, travaux qui peuvent être convenus d'avance. Participent à ces travaux, cependant, aussi bien les travailleurs asservis par une dette que les autres. Le problème est en outre compliqué par le fait que l'endettement envers un propriétaire, comme d'ailleurs toute forme d'endettement non institutionnel, n'entraîne pas automatiquement la servitude. Il est donc d'une importance primordiale de vérifier la source, l'objet et les conditions de la dette, et il serait très risqué d'utiliser des raccourcis apparemment faciles – par exemple, de considérer l'endettement enregistré parmi les tenanciers comme une bonne approximation du nombre de cas de travail en servitude. La meilleure solution semble être l'enquête avec comptage direct des cas de travail en servitude, selon une méthode rigoureuse tenant compte de certains problèmes soulevés en différents endroits du présent rapport⁶⁶.

64BIT: *Examen des rapports annuels en vertu du suivi de la Déclaration*, 2000. Voir aussi document GB.279/LILS/4, annexe 2 (279^e session du Conseil d'administration, 2000).

65A. Ercelawn et M. Nauman: *Bonded labour in Pakistan: An overview* (document de référence élaboré pour le BIT, août 2000).

66 *Ibid.*

Chiffres officiels et officieux

98. En **Inde**, des enquêtes effectuées au niveau national ou au niveau des Etats ont donné un certain nombre de résultats officiels. Une étude entreprise conjointement par la Fondation Gandhi pour la paix et l'Institut national de l'emploi en 1978-79 évaluait à 2 617 000 le nombre total de travailleurs en servitude dans les dix Etats sur lesquels portait l'enquête. Un rapport plus récent soumis à la Cour suprême en octobre 1995 par la Commission sur le travail en servitude au Tamil Nadu estimait à environ 1 250 000 le nombre de travailleurs asservis dans ce seul Etat.

D'importants écarts entre les chiffres

99. En 1989, la Commission nationale sur le travail rural a donné à un groupe d'étude sur le travail en servitude – organisé par l'Académie nationale de l'administration – mandat d'examiner plusieurs questions relatives à ce système de travail, y compris les problèmes de statistiques⁶⁷. Ce groupe a émis des observations sur les écarts importants existant entre les estimations élevées de l'enquête par sondage de la Fondation Gandhi pour la paix et les chiffres beaucoup plus bas obtenus dans le cadre des enquêtes des Etats⁶⁸. Pourtant, la fréquence du travail en servitude enregistrée par les gouvernements des Etats avait plus que doublé entre 1980 et 1989. Des Etats tels que le Gujarat, l'Haryana et le Maharashtra, qui avaient jusqu'en 1980 nié l'existence de cet asservissement, ont par la suite signalé qu'il existait. Dans ces trois Etats, ce sont surtout les efforts des militants de certaines ONG qui ont permis d'identifier les travailleurs en servitude.

100. Le gouvernement fédéral de l'Inde a régulièrement fourni des statistiques sur les travailleurs en servitude identifiés, libérés et réinsérés par chaque Etat. Au mois de mars 1999, les gouvernements des Etats avaient recensé 290 340 travailleurs asservis, dont 243 375 avaient été libérés et réinsérés, environ 20 000 étaient décédés ou s'étaient déplacés vers d'autres régions, et 17 000 étaient en cours de réinsertion. De nombreuses mesures ont été prises en vertu de la loi de 1976 et de directives de la Cour suprême. Cependant, le gouvernement de l'Inde a ouvertement reconnu qu'il était difficile d'établir des statistiques fiables en matière de travail en servitude.

Recenser les travailleurs en servitude au Népal

101. Au **Népal**, les enquêtes statistiques du gouvernement sur le travail en servitude ont porté essentiellement sur le système *kamaiya* pratiqué dans l'ouest du pays. Un *kamaiya* s'engage à travailler pour un propriétaire terrien pendant généralement un an, sur la base d'un contrat oral. Ce travailleur peut soit être rémunéré en nature – sous la forme d'un volume déterminé de céréales complété d'autres denrées, notamment des lentilles, du colza et du sel –, soit recevoir en paiement une partie de la production de la terre louée en métayage, la part du *kamaiya* étant généralement un tiers de la récolte.

102. Le système peut comporter plusieurs contrats liés les uns aux autres. Au terme d'un premier contrat oral selon lequel il s'engage à effectuer un travail, le *kamaiya* est censé faire venir d'autres membres de sa famille, qui travailleront aussi pour le propriétaire. Un deuxième type de contrat oral concerne le crédit consenti au *kamaiya* pour lui permettre de faire face à des situations d'urgence, à une pénurie alimentaire ou à des dépenses de consommation. Son endettement accumulé peut lier ce travailleur à un même propriétaire pour des années ou des décennies. Il arrive aussi qu'un autre propriétaire propose de reprendre la dette pour s'assurer les services d'un *kamaiya*. Le troisième type de contrat qui existe dans ce système concerne la location de la terre,

⁶⁷ Etude du Groupe d'étude sur le travail en servitude, effectuée sous l'égide de l'Académie nationale d'administration, Mussoorie, pour la Commission nationale sur le travail rural, avril 1991.

⁶⁸ Dans des Etats comme l'Andhra Pradesh, le Bihar, le Madhya Pradesh, l'Orissa, le Rajasthan, le Tamil Nadu et l'Uttar Pradesh, les chiffres fournis par les gouvernements étaient inférieurs de plus de 85 pour cent à ceux de l'enquête de la Fondation Gandhi pour la paix.

bien que les *kamaiyas* soient loin d'avoir tous eu la possibilité de disposer d'une terre pour leur propre usage⁶⁹.

103. Avec la première réforme agricole du Népal dans les années soixante, un plafond a été fixé pour la possession individuelle de terres dans l'importante région agricole où vit l'ethnie tharu. Si les réformes semblent n'avoir abouti qu'à une très faible redistribution des terres (seulement 1,5 pour cent de toutes les terres agricoles)⁷⁰, il en est résulté que, dans l'ensemble, les exploitations recourant au travail en servitude sont d'assez petite taille. Le groupe ethnique tharu pris dans le système *kamaiya* comptait environ 1,2 million de personnes au début des années 1990. Comme l'endettement ne touche pas tout le monde, l'asservissement en tant que tel n'est pas universel parmi les *kamaiyas*. Selon une étude effectuée pour l'OIT, environ 50 pour cent des *kamaiyas* seraient asservis pour cause d'endettement et, pour près de 10 pour cent d'entre eux, cet asservissement toucherait plusieurs générations⁷¹. Les enquêtes dont il a été fait mention plus haut donnent l'image d'une population majoritairement analphabète, sans terre et susceptible de retomber facilement dans l'endettement.

Une nouvelle enquête sur les *kamaiyas*

104. En collaboration avec le programme IPEC de l'OIT, le gouvernement du Népal a entrepris en 1995 une enquête approfondie – selon un principe de visites porte à porte – sur le système et la population *kamaiyas*⁷². Il a toutefois indiqué, vers le milieu de l'année 2000, que l'enquête de 1995 avait peut-être sous-estimé le nombre réel de *kamaiyas* et qu'une nouvelle enquête, avec recensement des *kamaiyas* émancipés, était en cours⁷³ pour compléter les autres⁷⁴. Une question subsiste: le travail en servitude est-il plus général, et s'étend-il au-delà des régions de l'ouest du Népal où le système *kamaiya* a été repéré et étudié? Effectivement, on a de bonnes raisons de craindre que la servitude pour dettes touche certaines castes de nombreuses communautés rurales fondées sur le système des castes.

Expérience pratique

105. C'est sans doute l'**Inde** qui a en la matière la plus longue expérience puisqu'un quart de siècle s'est écoulé depuis l'adoption dans ce pays de la première loi fédérale visant à abolir le travail en servitude. Le **Pakistan**, pour sa part, a une dizaine d'années d'expérience et le **Népal** est maintenant sérieusement engagé dans le processus d'éradication. D'autres pays ne semblent pas avoir admis qu'ils ont un problème. L'expérience de chacun de ces trois pays où des mesures ont déjà été prises est riche d'enseignements.

⁶⁹Pour une explication plus détaillée, voir S. Sharma et al.: *The Kamaiya System of Nepal* (New Delhi, équipe consultative multidisciplinaire pour l'Asie du Sud, 1998).

⁷⁰Voir: Agence allemande de coopération technique (GTZ): *Land tenure in Nepal: Status and main Issues* (1999).

⁷¹S. Sharma, *op. cit.*

⁷²Cette enquête a permis de dénombrer 15 152 familles *kamaiyas*, soit une population totale de 83 375 personnes, dont 62,7 pour cent étaient tombées dans le piège d'un endettement connu dans la région sous le nom de «*sauki*».

⁷³Ministère de la Réforme agraire et de l'Administration des terres: *Proposal on immediate action for rescue and rehabilitation of recently emancipated kamaiya labourers of Western Nepal* (Katmandou, Népal, 2000) (document non publié).

⁷⁴A partir d'une enquête par sondage effectuée à la fin du premier semestre 1997 auprès de quelques 3000 *kamaiyas* dans huit districts, le centre chargé des services du secteur informel (INSEC) a annoncé que 26 000 hommes adultes, 1 500 femmes et 5 000 enfants travaillaient alors selon le régime *kamaiya*. S. Sharma et M. Thakurathi: *A revisit to the kamaiya system of Nepal* (INSEC, Katmandou, 1998). L'étude effectuée par le ministère de la Réforme agraire en 1995 avait indiqué que 14,1 pour cent de la population tharu des cinq districts sur lesquels portait l'enquête étaient des *kamaiyas*. Il avait été établi que 62,7 pour cent de ces *kamaiyas* étaient endettés, la dette moyenne s'élevant à l'équivalent d'environ 75 dollars des Etats-Unis. En outre, 83,9 pour cent des *kamaiyas* étaient analphabètes et 72 pour cent n'avaient pas de terre à cultiver.

L'expérience de l'Inde, 1976-2000

106. Le gouvernement de l'**Inde** a longuement décrit, dans des déclarations à la Conférence internationale du Travail, les efforts importants qu'il a déployés pour éradiquer le travail en servitude. Il a ainsi fait état des nouvelles enquêtes mises en route pour repérer les situations d'asservissement et des dispositions prises une fois les cas identifiés – notamment la délivrance de certificats d'affranchissement, le rapatriement s'il s'agit de travailleurs migrants, l'engagement de poursuites contre les employeurs en infraction, et la réinsertion des travailleurs affranchis⁷⁵.

Une division spéciale et une méthode intégrée

107. S'agissant de la réinsertion, le montant de l'assistance à la réinsertion prévu pour chaque travailleur affranchi vient d'être doublé. Des ressources disponibles au titre de différents programmes (lutte contre la pauvreté, emploi rural et formation de la jeunesse rurale, pour n'en citer que quelques-uns) ont été mobilisées au service d'une méthode intégrée qui devrait aboutir à une réinsertion réelle et permanente. De plus, le gouvernement central a mis en place un programme d'assistance aux travailleurs en servitude et a créé au sein du ministère du Travail une division chargée de suivre, de coordonner et de superviser la mise en œuvre du programme. Il a par ailleurs simplifié les procédures d'approbation des allocations et subventions, en déléguant les compétences nécessaires au niveau provincial.

108. Malgré ces réalisations, le gouvernement de l'Inde a reconnu à quel point le travail en servitude est un problème difficile, exigeant des efforts plus intenses. Au nombre des raisons qu'il cite pour expliquer les difficultés rencontrées figurent le manque de sensibilité à ce problème et de volonté de s'y attaquer – surtout aux échelons inférieurs de l'administration publique – et le fait que, à tous les niveaux, les ressources nécessaires pour parvenir à l'éradiquer totalement font défaut.

La Cour suprême indienne: un rôle essentiel

109. Les efforts visant à éradiquer le travail en servitude en Inde semblent être passés par plusieurs phases au cours du quart de siècle écoulé, et ne pas avoir toujours figuré en tête de liste des priorités économiques, politiques et juridiques. Après l'adoption de la loi de 1976, le mouvement de lutte contre cette forme d'asservissement prit un réel essor lorsque la Cour suprême fit du problème une cause d'intérêt public au début des années 1980. Ces jugements mémorables jetèrent un nouvel éclairage sur la nature et l'ampleur du problème. Plus tard, la création d'un groupe central d'action par l'intermédiaire de la Commission nationale des droits de l'homme devait à son tour faire avancer le processus de recensement, d'affranchissement et de réinsertion des travailleurs en servitude. En 1997, la Cour suprême a chargé la Commission nationale des droits de l'homme de surveiller et de superviser l'application de la loi de 1976, ainsi que les progrès accomplis à cet égard par les gouvernements des Etats⁷⁶.

Une sensibilisation active

110. Le Commissaire aux castes et tribus «énumérées» a joué également un rôle de sensibilisation important dans les années quatre-vingt. Ses rapports contenaient généralement une

⁷⁵Au cours de la période 1998-99, un programme mis en place sous l'égide du gouvernement central a permis de réinsérer 5 960 travailleurs en servitude dans les Etats du Bihar, de l'Orissa, du Tamil Nadu et de l'Uttar Pradesh. Des hauts fonctionnaires ont été désignés au cours des années 1998 et 1999 pour visiter certaines régions; ils devaient examiner la situation et évaluer les progrès accomplis par les gouvernements des Etats dans l'application de la loi de 1976 sur l'abolition du système de travail en servitude et du plan de 1978 pour la réinsertion des travailleurs en servitude.

⁷⁶Ordonnance rendue le 11 novembre 1997 sur l'acte de pétition n° 3922/85.

partie spéciale consacrée au travail en servitude – examiné particulièrement sous l’angle de la situation de ces castes et tribus – et formulaient des recommandations à la fois au gouvernement⁷⁷ et à l’ensemble de la société. Entre 1987 et 1991, la Commission nationale sur le travail rural a également constitué des groupes d’étude sur le travail en servitude et l’endettement de la main-d’œuvre rurale. Les études ainsi réalisées ont contribué de façon non négligeable à établir l’ampleur et la nature de l’endettement rural, sa raison d’être et ses sources, ainsi que sa fréquence particulière au sein des castes et tribus «énumérées»⁷⁸. L’élimination du travail en servitude a, dans une très large mesure, été considérée comme une question de développement.

Conclusions de la Commission nationale sur le travail rural

111. Le Groupe d’étude sur le travail en servitude de la Commission nationale sur le travail rural a relevé certaines insuffisances dans les programmes de réinsertion mis en œuvre jusque là. Par exemple, on avait procédé à des identifications frauduleuses de travailleurs en servitude pour s’approprier les fonds affectés à la réinsertion. En outre, les programmes de réinsertion n’avaient pas amélioré le sort des travailleurs asservis car nombre d’entre eux continuaient à payer à leurs anciens maîtres le solde de l’argent emprunté, alors même que, selon la loi, la dette était éteinte.

112. Selon le groupe d’étude, les comités de vigilance, bien que constituant en principe un puissant mécanisme d’éradication du travail en servitude, n’étaient pas parvenus à fonctionner efficacement. Ils avaient généralement cessé leurs activités après deux ou trois ans et n’avaient pas été reconstitués par la suite. Les Etats où le travail en servitude était très répandu n’avaient toujours pas mis en route ces comités. Qui plus est, le recensement des travailleurs asservis était quasiment en sommeil depuis quelques années.

113. Le groupe a en outre constaté que, bien qu’on ait officiellement identifié plus de 240 000 travailleurs en servitude dans le pays, on n’avait arrêté que 773 employeurs de main-d’œuvre en servitude, ce qui est un chiffre très modeste. Quant au nombre de sanctions infligées après condamnation, il était encore plus faible. Le Groupe d’étude sur le travail en servitude a fait un nombre important de recommandations qui restent tout à fait de mise (voir l’encadré 6.1).

L’emploi, seule garantie d’une liberté durable

114. Le groupe d’étude a fait valoir que les programmes de réinsertion qui ne vont pas plus loin qu’un secours provisoire – en espèces ou, au mieux, sous forme de biens temporaires – ne faisaient qu’attirer des éléments indésirables qui empochaient frauduleusement les prestations. Garantie d’emploi et attribution de terres aux paysans étaient donc les seuls moyens de protéger durablement les travailleurs affranchis. Le gouvernement de l’Etat d’Andhra Pradesh avait mis en route un programme original consistant à acheter des terres cultivables, à les équiper de systèmes d’irrigation et à les donner ensuite aux ex-travailleurs en servitude. D’autres prestations assurées par divers programmes de lutte contre la pauvreté complétaient ces mesures⁷⁹.

115. En ce qui concerne l’évolution récente du travail en servitude, il est à craindre que la fréquence de nouveaux cas de travail en servitude ne soit particulièrement alarmante dans le secteur non structuré de la petite industrie, par exemple les briqueteries⁸⁰.

⁷⁷Voir par exemple le 29^e rapport du Commissaire aux castes et tribus «énumérées», 1987-89, qui traitait de problèmes tels que l’application partielle de la loi, les droits fonciers et le travail en servitude, et le travail en servitude dans les plantations et dans les mines. Il semble que, depuis dix ans, ces rapports ne soient pas publiés régulièrement.

⁷⁸Groupe d’étude sur l’endettement de la main-d’œuvre rurale, Centre d’études en sciences sociales, Calcutta, novembre 1990.

⁷⁹Groupe d’étude sur le travail en servitude dirigé par Lal Bahadur Shastri, Académie nationale de l’administration, Mussoorie, pour la Commission nationale sur le travail rural, avril 1991.

⁸⁰Nations Unies: *Formes contemporaines d’esclavage*, Rapport du Groupe de travail des formes contemporaines d’esclavage sur sa vingt-cinquième session, New York, 21 juillet 2000.

La dimension sexospécifique du travail en servitude

116. Il semble que les femmes soient de plus en plus touchées par le travail en servitude dans l'agriculture. Selon une étude récente consacrée à l'Etat d'Andhra Pradesh, les travailleurs agricoles de sexe masculin seraient les principaux bénéficiaires des politiques encourageant l'appropriation des terres publiques en friche, le subventionnement du crédit, de l'actif productif et de la nourriture, ainsi que la création d'emplois non agricoles. Les employeurs auraient ainsi moins de pouvoir sur la consommation et le lieu de résidence des travailleurs de sexe masculin, ce qui permettrait à ces derniers d'échapper aux relations d'asservissement traditionnelles. Les hommes auraient en outre délégué le remboursement de la dette aux femmes, à la fois directement et indirectement (en comptant davantage sur leur contribution pour faire bouillir la marmite familiale). Les femmes se seraient donc senties tenues de faire des travaux agricoles, en acceptant les salaires et conditions qu'on leur offrait. Elles auraient également été obligées de contracter elles-mêmes des emprunts garantis pour payer les dettes des hommes lorsque ceux-ci se soustrayaient au remboursement de la dette par du travail, et de rester loyales envers les employeurs pour continuer d'avoir droit à du crédit à la consommation. L'étude avançait en outre que les femmes travaillaient dans l'exploitation de leur employeur ou créancier pour un «salaire lié» beaucoup plus bas et effectuaient des tâches non rémunérées pendant toute la saison⁸¹. Bien qu'il s'agisse là des conclusions d'une étude récente ne portant que sur un Etat de l'Inde, la thèse est suffisamment importante pour mériter une analyse plus approfondie.

L'expérience du Pakistan, 1992-2000

Les enfants au centre des préoccupations

117. En ce qui concerne le **Pakistan**, les informations officielles sur les mesures prises pour éradiquer le travail en servitude au cours de la décennie écoulée ont insisté sur le grave problème que constitue la servitude des enfants dans ce pays, où de très importants programmes de recherche et d'action ont été mis en place avec l'aide de l'OIT. Pour ne citer qu'un exemple, l'Union européenne et l'OIT ont signé en mai 1997 un accord visant à financer des projets de coopération technique ayant les objectifs suivants: sensibiliser l'opinion aux dangereuses pratiques d'exploitation et d'asservissement des enfants, augmenter les capacités à disposition tant pour soustraire les enfants au travail en servitude que pour les empêcher d'y tomber, et orienter les programmes globaux de réinsertion de façon à ce qu'ils ciblent les enfants asservis et leur famille. En outre, des textes juridiques portant sur le travail en servitude et les enfants ont été traduits en urdu et en sindhi.

Le rôle des comités de vigilance

118. S'agissant de l'application pratique de la loi de 1992 sur l'abolition du système de travail en servitude et du règlement de 1995 sur le même sujet, le gouvernement a indiqué que les comités de vigilance avaient été agrandis et renforcés. Comme cela avait été souligné à la 82^e session de la Conférence internationale du Travail (1995), cependant, certains de ces comités mériteraient sans doute d'être encore renforcés. La Fédération des syndicats du Pakistan (APFUTU) a demandé que les syndicats soient directement associés aux travaux des comités de vigilance, qui sont supervisés par les secrétariats aux Affaires intérieures des provinces.

⁸¹L. da Corta et D. Venkateshwarlu: «Unfree relations and the feminisation of agricultural labour in Andhra Pradesh, 1970-1995», *Journal of Peasant Studies* (Ilford, Essex, Royaume-Uni), vol. 26, n° 2/ 3, janvier/avril 1999.

Une extension préoccupante à de nouveaux secteurs

119. En l'absence d'enquêtes systématiques de l'administration fédérale ou des administrations provinciales pour déterminer l'ampleur et la fréquence du travail en servitude, la plupart des renseignements disponibles proviennent d'instituts de recherche universitaires qui, eux-mêmes, consultent souvent des ONG. De l'avis général, c'est parmi les métayers de la province du Sindh et les travailleurs des briqueteries du Punjab que l'on trouve les problèmes d'asservissement les plus graves⁸². Les analystes sont également préoccupés par le fait que le travail en servitude se développe dans d'autres secteurs tels que la pêche et la fabrication de tapis. Si la croissance rapide du secteur manufacturier non structuré – particulièrement dans les zones rurales – réduit effectivement le nombre de chômeurs, il est à craindre qu'elle entraîne en revanche une multiplication des cas de travail en servitude.

Le triste sort des *haris*

120. C'est parmi les tenanciers sans terre (connus sous le nom de «*haris*»), dans le Sindh inférieur, qu'on a découvert les conditions d'asservissement les plus graves. Une enquête effectuée à la fin du premier semestre 2000 dans sept camps de *haris* du Sindh n'a fait que confirmer la gravité du traitement que subissent les travailleurs agricoles en servitude dans cette région. L'existence de pratiques choquantes a été établie par la Commission des droits de l'homme du Pakistan (HRCP) qui a signalé en 1999 que 2 300 personnes avaient été libérées de geôles privées pendant cette seule année (voir l'encadré 6.2).

Persistance de pratiques féodales

121. Ainsi, il semblerait que le Sindh rural représente un cas tout à fait classique de système féodal. Les propriétaires terriens y sont même passés à l'attaque pour défendre le système du travail en servitude comme faisant partie intégrante de la culture d'une société agraire telle que la leur. Selon les informations disponibles, ces propriétaires se seraient élevés contre le fait que les relations avec leurs tenanciers soient régies par la législation sur le travail en servitude, et auraient insisté pour que les litiges concernant les dettes soient portés devant les tribunaux des baux ruraux, en vertu de la loi sur les baux ruraux. Cette prise de position peut avoir été motivée notamment par les difficultés économiques (dont l'augmentation du prix des intrants) que connaissent depuis peu les propriétaires terriens, alors même que les subventions ont été réduites.

122. Des mesures gouvernementales ont permis aux *haris* affranchis d'installer des abris sur des terres appartenant à l'Etat. Ces camps sont provisoires, et leur sécurité dépend de la bonne volonté de l'administration locale et des habitants des environs. Les efforts entrepris en matière de planification du développement, comme par exemple la stratégie de lutte contre la pauvreté des zones rurales, n'ont pas encore, jusqu'à présent, ciblé spécifiquement le travail en servitude. Si des comités de vigilance ont effectivement été créés (bien que, dans certains cas, cette mesure n'ait été prise qu'en 1999 et dans quelques districts seulement), ils n'ont généralement agi que s'ils étaient saisis de plaintes. Le gouvernement a publiquement annoncé son intention de financer des programmes concernant spécifiquement le travail en servitude et le travail des enfants.

123. Entre-temps, des organisations des droits de l'homme, des syndicats et d'autres groupes militants ont exprimé leur inquiétude ou agi concrètement en fournissant l'assistance juridique nécessaire pour l'affranchissement des travailleurs en servitude. Cependant, le fait que les

⁸²Par exemple, le Front de libération des travailleurs en servitude (BLLF) estime qu'avec son aide environ 2 000 travailleurs en servitude et leurs familles ont été libérés de leur asservissement dans des briqueteries entre janvier 1999 et mai 2000.

travailleurs du secteur rural ne bénéficient pas de l'outil qu'est la négociation collective limite considérablement les possibilités d'action des syndicats.

Créer un refuge

124. Pour offrir un havre sûr aux *haris* fuyant la servitude, la Commission des droits de l'homme du Pakistan a acheté une petite parcelle de terre dans la province du Sindh. Près de 200 familles, soit plus d'un millier de personnes, avaient déjà trouvé refuge dans ce camp au milieu de l'année 2000. Les *haris* ont construit eux-mêmes leurs abris traditionnels, mais la Commission des droits de l'homme a apporté sa contribution en installant des pompes manuelles pour l'eau potable. Des groupes religieux du Sindh ont par ailleurs contribué à ce que des terrains soient mis à disposition pour un autre camp *hari*, et fourni une aide financière destinée à apporter des secours immédiats.

125. Cependant, ce type de mesures ne peut être qu'un début. Une étude de l'OIT concluait récemment que l'éradication complète du travail en servitude au Pakistan devrait s'accompagner d'une croissance économique rapide fournissant, parallèlement à l'urbanisation, des emplois et des salaires plus élevés⁸³. En attendant, le développement d'un ensemble de mesures gouvernementales ciblant spécifiquement le travail en servitude pourrait considérablement améliorer la situation.

L'expérience du Népal, 1995–2000

Après l'interdiction du système *kamaiya*

126. Dans le cadre des mesures prises pour éradiquer le travail en servitude, l'expérience récente du **Népal** est unique. Des ONG avaient mené au début des années quatre-vingt-dix une campagne qui avait attiré l'attention du pays sur le système *kamaiya* sévissant dans l'ouest – campagne à la suite de laquelle le gouvernement s'était montré résolu à abolir ce système et à affranchir et réinsérer tous ceux qui en avaient été victimes. Suite à la décision d'interdiction du système *kamaiya* prise par le cabinet en juillet 2000, le gouvernement a élaboré un plan détaillé pour la mise en œuvre d'un programme de secours d'urgence et de réinsertion destiné aux familles touchées. L'exécution du programme se fera en deux temps: une phase d'urgence de courte durée, suivie d'une période de trois ans.

Le choix du gouvernement: une démarche «révolutionnaire»

127. Selon le gouvernement, les politiques qu'il adopte en vue d'émanciper les *kamaiyas* marquent l'abandon d'une méthode «évolutionniste» au profit d'une démarche «révolutionnaire». Au début, plutôt que de faire abolir par une loi l'endettement incriminé, il avait fourni aux travailleurs asservis divers types d'aide pour leur permettre de rembourser leurs dettes. Depuis 1995, il a affecté l'équivalent d'environ 900 000 dollars des Etats-Unis à un certain nombre de programmes visant à abolir le système *kamaiya*. Ces programmes portent notamment sur la constitution d'un fonds autorenouvelable pour le financement d'activités rémunératrices (moyennant un intérêt peu élevé), la création d'un fonds permettant de financer l'installation des *kamaiyas* sans abri, l'organisation de diverses formations – notamment dans les domaines de la charpenterie-menuiserie, de la maçonnerie, de l'électricité, de l'élevage et de l'horticulture – et la distribution des terres. En outre le ministère de la Réforme agraire a mis en place, pour donner des

⁸³Ercelawn et Nauman, *op. cit.*

moyens d'existence aux *kamaiyas*, un programme (le *Kamaiya Livelihood Programme*) dont les axes principaux sont la mobilisation sociale, le développement des compétences, le crédit et la formation. Le ministère du Travail a, par ailleurs, tenté un programme de développement des compétences pour les ménages *kamaiyas*, mais la médiocrité des résultats⁸⁴ a amené le gouvernement à considérer que cette méthode ne permettrait pas d'obtenir une émancipation complète.

Des objectifs à court terme ambitieux

128. La décision d'interdiction du système *kamaiya* prise par le cabinet reflète l'adoption par le gouvernement d'une méthode plus radicale. C'est ainsi qu'ont été adoptés également des plans pour la mise en œuvre d'un programme triennal de secours d'urgence et de réinsertion destiné aux *kamaiyas*. Ce programme sera administré par un comité central de coordination et de suivi, et la responsabilité de son exécution à l'échelon local sera confiée à des comités analogues au niveau des districts. Le gouvernement a fixé des objectifs à court terme ambitieux, à savoir:

- adoption du projet de loi sur l'interdiction du travail en servitude, élaboré avec l'aide du BIT⁸⁵;
- mise à jour rapide du rapport d'enquête de 1995 sur les *kamaiyas*;
- distribution de cartes d'identité à tous les *kamaiyas* émancipés;
- repérage de terres appartenant à l'Etat ou autres terres publiques qui pourraient être distribuées aux *kamaiyas* sans terre;
- propositions de mesures réalistes de secours et de réinsertion une fois que les *kamaiyas* émancipés seront connus;
- mise en œuvre de programmes sociaux et de programmes de développement, tant gouvernementaux que non gouvernementaux, selon une approche intégrée et coordonnée.

Cibler d'abord les sans-abri et les sans-terre

129. Le programme de secours d'urgence et de réinsertion du gouvernement cible en premier lieu les sans-abri et les sans-terre. Le gouvernement a demandé une aide internationale, et l'OIT a pris l'initiative, au niveau local, de rassembler plusieurs organisations internationales et la communauté des donateurs afin qu'ils coopèrent pour soutenir les mesures en place. Dans sa phase initiale, le programme ressemble à un programme d'intervention en cas de catastrophe naturelle ou autre situation d'urgence; il se concentre sur des besoins essentiels tels qu'aide alimentaire, tentes et matériaux permettant de faire des toits provisoires, ustensiles de cuisine indispensables, tapis de sol et couvertures, médicaments et soins de santé minimum. Des programmes de réinsertion à moyen terme ont été prévus; il s'agira de financer des logements bon marché, un système d'éducation et de soins de santé, les installations nécessaires pour l'approvisionnement en eau potable, des projets créateurs d'emplois, des projets de développement des compétences, et des programmes de microcrédit.

⁸⁴Seuls 3 736 *kamaiyas* ont bénéficié d'une formation et 1 056 ont obtenu leur liberté.

⁸⁵Les dispositions de fond du projet de loi ressemblent beaucoup à celles de législations antérieures de l'Inde et du Pakistan. Elles prévoient la libération automatique des *kamaiyas*, l'annulation des contrats d'emprunt ou autres conventions de ce type, et la restitution des biens confisqués par les créanciers pour garantir la dette. Les arrangements institutionnels prévoient, au niveau des districts, des comités de protection sociale qui comprendront des fonctionnaires des administrations centrale et locales, un représentant des banques locales, et des personnes désignées par le gouvernement au sein d'ONG et de syndicats. La loi prévoit également un fonds de prévoyance sociale, un mécanisme de plaintes et d'enquête confié au fonctionnaire chargé de la protection sociale, ainsi que des sanctions et dédommagements.

Un projet du BIT appuie l'action du gouvernement

130. Répondant à la volonté politique manifestée par le Népal d'éradiquer le travail en servitude sur son territoire, le BIT devait lancer un important projet à la fin de l'année 2000, avec une aide financière des Etats-Unis. Ce projet appuiera des mesures axées sur l'emploi, notamment une formation qui devrait permettre la réinsertion de quelque 75 000 anciens travailleurs en servitude pour les empêcher de tomber dans d'autres formes d'exploitation (voir l'encadré 6.3). Il est également prévu que le BIT contribue au développement des compétences organisationnelles et des techniques de négociation qui seront nécessaires aux travailleurs et aux propriétaires alors qu'ils devront s'adapter à la réalité du travail libre. En outre, ces efforts devraient s'accompagner de mesures plus larges visant à améliorer les conditions de vie des travailleurs des zones rurales, afin que l'on ne voie pas réapparaître la servitude pour dettes dans cette partie du monde.

