

Le coût de la coercition

RAPPORT DU DIRECTEUR GÉNÉRAL

Le coût de la coercition

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

CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL
98^e session, 2009

Rapport I (B)

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL GENÈVE

Ce rapport peut aussi être consulté sur le site Internet de l'OIT (www.ilo.org/declaration)

ISBN 978-92-2-220628-5

ISSN 0251-3218

Première édition 2009

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 obtenus gratuitement à la même adresse, ou par e-mail: pubvente@ilo.org ou par notre site Web: www.ilo.org/publns.

Table des matières

Acronymes	ix
Introduction	1
Chapitre 1. Le concept de travail forcé: questions émergentes.	5
Travail forcé: la définition de l'OIT	5
Traite des personnes: concept et définition.	6
Travail forcé, esclavage moderne et vulnérabilité à l'exploitation: enjeux conceptuels et stratégiques	8
Chapitre 2. Travail forcé: capter les tendances	11
Introduction	11
Améliorer la base de connaissances: collecte et analyse de données	12
Etude pilote en République de Moldova	15
Perspectives régionales	15
Afrique	15
Asie.	17
Amériques	20
Europe et Asie centrale.	21
Moyen-Orient	23
Problèmes spécifiques.	23
Main-d'œuvre contractuelle et recrutement	23
Marins et pêcheurs.	30
Travailleurs domestiques	31
Economie du travail forcé: le coût de la coercition	32
Chapitre 3. Action nationale contre le travail forcé: le rôle des gouvernements	37
Introduction	37
Elaboration des lois et des politiques	37
Poursuites et application de la loi.	40
Politiques, plans d'action et mécanismes de coordination au niveau national	44
Initiatives régionales	46
Des missions pour l'administration du travail et l'inspection du travail	47
Leçons de l'expérience	50

Chapitre 4. Le travail forcé et l'économie privée: un défi à relever pour les organisations d'employeurs et de travailleurs	53
Introduction	53
Le rôle des organisations d'employeurs	54
La problématique.	54
Grands principes et orientations générales	56
Initiatives d'organisations nationales d'employeurs	57
Mesures et réactions ad hoc de certaines entreprises	59
Audit du travail forcé.	60
Le rôle et l'expérience des syndicats	60
Une alliance syndicale mondiale	61
Plan d'action pour une alliance syndicale mondiale	61
Planification et renforcement des capacités au niveau régional.	61
Initiatives des fédérations syndicales internationales	62
Action nationale: orientations et outils didactiques	63
Campagnes d'information	63
Organiser les migrants et soutenir leurs revendications	64
Détecter et documenter les cas de travail forcé.	64
Coopération entre syndicats de différents pays.	65
Coopération avec les ONG et la société civile	65
Les obstacles à surmonter	65
Conjuguer les efforts: l'importance des initiatives multipartites	66
 Chapitre 5. Combattre le travail forcé avec la coopération technique: résultats et enjeux	 71
Introduction	71
Mobiliser l'opinion mondiale en faveur du changement: transmettre le message	72
Comprendre les problèmes et les solutions: production et partage des connaissances	73
Forger un consensus national: les cadres programmatiques et stratégiques.	74
Renforcer les capacités: de la formation à l'action	75
Etablir des partenariats	77
De la prévention à la libération et à la réinsertion des victimes: rôle des projets de l'OIT	78
A l'avant-garde d'une alliance mondiale contre le travail forcé	82
 Chapitre 6. Un plan d'action mondial contre le travail forcé	 85
Questions et approches au niveau mondial.	86
Collecter des données et entreprendre des études	86
Sensibiliser au niveau mondial	86
Améliorer l'application de la loi et la justice en matière de travail	87
Renforcer une alliance des travailleurs et des entrepreneurs contre le travail forcé et la traite	87
Questions et priorités régionales	89
Elargir la base de connaissances dans les pays en développement: la recherche appliquée	89
Travail forcé et réduction de la pauvreté dans les pays en développement: priorité à la prévention	89
Travail forcé, travailleurs migrants et contractuels: priorité à la coopération entre pays d'origine et pays de destination	89
Pays industrialisés	90