Encadré 6.1

Recommandations du Groupe d'étude sur le travail en servitude

Dans son rapport de 1990, le Groupe d'étude sur le travail en servitude a fait une série de recommandations à la Commission nationale sur le travail rural instituée en Inde. Ces recommandations sont résumées ci-après:

- 1) effectuer une enquête d'envergure nationale faisant appel aux mécanismes officiels de l'administration centrale et de l'administration des Etats, aux organisations non gouvernementales, aux militants et aux instituts de recherche, pour parvenir à obtenir une idée précise de la nature, de la fréquence et de l'étendue du travail en servitude en Inde, en portant une attention spéciale aux travailleurs migrants et aux travailleurs des secteurs autres que l'agriculture;
- 2) mener une action de sensibilisation et de pression en mettant en place un programme national d'éducation, de mobilisation et d'organisation des travailleurs en servitude;
- 3) juste après leur affranchissement, rassembler les travailleurs en servitude identifiés dans des camps protégés où ils devront rester, aux frais du gouvernement, en attendant la mise en place de programmes de réinsertion complets et concrets. Veiller à ce que la procédure d'affranchissement se déroule en audience publique dans le village où le travailleur asservi a été repéré;
- 4) accroître le montant du dédommagement prévu par la loi. L'administration de l'Etat devrait payer tous les arriérés de salaires éventuellement dus au travailleur en servitude et recouvrer ensuite ce montant auprès de l'ancien maître;
- 5) associer des comités de vigilance élargis et renforcés à différentes étapes du processus;
- 6) prendre des mesures pour organiser les travailleurs en servitude en associations à différents niveaux, et mettre en place des programmes de formation;
- 7) dans le cadre de la réinsertion, protéger plus efficacement les terres et les autres biens dont les travailleurs en servitude ont pu disposer. Etendre l'interdiction d'expulsion à toute terre cultivée par le travailleur asservi et à d'autres biens tels que les fours à briques, et empêcher que les biens de ce travailleur soient transférés à des tiers;
- 8) la principale cause de l'asservissement des pauvres des milieux ruraux étant l'endettement, généralement pour l'achat de biens de consommation, donner instruction aux banques compétentes d'accorder des prêts à la consommation aux travailleurs encore asservis ou déjà affranchis;
- 9) donner des garanties d'emploi aux travailleurs affranchis;
- 10) améliorer les programmes de réinsertion, qu'ils soient ou non axés sur l'agriculture. Pour les travailleurs en servitude du secteur agricole, la meilleure solution est d'assurer une réinsertion sur les terres.

Encadré 6.2

Les mauvais traitements infligés aux métayers *haris*

Le sort des métayers *haris* est des plus sombres. Sur le millier de personnes interrogées dans le cadre de l'enquête effectuée à la fin du premier semestre 2000, presque toutes ont déclaré que les adultes – hommes et femmes – avaient été obligés d'effectuer du travail forcé (*begar*). En outre, près de 90 pour cent des jeunes enfants des deux sexes ont fait état de *begar*. Plus des trois quarts des

personnes qui ont répondu à l'enquête ont déclaré qu'elles avaient été soumises à des contraintes physiques, par exemple qu'elles avaient été enfermées la nuit ou surveillées par des gardes. Presque tous les *haris* présents dans les camps ont dit que les hommes étaient séparés des autres membres de leur famille pour la nuit. D'autres pratiques ont été souvent évoquées, notamment le fait que des *haris* étaient détenus dans des geôles privées pendant des périodes qui pouvaient aller jusqu'à six ou douze mois, voire plus, qu'ils étaient enchaînés ou attachés avec des cordes, et que des travailleuses subissaient des violences sexuelles.

Encadré 6.3

Projet du BIT pour l'élimination durable du travail en servitude au Népal

Le Programme focal pour la promotion de la Déclaration et le Programme international pour l'abolition du travail des enfants (IPEC) ont uni leurs forces pour concevoir un projet qui apporte une solution coordonnée aux problèmes des populations extrêmement pauvres de l'ouest du Népal, région qui a connu le travail en servitude. Le projet, qui sera exécuté par le gouvernement, des organisations d'employeurs et de travailleurs et des ONG, s'articule autour des axes suivants: renforcement des capacités, mesures favorisant une application effective des salaires agricoles minima, sensibilisation aux droits existants, aide permettant la réintégration des familles *kamaiyas* dans leur communauté, et enfin programmes d'éducation et de formation tant institutionnelles que non institutionnelles. Le projet, qui fait partie de la vingtaine de projets financés par les Etats-Unis, sera étroitement associé au sous-projet régional de l'unité des finances sociales du BIT visant à lutter contre l'asservissement pour dettes par le biais de projets de microfinancement.

7.Un cas extrême: travail forcé imposé par les militaires

Une action à la mesure du problème

131. A l'opposé des gouvernements qui admettent qu'il existe du travail forcé et s'efforcent d'y remédier, un petit nombre de pays nient purement et simplement les faits. Cette attitude s'observe notamment lorsque le travail forcé est imposé par les forces armées et par les autorités qui leur sont liées. On citera, par exemple, le cas du **Guatemala** dans les années quatre-vingt ou, dans un passé plus lointain, celui des régimes coloniaux. Aujourd'hui, le cas le plus flagrant est celui du **Myanmar** où la pratique généralisée du travail forcé a conduit l'OIT à entreprendre une action sans précédent au titre de l'article 33 de sa Constitution.

Un cas suivi de près

132. La Conférence internationale du Travail et le Conseil d'administration du BIT ont pris les décisions suivantes:

- suivre l'affaire jusqu'à ce que le **Myanmar** honore les obligations qui lui incombent en vertu de la convention n° 29 qu'il a ratifiée;
- recommander aux gouvernements et aux organisations d'employeurs et de travailleurs d'examiner les relations qu'ils peuvent entretenir avec le Myanmar et de prendre les mesures appropriées afin que ces relations ne puissent être mises à profit par ce pays pour perpétuer ou développer le système de travail forcé ou obligatoire;
- demander aux organisations internationales d'examiner la coopération qu'elles peuvent entretenir avec le Myanmar et, le cas échéant, de mettre fin le plus rapidement possible à toute

activité qui pourrait avoir pour effet de conforter, directement ou indirectement, le travail forcé;

- demander au Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) d'inscrire à l'ordre du jour de sa session de juillet 2001 un point concernant le non-respect par le Myanmar des décisions prises antérieurement;
- établir un rapport périodique sur l'effet de ces mesures et tenir les autres organisations internationales informées⁸⁶.

133. La situation au Myanmar a été examinée par les organes de contrôle de l'OIT, par une commission d'enquête, par la Conférence internationale du Travail, par le Conseil d'administration du BIT⁸⁷. Certains des faits révélés par cet examen méritent d'être rappelés car ils font partie de l'image globale du travail forcé. Il convient aussi d'en tirer certains enseignements quant à l'assistance à fournir pour l'élimination de toutes les formes de travail forcé ou obligatoire.

Une population sacrifiée

134. La commission d'enquête a trouvé de multiples preuves d'un recours généralisé au travail forcé par les autorités et les militaires au Myanmar. La population est réquisitionnée à différentes fins: portage, construction et entretien des camps militaires, autres travaux pour les militaires, activités agricoles et forestières, et autres projets de production lancés par les autorités ou les militaires, construction et entretien des routes et voies ferrées et autres travaux d'infrastructure, etc.⁸⁸. Parfois, le travail forcé est imposé au profit de particuliers.

135. Le travail forcé empêche les paysans de s'occuper de leurs terres et les enfants d'aller à l'école. Les paysans sans terre et les catégories sociales les plus démunies sont les premières victimes. Femmes, enfants, vieillards, voire handicapés – personne n'est épargné. Les groupes ethniques non birmans, notamment dans les zones où il y a une forte présence militaire, ainsi que la minorité musulmane sont particulièrement touchés⁸⁹.

Recommandations de la commission d'enquête

136. La commission d'enquête a essentiellement recommandé: a) que les textes législatifs pertinents soient mis sans délai en conformité avec la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930; b) que, dans la pratique, aucun travail forcé ou obligatoire ne soit plus imposé par les autorités et notamment par les militaires; c) que les sanctions qui peuvent être imposées en vertu du Code pénal pour le fait d'exiger du travail forcé ou obligatoire soient strictement appliquées⁹⁰.

⁸⁶Voir documents GB.279/6/1 (et addenda) et GB.279/6/2 soumis à la 279^e session du Conseil d'administration (nov. 2000).

⁸⁷A la suite d'une plainte présentée par les délégués des travailleurs à la 83^e session de la Conférence internationale du Travail, en juin 1996, le Conseil d'administration a décidé, en mars 1997, de créer une commission d'enquête conformément aux dispositions de l'article 26 de la Constitution. Le rapport de cette commission contient des informations très détaillées sur le travail forcé au Myanmar. Les rapports présentés ultérieurement par le Directeur général à propos des mesures prises par le gouvernement du Myanmar pour donner suite aux recommandations de la commission d'enquête montrent que le problème demeure extrêmement grave.

⁸⁸Mesures recommandées par le Conseil d'administration au titre de l'article 33 de la Constitution – Exécution des recommandations contenues dans le rapport de la commission d'enquête intitulé *Travail forcé au Myanmar* (Birmanie), Conférence internationale du Travail, 88^e session, *Compte rendu provisoire* n° 4, 2000.

⁸⁹En mai 1999, la Confédération mondiale du travail a transmis une note d'une organisation non gouvernementale indiquant que le travail forcé avait diminué dans le centre de Myanmar mais qu'il était apparemment pratiqué sur une grande échelle dans les sept Etats où vivent des minorités ethniques. Les militaires, quand ils ont besoin de travailleurs, prennent contact avec le chef du village qui demande à chaque famille de fournir à tour de rôle une personne.

⁹⁰*Travail forcé au Myanmar* (Birmanie), rapport de la commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail pour examiner le respect par le Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, *Bulletin officiel*, volume LXXXI, 1998, série B. Le texte de ce rapport peut également être consulté sur le site <http://www.ilo.org/public/french/standards/rel/gb/docs/gb273/Myanmar.html>.

Violations des droits de l'homme

137. Outre l'OIT, les Nations Unies ont dénoncé le travail forcé au Myanmar comme une violation grossière des droits de l'homme reconnus par la communauté internationale. Les nombreux rapporteurs spéciaux désignés par la Commission des droits de l'homme depuis 1992 ont constaté la gravité des faits imputés aux forces armées du Myanmar principalement dans le contexte du recrutement forcé et du travail forcé. A sa 56^e session, en mars-avril 2000, la commission des droits de l'homme a déploré que le travail forcé continue à être couramment pratiqué pour des projets d'infrastructure, pour la production de vivres pour les militaires, pour le portage au service de l'armée ainsi qu'en relation avec la traite des êtres humains et l'enrôlement d'enfants dans des programmes de travail forcé⁹¹. En 1999, les actions entreprises par l'OIT ont poussé d'autres organisations, dont la Banque mondiale et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), à fournir des informations sur la poursuite du travail forcé au Myanmar.

Nécessité d'abroger certaines lois

138. Les actions à entreprendre au Myanmar pour mettre un terme au travail forcé concernent à la fois la législation et la pratique. En ce qui concerne la législation, il faudrait abroger la loi sur les villages et la loi sur les villes, deux lois qui datent de l'époque coloniale (1907) et qui permettent de réquisitionner de la main-d'œuvre. L'exemple du Myanmar montre combien il est important d'abroger des lois anciennes, même si l'on peut penser qu'elles sont définitivement caduques⁹².

La pratique

139. La pratique risque de poser plus de problèmes. Il est possible que certains facteurs structurels favorisent le travail forcé, notamment la marginalisation de certaines ethnies et l'acceptation traditionnelle par les collectivités de certaines formes de travail non rémunéré. Il faudra tenir compte de ces facteurs pour trouver une solution bien adaptée. Toutefois, il n'est possible de s'attaquer au problème du travail forcé par des programmes bien ciblés d'assistance technique que si un gouvernement montre qu'il a la volonté politique de mettre un terme à une pratique généralisée, de poursuivre ceux qui, dans ses propres rangs, recourent au travail forcé et de les punir sévèrement.

Point de vue du gouvernement et action récente

140. Le gouvernement du Myanmar a longtemps contesté que les pratiques dénoncées depuis des années relèvent du travail forcé et a mis en avant les programmes d'infrastructure et de développement socioéconomique lancés dans diverses parties du pays⁹³. Toutefois, en octobre 2000, il a accueilli une mission de coopération technique et il a ensuite pris des ordonnances, donné des directives et adopté des mesures administratives pour combattre le travail forcé⁹⁴. La question qui se pose maintenant est de savoir si, malgré sa position déclarée de non-coopération⁹⁵ avec l'OIT par suite de l'entrée en vigueur des mesures relevant de l'article 33, il acceptera que

⁹¹Commission des droits de l'homme, 56^e session (mars-avril 2000), résolution 2000/23: «Situation des droits de l'homme au Myanmar».

⁹²Les gouvernements successifs ont indiqué que, même si les lois de l'époque coloniale demeuraient en vigueur, les autorités n'exerçaient plus les pouvoirs qu'elles leur conféraient. A la fin des années soixante-dix, les autorités auraient élaboré une nouvelle loi pour remplacer la législation autorisant le travail forcé.

⁹³Par exemple, informations données dans les lettres reproduites dans le *Compte rendu provisoire* n° 4 de la Conférence internationale du Travail, 88^e session, Genève, 2000.

⁹⁴Voir document GB.279/6/1 (Add.3) (nov. 2000) dans lequel le Myanmar expose sa position.

⁹⁵Le Myanmar a ratifié la convention n° 29 mais il n'a pas ratifié la convention n° 105. Il doit donc présenter un rapport sur les efforts entrepris pour ratifier cette convention, dans le cadre du suivi de la Déclaration. Aucun des deux rapports qu'il aurait dû soumettre à ce titre n'avait été reçu au 1^{er} janvier 2001.

l'application pratique et l'impact effectif de ces mesures fassent l'objet d'une évaluation objective que seule l'OIT est en mesure d'effectuer.

8. Travail forcé et traite des êtres humains: le revers de la mondialisation

Un phénomène mondial

141. La traite des êtres humains, qui prend des dimensions de plus en plus alarmantes, a souvent des liens avec le travail forcé. Elle touche les hommes et les garçons mais surtout les femmes et les filles. Elle s'observe dans les pays riches comme dans les pays pauvres, ce qui en fait un phénomène mondial. Les victimes viennent le plus souvent de pays pauvres et notamment des zones rurales les plus démunies de ces pays. Elles sont acheminées vers les grandes villes des pays riches, vers Amsterdam, Bruxelles, Londres, New York, Rome, Sydney, Tokyo, et vers les capitales des pays en développement et des pays en transition. Cela dit, les flux sont extrêmement complexes et variés. Des pays aussi divers que l'**Albanie**, la **Hongrie**, le **Nigéria** ou la **Thaïlande** peuvent être à la fois pays d'origine, pays de destination et pays de transit.

142. L'attention des médias se focalise sur la traite des êtres humains qui vise à alimenter le secteur du sexe, mais la traite peut avoir d'autres fins, y compris le travail forcé. Vu les conditions dans lesquelles elle s'effectuait, la migration des travailleurs agricoles haïtiens vers la **République dominicaine** est un exemple type de traite internationale de main-d'œuvre. Des migrations forcées de travailleurs agricoles ont été constatées sur bien des continents. Domestiques, ouvriers et surtout travailleurs du secteur informel – tous peuvent devenir victimes de ce phénomène. Celui-ci est conditionné par les forces économiques et il faudra recourir à toutes sortes de moyens pour le combattre. La traite des êtres humains est immorale mais les sanctions auxquelles s'exposent ceux qui la pratiquent sont souvent moins lourdes que celles qui frappent les trafiquants de drogue⁹⁶.

Définition internationale

143. Ce n'est que tout récemment que l'on s'est mis d'accord sur une définition de la traite des êtres humains, définition qui est pourtant indispensable à une action internationale efficace. L'article 3 a) du Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, qui est ouvert à la signature depuis décembre 2000, définit comme suit la traite des personnes:

... le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou à d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation⁹⁷.

L'exploitation inclut le travail forcé

144. Le protocole précise que l'exploitation comprend notamment «... le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude...» (art. 3 a)). Il ajoute que

⁹⁶Deuxième Conférence internationale sur la traite des femmes et l'immigration illégale, organisée par Interpol à Lyon du 28 au 30 novembre 2000.

⁹⁷Aucun de ces instruments n'est encore en vigueur. Auparavant, le principal traité international était la Convention des Nations Unies pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui, instrument de portée beaucoup plus limitée adopté par l'Assemblée générale en 1949.

le consentement d'une victime adulte est indifférent lorsque l'un quelconque des moyens énoncés dans la définition a été utilisé. Pour les personnes de moins de 18 ans, le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil aux fins d'exploitation sont considérés comme une traite des personnes même s'ils ne font appel à aucun des moyens indiqués dans la définition. Durant tous les travaux préparatoires, l'ONU, le BIT et d'autres organisations internationales ont veillé à ce que la définition même de la traite fasse référence à la coercition associée au travail forcé, à la servitude pour dettes et aux pratiques apparentées à l'esclavage.

145. La traite des personnes est un phénomène complexe qui exige qu'on examine non seulement la manière dont un migrant est entré dans le pays mais aussi ses conditions de travail, et que l'on détermine s'il était d'accord pour entrer irrégulièrement dans le pays et/ou pour travailler dans ces conditions. Entre la traite et les formes plus volontaires de migration illégale, il existe toutes sortes de variantes⁹⁸. Le problème est en partie de savoir si la traite des personnes devrait être considérée comme une forme de migration illégale, ce qui aurait des conséquences sur les mesures à prendre pour la combattre. Dans la pratique, les trafiquants finissent par tirer un revenu des personnes dont ils font la traite du fait du travail forcé qui est imposé à ces derniers.

Mécanismes

146. Comment la traite fonctionne-t-elle? Sous sa forme la plus simple, elle consiste à déplacer des personnes qui, pour la plupart, une fois à destination, seront conduites à exercer des activités illicites ou à travailler dans des conditions inférieures aux normes. Elle fait intervenir un agent recruteur ou un passeur qui tirera profit de l'opération.

147. La coercition n'est pas forcément évidente au début du cycle. Le candidat au départ peut se mettre d'accord avec l'agent recruteur sur une base apparemment volontaire mais souvent sans disposer de toutes les informations voulues. Les conditions qu'il découvre une fois sur place impliquent souvent une coercition – suppression de la liberté de mouvement, violence, fraude (par exemple, le salaire promis n'est pas payé) – et s'apparentent à la servitude pour dettes, voire à l'esclavage.

148. En fait, une grande partie de la traite de main-d'œuvre peut être considérée comme une forme contemporaine de servitude pour dettes. Il ne s'agit pas de la servitude dont nous avons parlé plus haut, qui tire son origine du servage dans l'agriculture et peut se transmettre de génération en génération, mais d'une servitude de beaucoup plus courte durée qui vise à réaliser un profit, par des méthodes allant de la fourniture de services illicites (par exemple, falsification de documents) à l'utilisation de la force pure et simple.

Mesures à prendre

149. Pour combattre efficacement le travail forcé qui est lié à la traite des personnes, il faut:

- premièrement, apprendre à reconnaître le phénomène afin d'ouvrir la voie à des politiques, lois et programmes plus efficaces dans le monde entier;
- deuxièmement, comprendre la nature et les dimensions du problème. Quelles sont les principales filières à l'intérieur des pays et d'un pays à l'autre? Quand elles changent (ce qu'elles font rapidement), quelles sont les institutions qui interviennent? Quel est en général le profil des victimes (sexe, âge, origine sociale, groupe racial ou ethnique)?
- troisièmement, examiner les causes et les effets. Quelles recherches ont été consacrées aux facteurs sociaux et économiques qui sont à l'origine du développement de la traite?

98J. Salt et J. Hogarth: *Migrant trafficking and human smuggling in Europe* (Genève, OIM, 2000).

- quatrièmement, faire connaître les mesures prises par les gouvernements, les partenaires sociaux, les organisations internationales, les églises, etc. pour combattre le travail forcé lié à la traite des personnes.

Traite d'êtres humains et travail forcé: aspects démographiques et sexospécifiques

150. Il est important de savoir quels groupes de population sont les plus touchés par la traite d'êtres humains aux fins de travail forcé, et comment les choses se passent. Qu'en est-il des hommes, des femmes, des garçons, des filles? Est-ce que ce sont toujours les secteurs les plus pauvres de la société qui sont atteints? Les problèmes sont-ils particulièrement concentrés dans des domaines précis ou parmi certains groupes ethniques ou raciaux?

151. D'après des informations anecdotiques, des études de cas aléatoires et les renseignements diffusés par les médias, les femmes et les enfants seraient les groupes les plus touchés, et l'Asie et l'Europe centrale et orientale les régions géographiques où la traite d'êtres humains viserait le plus nettement le travail forcé. Il faut toutefois savoir que ce problème prend de l'ampleur également en Afrique et dans les Amériques.

152. On admet généralement que la «féminisation du travail forcé et de la traite d'êtres humains» va de pair avec la «féminisation des migrations». Pourtant, il n'y a eu que très peu d'études de cas sur quelque type de traite d'êtres humains que ce soit, et celles dont on dispose sont généralement des enquêtes de portée très limitée menées de façon peu méthodique. Les plus récentes enquêtes de ce type effectuées en Asie insistent souvent sur le caractère «volontaire» de la traite dans sa phase initiale, en ce sens que les jeunes recherchent parfois activement les services d'un «trafiquant»⁹⁹. D'autres études sur la traite d'êtres humains ont déploré le peu d'attention porté au phénomène dans des secteurs tels que le travail domestique, le travail industriel non réglementé, l'agriculture et l'économie non structurée. En Asie, on a délibérément consacré les études surtout au secteur du sexe.

Des schémas de recrutement alarmants en Asie

153. Lors d'une enquête à petite échelle menée sur différents sites de recherche le long des frontières de la **Thaïlande** avec le **Laos** et le **Myanmar**¹⁰⁰, c'est surtout dans les cas de recrutement direct dans les villages que l'on a enregistré des pratiques coercitives et trompeuses ainsi que des ventes de mineurs. Les entretiens ont révélé un certain nombre de situations assimilables à l'esclavage, concernant notamment quelques établissements de l'industrie du sexe où les filles étaient maintenues en servitude pour dettes jusqu'au paiement d'une certaine somme d'argent. L'étude a également mis au jour des conditions analogues à l'esclavage dans certaines situations de travail domestique où des mineurs n'étaient jamais payés et n'avaient pas le droit de partir. Elle a conclu que le processus de traite lui-même ne relevait généralement pas de l'exploitation, et qu'un processus apparemment volontaire de migration de la main-d'œuvre orchestré par les familles, des amis de confiance ou les enfants eux-mêmes semblait être beaucoup plus fréquent. D'autres études, cependant, ont mis l'accent sur les aspects coercitifs de la traite, et notamment sur l'importance de la servitude pour dettes jusqu'au remboursement du prix du voyage, le calcul du

⁹⁹On a remarqué par exemple qu'en Asie du Sud-Est le pourcentage de filles victimes de pratiques de traite visant la prostitution forcée est en diminution, alors que le nombre de filles persuadées de se prostituer volontairement augmente, notamment parce qu'elles ignorent la nature précise de cette activité ainsi que les dangers et les stigmates qui en découlent. K. Archavanitkul: *Trafficking in children for labour exploitation including child prostitution in the Mekong sub-region* (Bangkok, juillet 1998).

¹⁰⁰C. Wille: *Trafficking in children into the worst forms of child labour in Thailand*, Asian Research Centre for Migration et Institute of Asian Studies, Université de Chulalongkorn (avant-projet, 2000).

montant à rembourser étant à la discrétion de l'employeur.

154. Une recherche effectuée dans des villages pauvres du Népal a révélé que des pères et autres parents sont parfois dans une situation assez désespérée pour vendre leurs enfants à des intermédiaires. Les trafiquants peuvent être en contact avec des intermédiaires dans les villes de destination en passant par des agents, et ils ont parfois pour complices des parents, des amis ou des dirigeants politiques¹⁰¹. Préoccupée par l'ampleur croissante que prend la traite, la police du Népal coopère avec l'OIT, l'UNICEF, l'UNIFEM et d'autres organisations dans le cadre d'un certain nombre de programmes de sensibilisation.

155. En Afrique, il y a peu de documentation sur la traite de la main-d'œuvre dans la région. On reconnaît toutefois qu'il y a eu un trafic important de jeunes femmes africaines à destination du commerce européen du sexe. Le milieu des années quatre-vingt-dix a été marqué par une vague d'allégations de traite d'êtres humains entre l'Afrique de l'Ouest – en particulier le **Ghana** et le **Nigéria** – et l'**Italie**, les **Pays-Bas** et d'autres pays d'Europe. Il a également été fait état de traite des femmes entre les pays du Maghreb et d'Afrique subsaharienne et la **France**¹⁰².

La traite d'êtres humains en Afrique: une dimension différente

156. Il semble en revanche que la nature et la composition de la traite d'êtres humains à l'intérieur du continent africain soient différentes. Si la recherche qu'effectue le BIT dans le cadre du programme IPEC est inévitablement axée sur les enfants, ses récentes constatations à propos de l'Afrique de l'Ouest permettent sans doute de mieux saisir toute l'ampleur du trafic en Afrique¹⁰³. Au nombre des types de traite d'êtres humains recensés en Afrique de l'Ouest figurent l'enlèvement, le placement à des fins de vente, le placement en servitude, le placement pour une somme symbolique, le placement en guise de service, et le placement en tant que forme d'abus de confiance. Il existe également des cas de traite d'enfants liés à un conflit armé.

157. D'une façon générale, en Afrique, la traite des garçons vise surtout le travail dans des plantations agricoles, et celle des filles le travail domestique. Cependant, on a trouvé des victimes des deux sexes dans d'autres activités dont la vente ambulante, la restauration et la prostitution. La **Côte d'Ivoire** a pu déterminer que le travail des enfants en milieu urbain était lié au trafic transfrontalier¹⁰⁴.

158. Les recherches entre les relations entre le travail forcé et le trafic d'enfants se heurtent à un problème: la difficulté d'établir une distinction claire entre le «placement culturel» et le placement à des fins d'exploitation de la main-d'œuvre. En effet, une tradition culturelle ancestrale en Afrique veut que, souvent, les enfants soient placés chez des membres de la famille vivant dans de meilleures conditions. Si l'on continue à respecter cette tradition, il arrive de plus en plus souvent, en revanche, que des enfants soient exploités pour des raisons économiques.

En Europe, un trafic dominé par l'industrie du sexe

159. En Europe, bien que l'attention des médias ait porté surtout, ces derniers temps, sur la prostitution forcée des femmes, une étude récente indique que la majorité des victimes sont des hommes¹⁰⁵. Il s'est avéré que plus de 80 pour cent des migrants faisant l'objet d'un trafic à

¹⁰¹Voir: *National Plan of Action against trafficking in children and their commercial sexual exploitation*, ministère de la Condition féminine et de la Protection sociale et IPEC (Katmandou, 1998).

¹⁰²J. Salt et J. Hogarth, *op.cit.*

¹⁰³D. Verbeet: *Combating the trafficking in children for labour exploitation in West and Central Africa*, rapport de synthèse, IPEC, Abidjan, juillet 2000 (non publié).

¹⁰⁴*Ibid.*, information du gouvernement de la Côte d'Ivoire.

¹⁰⁵J. Salt et J. Hogarth, *op. cit.*

destination de l'**Ukraine** étaient des hommes, la plupart dans la tranche d'âge 20-40 ans. Le pourcentage était encore plus élevé dans le cas de la traite à destination de la **Pologne** puisqu'il atteignait 91 pour cent, la part des hommes d'une vingtaine d'années étant de 62 pour cent. Les hommes provenant du **Bélarus**, de **Russie** et d'**Ukraine** étaient les plus âgés, ceux des Etats arabes les plus jeunes. Une étude a révélé que, à destination de la **Pologne**, le trafic de migrants touchait davantage les femmes que les hommes lorsqu'il provenait des pays de la CEI et d'autres parties de l'Europe, mais que c'était le contraire lorsqu'il provenait du Moyen- Orient, d'Extrême-Orient et d'Afrique¹⁰⁶. Cependant, ce type d'information pose des problèmes évidents. Les auteurs admettent que les données ne sont pas exactement comparables car il peut arriver que, pour certains pays, elles concernent les mouvements transfrontaliers illégaux plutôt que le trafic de migrants à proprement parler. Les statistiques de la **Belgique** et de l'**Allemagne**, par exemple, portent généralement sur l'ensemble des immigrants illégaux sans aucune mention de l'intervention de trafiquants.

160. Comme en Asie, de nombreuses données concernant les pratiques de traite coercitives en Europe portent sur les femmes dans le secteur du sexe, ce qui tendrait à indiquer que la recherche s'est concentrée sur cet aspect du problème. Un rapport récent sur la traite d'êtres humains en **Bosnie-Herzégovine**¹⁰⁷ a conclu que ce pays était devenu un lieu de destination important de la traite des femmes depuis les pays d'Europe de l'Est (surtout depuis la République de Moldova, la Roumanie et l'Ukraine). Bien que la participation de certains adultes au commerce du sexe ait semblé être volontaire, l'enquête a permis d'établir l'existence de cas où les femmes se voyaient retirer leur passeport et ne recevaient aucun paiement en échange de leurs services. Selon l'OIM, nombre de ces femmes étaient «vendues et achetées» plusieurs fois, à des prix s'échelonnant entre 500 et 1 500 euros. De plus, si tous les cas signalés étaient des cas de prostitution forcée, on remarquait généralement que «la réelle ampleur du problème restait à déterminer» et que «d'autres types de travail forcé ou de servitude pour dettes restaient dissimulés dans les zones grises» de l'économie¹⁰⁸. Dans la province du Kosovo, en République fédérale de Yougoslavie, des voix commencent à dénoncer avec inquiétude la traite à des fins sexuelles qu'entraîne dans son sillage le conflit armé, avec la concentration de troupes et le chaos économique qu'engendre ce type de conflit. L'OIM a alerté l'opinion sur la traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle dans toute la région des Balkans. Dans cette zone comme ailleurs, le caractère très lucratif de l'activité attire de plus en plus les réseaux du crime organisé.

Est-Est, Est-Ouest

161. La traite d'êtres humains en Europe peut se dérouler en vase clos sur le territoire de l'Europe de l'Est (mouvement Est-Est) ou viser l'Ouest (mouvement Est-Ouest). En effet, des pays de l'Est dotés d'une économie relativement forte (surtout la **Hongrie**, la **République tchèque** et la **Pologne**) attirent un trafic issu d'autres pays de la région moins bien nantis, mais peuvent également servir de lieu de transit à destination de l'Europe occidentale ou de l'Amérique du Nord. Préoccupée par ce problème, la Hongrie a pris une mesure importante: elle sanctionne désormais la traite d'êtres humains en tant que crime caractérisé et violation de la liberté personnelle et de la dignité de la personne¹⁰⁹. En **Israël**, on a enregistré un afflux de femmes introduites illégalement par des réseaux criminels depuis les pays de la CEI et d'Europe de l'Est

¹⁰⁶Ibid.

¹⁰⁷Trafficking in human beings in Bosnia and Herzegovina, rapport sommaire d'un projet conjoint de la Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine et du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme à propos de la traite d'êtres humains, mai 2000.

¹⁰⁸Ibid.

¹⁰⁹L. Fehér: *Legal study on the combat of trafficking in women for the purpose of forced prostitution in Hungary*, rapport par pays (Vienne, Institut Ludwig Boltzmann des droits de l'homme, 1999), p. 36.

ainsi que depuis certains pays en développement (surtout d'Afrique centrale et australe) pour travailler dans des maisons de prostitution et des agences d'escorte. Même celles qui savaient qu'elles finiraient par travailler comme prostituées n'imaginaient pas les traitements terribles auxquels elles seraient soumises ni le piège de la servitude pour dettes qui allait se refermer sur elles. Il semble cependant que l'on n'ait pas suffisamment étudié les conditions du marché de l'emploi qui favorisent ces abus, ni dans quelle mesure la diminution des possibilités de travail légitime, surtout pour les femmes, a stimulé la traite des êtres humains en Europe¹¹⁰.

162. Le phénomène de la traite à des fins sexuelles n'est que trop connu en Europe occidentale également. Au **Royaume-Uni**, par exemple, un rapport établi récemment à la demande du ministère de l'Intérieur concernait précisément la traite des femmes à des fins d'exploitation sexuelle¹¹¹. Généralement, les femmes entrent dans le pays en se présentant avec divers types de papiers légaux et illégaux. Une fois arrivées à destination, elles se voient retirer leurs faux papiers par le trafiquant, et leur passeport est invariablement remis à la personne envers laquelle elles sont désormais endettées et qui a «payé» pour les obtenir. Si, en théorie, les avances peuvent être remboursées en trois mois, la période d'endettement peut être prolongée. Pour la plupart des femmes victimes de cette traite, la réalité est qu'elles «ont de la chance si elles voient la couleur» de l'argent qu'elles ont gagné, et que, de toute façon, il leur est pratiquement impossible de gagner suffisamment pour rembourser la dette énorme qu'elles ont contractée et qui ne fait qu'augmenter.

Les opérations clandestines: un problème épineux dans les Amériques

163. Dans les Amériques, la recherche sur la traite d'êtres humains s'est concentrée essentiellement sur les Etats-Unis, en insistant surtout sur le secteur du sexe. On a toutefois accordé une certaine attention aussi aux formes violentes et coercitives de traite dans d'autres secteurs, notamment la petite industrie et l'agriculture. Une étude commandée par le gouvernement¹¹² et portant sur plusieurs opérations «typiques de traite d'êtres humains et d'esclavage» réalisées au cours des huit dernières années – notamment à des fins d'exploitation dans des ateliers clandestins, de travail agricole, de servitude domestique et d'autres types de travail forcé – a conclu que ces opérations passaient inaperçues ou parvenaient à durer plus longtemps que les trafics visant l'industrie du sexe.

164. Selon la *Victims of Trafficking and Violence Protection Act* de 2000 (loi sur la protection des victimes de trafic et de violence), récemment promulguée aux **Etats-Unis**, on peut estimer à 50 000 le nombre annuel de femmes et d'enfants qui font l'objet d'un trafic d'êtres humains à destination de ce pays. Des cas ont été signalés dans au moins vingt Etats, dont surtout la Californie, la Floride et New York. Il a été établi que les principaux pays d'origine de ce trafic à destination des Etats-Unis sont la **Chine**, la **République tchèque**, le **Mexique**, la **Fédération de Russie**, la **Thaïlande**, l'**Ukraine** et le **Viet Nam**. Des femmes ont aussi été introduites illégalement à partir du **Brésil**, du **Honduras**, de la **Hongrie**, de la **République de Corée**, de la **Lettonie**, de la **Malaisie**, des **Philippines** et de la **Pologne**, entre autres pays. Si le principal but de cette traite de femmes est l'industrie du sexe, les victimes sont également exploitées pour travailler comme domestiques

¹¹⁰Avec le niveau d'instruction généralement élevé de cette région, y compris chez les femmes, on peut s'attendre à ce que le profil des personnes victimes de la traite soit très différent de celui de nombreuses femmes provenant de pays en développement; en revanche, la situation dans laquelle elles se retrouvent à l'arrivée est essentiellement la même: une impuissance quasi totale face à leurs exploitants.

¹¹¹L. Kelly et L. Regan: *Stopping traffic: Exploring the extent of, and responses to, trafficking in women for sexual exploitation in the UK*, Police Research Series, Paper 125, Policing and Reducing Crime Unit, ministère de l'Intérieur, Royaume-Uni, mai 2000. Cette étude préliminaire fondée sur une enquête auprès des forces de police a recensé 71 femmes connues pour avoir été introduites illégalement au Royaume-Uni à des fins de prostitution en 1998. Selon les auteurs, il y aurait un «problème de traite dissimulé» beaucoup plus important que ce qui peut être prouvé avec certitude, et le nombre de femmes introduites illégalement au Royaume-Uni pendant la même période pourrait se situer entre 142 et 1420.

¹¹²A.O. Richard: *International trafficking in women to the United States: A contemporary manifestation of slavery and organized crime*, Center for the Study of Intelligence (avril 2000), étude fondée sur des sources officielles.

dans les hôtels, faire du colportage dans le métro et les autobus, travailler dans des ateliers clandestins et mendier. Selon les estimations, leur âge moyen se situe autour de 20 ans.

Du travail domestique au trafic de drogue

165. L'Amérique latine n'a certes pas été épargnée par le trafic de main-d'œuvre à des fins illicites, mais les données sont rares. Une étude récente fait état d'un schéma familial: promesses mensongères faisant miroiter un emploi tout à fait légal à l'étranger, paiement des frais de voyage – créant dès lors une dette –, prostitution forcée, menaces et violences contre les victimes elles-mêmes et leurs familles restées dans le pays d'origine, captivité et confiscation des papiers. Les pays reconnus comme étant les plus touchés sont notamment le **Brésil**, la **Colombie**, la **République dominicaine** et l'**Equateur**¹¹³ mais le phénomène semble être nettement moins répandu que dans d'autres régions. En dehors du commerce du sexe, bien sûr, les enfants ont été forcés à travailler dans le trafic de drogue – pratique qui sévit en Amérique du Nord comme en Amérique du Sud et qui constitue l'une des pires formes de travail des enfants. Un type de trafic plus insidieux aboutissant à du travail forcé fait intervenir le travail domestique dans des familles. Les employés de maison peuvent être recrutés par l'intermédiaire d'une personne qui est directement en rapport avec le village d'origine et la famille. L'IPEC étudie, en Amérique latine, les schémas de recrutement consistant à prendre des enfants dans les villages pour les envoyer travailler comme domestiques en ville. Un autre type de trafic transfrontalier à des fins de travail forcé pratiqué dans la région a été décrit plus haut, à propos de Haïti et de la République dominicaine.

Un fléau qui n'épargne aucune région

166. Pour résumer, la traite d'êtres humains à des fins de travail forcé est un phénomène mondial qui peut revêtir différentes formes. Les victimes sont séduites par de fausses promesses qui leur font miroiter des emplois licites dans des restaurants, des bars, des boîtes de nuit, des usines, des plantations ou des familles. Mais, une fois qu'elles sont chez leur employeur et se retrouvent isolées, leur liberté peut se trouver tout d'un coup sévèrement restreinte: passeport ou documents de voyage confisqués, liberté de mouvement limitée et salaires retenus jusqu'au remboursement complet de la dette contractée pour payer le transport jusqu'au lieu de travail – dette dont le montant est fixé par les trafiquants. En outre, comme ceux-ci peuvent revendre les dettes à d'autres trafiquants ou d'autres employeurs, les victimes risquent de se trouver prises au piège d'une servitude perpétuelle. Enfin, elles peuvent se trouver dans l'impossibilité de partir parce qu'elles sont surveillées par des gardes, subissent des violences et des menaces et se voient confisquer leurs papiers.

¹¹³Interpol: *Project Gray Routes* (Lyon, 2000).

Les causes du trafic de main-d'œuvre

167. Si l'on voulait analyser en détail les facteurs économiques, sociaux et culturels qui expliquent l'augmentation du trafic de main-d'œuvre, il faudrait y consacrer une autre étude. Pour ne citer que les plus évidents, on évoquera la pauvreté et l'endettement, qui touchent généralement les travailleurs ruraux et leurs familles; l'analphabétisme et le faible niveau d'instruction, qui interdisent pratiquement tout espoir d'obtenir un emploi décent; la discrimination fondée sur le sexe, qui désavantage les femmes dans l'attribution des emplois rémunérateurs – sans parler des croyances traditionnelles qui dévalorisent les filles. Les causes de l'augmentation de ce type de trafic sont complexes et n'ont pas encore fait l'objet de suffisamment de recherche.

168. L'augmentation récente du trafic de main-d'œuvre peut essentiellement être attribuée à un déséquilibre entre l'offre de main-d'œuvre et l'offre d'emplois légaux dans un lieu où le demandeur d'emploi a le droit de résider. En théorie, le trafic de main-d'œuvre n'a aucune raison d'être si le demandeur d'emploi jouit de sa liberté de mouvement (mobilité géographique) et d'accès à l'emploi. Il se pratique généralement pour l'une ou plusieurs des raisons suivantes: le travailleur n'a pas l'âge minimum légal pour occuper un emploi; l'emploi en question est lui-même illégal; les conditions de travail sont pires que les conditions minimales prévues par la loi, ou le travailleur souhaite se rendre dans un pays où l'immigration légale est restreinte. Enfin, bien entendu, le trafic de main-d'œuvre existe parce qu'il y a de l'argent à gagner en exploitant les circonstances et déséquilibres susmentionnés.

169. On a souvent établi un lien entre l'augmentation du trafic de main-d'œuvre et les politiques de certains Etats qui encouragent l'exode de leurs travailleurs dans le double espoir de voir augmenter les transferts de fonds faits par la population expatriée et de résoudre leurs problèmes de chômage nationaux. Si l'extrême pauvreté peut évidemment être un facteur déterminant, on constate néanmoins que nombre de migrants victimes de la traite d'êtres humains étaient relativement aisés dans leur propre pays. Effectivement, même ces migrants ou leurs familles peuvent se trouver pris au piège de dettes. Et c'est à cause des dilemmes moraux et financiers qui en résultent que les migrants sont exposés à «une exploitation effrénée de leur travail dans des conditions proches de l'esclavage»¹¹⁴.

Lien avec la mondialisation

170. Dans son *Rapport mondial sur le développement humain, 1999*, le PNUD faisait figurer la traite d'êtres humains au nombre des activités dont on a constaté l'augmentation au fur et à mesure de la mondialisation. La crise économique de l'Asie de l'Est est considérée comme ayant entraîné une traite massive de femmes tentant d'échapper à une pauvreté soudaine¹¹⁵.

171. Une recherche effectuée pour le programme IPEC en Asie a également établi un rapport entre la mondialisation et l'évolution de la traite des femmes et des enfants. Si l'ouverture des frontières et l'amélioration de l'infrastructure des transports entre les nations ont eu des effets favorables tenant à l'augmentation des échanges, elles ont également facilité les migrations. Alors que la région tente désespérément de se remettre de sa crise économique de 1997, les mouvements de population en quête de travail au-delà des frontières ont multiplié les possibilités d'activités illégales, notamment de traite d'êtres humains. De plus, ce trafic est extrêmement rentable, et les risques de se faire arrêter sont minimes.

¹¹⁴Migrant Workers, op. cit.

¹¹⁵Nations Unies: *Violence contre les femmes*, Rapport de la Rapporteuse spéciale chargée de la question de la violence contre les femmes, y compris ses causes et ses conséquences, Commission des droits de l'homme, cinquante-sixième session, New York, 29 fév. 2000 (doc. E/CN.4/2000/68).

Les migrations se «féminisent»

172. Autre aspect majeur du problème: la dimension féminine de ce flot migratoire, et le développement rapide de la participation des femmes à la population active. La «féminisation des migrations» a été présentée comme un élément tout à fait déterminant du trafic de main-d'œuvre. En Asie notamment, les femmes ont commencé à se déplacer davantage de leur propre chef, en tant que migrantes économiques autonomes et non plus en tant que personnes à charge. Les pays d'origine de ces migrations sont surtout l'**Indonésie**¹¹⁶, les **Philippines**, **Sri Lanka** et la **Thaïlande**, et plus récemment la **Chine**, la **République démocratique populaire lao** et le **Myanmar**. Les pays d'accueil, pour leur part, ont été notamment les Etats du Conseil de coopération du Golfe, en particulier le **Koweït** et l'**Arabie saoudite** – mais aussi le **Brunéi Darussalam**, la région administrative spéciale de Hong-kong, **Chine**, le **Japon**, la **Malaisie** et **Singapour**.

173. Lorsqu'on tient compte également des flux de migrants sans papiers ou illégaux, on constate généralement que le nombre et le pourcentage de femmes sont tous deux plus élevés. Selon les estimations, les travailleurs immigrés d'**Indonésie** sans papiers sont sept fois plus nombreux que leurs homologues légaux. Toujours selon les estimations, les personnes qui quittent **Sri Lanka** par des voies officielles ne représenteraient que 40 pour cent du total des émigrants¹¹⁷. S'il y a actuellement un nombre à peu près égal de femmes et d'hommes migrants et si, par ailleurs, l'augmentation annuelle des migrations de femmes a été plus forte que celle des migrations d'hommes dans la plupart des régions du monde ces dernières années, il n'en demeure pas moins que la traditionnelle discrimination fondée sur le sexe tend à limiter les possibilités d'emploi des femmes au travail domestique, à l'industrie du spectacle, à l'hôtellerie-restauration, au domaine de la vente et aux ateliers de montage des usines. En Europe, la féminisation croissante de la migration de main-d'œuvre et les politiques d'immigration de plus en plus restrictives des pays d'accueil ont, par leurs effets combinés, créé sur le marché une demande qui est actuellement satisfaite par les trafiquants.

Lutte contre la traite d'êtres humains: mesures supra-nationales

174. Tant au niveau régional qu'international, l'inquiétude croissante que suscite la traite d'êtres humains a provoqué toute une série de réactions. Ainsi, au sein du Conseil de l'Europe, le Comité des ministres a recommandé en mai 2000 à ses Etats Membres de revoir leur législation et leurs pratiques en vue d'introduire et de faire connaître largement des mesures visant à:

- garantir la protection des droits et des intérêts des victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle;
- accorder une priorité absolue à l'accompagnement des victimes par des programmes de réinsertion ainsi qu'à leur protection contre les trafiquants;
- arrêter, poursuivre et punir toutes les personnes responsables de la traite et empêcher le tourisme sexuel et les activités qui pourraient conduire à des formes de traite;
- considérer la traite d'êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle comme relevant de la criminalité internationale organisée et exigeant donc une action coordonnée.

Les Etats membres ont été expressément invités à combattre les causes structurelles de la traite, que le document reconnaissait comme étant «souvent liées aux inégalités existant entre les pays économiquement développés et ceux qui le sont moins», notamment «en améliorant dans ces

¹¹⁶En Indonésie par exemple, les femmes travaillant à l'étranger étaient au moins quatre fois plus nombreuses que les migrants de sexe masculin en 1998. A Sri Lanka, on a enregistré presque trois fois plus de femmes que d'hommes dans les statistiques de 1994 concernant les travailleurs migrants légaux; environ 80 pour cent de ces femmes étaient des employées de maison.

¹¹⁷L. Lim et N. Oishi: *International labour migration of Asian women: Distinctive characteristics and policy concerns* (Genève, BIT, 1996).

derniers le statut social et la situation économique des femmes»¹¹⁸. Le Conseil de l'Europe a entamé des travaux visant à mettre en concordance les instruments des droits de l'homme et les instruments régissant l'immunité diplomatique pour répondre aux pratiques abusives qui ont été découvertes. Les Etats membres de l'Union européenne ont été priés également d'harmoniser leurs définitions du crime dans ce domaine et de se doter d'une politique uniforme en matière de sanctions. En outre Europol, office européen de police qui facilite la coordination des activités d'application des lois à travers l'Europe, a mis au point une procédure normalisée permettant aux Etats Membres de bénéficier de son aide en la matière. Il apporte ainsi son concours aux équipes communes chargées d'enquêter sur des affaires de traite d'êtres humains concernant plusieurs pays, et d'arrêter les trafiquants.

175. De plus en plus, l'opinion générale est qu'il faut considérer la traite des personnes comme un problème urgent relevant des droits de l'homme. Le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme fonde son action dans le domaine sur deux principes fondamentaux, à savoir:

- les droits de l'homme doivent être au centre de toute stratégie crédible de lutte contre la traite;
- pour élaborer et mettre en œuvre cette stratégie, il faut se placer dans la perspective de ceux qui ont le plus besoin que leurs droits humains soient protégés et renforcés.

176. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), forte des engagements pris par ses Etats membres en 1991, a placé les droits de l'homme au cœur de son plan d'action pour l'élimination de toutes les formes de traite des femmes¹¹⁹. De nombreuses initiatives des Nations Unies restent centrées sur les femmes et les enfants, et en particulier sur la situation de ceux que, par la force ou par la tromperie, on envoie travailler à l'étranger pour l'industrie du sexe, dans des conditions intolérables. Cependant, le fait de regrouper ainsi les femmes et les enfants en une même catégorie de personnes victimes d'un certain type d'abus risque de brouiller la perception que l'on a de leurs problèmes respectifs.

177. La préoccupation du droit humanitaire pour le sort des femmes et des enfants civils victimes de conflits armés va dans le même sens. Si l'exploitation sexuelle est certes cause de graves inquiétudes, le fait de mettre fortement l'accent sur elle risque de masquer la traite d'êtres humains aboutissant à d'autres types de situations de travail forcé, par exemple le travail de personnes retenues prisonnières dans des unités de production clandestines, des exploitations agricoles isolées et même des ménages. La panoplie de mesures de l'OIT elle-même, par exemple les normes concernant les procédures de recrutement et les travailleurs migrants, place ces questions dans un contexte plus global (voir annexe 4). Il ne fait aucun doute qu'il faut continuer à se pencher sur les problèmes socio-économiques qui sont la cause profonde de la traite d'êtres humains à des fins de travail forcé. Ce trafic étant une activité lucrative, il est peu probable qu'il diminue de lui-même ou que l'on parvienne à y mettre fin sans renforcer la coopération internationale et interétatique.

Lutte contre la traite d'êtres humains: mesures nationales

178. L'abondance des mesures prises actuellement au niveau national est la preuve des efforts déployés pour combattre la traite d'êtres humains à des fins de travail forcé. Lorsqu'il existe une législation spéciale sur ce trafic, il arrive qu'elle ne porte que sur la prostitution¹²⁰. D'autres

¹¹⁸Conseil de l'Europe: *Recommandation n° R (2000) 11 du Comité des ministres aux Etats membres sur la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle*, 19 mai 2000. Cette recommandation invitait aussi les Etats membres du Conseil de l'Europe à envisager des mesures précises concernant notamment la recherche, la sensibilisation, la formation, les formes possibles d'assistance aux victimes et la coopération entre les autorités policières et judiciaires.

¹¹⁹OSCE: *Proposed action plan 2000 for activities to combat trafficking in human beings* (Varsovie, 1999).

¹²⁰Le résumé des méthodes européennes est repris de: *Combat of trafficking in women for the purpose of forced prostitution: international standards* (Vienne, Institut

instruments législatifs prévoient, de façon plus générale, des sanctions pour l'introduction clandestine ou l'exploitation d'immigrants. En **Belgique**, la loi de 1995 contenant des dispositions en vue de la répression de la traite des êtres humains et de la pornographie infantile criminalise la prostitution forcée et renforce les mécanismes d'assistance aux victimes par le biais de centres d'accueil spéciaux. Elle sanctionne également la participation à l'introduction d'un étranger dans le pays lorsqu'il est fait usage de violence, d'intimidation, de coercition ou de tromperie. Depuis l'adoption de cette loi, le gouvernement de la Belgique envoie des rapports annuels détaillés, qui contiennent notamment des statistiques des administrations locales sur les enquêtes dont ont fait l'objet les conditions de travail en cas de suspicion de travail forcé, et sur la nationalité des personnes victimes de la traite¹²¹.

Des mesures nationales pour protéger les victimes

179. En vertu de sa loi n° 40 du 27 mars 1998, l'**Italie** punit d'une peine de prison pouvant aller jusqu'à quinze ans les personnes qui introduisent clandestinement, gardent sous leur contrôle et exploitent les immigrants, et prévoit une assistance sociale ainsi que des programmes d'intégration pour les victimes. En 1998, les **Pays-Bas** ont renforcé la protection des témoins afin que l'on puisse poursuivre plus efficacement les trafiquants. Avec la création de mesures d'incitation encourageant les victimes à se faire connaître, les actions en justice contre les trafiquants de personnes ont augmenté de façon importante. Ces deux pays, mais aussi d'autres tels que l'**Autriche**, accordent aux femmes victimes un permis de séjour temporaire qui leur permet de rester jusqu'au procès de l'accusé.

180. Aux **Etats-Unis**, le *Victims of Trafficking and Violence Protection Act* (2000) prévoit également la protection des victimes de formes graves de la traite d'êtres humains. Il punit plus sévèrement les trafiquants (sanctions pouvant aller jusqu'à la prison à vie pour la traite d'enfants à des fins sexuelles) et prévoit l'accompagnement des victimes, quel que soit leur statut aux yeux des services d'immigration. Cette loi prévoit également la collecte de données et la dénonciation de la traite, tant aux Etats-Unis qu'à l'étranger, ainsi que le refus de certains types d'aide étrangère aux pays qui ne font pas véritablement d'efforts pour s'attaquer au problème. Enfin, elle invite le Président à prendre des mesures internationales visant à améliorer les perspectives économiques des victimes potentielles de la traite d'êtres humains, afin de prévenir ce trafic. Avant son adoption déjà, plusieurs actions judiciaires intentées contre des trafiquants de personnes pour d'autres motifs de droit avaient abouti.

L'Asie met l'accent sur les sanctions

181. Plusieurs pays d'Asie ont adopté une législation spécifique contre la traite des êtres humains au cours des dix années écoulées. En **Chine**, le Code pénal de 1997 punit l'enlèvement, l'achat, la vente et la livraison de femmes et d'enfants. En 1996, le **Cambodge** a adopté une loi sur la répression de l'enlèvement et du trafic de personnes. En 1997, le Premier ministre du **Viet Nam** a émis une directive qui permet de coordonner des mesures visant à prévenir l'envoi illégal de femmes et d'enfants à l'étranger.

182. La **Thaïlande** a adopté ces dernières années une série de réformes législatives dont certaines visent précisément la prostitution infantile. Une loi prévoyant des mesures de prévention et de répression de la traite des femmes et des enfants est en vigueur depuis novembre

Ludwig Boltzmann des droits de l'homme, 2000).

¹²¹Voir par exemple Service fédéral d'information: *Lutte contre la traite des êtres humains. Rapport annuel 1999* (Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2000).

1997¹²². Elle vise à renforcer les opérations officielles d'assistance aux victimes de la traite à but de commerce sexuel, en étendant la protection aux garçons et filles de moins de 18 ans et en prévoyant des programmes de réinsertion pour les victimes. Une modification du Code pénal datant de 1997 stipule que quiconque procure des enfants ou en fait le trafic – notamment en les persuadant par la ruse – pour satisfaire les désirs d'un tiers commet un délit sexuel¹²³. Le **Népal**, à l'instar d'autres pays d'Asie du Sud, a élaboré une nouvelle législation sur la traite d'êtres humains. Un problème demeure cependant: l'application insuffisante de ces lois. De nombreux gouvernements de la région travaillent actuellement à mettre au point des plans d'action comprenant des dispositions relatives à la libération et à la réinsertion, ainsi que des mesures préventives.

Une protection pour les travailleurs expatriés

183. **Les Philippines** ont pris des mesures importantes visant à protéger leurs travailleurs expatriés contre des situations telles que le travail forcé. La pierre angulaire de cette nouvelle politique est la loi de 1995 sur les travailleurs migrants et les Philippins à l'étranger, qui prévoit des sanctions graves pour le recrutement illégal, fixe un âge minimum pour l'emploi à l'étranger et crée des services officiels visant à fournir une protection sociale aux travailleurs sous contrat philippins dans leurs pays d'accueil.

184. L'emploi à l'étranger est un sujet qui a suscité beaucoup d'émotion et de controverse aux Philippines car nombreuses ont été les allégations de mauvais traitements subis par des employées de maison de ce pays au Moyen-Orient et des travailleuses du spectacle dans d'autres parties de l'Asie de l'Est. Comme dans d'autres pays d'origine situés sur le continent asiatique, les migrations à l'étranger se sont fortement féminisées: alors que les travailleuses ne représentaient que 12 pour cent de la main-d'œuvre déployée à l'étranger en 1975, elles constituaient plus de la moitié de cet effectif en 1995. Si la part des personnes enregistrées en tant que «travailleurs du spectacle» et «employés de maison» était faible (seulement 1,86 pour cent et 13,58 pour cent respectivement en 1994), elle avait néanmoins augmenté considérablement par rapport aux années précédentes. Un livre blanc publié en 1995 par le secrétariat d'Etat au Travail et à l'Emploi précisait que la majorité des nouveaux recrutements effectués en 1994 concernaient des emplois classés comme «emplois vulnérables», le travail domestique (26,4 pour cent) et les emplois du spectacle (18,17 pour cent) représentant près de la moitié du nombre total de nouveaux contrats. Or, 95 pour cent des personnes recrutées étaient des femmes¹²⁴.

185. En vertu de la législation de 1995, l'Etat ne doit déployer de travailleurs philippins que dans des pays où les droits des travailleurs migrants sont protégés. De lourdes sanctions – notamment des amendes et des peines de prison de six ans au minimum – sont prévues pour les personnes reconnues coupables de recrutement illégal. Leurs victimes bénéficient d'un mécanisme d'assistance juridique gratuite qui a été mis en place au sein du secrétariat d'Etat au Travail et à l'Emploi et de ses bureaux régionaux. Le gouvernement philippin a en outre instauré de nouvelles procédures régissant la délivrance d'autorisations d'exercer aux agences de recrutement privées, l'agrément ou l'évaluation des employeurs étrangers, et la fixation de normes minimum par pays et par profession – surtout pour les emplois considérés comme présentant le plus de risques, notamment le travail domestique et les emplois de l'industrie du spectacle¹²⁵.

¹²²Loi de l'année 2540 de l'ère bouddhique.

¹²³Loi (n° 14) de 1997 portant modification du Code pénal.

¹²⁴R. Amjad: *Philippines and Indonesia: On the way to a migration transition?*, rapport présenté à la Conférence sur la dynamique des migrations de main-d'œuvre en Asie, Université Nihon, Tokyo, Japon, mars 1996.

¹²⁵M.A. Abrera-Mangahas: «Violence against women migrant workers: A Philippine reality check», *Philippine Labour Review* (Manille), vol. XX, n° 2, juillet-décembre 1996.

186. La plupart des Etats Membres de l'OIT ont récemment été invités à fournir des informations sur les mesures qu'ils ont prises pour protéger les victimes, donner la formation nécessaire aux agents de la force publique, aux fonctionnaires des services d'immigration et aux inspecteurs du travail, enquêter sur la criminalité organisée axée sur la traite d'êtres humains, et punir les trafiquants¹²⁶. Leurs rapports permettront peut-être de mieux cerner le caractère coercitif des violations du principe de l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire. La traite à des fins de travail forcé est malheureusement une industrie en plein essor – une industrie que les employeurs, les travailleurs et les Etats préféreraient voir disparaître.

¹²⁶Rapport de la Commission d'experts, 2001; observation générale relative à la convention n° 29.

9.Travail pénitentiaire forcé: dilemmes

Questions éthiques

187. Les questions clés abordées dans ce rapport – coercition, sanction, perte d'avantages – prennent une tournure particulière dans le cas des personnes déjà privées de leur liberté parce qu'elles sont emprisonnées. Le travail qu'elles accomplissent éventuellement soulève des problèmes politiques et éthiques difficiles vu qu'il ne s'agit pas obligatoirement de travail forcé au sens des conventions n^{os} 29 et 105¹²⁷. Selon les organisations d'employeurs, ce travail peut être avantageux pour les détenus: il «peut remplir une fonction thérapeutique et contribue à la préservation des qualifications tout en procurant aux détenus un minimum de revenu ou éventuellement le moyen d'indemniser les victimes de leurs infractions»¹²⁸. Il n'empêche que le travail pénitentiaire soulève des questions complexes sur lesquelles les organes de contrôle de l'OIT, qui ont compétence pour débattre de ce type de problème, se sont longuement penchés. Sans s'aventurer dans ce domaine, la présente section examine les principaux points soulevés par les gouvernements dans leurs rapports annuels au titre du suivi de la Déclaration et les tendances qui en découlent.

188. Deux questions très différentes sont abordées dans ces rapports: le travail pénitentiaire accompli dans le cadre de diverses formes d'entreprises privées, et le travail pénitentiaire imposé par l'Etat pour ce qu'il appelle des «actes antisociaux». Le premier se développe, porté par l'engouement généralisé pour la privatisation, alors que le deuxième est en déclin, car de moins en moins de régimes recourent au travail forcé pour sanctionner l'expression d'opinions politiques. Ces deux phénomènes font partie de l'image globale et dynamique du travail forcé aujourd'hui.

Essor du travail pénitentiaire privatisé

189. Dans certains pays, le travail pénitentiaire privatisé se développe, sous diverses formes, dans des secteurs qui vont de l'agriculture ou de l'élevage à la production de composants électroniques ou à la réservation de billets d'avion. Cette évolution, qui a débuté dans les pays développés mais qui s'est étendue à d'autres pays, a suscité de graves préoccupations «en termes de droits fondamentaux mais aussi en termes de concurrence déloyale»¹²⁹. Il faudrait mesurer plus précisément et analyser l'impact de ces pratiques, qui n'ont certes rien de nouveau, sur le marché du travail. Le phénomène s'étend du fait que le fruit du travail pénitentiaire privé est désormais commercialisé sur le marché international.

190. Les entreprises privées peuvent être impliquées dans le travail pénitentiaire de diverses façons. Les détenus peuvent travailler avec une entreprise privée dans le cadre d'un programme éducatif ou de formation. Ils peuvent, soit travailler à l'intérieur des prisons et fabriquer des produits qui seront vendus à des entreprises privées, soit travailler à l'extérieur des prisons pour des entreprises privées dans le cadre d'un programme préparatoire à leur libération. Souvent, les détenus travaillent à l'intérieur des prisons dans des ateliers gérés par des entreprises privées.

¹²⁷Voir convention n^o 29, article 2, et convention n^o 105, article 1.

¹²⁸Rapport de la Commission de l'application des normes, *Compte rendu provisoire* n^o 18, Conférence internationale du Travail, 86^e session, juin 1998, paragr. 93 (déclaration des membres employeurs).

¹²⁹*Ibid.*, paragr. 90 (déclaration des membres travailleurs).

Certains travaillent pour des entreprises privées à l'extérieur des établissements pénitentiaires pendant la journée. Ce système soulève des questions quant à l'exercice de la liberté d'association¹³⁰. Aux **Etats-Unis**, des foires à l'emploi pénitentiaire ont été organisées dans certains Etats et il arrive que des services de placement temporaire recrutent à l'intérieur des prisons – pratiques sévèrement critiquées par les organisations de travailleurs. Les syndicats dénoncent les très bas salaires et l'absence de protection des détenus qui, pour le plus grand nombre, appartiennent à des minorités.

Coentreprises

191. L'administration pénitentiaire et les entreprises privées forment parfois des coentreprises ou nouent des relations de sous-traitance. Ainsi, en **Malaisie**, l'administration pénitentiaire a mis en place des coentreprises ayant les objectifs suivants: fournir un emploi à un nombre croissant de détenus; les familiariser avec les techniques modernes afin d'accroître leur employabilité; leur permettre de gagner plus d'argent; créer des possibilités d'emploi en vue d'un éventuel placement après libération. L'administration pénitentiaire fournit la main-d'œuvre et les locaux, alors que les entreprises privées fournissent l'outillage, les matières premières et l'expertise technique et assurent la commercialisation des produits. Elles paient un loyer pour la location des ateliers et des installations dans les prisons, prennent en charge les assurances et paient les détenus. Le gouvernement indique que seuls les détenus volontaires participent à ce dispositif et que ceux qui s'y refusent ne subissent aucune sanction. Ce système soulève des questions au sujet du caractère volontaire de ce travail et du consentement des détenus.

Surveillance et contrôle

192. Aux **Etats-Unis**, beaucoup d'Etats ont créé des prisons privées et autorisé la sous-traitance du travail pénitentiaire. Ce phénomène s'est beaucoup développé ces vingt dernières années. Selon le gouvernement, environ 77 000 personnes (soit près de 4 pour cent de la population carcérale) sont incarcérées dans des prisons d'Etat ou locales créées ou gérées par des entreprises privées à but lucratif. Le système pénitentiaire fédéral n'autorise pas la création de prisons privées ni le travail de détenus pour des entreprises privées, mais 30 Etats ont légalisé la sous-traitance du travail pénitentiaire depuis 1990. L'administration est censée contrôler le fonctionnement des établissements privés, des normes minimales étant fixées par la loi ou par contrat entre les autorités et les entreprises privées. Le gouvernement des Etats-Unis indique qu'il utilise les mêmes moyens de surveillance et de contrôle pour ce qui est de la sous-traitance du travail pénitentiaire à des entreprises privées.

Préoccupations des syndicats

193. La Confédération internationale des syndicats libres (CISL) a critiqué un certain nombre d'aspects de ces systèmes¹³¹. Elle cite l'exemple de détenus qui, ayant refusé de travailler, ont perdu toute possibilité de libération anticipée et ont été privés de certains avantages, ainsi que de possibilités de sortir de leur cellule. Des organisations de travailleurs d'autres pays industrialisés, parmi lesquels l'**Allemagne**, l'**Australie**, l'**Autriche**, la **France**, la **Nouvelle-Zélande** et le **Royaume-Uni**, s'inquiètent elles aussi des salaires et des conditions de travail des détenus,

¹³⁰Voir par exemple «Speedrack Products Group, Ltd. vs. National Labour Relations Board», *Fed. Reporter*, vol. 114, 3^e série, p. 1276, sur la question de savoir si les détenus travaillant à l'extérieur des prisons peuvent participer à un vote destiné à déterminer si les travailleurs seront représentés par un syndicat.