Encadrés

Encadré 2.1. La méthode Delphi: forger le consensus entre experts sur les indicateurs de la traite des êtres humains	13
Encadré 2.2. Mesurer le travail forcé: la nécessité de disposer d'échantillons représentatifs	14
Encadré 2.3. Travail forcé, traite et exploitation de la main-d'œuvre en Zambie	16
Encadré 2.4. Mieux comprendre le travail forcé au Brésil	21
Encadré 2.5. Le piège de la servitude: un recrutement parallèle qui fait des millions de victimes du travail forcé	24
Encadré 2.6. Directives de la COMMIT pour la sous-région du Mékong.	26
Encadré 2.7. Estimation du coût de la coercition: méthodologie.	34
Encadré 3.1. Pérou: institutionnalisation de la lutte contre le travail forcé.	45
Encadré 3.2. Mise en œuvre du plan national d'action contre la traite des personnes en Ukraine: le rôle des acteurs du marché du travail.	46
Encadré 3.3. Directives pour les politiques et les pratiques de recrutement des migrants dans la sous-région du bassin du Mékong	47
Encadré 4.1. Combattre le travail forcé et la traite: principes à l'usage des dirigeants d'entreprise. . .	55
Encadré 4.2. Inciter les entreprises américaines à venir à bout du travail forcé: recommandations de la réunion d'Atlanta	57
Encadré 4.3. Recommandations à l'usage des organisations d'employeurs et entreprises d'Asie	58
Encadré 4.4. Points du plan d'action adoptés par le conseil général de la CSI en décembre 2007. . .	62
Encadré 4.5. Initiatives multipartites contre le travail forcé au Brésil	67
Encadré 5.1. Le cas du Myanmar.	81

Tableaux

Tableau 2.1. Personnes victimes de la traite en Ukraine: formes d'exploitation	22
Tableau 2.2. Estimation du coût total de la coercition	33

Acronymes

ACFTU	Fédération des syndicats de Chine
ACWF	Fédération des femmes de Chine
AFL-CIO	Fédération américaine du travail-Congrès des organisations industrielles
AIIT	Association internationale de l'inspection du travail
ASICA	Association des entreprises sidérurgiques de la région de Carajás
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
CCEM	Comité contre l'esclavage moderne
CEACR	Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CES	Confédération européenne des syndicats
CGGT	Confédération générale grecque du travail
CGTP-IN	Confédération générale des travailleurs portugais-Intersyndicale nationale
CIETT	Confédération internationale des agences d'emploi privées
COMENSHA	Centre de coordination pour la traite des êtres humains
COMMIT	Initiative ministérielle coordonnée contre la traite
CONATRAE	Commission nationale pour l'éradication du travail en servitude
COTU	Organisation centrale des syndicats du Kenya
CSI	Confédération syndicale internationale
FIOM	Fédération internationale des organisations de travailleurs de la métallurgie
FITTHC	Fédération internationale des travailleurs du textile, de l'habillement et du cuir
FTUB	Fédération des syndicats de Birmanie
IBB	Internationale des travailleurs du bâtiment et du bois
ICEM	Fédération internationale des syndicats des travailleurs de la chimie, de l'énergie, des mines et des industries diverses
IG-BAU	Syndicat allemand de la construction, de l'agriculture et de l'environnement
ISP	Internationale des services publics
MTUC	Congrès des syndicats malaisiens
NAPTIP	Agence nationale pour l'interdiction de la traite des personnes et autres questions connexes
OCLTI	Office central de lutte contre le travail illégal
OIE	Organisation internationale des employeurs
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime

OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
RSE	Responsabilité sociale de l'entreprise
SAP-FL	Programme d'action spécial pour combattre le travail forcé
UNI	Union Network International





Introduction

1. Le travail forcé est l'antithèse du travail décent. Les personnes les moins protégées – femmes, jeunes, peuples autochtones, travailleurs migrants – sont particulièrement vulnérables. Il est possible d'éradiquer le travail forcé, tel qu'il existe aujourd'hui, sous réserve d'un engagement soutenu et de ressources appropriées. S'attaquer fermement à ce fléau, c'est donner concrètement effet à l'objectif de justice sociale pour une mondialisation équitable, énoncé dans la Déclaration adoptée par la Conférence internationale du Travail en juin 2008. La stratégie doit être multidimensionnelle: lutter contre les pratiques criminelles en bas de l'échelle, secourir les victimes et les aider à se réinsérer, aborder d'autres aspects de l'exploitation des travailleurs, promouvoir les possibilités de travail décent pour les femmes comme pour les hommes.

2. Les chiffres présentés dans le précédent rapport global sur le travail forcé, publié en 2005, révélaient la portée véritablement mondiale d'un problème qui touche quasiment tous les pays et tous les types d'économies. Quelque 12,3 millions de personnes dans le monde sont assujetties à une forme ou une autre de travail forcé ou de servitude. Parmi elles, 9,8 millions sont exploitées par des agents privés, dont plus de 2,4 millions du fait de la traite des êtres humains. L'Asie venait en tête, avec quelque 9,4 millions, puis l'Amérique latine et les Caraïbes, avec près de 1,3 million, et les pays industrialisés, avec au moins 360 000 travailleurs exploités. Le rapport de 2005 indiquait qu'environ 56 pour cent des victimes du travail forcé sont des femmes et des filles, et fixait à 32 milliards de dollars E.-U. au minimum le montant des bénéfices annuels tirés de la traite des êtres humains.

3. Où en sont les choses quatre ans plus tard? Dans la plupart des pays, la législation considère le travail forcé comme un délit pénal grave, ce qui n'empêche pas cette pratique de perdurer. Il convient de mieux analyser les facteurs systémiques qui sous-tendent ces violations des droits de l'homme, particulièrement

répréhensibles, commises sur les marchés du travail partout dans le monde. Tous les acteurs de la lutte pour l'éradication de ce fléau doivent assumer leurs responsabilités – gouvernements, représentants de la loi, services du travail, organisations d'employeurs et de travailleurs, recruteurs, consommateurs. Il faut mettre en commun les bonnes pratiques pour orienter les efforts.

4. Etablir une nouvelle estimation mondiale serait à ce stade prématuré. La méthodologie utilisée pour l'estimation antérieure a consisté à extrapoler à partir de cas réels de travail forcé enregistrés sur une période de plus de dix ans; répéter l'exercice si peu de temps après la première estimation mondiale serait donc d'une utilité limitée. C'est pourquoi le présent rapport cherche à rendre compte des grandes tendances du travail forcé au cours des quatre dernières années, notamment des principales formes qu'il revêt et de son incidence géographique, de même que des mesures et de la législation mises en place pour le combattre. Il présente les enjeux des années à venir.

5. Au niveau des politiques, des progrès ont été réalisés au cours de cette période. Si beaucoup de cas de travail forcé échappent aux enquêtes, la question en soi n'est plus occultée ni tabou. Beaucoup de lois, directives et déclarations ont vu le jour, de même que des instruments régionaux, en particulier contre la traite des êtres humains, des commissions et des plans d'action. Certains portent spécifiquement sur le travail forcé, d'autres sur la traite des êtres humains à des fins d'exploitation économique ou sexuelle, d'autres encore sur l'esclavage ou des pratiques assimilées. On constate une augmentation progressive du nombre de dispositions en faveur de la protection sociale des personnes ou des groupes particulièrement exposés au travail forcé ou à la traite, en particulier les migrants vulnérables en situation illégale.