¹³¹Selon la CISL, les détenus travaillent pour plusieurs secteurs, y compris pour l'exportation, à des salaires qui s'échelonnent entre 0,23 dollar et 1,15 dollar par jour. L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (1947) autorise d'invoquer des exceptions à la liberté du commerce pour les articles fabriqués dans les prisons (art. XX). Cela étant, aucune des exceptions prévues à l'article XX ne peut être appliquée de façon à constituer un moyen de discrimination ou une restriction déguisée au commerce international.

particulièrement lorsque des entreprises privées sont concernées. Comme ceux des pays en développement, les gouvernements des pays industrialisés invoquent parfois des raisons financières pour justifier la conclusion d'accords entre secteur public et secteur privé.

Influence de la situation économique

194. Les gouvernements de certains pays, notamment africains, justifient la sous-traitance du travail pénitentiaire par une situation économique désastreuse qui a amputé le budget consacré aux prisons. A **Madagascar**, par exemple, la cession de main-d'œuvre carcérale à des entreprises privées est rendue possible par l'article 70 du décret n° 59-121, qui autorise le travail pénitentiaire pour des réalisations d'intérêt public. Le gouvernement admet l'existence de cette pratique mais n'en connaît pas l'ampleur et demande au BIT de l'aider à modifier sa législation¹³². Dans d'autres pays africains (**Côte d'Ivoire** par exemple), la législation autorise la cession de main-d'œuvre pénitentiaire à des entreprises privées mais il n'y a guère de renseignements sur l'ampleur réelle de cette pratique.

Garanties adéquates

195. La tendance à la privatisation du travail pénitentiaire soulève des questions politiques et éthiques. La convention n° 29, dont découlent en partie les principes fondamentaux concernant le travail forcé, dispose que le travail des détenus condamnés doit être exécuté sous la surveillance des autorités publiques et que les personnes en question ne doivent pas être concédées ou mises à la disposition de particuliers, compagnies ou personnes morales privées. Aux fins des principes consacrés par la Déclaration de l'OIT, quelles garanties convient-il d'accorder aux détenus? Lorsqu'un détenu accepte de travailler pour une entreprise privée, selon quelles normes évaluer la nature de son consentement, l'équité de sa rémunération, sa protection contre les accidents, etc.?

Rôle du débat tripartite

196. Comme les détenus sont déjà, par définition, privés de liberté, leur utilisation par des entreprises privées risque de se solder par une exploitation. S'il s'agit de travail forcé, cette pratique est préjudiciable à la fois aux détenus qui travaillent et au reste de la population active. Un profit privé peut-il être tiré d'une incarcération publique? Certains jugent positif le travail pénitentiaire pour des entreprises privées, pour autant que les intéressés puissent acquérir des compétences utilisables sur le marché et qu'ils soient pleinement consentants. Il serait utile que les mandants de l'OIT étudient ces questions plus en détail. Etant donné que le manque d'emplois favorise la délinquance, l'examen de questions plus vastes relatives au marché du travail, dont les mandants tripartites sont familiers, faciliterait ce type de débat¹³³.

¹³²Examen des rapports annuels en vertu du suivi de la Déclaration, partie II, 2001.

¹³³Voir par exemple B. Western et K. Beckett: «How unregulated is the US labour market? The penal system as a labour market institution», *American Journal of Sociology* (Chicago), vol. 104, n° 4, janv. 1999, pp. 1030-1059.

197. Même s'il appartient bien entendu aux organes de contrôle de l'OIT de poursuivre ce débat à la lumière des dispositions des conventions ratifiées¹³⁴, la Déclaration pose sans équivoque comme principe fondamental l'élimination de *toute* forme de travail forcé ou obligatoire. L'expérience acquise grâce au suivi de la Déclaration permettra de mieux appréhender l'application de ce principe dans la réalité quotidienne.

Travail forcé pour «actes antisociaux»

198. Il ressort par ailleurs des rapports établis dans le cadre du suivi de la Déclaration qu'il arrive que du travail obligatoire soit exigé de personnes qui, selon l'Etat, sont «antisociales» ou ont commis des actes jugés «antisociaux».

199. Le gouvernement de la **Chine** donne une description de ses programmes de rééducation des personnes ayant commis des «délits mineurs». Il déclare que le principe de l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire est reconnu en Chine, et qu'il n'existe aucune forme de travail forcé ou obligatoire, à l'exception des mécanismes de rééducation par le travail.

Rééducation par le travail

200. En Chine, le système de rééducation par le travail découle d'une série de lois adoptées par le Conseil d'Etat entre 1957 et 1982, ainsi que des décisions visant la toxicomanie, la prostitution et la débauche, adoptées par le Congrès national du Peuple au début des années quatre-vingt-dix. La rééducation par le travail est considérée en Chine comme une mesure obligatoire à visée éducative et corrective et non comme une sanction pénale, de sorte que les décisions ne sont pas prises par les tribunaux du peuple mais par les commissions administratives de la rééducation par le travail des provinces (municipalités et régions autonomes relèvent directement du gouvernement central) et des villes grandes et moyennes. Il existe une procédure de recours contre les décisions prises par les commissions administratives.

201. Le gouvernement indiquait dans son rapport pour 2000 que, pour la majorité des personnes internées, la durée de la rééducation par le travail est fixée à un an. Dans une minorité de cas, elle va d'un an et demi à trois ans. Le gouvernement ajoutait qu'il y avait 284 centres de rééducation par le travail et 240 000 personnes internées, dont 40 pour cent internées pour vol, fraude ou jeu, 20 pour cent pour trouble à l'ordre public – par exemple le fait de provoquer des attroupements visant à causer des désordres et des violences – et 40 pour cent pour toxicomanie, prostitution ou débauche avec récidive. D'après le gouvernement, aucun citoyen ne peut faire l'objet de mesures de rééducation par le travail à cause de ses opinions politiques ou d'une pratique religieuse normale: la décision d'interner une personne aux fins de rééducation par le travail doit uniquement se fonder sur l'illégalité de ses actes et ne pas tenir compte de son appartenance ethnique, de sa profession ou de ses convictions religieuses.

^{134A} sa session de décembre 2000, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a passé en revue ces préoccupations en rappelant tous les débats qui ont eu lieu, depuis l'adoption de la convention n° 29 jusqu'aux discussions récentes de la Commission de l'application des normes. Rapport de la commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations, 2001, paragr. 72-146.

Autres points de vue

202. Dans la compilation des rapports annuels 2001, la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) juge que le système de rééducation pratiqué en Chine est incompatible avec le principe de l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire, notamment parce que le travail est imposé par des autorités administratives et autres autorités non judiciaires. D'après la CISL, la «montée en flèche» du nombre de personnes internées en vertu de décisions administratives de rééducation est liée à l'augmentation du nombre de manifestations d'ouvriers et de paysans observées en Chine ces dernières années. Apparemment, de nombreux travailleurs ont été condamnés à des peines comportant du travail forcé en vertu de la législation pénale, et notamment de la loi de 1997 sur l'atteinte à la sécurité de l'Etat. La CISL s'interroge sur le traitement particulier éventuellement réservé à certaines catégories de la population, compte tenu des informations selon lesquelles une proportion importante des condamnations au travail forcé concerne des membres de groupes religieux non reconnus et de minorités nationales.

203. Le gouvernement fait observer que, depuis sa création il y a quarante ans, le système de rééducation par le travail a joué un rôle important dans la préservation de l'ordre social et la prévention de la criminalité. Il considère donc la rééducation par le travail comme une mesure adaptée à la situation particulière de la **Chine** pour traiter les problèmes liés à la sécurité et à la paix sociales.

204. Prenant la parole à un atelier sur la répression des petits délits, organisé à Beijing, en février 2001, le Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, après avoir rappelé que le Groupe de travail des Nations Unies sur la détention arbitraire a jugé la rééducation par le travail arbitraire en soi, a estimé qu'il y a lieu de réexaminer cette pratique.

Situations différentes mais principes intangibles

205. Dans les chapitres qui précèdent, nous avons passé en revue les formes traditionnelles et les formes nouvelles de travail forcé. Toutes se caractérisent par la négation de la liberté, par la sujétion d'un être humain à un autre, par l'impunité des coupables. Pour éliminer toutes ces formes de travail forcé ou obligatoire, il faut mettre en place des mécanismes de dissuasion et de sanction. L'intégration dans les programmes de développement socio-économique de l'élimination du travail forcé aidera à promouvoir le travail décent. Sur la base de l'image globale et dynamique donnée dans cette partie du rapport, nous examinerons dans la partie suivante l'assistance fournie ces dernières années par le BIT et ses partenaires en vue d'éliminer le travail forcé ou obligatoire sous toutes ses formes.

Partie II. Assistance du BIT: expérience acquise

1. Introduction

206. Diverses activités menées par le BIT dans différentes régions contribuent *indirectement* à la lutte contre le travail forcé, mais l'élimination de cette pratique n'a jamais figuré, ces dernières années, parmi les grandes priorités de ses programmes de coopération technique. Il en va d'ailleurs de même d'autres composantes du système des Nations Unies ainsi que d'autres organisations internationales qui œuvrent au développement économique et social ou à la promotion et à la protection des droits de l'homme. Grosso modo, il n'y a guère qu'à propos du travail des enfants, du trafic de main-d'œuvre et de la promotion du microcrédit que des efforts internationaux concertés ont été déployés pour lutter contre le travail forcé. Heureusement, des projets de coopération technique mieux ciblés, mis en chantier conformément à l'esprit de la Déclaration, devraient faire évoluer les choses.

**Un phénomène
combattu
indirectement**

207. Jusqu'à présent, la lutte contre le travail forcé ou obligatoire a surtout été le fait des organes de contrôle de l'OIT. Dans certains cas, les plaintes et réclamations ont débouché sur une assistance technique. Il n'empêche que, même si les organes de contrôle ont fait preuve de vigilance vis-à-vis du travail forcé, il est rare que leurs travaux aient directement abouti à la mise en place de programmes de coopération technique. A quelques exceptions près, ils se sont plus intéressés à la législation et à la pratique de tel ou tel pays qu'aux mesures concrètes et à l'assistance nécessaires pour surmonter les problèmes. Cela peut expliquer pourquoi, jusqu'à présent, si peu de projets et d'activités d'assistance ont été axés sur le travail forcé ou obligatoire en tant que tel.

**Pourquoi si peu
de programmes?**

208. A cet égard, le contraste avec la question du travail des enfants est frappant. La concentration des efforts consacrés à ce problème a permis à l'OIT et à ses mandants de se pencher sur la question plus vaste du travail forcé ou obligatoire, dans la mesure où il touche les enfants. De même, une sensibilisation accrue aux problèmes d'égalité entre hommes et femmes et aux migrations a conduit le BIT à s'intéresser, par exemple, au trafic de main-d'œuvre dans le cadre de projets de coopération technique relevant du Programme de promotion des questions de genre et du Service des migrations. Les activités du Programme focal sur la réponse aux crises et la reconstruction pourraient aussi déboucher sur une coopération technique utile pour l'élimination du travail forcé.

**Améliorer les synergies
entre définition
des problèmes,
recherche
et coopération
technique**

209. Le BIT pourrait œuvrer plus efficacement à l'élimination du travail forcé si un lien plus étroit était établi entre la coopération technique, la recherche et la mise en œuvre des principes et des droits en matière de travail forcé. Le suivi de la Déclaration, instrument visant à promouvoir les droits de l'homme à l'appui du développement, doit permettre d'améliorer ces synergies. Il s'agit d'identifier et d'éliminer les obstacles et de promouvoir, par l'assistance technique, un développement social et économique plus équitable. Avant d'en dire plus, il peut s'avérer utile de jeter un coup d'œil sur le passé afin de disposer de points de repère pour l'avenir. Etant donné que les situations impliquant du travail forcé ou obligatoire relèvent non seulement du mandat de l'OIT mais aussi de celui d'un certain nombre d'organes de l'Organisation des Nations Unies et d'autres organisations internationales, une évaluation initiale ne saurait se limiter à la seule assistance fournie par le BIT.

2. L'OIT et l'action internationale contre le travail forcé

210. L'élimination du travail forcé ou obligatoire a mobilisé de nombreuses organisations internationales, à l'intérieur comme à l'extérieur du système des Nations Unies. Dans les années quarante et cinquante, le Comité spécial ONU/OIT du travail forcé a joué un rôle important en identifiant les principaux aspects du travail forcé ou obligatoire à l'époque et en ouvrant la voie à l'adoption de nouvelles normes internationales concernant le travail forcé et les formes contemporaines d'esclavage.

Responsabilités complémentaires, objectif commun

211. Depuis lors, une distinction a été établie entre l'esclavage et le travail forcé. En termes de suivi et contrôle, l'OIT assume la responsabilité principale de la lutte contre le travail forcé et l'Organisation des Nations Unies celle de la lutte contre l'esclavage. Toutefois, cette distinction ne saurait être rigide. Ainsi, le Groupe de travail de l'ONU sur les formes contemporaines d'esclavage a accordé une attention particulière au trafic de main-d'œuvre en 1999 et à la servitude pour dettes en 2000.

212. S'agissant des projets sur le terrain et de l'assistance technique dans le domaine du travail forcé, le BIT a fréquemment uni ses efforts à ceux d'autres organismes des Nations Unies et organisations internationales. Des projets ont été lancés avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) pour combattre le trafic des enfants en Afrique, et des projets mis en œuvre avec l'UNICEF et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) se sont attaqués à la servitude pour dettes en Asie. Ces organismes des Nations Unies ont aussi pris, dans leur domaine de compétence, d'importantes initiatives pour soutenir les mesures nationales de lutte contre le travail forcé. Par exemple, au **Soudan**, l'UNICEF a apporté son appui à la Commission pour l'éradication de l'enlèvement des femmes et des enfants.

Unir les efforts augmente les chances de succès

213. Dans le système des Nations Unies, le nouveau concept de développement agricole et rural durable englobe tout l'éventail des mesures écologiques, économiques et sociales liées à l'agriculture et à l'utilisation des terres. La prise en compte du «caractère multifonctionnel de l'agriculture et des terroirs», concept issu de celui de développement agricole et rural durable, vise à promouvoir une plus grande équité sociale et de meilleures possibilités de revenus dans les sociétés rurales¹. Cela n'est possible que si l'on élimine le travail forcé.

Pas d'agriculture durable si le travail forcé persiste

¹ Conférence FAO/Pays-Bas sur le caractère multifonctionnel de l'agriculture et des terroirs, Maastricht, 12-17 septembre 1999.

L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) pourrait aussi être considérée comme un partenaire naturel des programmes visant à éradiquer la servitude pour dettes dans le secteur agricole, vu l'importance que revêtent la réforme agraire et la réforme des régimes fonciers parmi les mesures à prendre pour éliminer cette forme de travail forcé.

214. En dehors du système des Nations Unies, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) joue un rôle important dans la lutte contre la traite des êtres humains, particulièrement en Europe et en Asie. L'Union européenne, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et Interpol² sont aussi des acteurs de premier plan en Europe et dans les pays de la CEI.

215. Il n'est pas possible de rendre compte ici de toute la gamme des activités de ces différentes organisations mais il est important d'en tenir compte, étant donné que l'OIT n'opère pas seule.

Groupe de travail de l'ONU sur les formes contemporaines d'esclavage

216. Les Nations Unies ont établi un certain nombre d'organes chargés de recevoir et d'examiner les rapports émanant des Etats parties aux divers pactes et conventions relatifs aux droits de l'homme. En vertu des conventions relatives à l'esclavage, les Etats parties sont tenus d'adresser des renseignements sur les mesures qu'ils ont prises au Secrétaire général, lequel les communique au Conseil économique et social. Plutôt que d'instituer un organe chargé de suivre l'application de ces conventions, le Conseil économique et social a établi, en 1975, le Groupe de travail sur les formes contemporaines d'esclavage (qui portait précédemment le nom de Groupe de travail sur l'esclavage), qui se réunit sous l'égide de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme.

217. Ce groupe de travail a pour mandat d'examiner les faits survenus dans le domaine de l'esclavage, de la traite des esclaves et des pratiques esclavagistes, quelles qu'en soient les manifestations, en se fondant sur toutes les informations dont il dispose. Il reçoit des renseignements de tous les gouvernements qui souhaitent lui en adresser, ainsi que des ONG. En 2000, par exemple, il avait à son ordre du jour un point spécial relatif à la servitude pour dettes. Les experts de cette question ont été invités à lui présenter des communications, avec le soutien financier du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage. Le groupe de travail est en mesure d'obtenir des informations ou d'adopter des recommandations susceptibles d'aider le BIT à mettre au point des projets de coopération technique visant le travail forcé³.

Action internationale contre la traite des êtres humains

218. Ces dix dernières années, l'action de la communauté internationale contre la traite des êtres humains s'est beaucoup développée. Des distinctions sont parfois établies entre le système des droits de l'homme, d'une part, et le système de prévention de la criminalité et de justice pénale, d'autre part, même si ces deux domaines se recoupent souvent. Avant d'en venir aux activités du BIT, nous examinerons ci-après les activités et les démarches d'autres organisations internationales, notamment des organismes et programmes du système des Nations Unies.

219. Parmi les organes des Nations Unies chargés de suivre l'application des traités relatifs aux droits de l'homme, le Comité pour l'élimination de la discri-

² Interpol a récemment (nov. 2000) organisé une conférence sur la traite des êtres humains.

³ Ainsi, à sa 24^e session, en 1999, il a adopté des recommandations sur les questions suivantes: traite des êtres humains et exploitation de la prostitution d'autrui; prévention du trafic international d'enfants sous toutes ses formes; rôle de la corruption dans la perpétuation de l'esclavage et des pratiques esclavagistes; travailleurs migrants; enfants employés comme domestiques; éradication du travail servile et élimination du travail des enfants; travail forcé en général.

mination à l'égard des femmes, le Comité des droits de l'enfant, le Comité des droits de l'homme et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels ont, lors de l'examen des rapports des Etats parties, accordé une attention particulière à la traite des êtres humains. Des rapporteurs spéciaux se sont penchés sur des questions telles que la traite des enfants pour la prostitution et la pornographie. Ces dernières années, le Groupe de travail sur les formes contemporaines d'esclavage de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, qui fait rapport à la Commission des droits de l'homme, a consacré des sessions spéciales à la traite des êtres humains.

220. Le Haut Commissariat aux droits de l'homme a lancé en mars 1999 un programme qui vise à intégrer les droits de l'homme dans les initiatives contre la traite des êtres humains, l'accent étant mis sur l'établissement d'un cadre juridique et sur la définition de principes d'action. En collaboration avec le Conseil de l'Europe, le Haut Commissariat aux droits de l'homme a mis sur pied un programme commun de lutte contre la traite des êtres humains en Europe centrale et orientale, programme qui met l'accent sur la prévention. Le bureau du Haut Commissariat à Sarajevo a entrepris des activités en collaboration avec d'autres organisations internationales, dont l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), afin d'aider les victimes de la traite, de faciliter les poursuites judiciaires contre les trafiquants, de promouvoir une réforme de la loi et de responsabiliser les pouvoirs publics. Le Haut Commissariat aux droits de l'homme a également contribué à la lutte contre la traite des êtres humains dans la région Asie et Pacifique, en encourageant les commissions nationales des droits de l'homme à se saisir de la question.

Intégration des droits de l'homme

221. S'agissant de la prévention de la criminalité et de la justice pénale, l'Office des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime (OCDPC) a lancé, en mars 1999, un programme mondial de lutte contre la traite des êtres humains afin de mettre en lumière le rôle de la criminalité organisée et de promouvoir la mise au point de mesures de justice pénale efficaces. Ce programme, qui consiste à la fois en activités de recherche et en activités de coopération technique ciblées, a été mis au point par le Centre de la prévention internationale du crime et l'Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice, le premier étant chargé de la coopération technique et le second de la méthodologie de recherche et de la coordination des travaux d'analyse. L'Organisation internationale de police criminelle (Interpol) a récemment créé au sein de son secrétariat général un nouveau service chargé de la lutte contre la traite des êtres humains. Sa conférence internationale la plus récente sur la traite des femmes (novembre 2000) a recommandé une amélioration de la coopération internationale afin de faciliter les poursuites judiciaires contre les criminels impliqués dans la traite des femmes aux fins d'exploitation sexuelle, ainsi que la ratification de la nouvelle Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et de ses protocoles additionnels.

Le rôle capital de la justice pénale

222. Un grand nombre d'organismes des Nations Unies et d'autres organisations internationales sont désormais engagés de diverses façons dans la lutte contre le travail forcé dans le cadre de la coopération pour le développement et de l'assistance humanitaire. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) s'est penché sur la question de la traite des êtres humains tant au niveau mondial que, de plus en plus, dans le cadre de ses programmes par région et par pays. En 1999, dans son *Rapport mondial sur le développement humain*, il faisait par exemple observer que la traite des femmes et des jeunes filles fait partie des activités criminelles qui se sont développées parallèlement à la mondialisation. Au niveau des pays, le PNUD a coordonné certaines équipes de travail de l'ONU s'occupant de cette question. Il a aussi lancé un projet visant à combattre la traite des femmes et des enfants dans six pays de la sous-région du

L'abolition du travail forcé au centre du développement

Mékong. Il s'agit d'un projet d'envergure qui vise notamment à créer de nouveaux mécanismes d'action et de dialogue entre les diverses parties intéressées, à appuyer la mise en œuvre d'initiatives communautaires pour la prévention de la traite des êtres humains et à renforcer les capacités nationales et régionales d'élaboration et de mise en application d'un cadre juridique permettant à la fois de poursuivre les coupables et de protéger les droits fondamentaux des victimes.

223. On peut aussi citer l'exemple du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) qui a appuyé des campagnes dans tout le monde en développement afin de mettre les jeunes enfants en garde contre les dangers de certains types de travaux et contre le commerce du sexe. Plusieurs de ses bureaux de pays ou de région ont lancé des projets de lutte contre la traite des êtres humains, parfois en collaboration avec le BIT. Dans le cadre des initiatives mises en œuvre au niveau des pays, des ateliers de formation ont été organisés à l'intention des administrations chargées de faire respecter la loi sur le thème de la sensibilisation, des enquêtes et de la création d'unités composées de femmes.

224. Le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) s'est penché sur la question de la traite des femmes dans le cadre de sa campagne mondiale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes. Il est notamment actif en Asie où, en coopération avec le BIT, il fournit une assistance technique aux ministères de la condition féminine et où il parraine des activités de recherche et de sensibilisation⁴.

Trafic de main-d'œuvre et migrations

225. Parmi les autres organisations internationales, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) s'occupe de la traite des êtres humains dans la mesure où ce phénomène constitue un des aspects des migrations. Elle a mis en œuvre un certain nombre de programmes pour faciliter le retour volontaire et la réinsertion des victimes de certaines régions d'Europe, d'Amérique centrale, etc. En 1996, elle a lancé un programme dans la sous-région du Mékong, qui aide au rapatriement et à la réinsertion des femmes et des enfants victimes de la traite ou exposés à d'autres dangers. Elle a aussi entrepris un certain nombre de grands projets de recherche en vue de déterminer l'étendue du phénomène en Europe et les mesures de prévention qui pourraient être prises. Dans l'ensemble, l'OIM joue un rôle important par ses travaux théoriques et analytiques qui permettent d'identifier certaines faiblesses dans la façon dont est abordée au niveau international la question de la traite des êtres humains et de proposer des méthodes de travail plus rigoureuses pour l'avenir.

Dimension régionale

226. Pour combattre efficacement la traite des êtres humains, il faut développer la coopération régionale. Au neuvième Sommet de l'Association sud-asiatique de coopération régionale (SAARC), qui s'est tenu aux Maldives en 1997, les chefs d'Etat et de gouvernement se sont engagés à coordonner leurs actions et ont recommandé l'établissement d'une convention régionale contre la traite des êtres humains. Un projet de convention contre la traite des femmes et des enfants pour la prostitution a été élaboré. En Europe, de multiples initiatives ont été lancées pour lutter contre la traite des êtres humains (voir plus haut).

227. L'Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe (OSCE) a également joué un rôle important. Dans le document de Moscou, en 1991, les Etats participants se sont engagés à lutter contre la traite des êtres humains. Dans la déclaration de Stockholm, en 1996, l'Assemblée parlementaire de l'OSCE s'est déclarée profondément préoccupée par l'extension de ce phénomène, à l'intérieur et au-delà des frontières de ses Etats membres, reconnaissant

⁴ UNIFEM: *Trade in human misery: Trafficking in women and children* (Bureau régional pour l'Asie du Sud, 1998).

qu'il est lié à la transition économique et à la criminalité organisée. Plus récemment, elle a désigné un conseiller qui se chargera de la question et elle a établi un plan d'action qui comporte plusieurs volets: renforcement de l'attention accordée au niveau politique à la traite des êtres humains; intégration de mesures de lutte contre ce phénomène dans les activités ordinaires; formation des membres des missions de l'OSCE sur le terrain; organisation de tables rondes dans les principaux pays de destination afin de promouvoir l'assistance aux victimes et la coopération entre les diverses parties intéressées⁵.

⁵ OSCE: *Proposed action plan 2000 for activities to combat trafficking in human beings* (Varsovie, 1999).

3. Travailleurs ruraux: enseignements à tirer du passé

Pistes suggérées par les travaux passés du BIT

Programmes intégrés lancés pour affranchir les populations indigènes d'Amérique latine

228. Compte tenu du nombre d'institutions internationales qui s'occupent sous un angle ou sous un autre du travail forcé, il faudra veiller avec soin à éviter les doubles emplois. L'OIT doit faire en sorte que les activités soient centrées sur le travail. Si l'on fait un retour en arrière, on constate que les travaux consacrés par le BIT et ses partenaires au monde rural suggèrent certaines pistes quant à la façon de s'attaquer de façon intégrée au problème du travail forcé. L'étendue du phénomène en milieu rural rend cette expérience particulièrement pertinente.

229. Au milieu du siècle passé, l'OIT a commencé à contribuer de manière particulièrement importante à l'éradication des formes serviles de travail agricole dans les pays en développement dans le cadre d'un vaste mouvement national et international visant à réformer des systèmes agraires archaïques afin de promouvoir l'équité sociale et de rendre l'agriculture plus performante.

230. C'est juste après la guerre que le BIT s'est attaché à améliorer les conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre rurale et notamment des peuples indigènes d'Amérique latine. En 1946, le Conseil d'administration a désigné une «commission d'experts en matière de problèmes sociaux des populations autochtones du monde entier». À partir des travaux de ce comité, le BIT a mis au point, en vue d'améliorer les conditions de vie et de travail des peuples autochtones, un programme d'action intégré comprenant des activités de recherche, l'élaboration de normes et un programme d'action interorganisations dans lequel il jouait le premier rôle. En 1953, il publie *Populations autochtones*⁶ qui contient des renseignements détaillés sur les systèmes de travail obligatoire alors courants dans les zones rurales de l'Asie et de l'Amérique latine ainsi que des informations sur les diverses formes de coercition et de violence utilisées pour recruter des travailleurs dans les populations indigènes ou tribales, notamment le système latino-américain de l'*enganche*⁷.

⁶ BIT: *Populations autochtones: conditions de vie et de travail des populations autochtones des pays indépendants* (Genève, 1953).

⁷ Il s'agit du système de recrutement décrit plus haut, dans lequel le recruteur reçoit une somme forfaitaire ou une commission pour chaque travailleur fourni à une entreprise agricole.

231. En termes d'assistance promotionnelle, des résultats importants ont été obtenus au cours de cette période dans le cadre du programme andin dirigé par le BIT. Ce programme a démarré en Bolivie, en Equateur et au Pérou en 1954 et a été élargi aux autres pays andins au cours de la décennie qui a suivi. Son objectif principal était d'améliorer les conditions de vie et de travail des peuples autochtones des Andes afin de faciliter leur intégration dans la vie économique, sociale et politique de la communauté nationale. Le BIT a collaboré avec diverses institutions spécialisées du système des Nations Unies ainsi qu'avec d'autres organisations internationales, parmi lesquelles l'Institut interaméricain des affaires indigènes, l'Organisation des Etats américains et la Banque inter-américaine de développement. Ce programme a connu son apogée avec le lancement d'un projet multinational pour le développement de la communauté andine au début des années soixante-dix, après quoi la responsabilité de sa mise en œuvre a été transférée aux Etats⁸. Ce type de programme a eu le mérite d'ouvrir la voie à la réforme agraire et, partant, de réduire l'incidence du travail forcé ou obligatoire dans ces pays.

L'avantage des partenariats

232. Dans l'ensemble, les activités du BIT visant les travailleurs ruraux et le développement rural se sont intensifiées entre les années cinquante et soixante-dix, période marquée par la volonté de redistribuer les terres dans le monde en développement. D'autres organismes internationaux se sont aussi attachés à promouvoir un développement équitable dans les zones rurales, encourageant des politiques de redistribution et de réforme des régimes fonciers.

Programme mondial de l'emploi et développement rural

233. Le BIT a apporté une contribution très importante grâce à ses activités de recherche et autres activités mises en œuvre dans le cadre du Programme mondial de l'emploi. A cela est venue s'ajouter l'adoption d'un certain nombre de nouvelles normes visant le secteur rural et portant notamment sur les populations indigènes, les travailleurs des plantations, les fermiers et les métayers, les organisations de travailleurs ruraux et l'inspection du travail dans l'agriculture, ainsi que d'instruments plus généraux dont les dispositions sont applicables aux groupes ruraux vulnérables, notamment les instruments sur la politique de l'emploi, la politique sociale et les travailleurs migrants. Ces travaux reconnaissent implicitement qu'il peut exister des systèmes coercitifs en milieu rural.

234. La politique de l'OIT vis-à-vis des travailleurs agricoles et ruraux a été caractérisée par trois éléments distincts. Le premier concerne le droit d'association. Les gouvernements sont encouragés à faciliter la création d'organisations de travailleurs ruraux puissantes et indépendantes⁹. Ce droit se concrétise lorsqu'il est exercé sous la forme d'une action collective visant à améliorer la situation des travailleurs concernés. Le deuxième élément consiste à étendre autant que possible aux travailleurs ruraux la protection qui est assurée, du moins formellement, aux autres travailleurs par les institutions sociales, y compris l'inspection du travail. Le troisième élément vise le développement: des recherches et des activités sont consacrées aux coopératives, aux fermiers et aux métayers, aux organisations de travailleurs ruraux¹⁰.

Liberté d'association, protection sociale et recherches et activités axées sur le développement

235. En 1976, la Conférence mondiale sur l'emploi a proposé la mise en œuvre d'une stratégie d'ensemble de lutte contre la pauvreté par la promotion de l'emploi, particulièrement en milieu rural. Le BIT s'est lancé dans de vastes

⁸ Voir J. Rens: «Le Programme andin», *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT), vol. LXXXIV, n° 6, déc. 1961, et «Evolution et perspectives du programme andin», *Revue internationale du Travail*, vol. LXXXVIII, n° 6, déc. 1963.

⁹ Cette question est abordée, dès 1921, dans la convention (n° 11) sur le droit d'association (agriculture). La convention (n° 141) sur les organisations de travailleurs ruraux, 1975, réaffirme que la liberté d'association s'applique à toutes les catégories de travailleurs ruraux.

¹⁰ BIT: *Ouvriers agricoles, conditions d'emploi et de travail* (Genève, 1996).

programmes de recherche et d'assistance: causes de la pauvreté rurale, travailleurs des plantations, systèmes agraires et régimes fonciers, impact des nouvelles technologies et des systèmes de recrutement, situation particulière des femmes, exode rural et emploi, participation et organisation des ruraux pauvres. Un certain nombre de programmes de travaux publics ont été entrepris dans les pays en développement, au profit notamment des travailleurs ruraux appauvris¹¹.