6. Les médias du monde entier ont régulièrement abordé la question du travail forcé et de la traite,

éveillant les consciences et incitant à agir, notamment les mandants de l'OIT – organisations d'employeurs et de travailleurs, inspections du travail, tribunaux du travail, etc. Lors de son Conseil général de 2007, la Confédération syndicale internationale a adopté un plan d'action sur trois ans visant à constituer une alliance syndicale mondiale contre le travail forcé et la traite d'êtres humains. A la suite d'une série de réunions de haut niveau, auxquelles ont participé des organisations d'employeurs et des dirigeants d'entreprise sur différents continents, notamment, une conférence des organisations d'employeurs à l'échelle de l'Asie (juin 2008), l'Organisation internationale des employeurs (OIE) a fait paraître, au début de 2009, ses propres directives sur le travail forcé.

7. Sur le plan de l'application des lois, les administrations du travail ont entrepris de lutter contre le travail forcé; elles ont défini leur propre rôle en matière de prévention et de poursuites et ont uni leurs efforts à ceux des institutions chargées de faire respecter la loi pour s'attaquer aux pratiques abusives. Un manuel sur le travail forcé et la traite des êtres humains, établi à l'intention des inspecteurs du travail, a été lancé à Genève et à Lima respectivement, en juin 2008, d'abord au 12^e Congrès de l'Association internationale de l'inspection du travail, puis à l'occasion d'une conférence spéciale des inspecteurs du travail originaires d'Amérique latine.

8. Juges et procureurs sont sensibilisés aux nouvelles tâches qui les attendent, tandis que les pays, de plus en plus nombreux, incorporent dans leur Code pénal les délits de traite des êtres humains et de travail forcé, et que, lentement mais sûrement, le nombre d'affaires portées devant la justice augmente. Les juges sont parfois aux prises avec des concepts nouveaux – servitude pour dettes, pratiques assimilées à l'esclavage, exploitation de la main-d'œuvre. Les instances judiciaires ont souvent à assumer la tâche d'interpréter la nouvelle législation et, quand la jurisprudence fait défaut, en droit commun comme en droit civil, les juges doivent apprendre les uns des autres. Pour orienter les pratiques judiciaires et s'assurer que les jugements tiennent compte des instruments pertinents de l'OIT, en 2009, le BIT a élaboré un recueil de jurisprudence sur le travail forcé à l'intention des juges et des procureurs.

9. De nombreuses pièces de l'édifice sont donc en place, jetant les bases d'une action mondiale intensifiée contre le travail forcé dans les années à venir. Toutefois, si les pays et la communauté internationale veulent relever le défi et éradiquer ce fléau d'ici à la fin de la prochaine décennie, il convient d'accélérer le rythme. Le combat ciblé contre le travail forcé doit être une pièce maîtresse des programmes pour les

droits de l'homme contre la discrimination, contre la pauvreté et en faveur du développement. Il importe à cet effet que chacun des acteurs de ce combat collectif comprenne précisément son rôle et ses responsabilités et agisse en conséquence.

10. En outre, il est nécessaire d'évaluer et de comprendre plus rigoureusement les questions systémiques qui non seulement contribuent à perpétuer les pratiques abusives dans les pays en développement les plus pauvres, mais également à propager de nouvelles formes d'exploitation des travailleurs sous la contrainte partout dans le monde. En 2001, le premier rapport global avertissait que la traite de migrants vulnérables à des fins d'exploitation économique constituait la «face cachée» de la mondialisation. Quelques mois auparavant, en décembre 2000, les Etats membres de l'Organisation des Nations Unies avaient adopté le «protocole de Palerme» à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, qui porte sur la traite des êtres humains. Ainsi pouvait commencer un processus intensif d'élaboration de lois et de politiques visant à mettre un terme à la traite à des fins d'exploitation sexuelle et économique, tandis que le protocole, entré en vigueur en décembre 2003, recueillait de plus en plus de signatures.