Evolution récente de la pauvreté rurale

236. Le monde rural ne semble plus faire partie des grandes priorités de l'OIT depuis une dizaine d'années. Mais l'OIT n'est pas seule. Les politiques de redistribution et les réformes structurelles ne figurant plus à l'ordre du jour du développement, aucune organisation internationale n'a été en mesure de s'attaquer de manière efficace à la pauvreté rurale, qui s'aggrave dans certaines régions. Selon les chiffres officiels, *les trois quarts des pauvres vivent et travaillent en milieu rural*¹². On trouve notamment des poches de pauvreté dans les régions reculées où la terre est peu fertile et les précipitations insuffisantes. L'isolement de la population – souvent des minorités ethniques qui ne parlent pas la langue nationale – pose des problèmes à l'administration centrale lorsqu'elle s'efforce d'éliminer le travail forcé. On notera que l'expression «travailleurs ruraux» recouvre des situations très diverses, qu'il s'agisse des sources de revenus ou des systèmes de travail: fermiers, petits exploitants, travailleurs saisonniers, travailleurs non agricoles (artisanat ou travail occasionnel dans la construction), etc.

237. L'orthodoxie qui prévalait au plus fort de la période d'ajustement est bien connue. D'une manière générale, les politiques mises en œuvre visaient à promouvoir les forces du marché dans l'agriculture, à rendre plus flexibles les marchés de la terre et de la main-d'œuvre et à supprimer les subventions. Tant que la réforme agraire est restée à l'ordre du jour du développement, l'accent a été mis sur des réformes assistées par le marché. Les régimes fonciers communautaires étaient généralement considérés comme une contrainte pesant sur l'efficacité agricole. En outre, la tendance à promouvoir l'occupation individuelle des terres, même si elle a été bien accueillie, a sans doute, dans certains cas, augmenté le nombre de ceux qui manquent de ressources là où les parcelles sont trop petites. Il semblerait que l'on reconsidère désormais certaines des conceptions qui prévalaient auparavant, compte tenu de l'aggravation constante de la pauvreté rurale. Une récente étude de la Banque mondiale reconnaît par exemple les avantages des régimes fonciers communautaires ainsi que l'importance d'une distribution plus équitable des ressources¹³. L'agriculture durable passe aussi par une plus grande égalité sociale et par une amélioration des possibilités de revenus dans les sociétés rurales, ce qui suppose l'élimination du travail forcé.

Ouvriers agricoles et ruraux sans terre

238. La réforme agraire s'est poursuivie dans les années quatre-vingt-dix, quoique à un rythme moins rapide, et s'est attachée à rendre les nouveaux petits exploitants plus compétitifs en leur offrant différents services et en facilitant leur accès aux intrants. L'un des grands problèmes réside dans l'augmentation du nombre de ruraux sans terre ou quasiment sans terre. Les études du Fonds international de développement agricole (FIDA) confirment que, dans la plupart des régions du monde en développement, la pauvreté est liée à l'absence d'accès à la terre. C'est le cas dans des pays tels que le **Chili**, la **Chine**, la **Côte**

¹¹ Voir par exemple *Lutte contre la pauvreté dans les régions rurales*, Programme mondial de l'emploi (Genève, BIT, 1985).

¹² Fonds international de développement agricole: *Rural poverty report 2001: The challenge of ending rural poverty* (New York, Oxford University Press, 2001), chap. 1, pp. 1 à 8.

¹³ K. Deininger et H. Binswanger: «The evolution of the World Bank's land policy: Principles, experience and future challenges», *The World Bank Research Observer* (Washington, Banque mondiale), vol. 14, n° 2, août 1999.

d'Ivoire, l'Éthiopie, le Kenya, l'Inde, les Philippines, la République-Unie de Tanzanie et le Zimbabwe. Selon le FIDA, les ouvriers agricoles, particulièrement lorsqu'ils sont sans terre ou lorsqu'ils sont employés de façon occasionnelle, font presque partout partie des personnes qui courent le plus grand risque de vivre dans la pauvreté. On observe également une corrélation importante entre l'origine autochtone et le fait d'habiter dans des régions reculées, d'une part, et la pauvreté, d'autre part, particulièrement en Amérique latine. Le fait que les minorités autochtones soient privées de bonnes terres est également associé à la persistance de la pauvreté rurale en Asie. Les obstacles auxquels se heurtent les ruraux pauvres forment souvent un cercle vicieux. Il serait utile de faire une distinction entre pauvreté provisoire et pauvreté chronique dans les stratégies visant à mettre un terme au travail forcé ou obligatoire pour dettes.

239. La pauvreté rurale frappe de plus en plus lourdement les femmes, lesquelles manquent encore plus d'instruction et de ressources que les hommes. Il faut faciliter leur accès aux ressources et notamment à la terre. Quelle ironie cruelle de constater que, dans certains pays, les femmes ne travaillent que pour rembourser une dette et qu'elles ne peuvent pas acheter de la terre ou en hériter pour produire un revenu qui leur permettrait de rembourser cette dette. Les inégalités entre hommes et femmes pèsent très lourd, même si les femmes, pour des raisons culturelles et autres, sont beaucoup moins désavantagées au **Laos**, à **Sri Lanka** et au **Viet Nam**, par exemple, que dans d'autres pays.

Pourquoi les femmes héritent-elles des dettes et non de la terre?

240. Selon le dernier rapport du FIDA, il ne sera possible de réduire la pauvreté de moitié d'ici à 2015 que si l'aide est beaucoup plus centrée que par le passé sur la réduction de la pauvreté rurale et vise à stimuler la croissance de l'agriculture, et plus particulièrement de la production alimentaire, des rendements et de l'emploi. Il est étonnant de constater que les études réalisées dans ce domaine considèrent comme acquis que la main-d'œuvre rurale opère librement des choix – alors que c'est loin d'être toujours le cas. Des politiques intersectorielles concernant le travail rural pourraient avoir un impact important sur la possibilité pour les ruraux d'éviter le travail forcé ou d'y échapper.

Une liberté du travail considérée comme acquise

4. Action du BIT au titre de l'assistance et de la coopération technique

Une action encore marginale

241. Le BIT fournit une assistance technique pour l'application des conventions ratifiées, mais les activités de recherche et de coopération technique qu'il a consacrées au travail forcé se sont généralement greffées sur d'autres programmes, notamment ceux qui visent à éliminer les pires formes de travail des enfants, à améliorer le sort des travailleurs migrants et des travailleuses (notamment les victimes de la traite), à promouvoir les systèmes de microfinancement et à appuyer les projets de travaux publics. Dans quatre ans, il devrait être possible de définir des critères pour évaluer l'efficacité des activités de coopération technique entreprises dans le cadre du suivi de la Déclaration dans le but *spécifique* de mettre un terme au travail forcé. Ces activités reposeront avant tout sur les propositions faites par les mandants de l'OIT soit directement dans les rapports présentés au titre de la Déclaration, soit dans le cadre du dialogue instauré par les mécanismes de contrôle, soit en interaction avec les bureaux de zone et les équipes consultatives multidisciplinaires.

L'importante contribution de l'IPEC

242. Les recherches et les projets du Programme international pour l'abolition du travail des enfants (IPEC) ont permis de recueillir beaucoup de renseignements sur la servitude pour dettes et la traite des êtres humains. Le programme a reçu une nouvelle impulsion par suite de l'adoption de la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, qui vise, entre autres, des pratiques telles que l'esclavage, le travail forcé, la traite, la servitude pour dettes, le servage et la prostitution. Les nombreuses leçons à tirer de l'expérience acquise par l'IPEC peuvent aider à analyser et combattre les systèmes de travail et de recrutement forcés, lesquels touchent les adultes tout comme les enfants.

243. Plusieurs services du BIT ont tiré parti des activités de recherche, de collecte de données, d'étude des législations, etc. de l'IPEC pour concevoir des programmes de lutte contre le travail forcé. Ainsi, l'expérience acquise par l'IPEC en Asie a débouché sur le lancement de programmes contre la servitude et la traite. Les activités de l'IPEC en Afrique, qui se trouvent à un stade moins avancé, pourraient aussi contribuer à rendre plus complets les programmes d'action contre le travail forcé ou obligatoire.

244. La méthode de l'IPEC a permis non seulement de traiter le problème spécifique du travail des enfants mais aussi de réunir les données et de susciter l'adhésion et la participation nécessaires au lancement de programmes sociaux de portée plus générale. Le développement des méthodes statistiques et de collecte des données a joué un rôle crucial, permettant une prise de conscience de l'ampleur des problèmes et préparant le terrain au travail de mobilisation. Le Programme d'information statistique et de suivi sur le travail des enfants (SIM-POC), lancé en 1998, a aidé plusieurs pays à recueillir des données fiables et à mieux comprendre les problèmes. L'IPEC a également tenu compte de la nécessité de renforcer les capacités et de l'importance d'étendre et de consolider les réseaux de partenariat, notamment avec les ONG et les autres institutions du système des Nations Unies. Il a lancé des programmes d'action détaillés pour soustraire les enfants à l'exploitation et pour prévenir cette exploitation en s'attaquant aux racines du problème – la pauvreté, l'ignorance, l'inadaptation des systèmes d'application des lois, l'insuffisance des possibilités de développement et des possibilités d'emploi rémunérateur pour les adultes. Traitée sous cet angle, la question devait inévitablement attirer l'attention sur les causes structurelles du travail des enfants.

Les travaux statistiques: une activité cruciale

245. L'IPEC a également entrepris des *évaluations rapides* de différents aspects du travail des enfants, dont certaines renvoient au problème plus général du travail forcé ou obligatoire. Ces évaluations ont pour but de recueillir des informations quantitatives et qualitatives sur les pires formes de travail des enfants, ce qui est souvent difficile, et de définir l'ampleur, la nature, les causes et les conséquences de ces formes de travail. Les *évaluations rapides* actuellement en cours ou en projet, qui abordent la question plus générale du travail forcé, portent notamment sur les enfants soldats aux **Philippines**, sur les enfants domestiques dans plusieurs pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine, sur la servitude des enfants pour dettes au **Népal**, et sur le trafic d'enfants dans ce même pays et dans les camps de réfugiés des pays du Mékong.

246. Parmi les programmes de l'IPEC visant les enfants qui travaillent comme domestiques (plus de 80 au total), 32 concernent les pires formes de travail des enfants. Ces programmes ont permis de découvrir de nouveaux cas de travail forcé. L'IPEC a commencé à s'attaquer au phénomène des «restavek», qui sévit en **Haïti**, où des mineures sont placées comme domestiques chez des particuliers et travaillent dans des conditions qui relèvent du travail forcé. Ciblées sur les mineures exposées à ce risque ou travaillant déjà comme domestiques, les activités de l'IPEC visent à analyser la situation et à appuyer les efforts de prévention, le renforcement des capacités ainsi que la réinsertion des victimes. Ce type d'intervention devrait prochainement s'étendre à d'autres pays, étant donné que les enfants domestiques comptent parmi les plus vulnérables et les plus exploités. En outre, l'IPEC coopère à des projets visant à combattre la traite de main-d'œuvre lorsque celle-ci touche des enfants.

247. A la fin de 1999, l'IPEC, avec l'aide financière des Etats-Unis, a lancé un programme d'action contre la traite des enfants dans neuf pays d'Afrique centrale et occidentale (**Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Gabon, Ghana, Mali, Nigéria et Togo**). Ce programme est né grâce à l'impulsion donnée par un séminaire sous-régional sur le trafic d'enfants domestiques, en particulier de sexe féminin, séminaire organisé par l'UNICEF conjointement avec le BIT et tenu au **Bénin** en juillet 1998.

Activités de l'IPEC en Afrique

248. Dès la fin de l'année 2000, un rapport de synthèse, réalisé sur la base de huit études par pays, a permis d'identifier les principaux aspects du problème. Ce rapport examine les facteurs culturels et historiques à l'origine des mécanismes actuels de la migration et du placement de main-d'œuvre enfantine, identifie les principales filières et fait la distinction entre les pays de départ, les pays d'arrivée et les pays qui relèvent des deux cas à la fois. Le rapport donne

plusieurs raisons de penser que la croissance économique de certains pays africains pourrait avoir contribué à l'aggravation du trafic d'enfants, phénomène dans lequel la désintégration des structures familiales traditionnelles jouerait également un rôle. Divers facteurs socioculturels, économiques, juridiques et politiques interviennent aussi dans la mesure où le travail des enfants est une chose souvent acceptée dans les sociétés considérées. Dans certains pays, l'autorité du chef de village prime de fait sur la législation nationale. En général, le phénomène de la traite est difficile à étudier à cause du caractère sensible de la question, ainsi que de la difficulté de distinguer entre le placement lié à des raisons culturelles et le placement effectué dans un but d'exploitation.

249. La première phase du programme a donné des résultats positifs. Tous les gouvernements ont exprimé leur volonté de combattre la traite des enfants. Au **Bénin**, au **Mali** et au **Togo**, des programmes spécifiques ont été élaborés par les pouvoirs publics ou par des ONG. Des efforts de coopération bilatérale sont en cours. Par exemple, le **Bénin**, le **Ghana**, le **Nigéria** et le **Togo** sont parvenus à un accord destiné à faciliter le rapatriement des victimes, et la plupart des pays concernés ont mis au point des plans d'action nationaux.

Activités de l'IPEC en Asie

250. Outre son action au **Népal** (voir plus loin), l'IPEC a combattu le travail forcé des enfants en **Indonésie**, aux **Philippines** et à **Sri Lanka**. En **Indonésie**, il a aidé à la réinsertion d'enfants travaillant sur des plates-formes de pêche (*jermal*). Il s'agit d'enfants qui, au lieu d'aller à l'école, sont obligés de demeurer sur ces plates-formes jour et nuit pendant des périodes allant jusqu'à trois mois. Dans la majorité des cas, l'embauche se fait par l'intermédiaire de travailleurs adultes originaires du même village, ou d'un village voisin, mais il existe des cas d'embauche forcée et d'enlèvements, qui touchent les enfants les plus vulnérables, notamment les enfants des rues. Grâce à l'action de l'IPEC, les enfants bénéficient d'un service de conseil, et les équipes engagées dans le projet reçoivent des indications sur la manière appropriée de conduire les interventions nécessaires. Des liaisons sont établies sur place avec les services de santé, et des programmes d'enseignement, formel ou non, permettent aux enfants de terminer leurs neuf années de scolarité de base. Les mineurs en âge de travailler sont orientés vers les programmes de formation professionnelle gérés par le ministère de la Main-d'œuvre ou par le ministère de l'Éducation et de la Culture. Les parents bénéficient de crédits leur permettant d'entreprendre des activités génératrices de revenus. Aux **Philippines**, un programme analogue œuvre à la réinsertion d'enfants embauchés pour la pêche ou la plongée.

251. Pour **Sri Lanka**, l'IPEC a conçu un programme d'action destiné à prévenir l'enrôlement forcé d'enfants et d'adolescents par des groupes armés. Le nord et l'est du pays sont actuellement ravagés par un conflit qui a entraîné d'importants déplacements de population. Le Programme d'action Sarvodaya pour la prévention du travail des enfants sera centré sur certaines zones du nord et de l'est, en particulier sur les camps de personnes déplacées.

L'IPEC et le travail forcé en Amérique latine

252. Au début de 2001, l'IPEC s'est engagé dans un programme de lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et des adolescents au **Brésil** et au **Paraguay**. Ce programme a pour but d'identifier les défaillances des systèmes juridiques et de formuler des recommandations pour leur amélioration. Il vise également à recueillir des renseignements fiables sur l'exploitation sexuelle des enfants, y compris sur d'éventuels réseaux de traite, renseignements qui pourront être utilisés par les pouvoirs publics pour concevoir et mettre en œuvre des interventions. Le programme sera appliqué dans une zone stratégique à la frontière des deux pays, à Foz do Iguaçu au Brésil et à Ciudad del Este au Paraguay; il prévoit une large coopération entre les différentes autorités locales et nationales, les partenaires sociaux et les organisations issues de la société civile. Par

ailleurs, l'IPEC a mené des enquêtes sur les réseaux de placement d'enfants domestiques dans la région andine.

253. Au milieu de 1997, avec le soutien du **Royaume-Uni**, l'IPEC a lancé un programme visant à combattre le trafic d'enfants et leur exploitation par la prostitution ainsi que d'autres formes intolérables de travail des enfants dans la sous-région du Mékong. La première phase a consisté à étudier les causes du phénomène. Des propositions ont été formulées en vue d'un train de mesures permettant de combattre activement le trafic. Les résultats ont été présentés, en même temps qu'un cadre d'action, lors d'une réunion consultative organisée à Bangkok en juillet 1998. Le but de cette réunion – à laquelle ont participé des spécialistes du **Cambodge**, de la **Chine**, du **Laos**, de la **Thaïlande** et du **Viet Nam** – était de garantir que la paternité de tout nouveau programme appartiendrait aux parties intéressées et de renforcer la détermination de l'ensemble des cinq pays.

Le trafic d'enfants dans la sous-région du Mékong

254. La deuxième phase du programme, qui a démarré en décembre 1999, a un objectif plus général qui consiste à combattre l'exploitation des femmes et des enfants en luttant contre la traite dans la sous-région du Mékong. Cette deuxième phase est actuellement en cours sous la direction de l'IPEC, en coopération avec le Programme du BIT pour la promotion des questions de genre.

255. La décision d'inclure les femmes dans le champ du programme tient à plusieurs raisons. Premièrement, on ne saurait s'attaquer au problème de la traite à des fins d'exploitation – qui ne touche pas les deux sexes de la même manière, car les femmes et les filles y sont plus exposées que les hommes et les garçons – en se fondant sur le seul critère de l'âge. Les circonstances qui conduisent les femmes, adultes ou mineures, à être victimes de la traite sont souvent analogues. De plus, et ceci notamment dans les communautés marginalisées, nombre de jeunes filles de moins de dix-huit ans, voire de moins de quinze ans, sont déjà mariées ou ont dépassé l'âge de la scolarité obligatoire, et sont alors parfois obligées de contribuer à leur subsistance ou à celle de leur famille. Deuxièmement, la participation des femmes est essentielle à toute politique efficace de lutte contre le trafic d'enfants. Les mesures qui s'attaquent aux causes profondes du problème, telles que la pauvreté ou la désintégration de la structure familiale, ont plus de chances d'aboutir si elles sont centrées spécifiquement sur les mères, en particulier sur celles qui sont chefs de famille, cette catégorie étant souvent la plus démunie de toutes. Troisièmement, il est essentiel que les femmes jouent un rôle, sur place, dans le suivi des actions entreprises.

256. Le programme Mékong prévoit des activités de renforcement des capacités afin de créer un environnement qui rende possible une lutte efficace contre la traite des femmes et des enfants. Des mécanismes de coordination ont été créés aux échelons sous-régional, national et local. Une aide a été fournie pour améliorer la législation, l'application des lois et l'élaboration des politiques. Le programme vise à harmoniser les procédures concernant la traite dans chacun des pays concernés. Dans les zones cibles, le programme suivra l'accès aux services présentant un intérêt réel ou potentiel pour les femmes et les enfants victimes de la traite ou exposés à celle-ci. Le programme part aussi du principe qu'il est plus facile de prévenir le phénomène si l'on donne aux familles, et en particulier aux femmes, les moyens d'une existence plus indépendante grâce à des sources de revenu plus productives et à un élargissement des possibilités économiques. Une formation sera donnée à un certain nombre de groupes (représentants de la justice et autres agents chargés de faire appliquer la loi, collectivités locales, organisations communautaires). On prévoit de créer, dans chaque pays, une commission consultative nationale chargée du suivi du programme; elle sera composée de représentants du BIT, du gouvernement, des organisations d'employeurs et de travailleurs ainsi que des ONG.

Renforcement des capacités, réformes législatives, application de la loi, nouvelles sources de revenu

L'action de l'OIT en faveur des travailleurs migrants

257. Les travailleurs migrants, qui font partie des groupes mis en exergue dans le préambule de la Déclaration de l'OIT, sont exposés à des risques de travail forcé. Ces vingt dernières années, le BIT a aidé de nombreux gouvernements à mieux contrôler l'embauche de ces travailleurs et à adopter des politiques appropriées et un cadre législatif efficace¹⁴. En Asie, un programme régional portant sur les migrations internationales de main-d'œuvre, financé par le PNUD et mis en œuvre entre 1986 et 1993, a permis à 13 pays d'échanger des informations, notamment sur la manière de sélectionner les agences de recrutement privées, de leur délivrer des permis et de réglementer leurs activités, sur l'établissement d'une liste des agences accusées d'abus, sur l'adoption d'un contrat type commun et sur le renforcement du rôle des attachés diplomatiques aux affaires sociales. Le BIT a mis en œuvre, au début des années quatre-vingt-dix, un programme analogue, mais de moindre ampleur, dans six Etats arabes. En 1994, il a créé un réseau informel sur la main-d'œuvre étrangère en Europe centrale et orientale, qui s'attache à fournir des informations sur les politiques ayant fait la preuve de leur efficacité dans le domaine des migrations. Un autre programme est né à la suite d'une réunion régionale OIT/HCR qui s'est tenue en 1992 et qui a permis aux gouvernements de l'**Algérie**, du **Maroc** et de la **Tunisie** et à ceux de l'**Allemagne**, de la **Belgique**, de l'**Espagne**, de la **France** et de l'**Italie** d'examiner les actions susceptibles de réduire les causes de l'émigration des habitants du Maghreb. Plus récemment, le BIT a entrepris des études sur la traite des travailleurs migrants dans plusieurs pays, dont la **Hongrie**, la **Lituanie**, la **Fédération de Russie** et la **République tchèque**, et a apporté sa contribution aux consultations qui ont débouché sur l'adoption des nouveaux instruments des Nations Unies relatifs à la traite des êtres humains. Un projet lancé au titre de la Déclaration et financé par les **Pays-Bas** vise à combattre le travail forcé associé aux migrations internes en **Bolivie**.

Autres activités concernant la traite, les migrations et les femmes

258. Le Programme de promotion des questions de genre, en coopération avec le Service des migrations, élabore actuellement un manuel dont le but est d'améliorer la préparation des femmes qui se disposent à émigrer, ainsi que de les protéger contre l'exploitation et les formes de travail abusives. Ce manuel donne des exemples de pratiques et de méthodes qui ont fait la preuve de leur efficacité et explique les raisons de leur succès. Il vise à attirer l'attention des gouvernements, des mandants de l'OIT et des autres institutions et organismes intéressés sur les moyens d'améliorer leur coopération dans le domaine de la protection des droits des travailleuses migrantes, dont le droit d'échapper au travail forcé.

Actions coordonnées contre la servitude pour dettes au Népal

259. Le BIT s'attache à aider de diverses manières le **Népal** à combattre la servitude pour dettes. Depuis le démarrage de ses activités dans ce pays en 1995, l'IPEC a donné une importance prioritaire à l'élimination de la servitude pour dettes en général et de celle qui touche les enfants en particulier. Il a entrepris à cet effet une série d'activités complémentaires: travaux de recherche, assistance technique en vue de l'adoption d'une nouvelle législation, séminaires, activités centrées sur les régions du pays où la servitude pour dettes est traditionnellement la plus répandue. Sur la base de cette expérience, l'IPEC et le Programme focal pour la promotion de la Déclaration ont récemment élaboré un programme de portée plus générale pour combattre le système de la servitude pour dettes.

260. En août 1998, l'IPEC et l'UNICEF ont lancé conjointement un projet visant l'élimination du travail des enfants (en situation servile) au Népal. Ce projet a été appuyé par plusieurs syndicats italiens en collaboration avec la Confé-

¹⁴ BIT: *Travailleurs migrants*, op. cit.

dération générale de l'industrie italienne (CONFINDUSTRIA). Il a été mis en œuvre dans l'ouest du Népal où des enfants asservis selon le système *kamaiya* travaillaient dans les briqueteries, les carrières, les hôtels, les restaurants et les manufactures de tapis. Le projet avait deux principaux objectifs: renforcer les capacités des organisations d'employeurs et de travailleurs, ainsi que des ONG, en matière de prévention et de lutte contre le travail des enfants; prévenir l'asservissement des enfants à l'échelon communautaire en soustrayant certains enfants à la servitude pour dettes et en leur offrant, ainsi qu'à leur famille, des solutions de remplacement. Le projet portait sur les enfants de 6 à 14 ans travaillant dans l'agriculture, l'industrie et le secteur des loisirs; une attention particulière a été consacrée aux filles. Les organisations d'employeurs et de travailleurs et les ONG se sont chargées de différents éléments du projet (on trouvera plus loin davantage d'informations sur les initiatives des partenaires sociaux).

261. Ces activités ainsi que d'autres activités liées au projet ont été complétées par des travaux de recherche et d'analyse. Une étude réalisée à la demande du BIT a analysé les facteurs qui contribuent à la perpétuation du système d'asservissement pour dettes au Népal et aidé à la mise au point d'une politique concertée visant à abolir cette pratique¹⁵. L'étude proposait de transformer le système *kamaiya* en une relation d'emploi, de réduire la dépendance vis-à-vis de l'employeur en matière de crédit et d'identifier d'autres sources de financement. Des recommandations séparées ont été adressées au gouvernement, aux syndicats, aux ONG, aux organismes internationaux et aux donateurs bilatéraux, précisant le rôle de ces différents acteurs dans une stratégie globale de transformation structurelle.

262. Pour encourager le gouvernement népalais dans son entreprise d'élimination de la servitude, le BIT a organisé en novembre 1999, conjointement avec le ministère de la Réforme agraire et de l'Aménagement du territoire, un atelier national pour la mise au point d'un plan d'action contre la servitude des enfants pour dettes. A cet atelier ont participé des organisations et institutions très diverses, nationales et internationales, y compris des organismes des Nations Unies et des gouvernements donateurs. L'atelier a permis de mettre au point un cadre d'action et de recommander un ensemble d'interventions pour combattre la servitude pour dettes (scolarisation, formation, activités génératrices de revenus, élaboration de politiques d'appoint, action législative, préparation de la ratification des conventions pertinentes de l'OIT). Le BIT a fourni une contribution technique pour l'élaboration du projet de loi prévoyant l'abolition de la servitude pour dettes, conformément aux conventions relatives au travail forcé. Il a également aidé le ministère de la Condition féminine, de l'Enfance et de la Sécurité sociale à identifier les lacunes de la législation nationale¹⁶.

263. Forts de ces cinq années d'expérience au Népal, l'IPEC, l'Unité des finances sociales et le Programme focal pour la promotion de la Déclaration se sont lancés dans l'élaboration d'un programme exhaustif de lutte contre la servitude pour dettes. Les premières actions du BIT ayant été, malgré leur utilité, plutôt ponctuelles et d'ampleur limitée, ce nouveau programme doit s'attaquer à la servitude pour dettes et à la servitude des enfants d'une manière plus globale, en ciblant les familles des travailleurs asservis. La modification récente de la loi sur les syndicats et l'institution d'un salaire minimum pour les travailleurs

**Coopération
entre ministères**

**Elaboration d'un vaste
programme au titre
de la Déclaration**

¹⁵ S. Sharma, *op. cit.*

¹⁶ Dans l'intervalle, deux projets de loi distincts concernant le problème de la traite ont été élaborés au Népal, l'un avec l'aide de l'UNICEF, l'autre avec l'aide du gouvernement du Royaume-Uni. A l'heure où ces lignes sont écrites, le ministère de la Condition féminine, de l'Enfance et de la Sécurité sociale a incorporé les éléments les plus importants de ces deux projets dans une version consolidée qui a été transmise pour examen au ministère de la Justice.

agricoles ont créé en partie les conditions juridiques et institutionnelles nécessaires pour compléter les dispositions du projet de loi contre la servitude pour dettes. Le nouveau programme se compose de deux volets principaux, le premier concernant les institutions et le renforcement des capacités, y compris celles des organisations de travailleurs agricoles, le second l'aide directe aux travailleurs asservis et à leurs familles.

Initiatives de microfinancement: un dialogue permanent

264. Le BIT combat aussi le travail forcé par un autre biais, à savoir les initiatives de microfinancement, qui permettent d'améliorer l'accès des travailleurs asservis au crédit. L'Unité des finances sociales du BIT a joué un rôle de pionnier en s'attachant à faire du microfinancement un moyen d'améliorer la position économique des victimes actuelles ou potentielles du travail forcé.

265. Un dialogue permanent entre les mandants de l'OIT et la recherche de solutions communes constituent les traits essentiels de l'approche adoptée. Les institutions doivent être adaptées au contexte culturel et aux besoins locaux. Bien que nouvelle, cette approche revêt déjà une importance particulière en Asie du Sud où un projet novateur a récemment été lancé par le BIT pour promouvoir l'utilisation des techniques de microfinancement dans le but d'enrayer le cercle vicieux endettement-servitude. Des mesures ont été prises pour élaborer des programmes plus généraux de crédit et d'aide destinés à combattre en Asie les causes profondes du problème. On considère que celles-ci résident dans le fonctionnement défectueux du marché du travail et du marché financier dans les zones rurales.

Promotion du microfinancement en Asie du Sud

266. En 1999, l'Unité des finances sociales du BIT a lancé un programme triennal, avec le soutien du gouvernement des **Pays-Bas**, dans le but de prévenir les formes d'exploitation par le travail liées à l'endettement familial. Les systèmes de microfinancement constituent le principal instrument d'un projet qui couvre le **Bangladesh**, l'**Inde**, le **Népal** et le **Pakistan**. Son objectif fondamental est d'inciter les organismes de microfinancement à élaborer, mettre à l'essai et offrir des produits d'épargne et de crédit spécifiquement conçus pour les familles exposées au risque de servitude pour dettes.

267. Ce projet repose sur l'idée qu'un meilleur accès aux services financiers à l'échelon local réduirait le poids relatif du propriétaire terrien ou de l'employeur en tant que source de financement, ce qui conduirait à un recul de la servitude pour dettes. Cependant, celle-ci est due à l'existence d'un réseau complexe de relations qui ne sont pas exclusivement de type financier, raison pour laquelle le projet prévoit d'autres activités que la promotion du microfinancement: développement de l'éducation, des soins de santé primaires et des activités génératrices de revenus, mobilisation de l'opinion publique, renforcement des capacités des intéressés.

268. Le projet se fonde sur les travaux méthodologiques entrepris par l'Unité des finances sociales dans le cadre du programme BEST (*Bondage Eradication Standards and Tools* - Normes et instruments pour l'éradication de la servitude), qui a examiné les facteurs économiques et financiers, et aussi culturels, qui font qu'une famille appauvrie se retrouve en situation de servitude pour dettes. Les recherches visent à déterminer selon quel mécanisme le remboursement des dettes par le travail peut dégénérer en servitude pour dettes. Les travaux portent également sur des traditions telles que la dot qui constitue souvent une importante cause d'endettement. De même, on s'efforce de lier l'accès à l'indépendance économique à une plus forte influence dans le dialogue social à propos des cas d'exploitation grave.

269. En **Inde**, au **Népal** et au **Pakistan**, le projet a d'abord placé l'accent sur la prévention de l'endettement mais la réaction très positive de ces pays a conduit à infléchir un peu son orientation: désormais, il s'agit d'œuvrer à la réinsertion des travailleurs libérés de la servitude pour leur éviter de retomber

dans cette situation. En **Inde**, le projet est mis en œuvre dans l'Etat d'Andhra Pradesh, où il doit aider les groupes de travailleurs anciennement asservis et soutenir les activités visant à identifier d'éventuels autres cas de servitude. D'autres Etats de l'Inde se sont déclarés intéressés par ce projet. Au **Bangladesh**, où aucune enquête officielle n'a été réalisée sur la servitude pour dettes, le projet portera principalement sur les situations d'endettement familial qui débouchent sur l'exploitation par le travail. Un soutien sera apporté aux nouveaux efforts du gouvernement du **Pakistan** contre la servitude pour dettes: des services de microfinancement seront proposés aux travailleurs récemment libérés. De même, au **Népal**, des services de microfinancement seront mis à la disposition des *kamaiyas* récemment libérés.

270. Le BIT combat aussi le travail forcé à travers les programmes de travaux publics. En 1995, l'engagement n° 3 de la Déclaration de Copenhague, qui se rapporte à la promotion du plein emploi, a suscité un regain d'intérêt pour les travaux du BIT concernant les programmes d'infrastructures à forte intensité d'emplois, travaux qui ont débuté dans les années soixante-dix. En montrant que, pour la construction et l'entretien des infrastructures, les méthodes à fort coefficient de main-d'œuvre pouvaient être efficaces, le Programme des investissements à forte intensité d'emplois a contribué à la création d'emplois durables. Il aide à renforcer les capacités du secteur de la construction en favorisant le développement de petites entreprises qui créent des emplois au moyen de méthodes à forte intensité de main-d'œuvre. Le risque que cela s'accompagne de travail forcé ou obligatoire a conduit le BIT à prévoir des mesures destinées à assurer le respect des normes fondamentales du travail.

271. Fort de son expérience, le Programme des investissements à forte intensité d'emplois a pu définir des orientations générales visant notamment à éviter le travail forcé dans les projets à fort coefficient de main-d'œuvre¹⁷. Pour cela, il faut encourager la participation des collectivités locales, exercer une surveillance constante pour s'assurer de la réalisation des objectifs, informer les travailleurs de la rémunération qui leur est due, les sensibiliser pour qu'ils s'assurent du versement adéquat de leurs salaires, dénoncer les infractions et rester vigilant pour éviter tout recrutement forcé, en particulier par des intermédiaires. L'expérience du BIT dans ce domaine peut être très utile à d'autres organisations, par exemple la Banque mondiale qui montre depuis peu un nouvel intérêt pour les projets de travaux publics en tant qu'élément clé de sa nouvelle stratégie de protection sociale. De même, le BIT conseille depuis des années le Programme alimentaire mondial pour l'aider à exclure tout travail forcé dans ses activités de terrain.

272. Le dialogue avec les mandants peut inspirer de nouvelles idées pour l'assistance et la coopération techniques. Le suivi de la Déclaration donne aux gouvernements la possibilité d'examiner la situation dans leur pays et de formuler des demandes en matière de coopération technique. Des suggestions peuvent également être faites par les organisations d'employeurs et de travailleurs. Dans son premier rapport au titre du suivi de la Déclaration, le gouvernement du **Népal** a reconnu que la servitude pour dettes est une pratique traditionnelle et a décrit les mesures prises à cet égard. Il a ensuite légiféré pour abolir cette pratique et a demandé à la communauté internationale d'appuyer les efforts faits par l'Etat, les syndicats et les ONG pour l'éliminer. Le BIT et différents donateurs ont répondu promptement à cette demande. Dans son rapport pour 2001, **Madagascar** a demandé au BIT de l'aider à réaliser une étude pour déterminer l'étendue et la nature du problème. Le Bureau interna-

**Programmes
de travaux publics
à haute intensité
de main-d'œuvre**

**Rapports au titre
de la Déclaration
et travaux des organes
de contrôle: une source
d'idées**

¹⁷ D. Tajman et J. de Veen: *Employment-intensive infrastructure programmes: Labour policies and practices* (Genève, BIT, 1998).

Impact des travaux des mécanismes de contrôle

Servitude pour dettes en Asie: statistiques, programmes de libération et de réinsertion, application de la loi

Le travail forcé dans l'agriculture, la foresterie et les zones rurales reculées

tional du Travail peut aussi, sur la base de ses travaux de recherche et de sensibilisation et de ses activités relatives aux normes, lancer de nouvelles idées.

273. Les conventions n^{os} 29 et 105 ont été ratifiées par un très grand nombre de pays, d'où le rôle important des mécanismes de contrôle qui peuvent suggérer des activités de coopération technique. On a évoqué plus haut les travaux de deux grandes commissions d'enquête instituées ces vingt dernières années, la première au début des années quatre-vingt, suite à des allégations visant **Haïti** et la **République dominicaine**, la seconde, plus récemment, concernant le travail forcé au **Myanmar**. Depuis 1990, les allégations présentées au titre des réclamations prévues par l'article 24 de la Constitution de l'OIT et se rapportant aux conventions relatives au travail forcé ont été déclarées recevables par le Conseil d'administration pour les pays suivants: **Brésil** (conventions n^{os} 29 et 105), **Guatemala** (conventions n^{os} 29 et 105), **Iraq** (convention n^o 105), **Myanmar** (convention n^o 29) et **Sénégal** (convention n^o 105). Dans la plupart des cas, l'attention du gouvernement a été attirée sur les problèmes observés dans la législation et dans la pratique et sur les moyens d'y remédier.

274. En outre, la Commission d'experts et la Commission de la Conférence qui veillent à l'application des conventions et recommandations sont régulièrement amenées à traiter de questions qui relèvent des conventions relatives au travail forcé. L'action de ces organes de contrôle peut inspirer de nombreuses idées nouvelles pour l'aide et la coopération techniques et déboucher, à la demande des gouvernements, sur des activités qui les aideront à œuvrer à l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire. Nous examinerons ci-après quelques-uns des thèmes que ces organes ont mis en exergue. Cette approche thématique de la coopération technique est aussi de nature à stimuler les échanges d'informations entre pays et, ainsi, à favoriser l'adoption de politiques ayant fait leurs preuves.

275. Il est indispensable de disposer de données fiables, non seulement pour mettre sur pied les meilleurs systèmes possibles de lutte contre la servitude pour dettes, mais aussi pour en évaluer l'efficacité. Les mécanismes de contrôle ont insisté sur la nécessité de développer les recherches et les bases de données, de procéder à des études de cas et d'améliorer les méthodes statistiques pour déterminer l'importance réelle de la servitude pour dettes en Asie, en particulier au **Bangladesh**, en **Inde** et au **Pakistan**. Ils ont également jugé indispensable une application plus stricte de la législation. Ces éléments pourraient constituer la base d'un programme de coopération technique qui consisterait peut-être, dans un premier temps, à résoudre des difficultés d'ordre statistique et à effectuer des recherches détaillées sur la nature des problèmes dans certains secteurs de l'agriculture et de l'industrie.

276. Le gouvernement de l'**Inde**, par exemple, a été instamment prié d'entreprendre une enquête globale en recourant à une méthode statistique appropriée qui permette de ventiler les résultats par sexe, et de faire appel à un organisme indépendant qui l'aidera à arrêter la méthodologie et à conduire l'enquête. Des préoccupations analogues ont été exprimées à propos des statistiques concernant la servitude des enfants et des adultes au **Pakistan**. Les gouvernements des deux pays ont aussi été priés de fournir des renseignements plus précis sur les programmes de libération et de réinsertion des travailleurs asservis et sur les mécanismes permettant de poursuivre les coupables.

277. La commission d'experts a été saisie d'allégations de travail forcé dans l'agriculture, dans les plantations et dans les nouvelles zones de développement agricole de certaines parties de l'Asie et de l'Amérique latine. Les victimes appartiennent généralement à des groupes vulnérables tels que les peuples indigènes et autres minorités ethniques. En **Indonésie**, par exemple, des informations suggèrent que, dans les concessions de l'industrie forestière, dans les

plantations forestières et dans les projets de développement communautaire de l'est de Kalimantan, les dayaks travaillent parfois dans des conditions relevant de la servitude pour dettes. La nécessité de préserver les formes traditionnelles d'utilisation et d'occupation de la terre a été soulignée, de même que la nécessité d'appliquer des mesures de protection plus efficaces – inspections, enquêtes, contrôles – en particulier pour ce qui concerne le versement effectif des salaires, le fonctionnement des magasins d'entreprise, les systèmes de bons en usage dans ceux-ci et d'autres aspects des conditions de travail dans le secteur forestier.

278. En ce qui concerne l'Amérique latine, les organes de contrôle de l'OIT ont accordé beaucoup d'attention à la situation critique des travailleurs haïtiens immigrés en **République dominicaine**, ce qui a débouché sur toute une série d'activités consultatives et d'activités de coopération technique portant sur les méthodes de recrutement, la stabilisation de la main-d'œuvre des plantations, la publicité des accords conclus entre les deux Etats, le paiement des salaires et les contrats de travail, la liberté de mouvement des travailleurs des plantations, l'abolition de la pratique consistant à confisquer les documents des travailleurs haïtiens, l'amélioration des services d'inspection du travail et la régularisation du statut des Haïtiens qui résident de longue date en République dominicaine. Le gouvernement de ce pays s'est efforcé de résoudre ces problèmes ainsi que d'autres problèmes connexes en coopération étroite avec le BIT. Les résultats de ces efforts ont été décrits plus haut.

279. A la suite d'allégations de la Centrale latino-américaine des travailleurs et de la CISL concernant des pratiques de travail forcé et de servitude pour dettes dans les zones rurales du **Brésil**, les organes de contrôle se sont penchés sur les déficiences de la législation et sur les problèmes rencontrés pour son application. La législation prévoit depuis peu des peines plus lourdes pour les responsables du travail forcé, mais l'inefficacité des services d'inspection et l'inapplication des sanctions, notamment dans les zones rurales, demeurent préoccupantes. Pour combattre efficacement le travail forcé, l'inspection du travail doit pouvoir compter sur un système judiciaire doté des moyens de punir sévèrement les coupables dans un délai raisonnable. Le gouvernement a été instamment prié d'étudier l'adoption d'une législation renforcée, qui institue une responsabilité au civil comme au pénal et qui donne aux procureurs du travail la compétence nécessaire pour instruire des affaires pénales contre ceux qui assujettissent d'autres personnes à un travail forcé. Ces mesures pourraient être incorporées dans une initiative de coopération technique de plus grande portée.

280. Au **Paraguay** et au **Pérou**, le sort des peuples indigènes a été la principale source d'inquiétude. En ce qui concerne le **Paraguay**, une communication de la Confédération mondiale du travail (CMT) datée de 1997 signalait que les conditions de travail des indigènes dans les exploitations agricoles laissaient supposer que les pratiques de travail forcé étaient largement répandues. Le gouvernement a donc été prié de fournir des informations sur la possibilité de créer des services adéquats d'inspection du travail dans les zones à forte concentration de peuples indigènes. Pour ce qui est du **Pérou**, une communication de la CMT datée de 1997 indiquait que des indigènes étaient soumis à des pratiques de travail forcé dans la région amazonienne: le gouvernement a été prié de fournir des informations sur les mesures qu'il entendait prendre pour remédier à la situation et sur les sanctions imposées.

281. Les observations des organes de contrôle ont été souvent suivies, mais pas toujours, d'une importante action du gouvernement et d'une aide technique du BIT. Le suivi des questions soulevées initialement par les organes de contrôle pourrait être assuré au moyen de recherches plus systématiques, qui permettraient d'identifier les nouvelles tendances et les possibles interventions visant à améliorer la situation. Le BIT s'est engagé récemment dans des recherches de ce type en **Bolivie** et au **Pérou**. En **Bolivie**, un projet né sous l'impulsion de la Déclaration et bénéficiant d'un financement des **Pays-Bas** a été lancé prin-

ciatement pour étudier les conditions de recrutement et d'emploi des travailleurs migrants saisonniers dans l'agriculture commerciale des plaines de l'est du pays. Au **Pérou**, la recherche a surtout porté sur l'industrie minière¹⁸.

Pratiques apparentées à l'esclavage en Afrique

282. Dans certaines régions d'Afrique, les organes de contrôle de l'OIT ont été confrontés à des pratiques analogues à l'esclavage. En **Mauritanie**, par exemple, le problème des formes contemporaines d'esclavage a continué de se poser tout au long de cette dernière décennie. Pour éliminer ces pratiques, il a notamment été recommandé de réformer la législation, par exemple, d'étendre l'interdiction de toute forme de travail forcé aux relations de travail dont l'existence est due à une tradition historique. Un projet est en train d'être lancé au titre du suivi de la Déclaration, avec l'aide d'une contribution de la **France**; il aura une portée plus étendue et cherchera les moyens de surmonter les obstacles à l'élimination du travail forcé en tenant compte du contexte socio-économique. Un projet analogue a démarré au **Bénin** en l'an 2000.

283. De très nombreux cas d'esclavage et d'enlèvements liés au conflit armé ont été signalés au **Soudan**. Le gouvernement a fait connaître les efforts entrepris pour enquêter sur les allégations persistantes – comme celles présentées par la CISL en 1999 – concernant des pratiques d'esclavage et analogues à l'esclavage, et pour y remédier. Le gouvernement et le BIT étudient selon quelles modalités la coopération technique pourrait contribuer à régler le problème d'une façon pratique.

Traite et travail forcé

284. La traite des êtres humains, qu'il s'agisse d'enfants ou d'adultes, a parfois fait l'objet d'observations spécifiques à un pays. Le gouvernement du **Bangladesh**, par exemple, a signalé une aggravation du phénomène de la traite, surtout à des fins de prostitution¹⁹. Les questions soulevées à propos des peines imposées aux responsables du travail forcé, et de l'application de ces peines, ainsi que différentes initiatives du gouvernement, pourraient déboucher sur un projet prévoyant tout un ensemble d'activités.

¹⁸ Des observations ont été présentées par la Fédération nationale des travailleurs des mines, de la métallurgie et de la sidérurgie du Pérou (FNTMMSP) concernant des pratiques d'embauche abusives connues sous le nom d'*enganche* qui sont le fait d'individus établis, pour la plupart, à Puno et à Cuzco, qui recrutent pour le compte d'entreprises minières détentrices d'une licence de la Direction nationale des mines. Voir le rapport de la commission d'experts, 1999. Une étude a été réalisée récemment sur certaines pratiques relevant du travail forcé dans l'industrie minière de la région péruvienne de l'Altiplano: K. Romero: *Trabajo forzoso en la minería artesanal de oro en el Perú - El caso de la Mina La Rinconada Puno* (manuscrit, 2000).

¹⁹ Dans un premier temps, la commission s'est penchée sur le problème à la suite d'un rapport soumis par le gouvernement au Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes.

5. Rôle des partenaires sociaux

285. Les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs ont maintes fois condamné le travail forcé ou obligatoire, sous toutes ses formes, mais son élimination a rarement été au centre de leurs activités, ce qui peut tenir soit au manque général d'intérêt pour ce problème, au niveau national comme au niveau international, soit à la faible implantation de ces organisations dans les secteurs économiques ou zones géographiques où il est le plus courant. Les restrictions à la liberté d'association des travailleurs de l'agriculture et des employés de maison dans nombre de pays²⁰ réduisent beaucoup la capacité des organisations de travailleurs de combattre le travail forcé. Par ailleurs, la question peut sembler assez éloignée des préoccupations quotidiennes des employeurs organisés. Néanmoins, on a pu récemment observer une certaine évolution parmi les organisations d'employeurs comme parmi les organisations de travailleurs.

**Un phénomène
sévérement condamné
mais rarement
une priorité**

286. A la Conférence internationale du Travail ainsi que dans d'autres enceintes, les organisations d'employeurs du monde entier ont vigoureusement condamné le travail forcé. Les efforts qu'elles font sur le plan local pour améliorer les pratiques commerciales et les relations de travail peuvent indubitablement contribuer à éviter ce problème. On peut donc considérer que les projets qui visent à renforcer ces organisations et à sensibiliser les entreprises à leur responsabilité sociale contribuent indirectement à la réalisation des objectifs de la Déclaration et de son suivi, y compris l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire. Les organisations d'employeurs et le BIT peuvent conseiller les employeurs et les propriétaires fonciers qui souhaitent mettre un terme au travail forcé.

**La fermeté des
employeurs vis-à-vis
du travail forcé**

287. Le Pacte global, qui institue un partenariat entre le monde des affaires et le système des Nations Unies, donne une excellente occasion d'aider les entreprises à comprendre comment elles peuvent involontairement contribuer à la persistance du travail forcé. Il offre aussi des sources d'information sur la manière de gérer une entreprise commerciale, agricole ou autre de façon à éviter la servitude pour dettes ou d'autres formes de travail forcé. Cela peut conduire à faire pression sur les gouvernements pour qu'ils modifient leur politique, par exemple leur politique de prix ou leur politique fiscale, si elle risque d'avoir un effet défavorable sur la liberté du travail. L'Organisation internationale des

²⁰ BIT: *Votre voix au travail*, op. cit.

employeurs est en train de préparer, pour ses adhérents, des outils de formation concernant le Pacte global, qui porteront bien sûr aussi sur l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire.

Un nouvel outil: les codes de conduite

288. Les codes de conduite adoptés spontanément par certains employeurs font parfois état, directement ou indirectement, de la nécessité d'éviter le travail forcé tout au long de la chaîne d'approvisionnement²¹. Il existe au BIT un programme qui suit ces initiatives privées volontaires, de plus en plus nombreuses et diverses, et étudie les méthodes utilisées par les entreprises, notamment les entreprises des pays en développement, pour atteindre les objectifs de leur politique sociale. Le BIT examine aussi comment le respect des principes fondamentaux énoncés dans les normes internationales du travail peut aider les entreprises à devenir plus productives et plus compétitives, tout en assumant mieux leurs responsabilités sociales.

289. Parfois, les entreprises négocient des initiatives privées volontaires avec les organisations de travailleurs. Par exemple, en septembre 2000, l'UITA (Union internationale des travailleurs de l'alimentation, de l'agriculture, de l'hôtellerie-restauration, du tabac et des branches connexes), la COLSIBA (Coordination latino-américaine des syndicats du secteur de la banane), la Fédération nationale du travail des Philippines et trois entreprises multinationales présentes dans le secteur bananier ont publié un communiqué conjoint dans lequel les entreprises s'engagent notamment à respecter les conventions relatives au travail forcé. La Fédération internationale des travailleurs du bâtiment et du bois et l'une des plus grandes chaînes mondiales de meubles se sont mises d'accord sur un code de conduite qui définit les droits des travailleurs et qui condamne le travail forcé, l'esclavage et le travail non volontaire dans les établissements pénitentiaires. Ce code précise que les employeurs n'ont pas le droit de demander aux travailleurs un dépôt ou de confisquer leurs documents d'identité²².

Des syndicats sur le qui-vive

290. Les organisations de travailleurs ont entrepris différentes sortes d'activités pour promouvoir l'élimination du travail forcé: sensibilisation, recherche, organisation, négociation, création d'alliances. Au niveau international, elles ont joué un rôle majeur en dénonçant les cas de travail forcé ou obligatoire à la Conférence internationale du Travail ou devant d'autres organes. Comme on l'a vu, la Confédération internationale des syndicats libres (CISL)²³, la Confédération mondiale du travail (CMT), la Fédération syndicale mondiale (FSM) et d'autres syndicats internationaux, régionaux ou nationaux ont souvent saisi les organes de contrôle de l'OIT pour dénoncer le travail forcé. La servitude pour dettes a aussi été combattue par les syndicats et les ONG (par exemple, Anti-Slavery International). Les campagnes menées par les organisations de travailleurs contre le travail forcé visent en particulier à venir en aide aux enfants, notamment ceux qui sont astreints à un travail dans l'agriculture ou comme domestiques.

291. Parmi les secrétariats professionnels internationaux, l'UITA a cherché les moyens d'établir des alliances stratégiques avec les ruraux non salariés. Une étude réalisée à la demande de l'UITA conclut que les salariés agricoles sont devenus les alliés potentiels des groupes ruraux défavorisés – paysans pratiquant

²¹ J. Diller: «Responsabilité sociale et mondialisation: qu'attendre des codes de conduite, des labels sociaux et des pratiques d'investissement?», *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT), vol. 138, n° 2, 1999, pp. 107-139.

²² [Http://www.ifbww.org](http://www.ifbww.org).

²³ Par exemple, la CISL a publié en 1998 un ouvrage de A. Linard intitulé *Migrations et mondialisation. Les nouveaux esclaves* et elle a lancé en 1999 une campagne contre le travail forcé et l'esclavage en demandant notamment la suspension du système généralisé de préférences de l'Union européenne au Myanmar et au Pakistan.

l'agriculture de subsistance, fermiers et métayers, chômeurs, travailleurs sans terre... Elle souligne que, ces dix dernières années, beaucoup d'organisations paysannes ont élargi leurs structures et obtenu un appui accru, notamment des syndicats et des ONG²⁴.

292. Au niveau national, un certain nombre d'organisations syndicales appuient les coopératives et les organisations de petits exploitants en leur offrant différents services et en les aidant à adapter leurs structures. C'est le cas par exemple dans les pays suivants: **Brésil, Costa Rica, Equateur, Ghana, Honduras, Inde, Mali, Nicaragua, Niger, Philippines, Togo**²⁵. Le renforcement des organisations participatives fait partie de la stratégie mise en œuvre par les organisations de travailleurs pour que les politiques visant à favoriser une agriculture durable respectent les normes fondamentales du travail.

**Action
des organisations
de travailleurs
au niveau national
et local**

293. Certaines organisations nationales de travailleurs ont joué un rôle important dans l'étude du travail forcé. Par exemple, en 1998, la Fédération pakistanaise du travail (APFOL) a publié un ouvrage sur la servitude pour dettes dans les briqueteries du **Pakistan**²⁶. Elle y examine l'application de la décision adoptée en 1989 par la Cour suprême pour mettre un terme à la servitude pour dettes dans les briqueteries ainsi que dans d'autres secteurs économiques. Elle passe en revue les initiatives prises par le gouvernement à cette fin et présente les résultats d'une enquête qu'elle a menée à la fin de 1997 dans 74 briqueteries des zones de Rawalpindi et Islamabad. Elle recommande entre autres d'annuler les dettes, de renforcer les comités de vigilance et de promouvoir les programmes d'éducation et de formation. Tout en soulignant la responsabilité de l'Etat, elle insiste aussi sur la nécessité de mobiliser l'opinion publique si l'on veut que la lutte contre le travail forcé porte effectivement ses fruits. «La responsabilité de prendre des initiatives pour venir au secours des malheureux qui travaillent dans les briqueteries, et aussi de sensibiliser et de mobiliser l'opinion, incombe au premier chef aux syndicats et à leurs fédérations car ces travailleurs sont des leurs. Pour les syndicats, c'est une écrasante responsabilité, un énorme défi²⁷».

294. En **Inde** aussi, certains signes montrent que les syndicats redoublent d'efforts pour aider les travailleurs en servitude pour dettes. Le groupe d'étude sur la servitude pour dettes a notamment recommandé que l'on s'attache à organiser ces travailleurs au niveau local et national. En septembre 2000, des représentants des principaux syndicats nationaux ainsi que des militants de la cause sociale ont tenu une consultation nationale sur le travail forcé, sur la Déclaration de l'OIT et sur les rapports à présenter. Ils ont décidé d'instituer un organe consultatif permanent qui appuiera les efforts faits en vue de l'abolition du travail forcé et de la servitude pour dettes et de créer des syndicats dans les secteurs où la servitude pour dettes existe. Les médias nationaux et locaux ont été invités à dénoncer le travail forcé ainsi que le harcèlement dont font l'objet les militants qui luttent contre la servitude pour dettes²⁸.

**Consultation nationale
sur la servitude
pour dettes**

295. En Amérique latine, les organisations de travailleurs du **Brésil**, par exemple, ont apporté leur assistance aux victimes du travail forcé. Elles ont donné des avis sur les politiques à suivre, lancé des programmes spécifiques d'appui et mené des campagnes en direction de l'opinion publique. Au milieu

²⁴ UITA: *Land and freedom*, <http://www.inf.org/inf/lf/01.htm>.

²⁵ UITA, *ibid.*

²⁶ APFOL: *Bonded brick kiln workers, 1989 Supreme Court Judgment and after* (Islamabad, Kursheed Printers, 1998).

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Centre for Education and Communication: *Trade Union-NGO Consultative Body to fight for the abolition of forced labour in India*, communiqué de presse (New Delhi, 26 sept. 2000).

Encadré 5.1

Institution en Inde d'une Journée nationale contre le travail forcé

Le 2 décembre est la Journée internationale pour l'abolition de l'esclavage.

A cette occasion, en l'an 2000, le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a dénoncé les «nouvelles formes d'esclavage»: exploitation des enfants, notamment leur exploitation sexuelle, servitude pour dettes et servage, travail forcé, notamment des travailleurs migrants et des employés de maison, esclavage à des fins rituelles ou religieuses, traite des êtres humains, etc. Il a rendu hommage à tous ceux

qui se sont engagés à mettre un terme à ces différentes formes d'esclavage.

En Inde, des représentants du gouvernement, des syndicats et d'ONG ont décidé, à l'issue d'une consultation nationale qui a duré deux jours, de faire du 2 décembre la Journée nationale contre le travail forcé. Des manifestations, réunions, campagnes de sensibilisation et pétitions ont été organisées dans tout le pays à cette occasion pour réclamer l'abolition effective de la servitude pour dettes.

Sources: Communiqué de presse de l'ONU: (<http://www.unhchr.ch>) et *The Hindu*, 3 décembre 2000.

Participation des partenaires sociaux à des projets du BIT

des années quatre-vingt-dix, des représentants des syndicats, dont la Confédération des travailleurs agricoles (CONTAG), ont participé au Forum national contre la violence, avec des représentants du gouvernement et d'organisations des droits de l'homme. Des syndicats locaux ont aussi appuyé d'importantes campagnes de sensibilisation afin d'alerter les travailleurs contre les dangers de partir travailler dans certaines zones.

296. Organisations d'employeurs et organisations de travailleurs participent de plus en plus à des projets du BIT qui visent à éliminer le travail forcé. Par exemple, conformément à une approche fondée sur le consensus, l'Unité des finances sociales s'attache à associer les partenaires sociaux à ses projets contre le travail forcé. Au **Népal**, une initiative lancée par les partenaires sociaux italiens et mise en œuvre sous l'égide de l'IPEC vise à combattre la servitude des enfants pour dettes (système *kamaiya*) en confiant des responsabilités à la fois aux organisations d'employeurs et aux organisations de travailleurs. Il s'agit d'une approche particulièrement constructive: elle garantit que l'élimination de cette forme de travail forcé occupe une place dans le dialogue social national et renforce la participation des organisations d'employeurs et de travailleurs à la mise en œuvre des projets.

297. Dans le cadre de ce projet, le BIT et le Congrès des syndicats du Népal (NTUC) sont convenus en mai 1999 de lancer un programme d'action contre la servitude pour dettes dont sont victimes les enfants dans les hôtels, les restaurants et les manufactures de tapis des districts de Katmandou, Lalitpur, Bhaktapur, Chitwan, Kaski et Dang. Ce programme vise un millier d'enfants, migrants ou non. Son objectif est de les soustraire au travail et de les réinsérer en favorisant leur scolarisation, leur formation professionnelle et la création de microentreprises. Un comité consultatif a été établi. Il réunit des représentants du gouvernement, de l'industrie, des partenaires sociaux et de la société civile.

298. La même année, le BIT et la Fédération générale des syndicats du Népal (GEFONT) ont signé un accord pour le lancement d'un nouveau programme d'action contre la servitude des enfants pour dettes dans l'ouest du Népal. Ce programme a démarré en juin 1999. Il a commencé par identifier des travailleurs sociaux pour chacun des cinq districts considérés et a mis en place 15 comités de développement villageois. Ces comités se sont attachés, avec le Front de libération des kamaïyas (KLF), à sensibiliser l'opinion au problème de la servitude pour dettes, notamment des enfants. Le GEFONT a aussi organisé cinq séminaires syndicaux dans différents districts afin de promouvoir l'action contre la servitude pour dettes et le paiement du salaire minimum aux tra-

vaillards agricoles. Il a fait campagne pour une amélioration de la législation, et pour l'identification des familles kamaiyas et en vue du développement des coopératives.

299. Ces initiatives, qui ne sont pas encore courantes, montrent l'utilité de la participation des organisations d'employeurs et des organisations de travailleurs aux projets qui visent à combattre le travail forcé.

6. Evaluation de l'efficacité: remarques finales

Les enseignements du passé

300. Dans ce premier rapport global sur l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire, il importe de tirer des leçons du passé mais surtout de regarder vers l'avenir.

301. A certains moments de l'histoire, l'OIT a joué un rôle majeur dans l'élimination du travail forcé et des conditions qui le favorisent. Elle a utilisé à cette fin les différents moyens à sa disposition. Il était essentiel de disposer d'un cadre normatif propre à servir de base à la législation et au consensus social nécessaires à des activités promotionnelles. Là où le problème était avant tout rural, le BIT a lancé des programmes pour promouvoir et protéger les droits des travailleurs ruraux et a accompagné ces programmes d'activités visant à favoriser l'emploi et le développement.

302. Il faut se garder d'éparpiller les ressources et de promettre plus que l'on ne peut tenir. Le programme mis en œuvre en faveur des Indiens des Andes dans les années soixante et soixante-dix peut être considéré comme un succès. Tout en ayant des objectifs assez larges sur le plan social et en matière de développement, il visait une population répartie dans un certain nombre de pays et bénéficiait de l'appui des gouvernements et des partenaires sociaux de la région. L'OIT a pu prendre une position de pointe dans le système des Nations Unies en adoptant de nouvelles normes internationales sur les travailleurs ruraux et en s'attachant à promouvoir la participation de plusieurs autres institutions internationales à un programme coordonné. Le volet rural du Programme mondial de l'emploi et, plus récemment, l'IPEC présentaient des caractéristiques analogues, associant normes, recherche et coopération technique en vue d'objectifs bien déterminés et réalistes.

303. Le travail forcé s'est révélé être un problème difficile à régler, ce qui tient à sa nature même et aussi au refus de beaucoup de gouvernements de reconnaître la réalité des faits. Toutefois, l'exemple récent du Népal, qui a décidé d'abolir la servitude pour dettes et qui a demandé au BIT de l'aider à l'éliminer dans la pratique, montre ce qui peut être fait. Il n'empêche que, même là où la volonté politique existe, il n'est pas facile d'identifier les problèmes et de sensibiliser la société à la nécessité de les combattre.

Nécessité d'une action tous azimuts

304. Tout cela suggère qu'il faut agir tous azimuts, en utilisant les moyens les plus divers. La nature du travail forcé moderne exige un programme véritablement mondial de sensibilisation, s'appuyant sur un travail méticuleux de

recherche et sur le développement de méthodes statistiques appropriées pour identifier les problèmes et leurs dimensions. De grands programmes ciblés de coopération technique pourraient être lancés dans certaines régions pour extirper les racines du travail forcé, renforcer les organisations professionnelles qui le combattent, entreprendre de vastes campagnes et renforcer l'administration du travail ainsi que les institutions judiciaires qui doivent appuyer les politiques mises en œuvre en punissant les coupables. Il est nécessaire aussi que ces initiatives s'inscrivent dans le cadre des activités visant à promouvoir le travail décent, lequel est l'antithèse du travail forcé.



Partie III. Pour un plan d'action contre le travail forcé

1. Nécessité d'un plan d'action concerté

305. Le travail forcé en tant que tel n'a pas réellement retenu l'attention de la communauté internationale. Il existe sous diverses formes et l'élément commun à ces diverses formes semble relativement abstrait au premier abord. Pourtant, le travail forcé ou obligatoire fait presque quotidiennement les gros titres de l'actualité: trafic d'êtres humains, ateliers clandestins, travailleurs réduits au rang d'esclaves dans des plantations, voire au domicile de certains particuliers, etc. La gravité de certaines des situations décrites dans ce rapport exige que soit lancé un programme d'action concerté au niveau international, dans lequel l'OIT aura dans certains cas un rôle moteur à jouer. Ces derniers chapitres avancent quelques idées sur la façon dont un tel programme d'action pourrait être mis au point, sur la démarche globale dans lequel il pourrait s'inscrire et sur les différents éléments dont il pourrait être constitué. Une focalisation des efforts est nécessaire pour inscrire solidement le travail forcé ou obligatoire à l'ordre du jour des gouvernements et des mandants de l'OIT, ainsi que de la communauté internationale dans son ensemble.

Besoin de focalisation

2. Portée d'un plan d'action de l'OIT contre le travail forcé: considérations générales

306. La première tâche est de sensibiliser les mandants de l'OIT et les organismes internationaux de développement au problème du travail forcé, sous toutes ses formes. Cette tâche est complexe mais revêt une importance primordiale. Pour que des progrès réels puissent être accomplis, il est impératif que la communauté internationale comprenne:

- que l'élimination de toutes les formes de travail forcé ou obligatoire est un préalable nécessaire pour atteindre des objectifs plus ambitieux de développement, tels que la mise en place d'une agriculture durable ou la réduction de la pauvreté chez les femmes et les hommes, dans tous les secteurs;
- que le travail forcé est aujourd'hui encore un problème grave, et non un vestige du passé;
- qu'il faut agir sur plusieurs fronts.

307. Dans un premier temps, il est essentiel d'aider les Etats Membres à déterminer la nature et l'ampleur du travail forcé – national et transnational. Comme l'indiquent les experts-conseillers dans leur introduction à la compilation des rapports annuels pour 2000, il est encourageant de noter que certains pays reconnaissent l'existence du problème. Cette franchise appelle une réaction positive. Ainsi, le BIT a pu apporter rapidement son appui au nouveau programme que le **Népal** a lancé pour combattre la servitude pour dettes. Dans les rapports annuels pour 2001, certains gouvernements – par exemple celui de **Madagascar** – jugent nécessaire que des études soient consacrées à certaines formes de travail forcé qu'ils savent exister sur leur territoire. A ces pays aussi un appui doit être apporté.