11. Le rapport global de 2005 examinait les dimensions du travail forcé dans le contexte de l'économie mondialisée. Il montre que les pressions exercées par la concurrence sur les coûts, susceptibles d'entraîner une dégradation des conditions d'emploi pouvant, dans les pires des cas, conduire au travail forcé, se sont accompagnées de deux autres tendances qui ont favorisé cette pratique: l'offre accrue de travailleurs migrants et une dérégulation propre à abolir parfois la frontière entre économie formelle et informelle. Il se peut en outre que les fortes pressions exercées pour déréglementer les marchés du travail et réduire les services d'inspection du travail aient favorisé la prolifération d'agences d'emploi non agréées échappant au contrôle de l'Etat.

12. Les bénéfices très importants réalisés aux dépens de travailleurs, notamment des migrants, par toutes sortes d'intermédiaires, du simple recruteur informel aux agences agréées, suscitent beaucoup d'inquiétudes. Il n'est pas facile de déterminer les circonstances dans lesquelles le recrutement de travailleurs migrants peut conduire à des situations de travail forcé, passibles de sanctions en vertu du droit pénal. Certes, les aspects potentiellement délictuels de l'exploitation des travailleurs font beaucoup parler d'eux et un nombre croissant de pays modifient leur législation, qualifiant de délit la traite des êtres humains à des fins d'exploitation économique et alourdissant les sanctions. En outre, on estime que le coût

d'opportunité de la contrainte exercée sur les victimes de ces pratiques abusives, exprimé en perte de gains, dépasse aujourd'hui les 20 milliards de dollars E.-U. Cet argument économique de poids se double d'un impératif moral qui justifie que les gouvernements accordent dès à présent plus de priorité à ces questions.

13. Le présent rapport vise à définir les tâches difficiles qui attendent les principaux acteurs et les institutions participant à l'alliance mondiale contre le travail forcé. Les défis sont de taille, aux niveaux tant conceptuel que politique, légal, juridique et institutionnel. Le rapport montre comment on a cherché, jusqu'à présent, à relever ces défis, bien souvent avec l'appui ou dans le cadre des programmes de coopération technique du BIT. Il existe désormais un nombre important de bonnes pratiques qui peuvent orienter le combat contre le travail forcé sous toutes ses formes.

14. Le premier chapitre examine le concept de travail forcé, en rapport avec d'autres pratiques abusives assimilées – esclavage et pratiques apparentées, servitude pour dettes, traite d'êtres humains, exploitation de la main-d'œuvre. Compte tenu du grand nombre de lois et de politiques adoptées par les pays depuis le dernier rapport, notamment en ce qui concerne la traite des êtres humains, il importe de comprendre ce concept. Le travail forcé peut prendre des formes multiples et subtiles dans le contexte économique actuel, d'où la nécessité de souligner qu'il constitue un délit pénal grave puni par la loi. L'étude d'ensemble de 2007¹ permet de préciser ce qu'il faut entendre par travail forcé dans le contexte moderne.

15. Le deuxième chapitre évalue l'état des connaissances sur le travail forcé et examine les tendances récentes. Il analyse les perspectives dans les différentes régions et présente des recherches novatrices sur les causes et les conséquences de ce fléau. Compte tenu des préoccupations particulières exprimées au cours des quatre dernières années, le présent rapport se concentre sur certains aspects, notamment la vulnérabilité des travailleurs recrutés par des pourvoyeurs de main-d'œuvre, et les problèmes spécifiques à certains groupes professionnels comme les gens de mer et les travailleurs domestiques. Tentative est faite, à la fin de ce chapitre, d'estimer le coût de la coercition, et des pistes sont proposées pour la recherche.