308. Pour répondre aux demandes de cette nature, l'OIT a la possibilité de lancer un nouveau programme focalisé sur la collecte de données, la recherche, l'analyse, la sensibilisation et les activités pratiques. D'importants travaux d'analyse doivent être encore entrepris pour appréhender les diverses facettes du travail forcé. Plusieurs Etats Membres ont indiqué avoir besoin d'une assistance pour identifier la nature du problème et réunir des données (Madagascar par exemple). La mise au point de techniques et de méthodes d'enquête appropriées, adaptées aux différentes économies, constituera déjà en soi une tâche très difficile.

309. Il y aura toujours, dans divers contextes culturels, des différences entre l'approche progressive et l'approche plus radicale de l'élimination du travail forcé ou obligatoire. L'examen du problème de la servitude pour dettes en Asie conduit à se poser certaines questions. Quel est le rôle du financement social lorsque les systèmes de travail forcé sont profondément ancrés dans des structures économiques et politiques qui protègent les élites? Que se passe-t-il lorsqu'une organisation internationale ou une ONG cherche à racheter des travailleurs réduits en servitude en réglant leurs «dettes»? Dans quelle mesure est-il utile de légiférer pour proscrire le travail forcé si l'on ne met pas en place des politiques d'accompagnement pour assurer aux victimes secours, réinsertion et possibilités durables d'emploi et de subsistance? Les questions de cette nature sont nombreuses et conditionnent l'élimination durable du travail forcé.

310. En dépit de ces difficultés, il semble y avoir de solides arguments en faveur de la mise en place d'un plan d'action coordonné par l'OIT en vue d'aider les Etats Membres à éliminer le travail forcé ou obligatoire. Les Etats Membres souhaiteront peut-être traiter séparément les problèmes: travail forcé dans l'agriculture, chez les employés de maison ou dans le secteur informel; servitude pour dettes; traite d'êtres humains à des fins de travail forcé, etc. Ils demanderont peut-être que l'effort porte initialement sur les méthodes statistiques et la collecte de données afin de pouvoir évaluer l'ampleur du phénomène dans les différents secteurs de l'économie. Ils auront peut-être besoin d'une assistance pour réformer leur législation ou pour organiser leur coopération avec d'autres pays en matière d'application des lois. Ils auront probablement souvent besoin d'une aide pour renforcer l'inspection du travail et les mécanismes judiciaires, afin que les coupables soient dûment poursuivis. Ils souhaiteront peut-être aussi mettre l'accent sur la prévention, en déterminant quelles sont les personnes les plus vulnérables et en leur offrant d'autres moyens de subsistance. Les Etats Membres peuvent et doivent mettre en place un cadre législatif propre à promouvoir des initiatives structurelles en faveur des travailleurs en servitude pour dettes. Des programmes pilotes et sectoriels pourraient préparer le terrain à la mise en place de solutions permettant aux personnes ayant échappé au travail forcé d'assurer leur subsistance. Quelles que soient les activités jugées prioritaires, la stratégie globale devrait comprendre les éléments suivants:

- identification du problème (enquêtes, cartographie);
- sensibilisation (des diverses catégories de la population, des victimes et des auteurs des infractions);
- prévention (avertissements ciblés, mécanismes d'investigation, politiques et actions visant à empêcher le travail forcé);
- réparation (libération, réinsertion, etc.);
- sanctions.

311. Par ailleurs, l'OIT devrait s'attacher à rendre plus visibles les initiatives qu'elle lancera pour concrétiser l'engagement qu'elle a pris de fournir une coopération technique au titre de la Déclaration et de son suivi. Au niveau des pays, il serait sans doute souhaitable de se concentrer dans un premier temps sur un nombre limité de situations très médiatisées, auxquelles les gouvernements auront démontré qu'ils ont la volonté politique de s'attaquer. Donner un retentissement important aux cas les plus extrêmes permettrait aussi de mieux faire comprendre ce qu'est le travail forcé, d'autant que cette expression est parfois utilisée pour désigner des conditions de travail qui sont inférieures aux normes mais qui ne sont pas vraiment du travail forcé.

**Un éventail
d'interventions
possibles**

**Renforcer la visibilité
de l'action de l'OIT**

3. Une responsabilité de l'ensemble de la communauté internationale

Nécessité d'un engagement global

312. Pour être efficace, un programme de lutte contre les formes contemporaines de travail forcé requiert un engagement fort au niveau mondial de la part d'un certain nombre d'organisations et d'institutions spécialisées du système des Nations Unies, d'organismes régionaux et de banques de développement. La persistance du travail forcé ou obligatoire est due dans certains cas à des institutions agraires qu'il serait indispensable de réformer afin de promouvoir l'agriculture durable, la productivité et les droits de l'homme. La traite des êtres humains, quand elle est liée au travail forcé, qui concerne directement l'OIT, doit être combattue sous différents angles. Les travaux menés par le BIT pour lutter contre le travail forcé peuvent compléter les efforts d'autres institutions, à condition que ces dernières soient davantage sensibilisées au problème.

313. Sur bon nombre de ces questions, l'OIT n'aura qu'une influence limitée si elle ne travaille pas en étroite collaboration avec des organismes partenaires. Elle peut jouer un rôle moteur pour tout ce qui concerne le travail et l'emploi mais, dans de très nombreux domaines, elle ne peut agir seule. Un effort important est donc nécessaire pour sensibiliser la communauté internationale à toutes les dimensions du travail obligatoire et à certains phénomènes qui y sont étroitement liés sur le marché du travail. Le BIT peut continuer à offrir ses services aux institutions de développement qui ont fait savoir qu'elles souhaitent éviter tout risque de travail forcé dans leurs propres activités. Des directives plus détaillées pourraient les aider à mettre les gouvernements et les entreprises privées en garde contre le risque de contribuer involontairement à l'émergence de nouvelles formes de travail forcé ou à la pérennisation des anciennes.

4. Actions spécifiques à envisager

Recherche et analyse thématiques

314. Un programme spécifique de recherche est nécessaire pour déterminer quels sont exactement les facteurs sociaux, culturels et économiques qui, dans certains pays et dans certaines conditions, permettent l'émergence ou le maintien du travail forcé. Manifestement, personne ne prétend que le recours au travail forcé est une option économiquement viable pour les Etats. De fait, les Etats se sont engagés à éliminer cette pratique. De même, les leaders du monde des affaires sont favorables à son élimination. Il n'empêche que certaines formes de travail forcé sont très rentables pour la criminalité organisée et pour tous ceux qui ne font aucun cas de la dignité humaine. Une meilleure connaissance des mécanismes selon lesquels fonctionne le travail forcé pourrait ouvrir la voie à une action répressive plus efficace. Le suivi de la Déclaration donne aux pays l'occasion d'évaluer la situation, de faire participer les partenaires sociaux, de revoir leur législation, de déterminer les mesures nécessaires, de former des coalitions pour mettre ces mesures en œuvre et de lancer des campagnes de sensibilisation.

315. Il importe de déterminer avec précision quels sont les groupes de population les plus touchés (sexe, âge, origine ethnique). La plus grande vulnérabilité des enfants face au travail forcé ou obligatoire est connue. Il y a des raisons de craindre que femmes et hommes ne soient exposés à des formes nouvelles et diverses de contrainte. Apparemment, les populations indigènes et les minorités raciales ou ethniques sont particulièrement vulnérables. L'ampleur du phénomène du travail forcé dans ces groupes de population, dans différentes régions, ainsi que les attitudes et les mécanismes de défense qu'ils adoptent doivent être étudiés de façon plus systématique. La Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, que l'ONU organisera du 28 août au 1^{er} septembre 2001 à Durban, fournira probablement des enseignements complémentaires susceptibles de faire progresser l'état des connaissances sur le travail forcé.

316. Diverses indications montrent que le travail forcé ou obligatoire est un phénomène auquel sont particulièrement exposés les travailleurs migrants. Jusqu'à présent, les programmes du BIT ont été principalement axés sur les migrations internationales de main-d'œuvre mais, dans certains continents, on trouve des pays où certaines formes de migration interne, telles que les migrations saisonnières dans l'agriculture commerciale ou la migration vers les villes

**Définir le profil
des victimes**

de personnes à la recherche d'un emploi d'employé de maison, sont souvent associées à la servitude pour dettes. C'est une question qu'il faudrait examiner plus avant; il faudrait notamment étudier les méthodes de recrutement et de rapatriement, les modes de rémunération, les conditions de travail et de logement et les possibilités de représentation et de recours.

Lien avec le marché du travail

317. Le lien entre le travail forcé ou obligatoire et le marché du travail, tel qu'il existe actuellement, n'a apparemment guère été étudié. Comment se fait-il que le travail forcé ou obligatoire perdure dans un contexte marqué par la mise en œuvre de stratégies de réduction de la pauvreté et par l'ouverture des économies? Jusqu'à présent, l'attention a porté sur les facteurs de rejet et non sur les facteurs d'attraction. Pourquoi le phénomène existe-t-il dans certaines situations de pauvreté et non dans d'autres? Quel est l'impact des évolutions macro-économiques – par exemple, la flexibilité accrue du marché du travail et la mise en place de politiques d'ajustement? Comment les politiques macroéconomiques et sectorielles peuvent-elles aider à prévenir ou éliminer le travail forcé ou obligatoire? Quel impact la décentralisation a-t-elle eu sur la capacité de l'Etat de prévenir le travail forcé, de le dépister, d'y porter remède? Les recherches entreprises par le BIT dans le cadre du Programme sur la sécurité socio-économique donnent certains indices mais beaucoup reste à faire.

Travail forcé et traite des êtres humains

Rôle de l'OIT

318. Compte tenu du nombre d'organismes de défense des droits de l'homme, d'action humanitaire ou de développement qui s'occupent des divers aspects de la traite des êtres humains, il importe de déterminer le rôle qui incombe à l'OIT. Le BIT s'attache actuellement à définir une stratégie et a lancé un nombre limité de projets axés sur la prévention du trafic de main-d'œuvre. Sa base de connaissances est de plus en plus étoffée. Le BIT pourrait se lancer dans un programme plus vaste visant à étudier les caractéristiques des personnes qui font l'objet d'un trafic à des fins de travail forcé, dans toutes les régions, afin de faciliter les poursuites contre les responsables de ces agissements. Une telle approche pourrait aussi viser la libération des victimes et leur réinsertion, dans leur pays d'origine ou dans le pays d'accueil.

319. Une des principales questions qui se posent concerne le rôle de l'OIT et de ses mandants face à la criminalité organisée et à ses filières. L'inspection du travail est du ressort de l'Organisation, et une administration du travail renforcée pourrait coopérer avec les organismes chargés de faire respecter la loi pour mettre un terme aux abus dont se rendent coupables les entreprises clandestines. Les enquêtes criminelles menées par d'autres organisations, notamment en ce qui concerne la traite internationale des êtres humains, pourraient bénéficier de l'expertise du BIT dans le domaine de l'inspection du travail, ainsi que dans d'autres domaines. En **France**, par exemple, les ministères chargés de la justice, de la douane, de la sécurité sociale et du travail coopèrent pour combattre les opérations clandestines liées au trafic de main-d'œuvre. Une meilleure connaissance de la Déclaration de l'OIT et des conventions relatives aux droits fondamentaux de l'homme – ainsi que d'instruments plus spécifiques visant les travailleurs migrants, les agences de l'emploi et les modes de rémunération – pourrait de toute évidence être utile, de même qu'une mise en commun des expériences acquises par les services d'inspection du travail. L'essor considérable de l'économie parallèle et le très grand nombre de personnes vulnérables qui en sont victimes représentent aussi un énorme défi pour les partenaires sociaux.

320. L'OIT est restée relativement discrète lors de l'élaboration de la nouvelle Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et de ses deux protocoles additionnels qui portent l'un sur la traite des personnes

et l'autre sur le trafic illicite de migrants, mais la définition qu'elle donne du travail forcé ou obligatoire est implicitement reconnue par ces récents instruments. Les connaissances que possède le BIT, grâce notamment aux rapports présentés au titre de la Déclaration et au titre des conventions ratifiées¹, pourraient aider à mettre un terme à la traite des êtres humains à des fins de travail forcé.

321. Il est nécessaire de définir aussi précisément que possible le rôle spécifique de l'OIT et de ses mandants, ainsi que des organismes nationaux chargés de faire respecter la législation du travail, dans le renforcement des activités nationales et internationales de lutte contre la traite des personnes à des fins de travail forcé ou obligatoire.

Développement rural

322. Toute stratégie globale de lutte contre le travail forcé doit s'attaquer aux racines du problème, lequel tire très souvent son origine du manque de revenus et de sécurité matérielle. Cela pourrait nécessiter que le BIT améliore ses capacités techniques concernant l'emploi et le développement rural, le renforcement des organisations de travailleurs ruraux et la mise en place des conditions nécessaires à un véritable dialogue social en milieu rural.

323. Pour promouvoir l'élimination du travail forcé, des approches novatrices du développement rural pourraient être adoptées. Dans le système des Nations Unies, pour combattre la pauvreté, on favorise désormais les partenariats associant des organismes compétents dans différents domaines. Des liens peuvent aussi être établis entre l'OIT, l'ONU et le secteur privé, par exemple dans le cadre du Pacte global. Dans ce type de scénario, le BIT pourrait veiller à ce que l'éradication du travail forcé fasse partie intégrante de tout programme de développement rural envisagé ou en cours d'exécution dans une région où l'on a pu constater l'existence du phénomène. Une plus grande place pourrait être faite à l'élimination du travail forcé dans les politiques visant à promouvoir une agriculture durable et le développement rural. Diverses activités pourraient être prévues: sensibilisation, aide juridique, promotion du microcrédit, contrôle des activités des recruteurs, etc. Dans les pays où le travail forcé est courant, le BIT pourrait aussi encourager les gouvernements à prendre le travail forcé en compte dans les mesures relevant du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Celui-ci constitue le cadre opérationnel de coordination de l'action des bailleurs de fonds et des organisations et vise à ce que les problèmes structurels et sociaux soient traités sur le même plan que les problèmes macro-économiques et financiers. Dans les pays où le travail forcé est un problème important, son élimination relève manifestement d'un cadre intégré de développement. Les travaux envisagés par le BIT pour concrétiser le concept de travail décent au niveau national donneront l'occasion de réunir des données et de formuler des arguments à l'appui d'une telle approche.

**Travail forcé
et développement
durable**

¹ A sa session de décembre 2000, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a demandé à tous les gouvernements d'inclure dans leurs prochains rapports au titre de la convention n° 29 des informations sur les mesures prises ou envisagées pour prévenir, éliminer et punir la traite de personnes aux fins de leur exploitation. Ces renseignements devraient notamment porter sur les mesures destinées à renforcer les enquêtes sur les activités des réseaux criminels organisés en ce qui concerne la traite de personnes, l'exploitation de la prostitution d'autrui et les ateliers clandestins; affectation de ressources matérielles et humaines suffisantes aux organismes chargés de faire respecter la loi; formation spécifique des fonctionnaires de ces organismes aux moyens de combattre la traite des personnes; coopération internationale entre ces organismes en vue de prévenir et de réprimer ce trafic.

Prendre en compte l'ensemble du cycle migratoire

324. Au lieu de se limiter à promouvoir le développement rural dans les zones d'émigration, le BIT pourrait mettre au point des projets intégrés qui visent la totalité du cycle des migrations: recrutement, transport, conditions de travail dans les lieux de destination où il existe un risque de travail forcé, rapatriement vers le lieu d'origine. Cette approche est particulièrement bien adaptée aux migrations saisonnières, nationales ou transnationales, dans l'agriculture commerciale, lorsque l'on peut penser qu'il existe des cas de recrutement et de travail forcés. Elle revêtirait une importance particulière dans le cas des migrations de grande ampleur – par exemple, en Amérique latine, indigènes embauchés pour la récolte de la canne à sucre, du coton, du café ou des fruits. Des programmes nationaux ont déjà été lancés selon cette optique intégrée. C'est notamment le cas du programme des travailleurs ruraux, au **Mexique**, qui vise les conditions de vie, de recrutement, de transport et de travail, à la fois dans les lieux d'origine et dans les lieux de destination, et ce d'un bout à l'autre du cycle migratoire. Des démarches de cette nature pourraient être planifiées et appuyées par le BIT dans d'autres pays ou régions où des travailleurs ruraux migrants risquent d'être victimes d'une coercition.

Inspection du travail et application de la loi

Des solutions novatrices à l'appui de la loi

325. L'élimination du travail forcé exige que les institutions chargées de faire respecter la loi fassent preuve d'une grande vigilance. Des programmes spéciaux, tels que ceux qui ont été mis en place au niveau fédéral au **Brésil** pour combattre le travail forcé dans les régions rurales reculées, semblent avoir porté leurs fruits. Le renforcement des services d'inspection du travail peut de toute évidence être une mesure importante et les stratégies de prévention susceptibles d'être adoptées par ces services sont très prometteuses pour l'élimination du travail forcé². Il sera également important d'apprendre aux inspecteurs du travail à être vigilants pour tout ce qui touche au travail forcé. Cela dit, les institutions officielles ne sont habituellement pas en mesure de vérifier le bien-fondé d'allégations de travail forcé dans le secteur rural et dans le secteur informel. Il faut donc imaginer des mesures novatrices, en consultation avec les partenaires sociaux. L'une des options, qui aurait aussi un effet mobilisateur, consisterait à chercher à obtenir réparation pour les victimes du travail forcé dans le cadre d'actions judiciaires d'intérêt public bénéficiant d'une large publicité. Une autre option consisterait à former de larges coalitions au sein de la société civile, avec la participation des organisations d'employeurs et de travailleurs, et de soumettre les cas de travail forcé à l'attention d'organismes publics tels que médiateurs ou institutions nationales de défense des droits de l'homme. Les Eglises se sont souvent révélées être de puissants alliés dans la lutte contre le travail forcé. Des coalitions de même nature pourraient aussi être mises sur pied au niveau local, dans les régions où des problèmes de travail forcé ont été détectés.

326. Il faudrait rassembler des informations sur les initiatives qui ont été prises et faire connaître largement les meilleures pratiques. Le projet du Népal peut, à cet égard, être cité en exemple mais d'autres projets pourraient aussi servir de modèles pour la mise au point de programmes d'urgence et de programmes à plus long terme.

² Au sujet de ce type de stratégie, mise au point dans le cadre du Programme SafeWork du BIT, voir <http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/labinsp/index.htm>.

Statistiques

327. Compte tenu de l'état actuel des connaissances, on ne saurait, dans ce rapport global, avancer des statistiques au sujet de l'incidence du travail forcé ou obligatoire dans le monde à l'heure actuelle. Il faudrait essayer de définir des méthodes permettant de détecter les pratiques de travail forcé grâce aux informations dont on dispose sur le marché du travail et à d'autres statistiques. Lorsque des statistiques directes ne sont pas disponibles, des méthodes appropriées d'estimation pourraient être adoptées. Disposer de données fiables permettrait de mesurer plus facilement les progrès accomplis entre deux rapports globaux sur l'élimination du travail forcé, c'est-à-dire tous les quatre ans comme le prévoit le suivi de la Déclaration.

328. Même s'il est manifestement important d'avoir une idée plus précise du nombre de personnes concernées par le travail forcé, la nécessité de disposer de données fiables ne concerne pas uniquement l'«offre». Il faut aussi connaître plus précisément le profil des personnes qui recourent au travail forcé, ce qui permettra d'explorer de nouvelles pistes pour l'élimination durable de cette pratique. Donner une large publicité aux statistiques relatives aux poursuites et aux sanctions dont les personnes qui ont violé la loi font l'objet peut déjà avoir un certain effet dissuasif.

Employés de maison

329. L'élimination du travail forcé ou obligatoire auquel sont assujettis certains employés de maison pose des problèmes particuliers, mais des problèmes qu'il faut régler. Ces problèmes doivent aussi être considérés sous l'angle de l'inégalité entre hommes et femmes, de l'exploitation des enfants et du trafic de main-d'œuvre. Les initiatives prises par l'IPEC dans ce domaine se révèlent prometteuses. Le BIT pourrait intensifier son action et encourager d'autres institutions à faire de même, afin d'avoir une idée plus précise des caractéristiques du travail forcé ou obligatoire des employés de maison, ainsi que des meilleures solutions à adopter, en fonction du contexte national, pour éliminer cette pratique, que les victimes soient des enfants ou des adultes.

Appui des partenaires sociaux aux personnes vulnérables

330. Pour s'attaquer au travail forcé ou obligatoire, les organisations d'employeurs et de travailleurs devront sans doute établir des contacts avec des personnes ou organisations qui ne font pas partie de leurs mandants habituels. Les victimes sont des personnes vulnérables qu'il est difficile d'organiser, du moins dans le cadre d'une organisation syndicale traditionnelle, et qui sont presque toujours trop pauvres pour pouvoir cotiser. Quant aux personnes qui recourent au travail forcé, ce sont des renégats du monde des affaires ou des criminels et il est exclu qu'ils appartiennent à des organisations d'employeurs ou à des chambres de commerce ou d'industrie.

331. Dans bien des cas, les organisations de travailleurs ont fait preuve de leur solidarité avec les victimes du travail forcé. Des syndicats nationaux ont aussi mené et publié des recherches importantes et porté le problème du travail forcé à l'attention des autorités nationales. Cependant, les syndicats et les organisations d'employeurs ont généralement été beaucoup moins actifs dans ce domaine que dans d'autres. Dans le cadre de ses activités à l'appui de ces organisations, le BIT pourrait encourager ces dernières à s'attaquer au travail forcé avec une vigueur renouvelée.

Un programme spécial contre la servitude pour dettes

332. Dans certains pays d'Asie, le BIT a récemment intensifié ses activités visant à prévenir la servitude pour dettes, ainsi qu'à libérer et à réinsérer les victimes de cette pratique. Les gouvernements de la région ont montré leur volonté d'associer le BIT aux programmes d'éradication de ce fléau. Parmi les faits nouveaux importants intervenus à cet égard, il convient de signaler le lancement de nouveaux projets au titre de la Déclaration, ainsi que le programme pour l'Asie du Sud de l'Unité des finances sociales qui vise à combattre la servitude pour dettes grâce au microfinancement. Pourtant, il reste beaucoup à faire, qu'il s'agisse des travaux d'analyse et de collecte de données ou des activités pratiques. Le suivi de la Déclaration est une occasion sans précédent de prendre toute la mesure de ce problème déjà ancien, qui touche peut-être des millions de travailleurs.

Un large éventail de mesures appuyées par de nombreuses institutions

333. Pour qu'un programme de lutte contre la servitude pour dettes soit efficace, il faut adopter une approche globale faisant intervenir un certain nombre d'organisations internationales. Le problème ne saurait être considéré comme étant uniquement un problème de travail. Une réinsertion effective et durable des victimes de la servitude pour dettes ne sera possible que si des mesures sont prises dans toutes sortes de domaines: règlement des problèmes fonciers, collecte de données, construction de logements et d'installations d'assainissement bon marché, offre d'emplois stables et durables, application du salaire minimum, scolarisation des enfants, protection des droits civils, sensibilisation de l'ensemble de la société aux droits des groupes qui risquent le plus d'être victimes de la servitude pour dettes, etc.

334. L'OIT devrait lancer, en collaboration avec les gouvernements et les partenaires sociaux des pays concernés, un programme d'action international d'envergure contre un fléau social que les gouvernements éprouvent tellement de difficultés à régler malgré les efforts qu'ils déploient sur le plan législatif et pratique depuis une trentaine d'années. Un programme intégré de lutte contre la servitude pour dettes concernerait un grand nombre de ministères ainsi que d'autres acteurs des pays concernés. Au niveau international, l'OIT pourrait jouer un rôle moteur en lançant un programme global de promotion destiné à aider les gouvernements à éliminer l'un des plus graves aspects structurels du travail forcé dans le monde moderne. L'expérience qu'il serait possible d'acquérir grâce à ce programme pourrait servir à des initiatives similaires visant d'autres secteurs, par exemple celui des employés de maison qui sont des millions à être assujettis à un travail forcé.

5. Remarques finales

335. Rien ne saurait excuser le travail forcé au XXI^e siècle. La Déclaration de l'OIT nous a donné l'occasion de nous rappeler que le travail forcé est malheureusement encore très présent dans le monde, même s'il se limite à certaines enclaves. Elle donne une nouvelle chance aux gouvernements de reconnaître son existence, à l'OIT d'encourager les efforts qu'ils déploient pour l'éliminer et aux partenaires sociaux de continuer à se battre pour la cause de la liberté de l'être humain.

Points suggérés pour la discussion

1. Les grandes formes de travail forcé identifiées dans ce rapport – i) travail forcé sous forme d’esclavage pur et simple, de servitude pour dettes, etc. observé principalement en milieu rural; ii) travail forcé lié à la traite d’êtres humains; iii) certaines formes de travail pénitentiaire – correspondent-elles à la totalité et à la réalité des diverses formes de travail forcé ou obligatoire dans le monde d’aujourd’hui?
2. Pourquoi le travail forcé rural et le travail forcé lié à la traite des êtres humains s’observent-ils dans certaines situations de pauvreté mais pas dans d’autres? Quels sont les autres facteurs cruciaux qui entrent en jeu?
3. Quel est l’effet de la place réservée dans la société aux femmes et aux hommes, aux filles et aux garçons, à divers groupes ethniques, raciaux ou confessionnels et aux différents groupes d’âge sur leur vulnérabilité au travail forcé? Quelles conséquences en tirer pour les stratégies visant à éliminer toutes les formes de travail forcé ou obligatoire?
4. En ce qui concerne le travail forcé en milieu rural, que peuvent faire les différents organes du gouvernement et les organisations d’employeurs et de travailleurs – séparément ou de concert – pour sensibiliser les populations victimes de ce phénomène? Pour les en affranchir? Pour garantir qu’elles n’en seront pas de nouveau victimes? Pour assurer que d’autres ne prendront pas leur place?
5. Quels sont les obstacles politiques, législatifs, administratifs et autres à surmonter pour combattre le travail forcé lié à la traite des êtres humains dans les pays d’origine? Dans les pays destinataires? Que peuvent faire les différents organes du gouvernement et les organisations d’employeurs et de travailleurs pour surmonter ces obstacles?
6. Quel est le lien entre la liberté d’association, la reconnaissance effective du droit de négociation collective et l’élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire?
7. Là où le travail forcé ou obligatoire a été éliminé, quels ont été les facteurs clés de ce succès? Quels sont les types de coopération technique qui semblent particulièrement prometteurs pour éliminer la pratique du travail forcé ou obligatoire?

8. Dans le cas du trafic de main-d'œuvre, quel rôle l'OIT doit-elle jouer? Le BIT devrait-il faire plus de place à l'élimination du travail forcé ou obligatoire dans ses activités? Concrètement, de quelle manière?
9. Quelle sorte de progrès dans l'élimination de toutes les formes de travail forcé ou obligatoire faudrait-il observer entre ce premier rapport global et le suivant? Comment mesurer ce progrès? Quelles autres questions faudrait-il examiner dans le prochain rapport global sur le sujet?



Annexes

Annexe 1

Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi

Attendu que la création de l'OIT procédait de la conviction que la justice sociale est essentielle pour assurer une paix universelle et durable;

Attendu que la croissance économique est essentielle mais n'est pas suffisante pour assurer l'équité, le progrès social et l'éradication de la pauvreté, et que cela confirme la nécessité pour l'OIT de promouvoir des politiques sociales solides, la justice et des institutions démocratiques;

Attendu que l'OIT se doit donc plus que jamais de mobiliser l'ensemble de ses moyens d'action normative, de coopération technique et de recherche dans tous les domaines de sa compétence, en particulier l'emploi, la formation professionnelle et les conditions de travail, pour faire en sorte que, dans le cadre d'une stratégie globale de développement économique et social, les politiques économiques et sociales se renforcent mutuellement en vue d'instaurer un développement large et durable;

Attendu que l'OIT doit porter une attention spéciale aux problèmes des personnes ayant des besoins sociaux particuliers, notamment les chômeurs et les travailleurs migrants, mobiliser et encourager les efforts nationaux, régionaux et internationaux tendant à résoudre leurs problèmes, et promouvoir des politiques efficaces visant à créer des emplois;

Attendu que, dans le but d'assurer le lien entre progrès social et croissance économique, la garantie des principes et des droits fondamentaux au travail revêt une importance et une signification particulières en donnant aux intéressés eux-mêmes la possibilité de revendiquer librement et avec des chances égales leur juste participation aux richesses qu'ils ont contribué à créer, ainsi que de réaliser pleinement leur potentiel humain;

Attendu que l'OIT est l'organisation internationale mandatée par sa Constitution, ainsi que l'organe compétent pour établir les normes internationales du travail et s'en occuper, et qu'elle bénéficie d'un appui et d'une reconnaissance universels en matière de promotion des droits fondamentaux au travail, en tant qu'expression de ses principes constitutionnels;

Attendu que, dans une situation d'interdépendance économique croissante, il est urgent de réaffirmer la permanence des principes et droits fondamentaux inscrits dans la Constitution de l'Organisation ainsi que de promouvoir leur application universelle,

La Conférence internationale du Travail,

1. Rappelle:

- a) qu'en adhérant librement à l'OIT, l'ensemble de ses Membres ont accepté les principes et droits énoncés dans sa Constitution et dans la Déclaration de Philadelphie, et se sont engagés à travailler à la réalisation des objectifs d'ensemble de l'Organisation, dans toute la mesure de leurs moyens et de leur spécificité;
 - b) que ces principes et droits ont été exprimés et développés sous forme de droits et d'obligations spécifiques dans des conventions reconnues comme fondamentales, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Organisation.
- 2. Déclare que l'ensemble des Membres, même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions en question, ont l'obligation, du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet desdites conventions, à savoir:
 - a) la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective;
 - b) l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire;
 - c) l'abolition effective du travail des enfants;
 - d) l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession.
- 3. Reconnaît l'obligation qui incombe à l'Organisation d'aider ses Membres, en réponse à leurs besoins établis et exprimés, de façon à atteindre ces objectifs en faisant pleinement appel à ses moyens constitutionnels, pratiques et budgétaires, y compris par la mobilisation des ressources et l'assistance extérieures, ainsi qu'en encourageant d'autres organisations internationales avec lesquelles l'OIT a établi des relations, en vertu de l'article 12 de sa Constitution, à soutenir ces efforts:
 - a) en offrant une coopération technique et des services de conseil destinés à promouvoir la ratification et l'application des conventions fondamentales;
 - b) en assistant ceux de ses Membres qui ne sont pas encore en mesure de ratifier l'ensemble ou certaines de ces conventions dans leurs efforts pour respecter, promouvoir et réaliser les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet desdites conventions;
 - c) en aidant ses Membres dans leurs efforts pour instaurer un climat propice au développement économique et social.
- 4. Décide que, pour donner plein effet à la présente Déclaration, un mécanisme de suivi promotionnel, crédible et efficace sera mis en œuvre conformément aux modalités précisées dans l'annexe ci-jointe, qui sera considérée comme faisant partie intégrante de la présente Déclaration.
- 5. Souligne que les normes du travail ne pourront servir à des fins commerciales protectionnistes et que rien dans la présente Déclaration et son suivi ne pourra être invoqué ni servir à pareilles fins; en outre, l'avantage comparatif d'un quelconque pays ne pourra, en aucune façon, être mis en cause du fait de la présente Déclaration et son suivi.

Annexe

Suivi de la Déclaration

I. Objectif général

1. Le suivi décrit ci-après aura pour objet d'encourager les efforts déployés par les Membres de l'Organisation en vue de promouvoir les principes et droits fondamentaux consacrés par la Constitution de l'OIT ainsi que par la Déclaration de Philadelphie, et réitérés dans la présente Déclaration.
2. Conformément à cet objectif strictement promotionnel, ce suivi devra permettre d'identifier les domaines où l'assistance de l'OIT, à travers ses activités de coopération technique, peut être utile à ses Membres pour les aider à mettre en œuvre ces principes et droits fondamentaux. Il ne pourra se substituer aux mécanismes de contrôle établis ou entraver leur fonctionnement; en conséquence, les situations particulières relevant desdits mécanismes ne pourront être examinées ou réexaminées dans le cadre de ce suivi.
3. Les deux volets de ce suivi, décrits ci-après, feront appel aux procédures existantes; le suivi annuel concernant les conventions non ratifiées impliquera simplement un certain réaménagement des modalités actuelles de mise en œuvre de l'article 19, paragraphe 5 e), de la Constitution; le rapport global doit permettre d'optimiser les résultats des procédures mises en œuvre conformément à la Constitution.

II. Suivi annuel concernant les conventions fondamentales non ratifiées

A. Objet et champ d'application

1. L'objet du suivi annuel est de donner l'occasion de suivre chaque année, par un dispositif simplifié qui se substituera au dispositif quadriennal, mis en place par le Conseil d'administration en 1995, les efforts déployés conformément à la Déclaration par les Membres qui n'ont pas encore ratifié toutes les conventions fondamentales.
2. Le suivi portera chaque année sur les quatre catégories de principes et droits fondamentaux énumérés dans la Déclaration.

B. Modalités

1. Le suivi se fera sur la base de rapports demandés aux Membres au titre de l'article 19, paragraphe 5 e), de la Constitution. Les formulaires de ces rapports seront conçus de manière à obtenir des gouvernements qui n'ont pas ratifié une ou plusieurs des conventions fondamentales des informations sur toutes modifications éventuelles apportées à leur législation et à leur pratique, en tenant dûment compte de l'article 23 de la Constitution et de la pratique établie.
2. Ces rapports, tels qu'ils auront été compilés par le Bureau, seront examinés par le Conseil d'administration.
3. En vue de présenter une introduction aux rapports ainsi compilés, qui pourrait appeler l'attention sur des aspects méritant éventuellement un examen plus approfondi, le Bureau pourra faire appel à un groupe d'experts désignés à cet effet par le Conseil d'administration.
4. Des aménagements devront être envisagés aux procédures en vigueur pour permettre aux Membres non représentés au Conseil d'administration de lui apporter, de la manière la plus appropriée, les éclaircissements

qui pourraient s'avérer nécessaires ou utiles pour compléter les informations contenues dans leurs rapports à l'occasion de ses discussions.

III. Rapport global

A. Objet et champ d'application

1. L'objet de ce rapport est d'offrir une image globale et dynamique relative à chaque catégorie de principes et droits fondamentaux, observée au cours de la période quadriennale écoulée, et de servir de base pour évaluer l'efficacité de l'assistance apportée par l'Organisation et déterminer des priorités pour la période suivante, sous forme de plans d'action en matière de coopération technique ayant notamment pour objet de mobiliser les ressources internes et externes nécessaires à leur mise en œuvre.
2. Le rapport portera à tour de rôle chaque année sur l'une des quatre catégories de principes et droits fondamentaux.

B. Modalités

1. Le rapport sera établi sous la responsabilité du Directeur général, sur la base d'informations officielles ou recueillies et vérifiées selon les procédures établies. Pour les pays qui n'ont pas ratifié les conventions fondamentales, il s'appuiera, en particulier, sur le résultat du suivi annuel susvisé. Dans le cas des Membres ayant ratifié les conventions correspondantes, il s'appuiera en particulier sur les rapports traités au titre de l'article 22 de la Constitution.
2. Ce rapport sera soumis à la Conférence en vue d'une discussion tripartite, en tant que rapport du Directeur général. Celle-ci pourra traiter ce rapport comme un rapport distinct des rapports visés à l'article 12 de son Règlement et en débattre dans le cadre d'une séance qui lui sera consacrée exclusivement, ou de toute autre manière appropriée. Il appartiendra ensuite au Conseil d'administration, à l'une de ses plus proches sessions, de tirer les conséquences de ce débat en ce qui concerne les priorités et plans d'action à mettre en œuvre en matière de coopération technique lors de la période quadriennale suivante.

IV. Il est entendu que:

1. Le Conseil d'administration et la Conférence devront être saisis des amendements à leurs Règlements respectifs qui seraient nécessaires pour mettre en œuvre les dispositions qui précèdent.
2. La Conférence devra, le moment venu, revoir, à la lumière de l'expérience acquise, le fonctionnement de ce suivi afin de vérifier s'il a convenablement rempli l'objectif général énoncé à la partie I ci-dessus.

Le texte qui précède est le texte de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi dûment adoptée par la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail dans sa quatre-vingt-sixième session qui s'est tenue à Genève et qui a été déclarée close le 18 juin 1998.

EN FOI DE QUOI ont apposé leurs signatures, ce dix-neuvième jour de juin 1998:

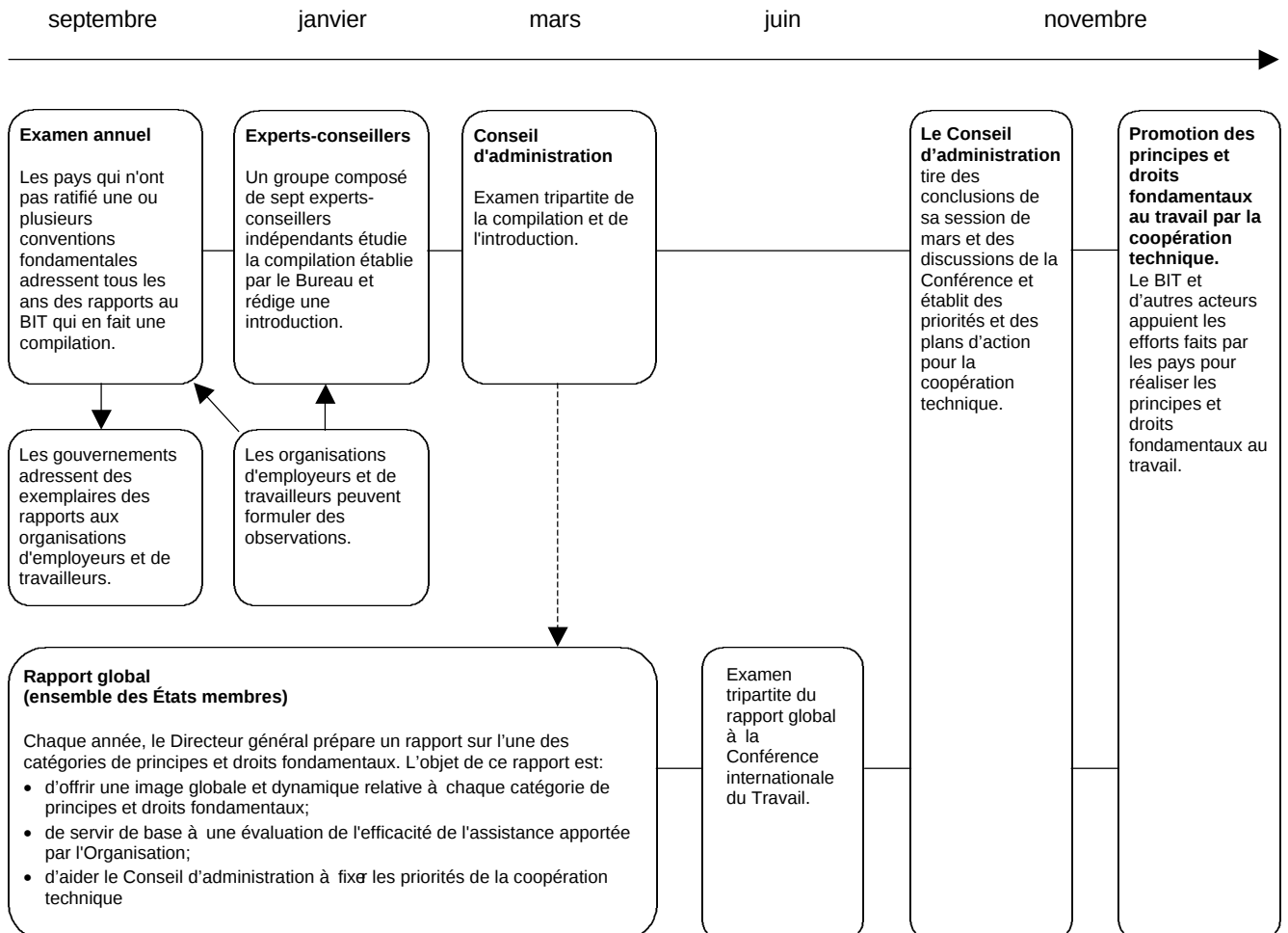
Le Président de la Conférence,
JEAN-JACQUES OECHSLIN.

Le Directeur général du Bureau international du Travail,
MICHEL HANSENNE.

Annexe 2

Suivi de la Déclaration

Encourager le respect des principes et droits fondamentaux au travail



Annexe 3

Ratification des conventions n^{os} 29 et 105 de l'OIT et rapports annuels soumis au titre du suivi de la Déclaration au sujet de l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire

N^o 29 – Convention sur le travail forcé, 1930 (156 ratifications au 1^{er} mars 2001)

N^o 105 – Convention sur l'abolition du travail forcé, 1957 (153 ratifications au 1^{er} mars 2001)

Explication des symboles

- R Convention ratifiée (au 1^{er} mars 2001)
- Convention non ratifiée (au 1^{er} mars 2001)
- Oui Rapport reçu
- Non Rapport non reçu
- s.o. Sans objet

Etats Membres	Ratifications		Premier rapport annuel sur l'élimination du travail forcé soumis au titre de la Déclaration	Rapport annuel suivant au titre de la Déclaration
	C. 29	C. 105		
Afghanistan	–	R	Non	Non
Afrique du Sud	R	R	s.o.	s.o.
Albanie	R	R	s.o.	s.o.
Algérie	R	R	s.o.	s.o.
Allemagne	R	R	s.o.	s.o.
Angola	R	R	s.o.	s.o.
Antigua-et-Barbuda	R	R	s.o.	s.o.
Arabie saoudite	R	R	s.o.	s.o.
Argentine	R	R	s.o.	s.o.

Etats Membres	Ratifications		Premier rapport annuel sur l'élimination du travail forcé soumis au titre de la Déclaration	Rapport annuel suivant au titre de la Déclaration
	C. 29	C. 105		
Arménie	–	–	Non	Non
Australie	R	R	s.o.	s.o.
Autriche	R	R	s.o.	s.o.
Azerbaïdjan	R	R	Oui	s.o.
Bahamas	R	R	s.o.	s.o.
Bahreïn	R	R	s.o.	s.o.
Bangladesh	R	R	s.o.	s.o.
Barbade	R	R	s.o.	s.o.
Bélarus	R	R	s.o.	s.o.
Belgique	R	R	s.o.	s.o.
Belize	R	R	s.o.	s.o.
Bénin	R	R	s.o.	s.o.
Bolivie	–	R	Oui	–
Bosnie-Herzégovine	R	R	Oui	s.o.
Botswana	R	R	s.o.	s.o.
Brésil	R	R	s.o.	s.o.
Bulgarie	R	R	s.o.	s.o.
Burkina Faso	R	R	s.o.	s.o.
Burundi	R	R	s.o.	s.o.
Cambodge	R	R	s.o.	s.o.
Cameroun	R	R	s.o.	s.o.
Canada	–	R	Oui	Oui
Cap-Vert	R	R	s.o.	s.o.
République centrafricaine	R	R	s.o.	s.o.
Chili	R	R	s.o.	s.o.
Chine	–	–	Oui	Oui
Chypre	R	R	s.o.	s.o.
Colombie	R	R	s.o.	s.o.
Comores	R	R	s.o.	s.o.
Congo	R	R	s.o.	s.o.
Corée, République de	–	–	Oui	Oui
Costa Rica	R	R	s.o.	s.o.
Côte d'Ivoire	R	R	s.o.	s.o.
Croatie	R	R	s.o.	s.o.
Cuba	R	R	s.o.	s.o.

Etats Membres	Ratifications		Premier rapport annuel sur l'élimination du travail forcé soumis au titre de la Déclaration	Rapport annuel suivant au titre de la Déclaration
	C. 29	C. 105		
Danemark	R	R	s.o.	s.o.
Rép. démocratique du Congo	R	–	Oui	Oui
Djibouti	R	R	s.o.	s.o.
République dominicaine	R	R	s.o.	s.o.
Dominique	R	R	s.o.	s.o.
Egypte	R	R	s.o.	s.o.
El Salvador	R	R	s.o.	s.o.
Emirats arabes unis	R	R	s.o.	s.o.
Equateur	R	R	s.o.	s.o.
Erythrée	R	R	Oui	s.o.
Espagne	R	R	s.o.	s.o.
Estonie	R	R	s.o.	s.o.
Etats-Unis	–	R	Oui	Oui
Ethiopie	–	R	Oui	Oui
Ex-Rép. yougoslave de Macédoine	R	–	Non	Non
Fidji	R	R	s.o.	s.o.
Finlande	R	R	s.o.	s.o.
France	R	R	s.o.	s.o.
Gabon	R	R	s.o.	s.o.
Gambie	–	–	Oui	Oui
Géorgie	R	R	s.o.	s.o.
Ghana	R	R	s.o.	s.o.
Grèce	R	R	s.o.	s.o.
Grenade	R	R	s.o.	s.o.
Guatemala	R	R	s.o.	s.o.
Guinée	R	R	s.o.	s.o.
Guinée-Bissau	R	R	s.o.	s.o.
Guinée équatoriale	–	–	Non	Non
Guyana	R	R	s.o.	s.o.
Haïti	R	R	s.o.	s.o.
Honduras	R	R	s.o.	s.o.
Hongrie	R	R	s.o.	s.o.
Iles Salomon	R	–	Non	Non
Inde	R	R	Oui	s.o.

Etats Membres	Ratifications		Premier rapport annuel sur l'élimination du travail forcé soumis au titre de la Déclaration	Rapport annuel suivant au titre de la Déclaration
	C. 29	C. 105		
Indonésie	R	R	s.o.	s.o.
Iran, Rép. islamique d'	R	R	s.o.	s.o.
Iraq	R	R	Oui	s.o.
Irlande	R	R	s.o.	s.o.
Islande	R	R	s.o.	s.o.
Israël	R	R	s.o.	s.o.
Italie	R	R	s.o.	s.o.
Jamaïque	R	R	s.o.	s.o.
Japon	R	–	Oui	Oui
Jordanie	R	R	s.o.	s.o.
Kazakhstan	–	–	Oui	Non
Kenya	R	R	s.o.	s.o.
Kirghizistan	R	R	s.o.	s.o.
Kiribati	–	–	s.o.	Non
Koweït	R	R	s.o.	s.o.
Rép. démocratique pop. lao	R	–	Non	Non
Lesotho	R	–	Non	Oui
Lettonie	–	R	Oui	Non
Liban	R	R	s.o.	s.o.
Libéria	R	R	s.o.	s.o.
Jamahiriya arabe libyenne	R	R	s.o.	s.o.
Lituanie	R	R	s.o.	s.o.
Luxembourg	R	R	s.o.	s.o.
Madagascar	R	–	Non	Oui
Malaisie	R	–	Non	Oui
Malawi	R	R	s.o.	s.o.
Mali	R	R	s.o.	s.o.
Malte	R	R	s.o.	s.o.
Maroc	R	R	s.o.	s.o.
Maurice	R	R	s.o.	s.o.
Mauritanie	R	R	s.o.	s.o.
Mexique	R	R	s.o.	s.o.
Moldova, République de	R	R	Non	s.o.
Mongolie	–	–	Non	Non

Etats Membres	Ratifications		Premier rapport annuel sur l'élimination du travail forcé soumis au titre de la Déclaration	Rapport annuel suivant au titre de la Déclaration
	C. 29	C. 105		
Mozambique	–	R	Oui	Oui
Myanmar	R	–	Non	Non
Namibie	R	R	Oui	Oui
Népal	–	–	Oui	Oui
Nicaragua	R	R	s.o.	s.o.
Niger	R	R	s.o.	s.o.
Nigéria	R	R	s.o.	s.o.
Norvège	R	R	s.o.	s.o.
Nouvelle-Zélande	R	R	s.o.	s.o.
Oman	R	–	Non	Non
Ouganda	R	R	s.o.	s.o.
Ouzbékistan	R	R	s.o.	s.o.
Pakistan	R	R	s.o.	s.o.
Panama	R	R	s.o.	s.o.
Papouasie-Nouvelle-Guinée	R	R	s.o.	s.o.
Paraguay	R	R	s.o.	s.o.
Pays-Bas	R	R	s.o.	s.o.
Pérou	R	R	s.o.	s.o.
Philippines	–	R	Oui	Oui
Pologne	R	R	s.o.	s.o.
Portugal	R	R	s.o.	s.o.
Qatar	R	–	Oui	Oui
Roumanie	R	R	s.o.	s.o.
Royaume-Uni	R	R	s.o.	s.o.
Russie, Fédération de	R	R	s.o.	s.o.
Rwanda	–	R	Non	Non
Saint-Kitts-et-Nevis	R	R	Non	Oui
Sainte-Lucie	R	R	s.o.	s.o.
Saint-Marin	R	R	s.o.	s.o.
Saint-Vincent-et les Grenadines	R	R	s.o.	s.o.
Sao Tomé-et-Principe	–	–	Non	Non
Sénégal	R	R	s.o.	s.o.
Seychelles	R	R	s.o.	s.o.
Sierra Leone	R	R	s.o.	s.o.

Etats Membres	Ratifications		Premier rapport annuel sur l'élimination du travail forcé soumis au titre de la Déclaration	Rapport annuel suivant au titre de la Déclaration
	C. 29	C. 105		
Singapour	R	–	Non	Oui
Slovaquie	R	R	s.o.	s.o.
Slovénie	R	R	s.o.	s.o.
Somalie	R	R	s.o.	s.o.
Soudan	R	R	s.o.	s.o.
Sri Lanka	R	–	Oui	Oui
Suède	R	R	s.o.	s.o.
Suisse	R	R	s.o.	s.o.
Suriname	R	R	s.o.	s.o.
Swaziland	R	R	s.o.	s.o.
République arabe syrienne	R	R	s.o.	s.o.
Tadjikistan	R	R	s.o.	s.o.
Tanzanie, Rép.-Unie de	R	R	s.o.	s.o.
Tchad	R	R	s.o.	s.o.
République tchèque	R	R	s.o.	s.o.
Thaïlande	R	R	s.o.	s.o.
Togo	R	R	s.o.	s.o.
Trinité-et-Tobago	R	R	s.o.	s.o.
Tunisie	R	R	s.o.	s.o.
Turkménistan	R	R	s.o.	s.o.
Turquie	R	R	s.o.	s.o.
Ukraine	R	R	s.o.	s.o.
Uruguay	R	R	s.o.	s.o.
Venezuela	R	R	s.o.	s.o.
Viet Nam	–	–	Oui	Oui
Yémen	R	R	s.o.	s.o.
Yougoslavie	R	–	Non*	Non*
Zambie	R	R	s.o.	s.o.
Zimbabwe	R	R	s.o.	s.o.
Venezuela	R	R	s.o.	s.o.

* Conformément aux résolutions des Nations Unies applicables à l'époque, aucun rapport n'a été demandé. Le gouvernement de la République fédérale de Yougoslavie n'a pas encore fait savoir au BIT s'il souhaite rester lié par les obligations résultant des conventions ratifiées par l'ex-République fédérative socialiste de Yougoslavie.

Annexe 4

Instruments internationaux pertinents pour l'élimination du travail forcé

A. Instruments de l'OIT

Outre les deux grandes conventions sur le travail forcé – la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957 –, l'Organisation a adopté un certain nombre d'autres normes dont il y a lieu de s'inspirer pour promouvoir l'élimination de toutes les formes de travail forcé ou obligatoire¹. Dans cette annexe, qui n'a rien d'exhaustif, nous les passerons en revue. Certaines donnent des orientations générales; d'autres – c'est le cas des conventions ratifiées – imposent des obligations². La Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, à la différence des conventions, n'entraîne pas d'obligations détaillées, mais son suivi peut donner d'utiles informations pour l'adoption d'une politique active visant à l'élimination de toutes les formes de travail forcé ou obligatoire.

Les quatre catégories de principes et droits fondamentaux visées par la Déclaration de l'OIT, à savoir, en plus de l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire, la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective, l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession et l'abolition effective du travail des enfants, se renforcent mutuellement³. Par ailleurs, les dispositions de conventions portant sur

¹ Le texte intégral des conventions et recommandations de l'OIT ainsi que les informations relatives aux ratifications sont disponibles sur le site du BIT (<http://www.ilo.org>), sur CD-ROM (ILOLEX) et sous forme imprimée.

² Les Etats Membres qui ratifient une convention souscrivent des obligations et sont tenus de faire rapport régulièrement sur l'effet donné à ses dispositions. Les organes de contrôle suivent l'application des conventions ratifiées. Pour des informations complémentaires, on pourra consulter le site du BIT.

³ Outre la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, les conventions considérées comme fondamentales aux fins du suivi de la Déclaration sont les suivantes: convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948; convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949; convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951; convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958; convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973; et convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999. Par ailleurs, il existe d'autres instruments de l'OIT qui concernent ces questions, comme la convention (n° 11) sur le droit d'association (agriculture), 1921.

des sujets aussi divers que les peuples indigènes, les travailleurs migrants, les pratiques de recrutement, la protection des salaires ou encore le dialogue social peuvent venir à l'appui de certaines formes d'action visant à prévenir ou combattre le travail forcé ou obligatoire. Les conventions désignées comme des instruments prioritaires de l'OIT, c'est-à-dire celles qui concernent la politique de l'emploi, l'inspection du travail et les consultations tripartites⁴, prévoient un soutien institutionnel à de saines pratiques de travail qui peuvent aussi contribuer à la prévention ou à l'élimination du travail forcé.

Conventions de l'OIT sur le travail forcé

Aux termes de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, l'expression *travail forcé ou obligatoire* désigne «tout travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de plein gré». Aux fins de la convention, cinq types de travail sont exclus de cette définition⁵. La convention n° 29 interdit expressément certaines formes de travail forcé ou obligatoire, par exemple celui effectué au profit de particuliers, de compagnies ou de personnes morales privées, ainsi que le travail forcé ou obligatoire imposé à une collectivité entière pour punir les délits commis par quelques-uns de ses membres.

En ratifiant la convention n° 29, les Etats s'engagent à supprimer le recours au travail forcé ou obligatoire sous toutes ses formes dans le délai le plus court possible. Au cours de la période transitoire, aujourd'hui terminée, il ne pouvait y être recouru qu'à titre exceptionnel et à des fins publiques, sous réserve de certaines garanties⁶.

La convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, qui complète plus qu'elle ne révisé l'instrument antérieur, exige l'abolition immédiate de toute forme de travail forcé ou obligatoire dans cinq cas précis: a) en tant que mesure de coercition ou d'éducation politique ou en tant que sanction à l'égard de personnes qui ont ou expriment certaines opinions politiques ou manifestent leur opposition idéologique à l'ordre politique, social ou économique établi; b) en tant que méthode de mobilisation et d'utilisation de la main-d'œuvre à des fins de développement économique; c) en tant que mesure de discipline du travail; d) en tant que punition pour avoir participé à des grèves; e) en tant que mesure de discrimination raciale, sociale, nationale ou religieuse.

Autres conventions de l'OIT ayant de l'importance pour la prévention du travail forcé

Différents autres instruments de l'OIT traitent directement ou indirectement du travail forcé. En vertu de la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, les Etats doivent formuler et appliquer une politique active visant à promouvoir le plein emploi, productif et *librement choisi*. Cette politique active, qui repose sur la liberté du travail, peut contribuer à l'élimination des systèmes de travail coercitifs.

Les instruments de l'OIT relatifs aux populations indigènes et tribales mettent l'accent sur la nécessité de soustraire ces populations au travail forcé ou obligatoire. L'instrument le plus récent, à savoir la convention (n° 169) relative

⁴ Convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976.

⁵ Voir note 2 de la partie I.

⁶ Voir *Abolition du travail forcé*, Etude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Conférence internationale du Travail, 65^e session, 1979.

aux peuples indigènes et tribaux, 1989, dispose que la prestation obligatoire de services personnels, rétribués ou non, imposée sous quelque forme que ce soit, doit être interdite sous peine de sanctions légales, sauf dans les cas prévus par la loi pour tous les citoyens, conformément aux dérogations autorisées par la convention n° 29. Elle dispose aussi que les mesures visant à prévenir toute discrimination à l'encontre des peuples indigènes et tribaux doivent empêcher que les travailleurs appartenant à ces peuples soient soumis à des systèmes de recrutement coercitifs, y compris le travail forcé et les diverses formes de servitude pour dettes. Un instrument antérieur, la convention (n° 107) relative aux populations autochtones et tribales, 1957, maintenant révisée par la convention n° 169, fixe des normes de base pour les mesures spéciales de protection de ces peuples en ce qui concerne le recrutement et les conditions d'emploi, ainsi que les terres et d'autres droits fondamentaux.

En ce qui concerne les personnes qui traversent les frontières pour des raisons liées à l'emploi, la convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, vise à aider ceux qui émigrent pour trouver du travail, notamment par la fourniture de services de placement, d'information et de soutien gratuits. Elle demande que des mesures soient prises à l'encontre de la propagande trompeuse concernant l'émigration ou l'immigration, propagande qui joue souvent un rôle dans le trafic de main-d'œuvre associé au travail forcé. La convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975, fait obligation à chaque Membre de prendre toutes les mesures nécessaires et appropriées, qu'elles relèvent de sa compétence propre ou qu'elles appellent une collaboration avec d'autres Membres pour supprimer les migrations clandestines et l'emploi illégal de migrants, et pour sanctionner ceux qui se rendent coupables de ces infractions. Ces instruments offrent une protection aux migrants qui risquent d'être victimes du travail forcé, mais leur révision a été proposée en vue de combler certaines lacunes et de permettre une ratification plus large⁷.

La Conférence internationale du Travail a adopté un certain nombre d'instruments qui visent à garantir aux travailleurs des conditions d'emploi de nature à prévenir l'émergence du travail forcé. L'instrument le plus directement en rapport avec la question est la convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949, qui prévoit différentes mesures visant à protéger les travailleurs en ce qui concerne la manière dont ils sont rémunérés (le paiement en nature peut remplacer dans certaines limites seulement le paiement en monnaie ayant cours légal), le lieu où ils sont payés (les débits de boissons, par exemple, sont exclus) et la manière dont ils sont informés de leurs gains. En outre, elle limite les possibilités de retenue sur les salaires et elle prévoit des mesures visant à éviter l'exploitation des travailleurs par les magasins d'entreprise. Fondé sur l'idée centrale que les employeurs ne sont pas autorisés à limiter de quelque manière que ce soit la liberté des travailleurs de disposer de leur salaire à leur gré, l'instrument traite de nombre des problèmes auxquels se trouvent confrontées les personnes soumises à un travail forcé.

La convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997, mentionne dans son préambule la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930. La convention n° 181 reconnaît le rôle des agences d'emploi privées sur le marché du travail et prévoit un certain nombre de mesures de protection contre les abus dont risquent d'être victimes les travailleurs qui font appel à elles. Elle demande que soient adoptés des lois et règlements prévoyant des sanctions et que soient interdites les agences d'emploi privées qui se rendent coupables de pratiques fraudu-

⁷ *Travailleurs migrants*, Conférence internationale du Travail, 87^e session, 1999, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (partie IB), paragr. 667.

leuses et d'abus à l'égard des travailleurs migrants. Elle préconise aussi la conclusion d'accords bilatéraux entre pays pour protéger ces travailleurs. Elle demande enfin que soient mis en place des mécanismes et procédures appropriés pour instruire les plaintes et examine les allégations d'abus et de pratiques frauduleuses.

Les instruments de l'OIT qui visent à renforcer la capacité des travailleurs et des employeurs de former des organisations pour défendre leurs intérêts et pratiquer le dialogue social ont pour effet de renforcer la participation, et donc l'aptitude à résister au travail forcé. Il faut citer au premier chef la convention (n° 141) sur les organisations de travailleurs ruraux, 1975, qui invite les Etats qui l'ont ratifiée à mener une politique visant à encourager ces organisations. Elle indique que la création et le développement volontaires de ces organisations constituent un moyen efficace de favoriser la participation des travailleurs ruraux au développement économique et social et aux avantages qui en résultent.

Enfin, la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, mentionne l'esclavage et les pratiques similaires. Aux fins de cette convention, l'expression «les pires formes de travail des enfants» vise entre autres «toutes les formes d'esclavage ou pratiques analogues, telles que la vente et la traite des enfants, la servitude pour dettes et le servage ainsi que le travail forcé ou obligatoire, y compris le recrutement forcé ou obligatoire des enfants en vue de leur utilisation dans des conflits armés». Les Etats doivent prendre des mesures immédiates et efficaces (y compris un programme d'action et des mesures d'application) pour interdire et éliminer la traite des filles et des garçons de moins de 18 ans. La convention n° 182 contient un certain nombre d'autres dispositions visant à prévenir les situations favorables à la traite. Cette convention a été ratifiée à une vitesse sans précédent (62 ratifications entre son adoption en juin 1999 et le 1^{er} mars 2001).

B. Instruments des Nations Unies

La Déclaration universelle des droits de l'homme proclame que «tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits» (art. 1). «Nul ne sera tenu en esclavage ni en servitude; l'esclavage et la traite des esclaves sont interdits sous toutes leurs formes.» (art. 4)

La première définition internationale de l'esclavage figure dans la Convention relative à l'esclavage adoptée par la Société des Nations en 1926: «l'état ou la condition d'un individu sur lequel s'exercent les attributs du droit de propriété ou certains d'entre eux» (art. 1 1)). Cette convention interdit toutes les formes de traite des esclaves, et notamment «tout acte de capture, d'acquisition ou de cession d'un individu en vue de le réduire en esclavage» (art. 1 2)). En outre, les parties contractantes sont tenues «de prendre des mesures utiles pour éviter que le travail forcé ou obligatoire n'amène des conditions analogues à l'esclavage» (art. 5).

Les pratiques analogues à l'esclavage sont définies dans un instrument des Nations Unies adopté en 1956, la Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage. Cet instrument appelle les Etats parties à prendre les mesures nécessaires pour obtenir progressivement et aussitôt que possible l'abolition complète ou l'abandon d'institutions et pratiques comme la servitude pour dettes et le servage. La servitude pour dettes est définie comme «l'état ou la condition résultant du fait qu'un débiteur s'est engagé à fournir en garantie d'une dette ses services personnels ou ceux de quelqu'un sur lequel il a autorité, si la valeur équitable de ces services n'est pas affectée à la liquidation de la dette ou si la durée de ces services n'est pas limitée ni leur caractère défini» (art. 1 a)). Le servage est défini comme «la condition de quiconque est tenu par la loi, la

coutume ou un accord de vivre et de travailler sur une terre appartenant à une autre personne et de fournir à cette autre personne, contre rémunération ou gratuitement, certains services déterminés, sans pouvoir changer sa condition» (art. 1 b)).

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté par l'Assemblée générale en 1966, est l'instrument des Nations Unies qui traite le plus en détail de la question du travail forcé et obligatoire. Cet instrument interdit l'esclavage, la traite des esclaves et la servitude sous toutes ses formes. Il dispose que «nul ne sera astreint à accomplir un travail forcé ou obligatoire» (art. 8 3) a)). Sans définir les termes plus avant, le pacte énumère les services qui ne sont pas considérés comme du travail forcé ou obligatoire, à savoir: travail ou service normalement requis d'un individu qui est détenu en vertu d'une décision de justice régulière (art. 8 3) c) i)); tout service de caractère militaire et tout service national exigé des objecteurs de conscience en vertu de la loi (art. 8 3) c) ii)); tout service exigé dans les cas de force majeure ou de sinistres qui menacent la vie ou le bien-être de la communauté (art. 8 3) c) iii)); tout travail ou tout service formant partie des obligations civiles normales (art. 8 3) c) iv)).

Le terme *traite* n'a été défini que très récemment par les instruments des Nations Unies, encore que la question ait été abordée dès le début du XX^e siècle, avec la Convention internationale relative à la répression de la traite des blanches⁸. En novembre 2000, l'Assemblée générale a adopté la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée ainsi que le Protocole additionnel à cette convention visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants. Cette convention contient un certain nombre de dispositions visant à combattre la criminalité organisée, notamment par l'assistance juridique mutuelle entre Etats, la formation et l'assistance technique. Aux fins du Protocole, l'expression «traite des personnes» désigne «le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou à d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation. L'exploitation comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes» (art. 3 a)).

Enfin, la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, adoptée en 1989 et presque universellement ratifiée, reconnaît le droit de l'enfant d'être protégé contre l'exploitation économique et de n'être astreint à aucun travail comportant des risques ou susceptible de compromettre son éducation ou de nuire à sa santé ou à son développement physique, mental, spirituel, moral ou social (art. 32). Une autre disposition fait obligation aux pays de prendre des mesures pour empêcher l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants à quelque fin que ce soit et sous quelque forme que ce soit (art. 35). Ces dispositions ont un rapport direct avec l'élimination du travail forcé. L'observation d'autres articles de cette convention contribuerait également à créer un cadre qui rendrait beaucoup plus difficile l'assujettissement des enfants à un travail forcé.

⁸ Convention signée à Paris le 4 mai 1910, puis modifiée par le protocole signé à Lake Success (New York) le 4 mai 1949.