16. Le chapitre 3 porte sur le rôle des gouvernements – législation, décision, administration, application de la loi, prestation de services. Il montre que sur ce sujet qui fait débat, le législateur a su refléter les formes modernes de coercition dans de nouvelles lois sur

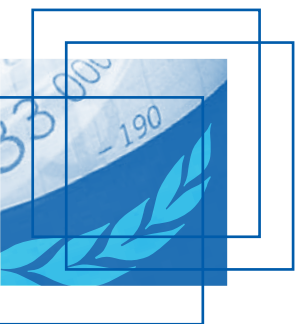
le travail forcé, la traite des êtres humains ou même l'exploitation de façon plus générale. Le chapitre passe ensuite en revue les divers mécanismes d'application de la loi, en insistant sur les missions de l'administration du travail et de l'inspection du travail. Il traite également du rôle préventif des inspecteurs du travail et de leur contribution à la protection des victimes.

17. Le chapitre 4 traite du rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs dans le combat contre le travail forcé. Elles ont, les unes et les autres, intensifié leur engagement dans ce combat au cours des dernières années; le rapport donne d'amples exemples de bonnes pratiques fournis tant par les entreprises que par les syndicats. Les allégations de pénétration du travail forcé dans la chaîne d'approvisionnement des grandes industries se multiplient, et les pressions s'accroissent pour que soient répertoriées les marchandises qui sont produites dans de telles conditions ou sont suspectées de l'être. Pour pouvoir remédier à ces pratiques et donner des directives pertinentes à leur personnel et à leurs filiales sur les moyens de prévenir le travail forcé dans les chaînes d'approvisionnement, les entreprises doivent être éclairées du mieux possible sur ce qu'est et ce que n'est pas le travail forcé. Elles attendent des gouvernements qu'ils assument leur rôle pour ce qui est de légiférer sans ambiguïté sur des questions comme les coûts facturés par les agences de recrutement. Pour les syndicats, la question qui se pose est celle de l'extension de leur champ d'action au-delà de leurs membres habituels, notamment les travailleurs migrants. Plusieurs syndicats ont pris des mesures novatrices, dont certaines portent sur la coopération entre syndicats des pays d'origine et de destination. Les questions relatives au travail forcé devraient être prioritaires dans le dialogue entre les gouvernements et les partenaires sociaux. Les gouvernements devraient fournir des orientations claires sur les «zones grises» d'une exploitation pouvant déboucher sur des pratiques de travail forcé.

18. Le chapitre 5 passe en revue les aspects du programme de coopération technique de l'OIT concernant la lutte contre le travail forcé au cours des quatre dernières années. Il aborde tour à tour les activités considérées comme des pratiques particulièrement recommandables, les principaux obstacles à une action efficace, ainsi que les défis que devra relever la coopération technique. Le décor est ainsi planté pour le dernier chapitre, dans lequel est défini un plan d'action qui permettra au BIT d'intensifier son propre combat contre le travail forcé et de contribuer à diriger l'alliance mondiale contre ce fléau.

1. BIT: rapport III (partie IB), étude d'ensemble relative à la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et à la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, Conférence internationale du Travail, 96^e session, Genève, 2007.





Chapitre 1

Le concept de travail forcé: questions émergentes

19. Avant d'examiner les tendances récentes observées dans le monde, il importe de clarifier l'utilisation de l'expression travail forcé et de passer en revue certains des débats en cours concernant le rapport entre le concept juridique et les pratiques abusives liées au travail forcé (traite des êtres humains, esclavage et pratiques assimilées, servitude pour dettes, exploitation de la main-d'œuvre). Ces questions ont déjà été étudiées dans de précédents rapports globaux sur le travail forcé, mais il convient de les réexaminer ici pour deux raisons principales.

20. Premièrement, en 2007, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) a publié sa première étude d'ensemble depuis 1979 sur les deux conventions de l'OIT relatives au travail forcé. On y trouve des observations importantes sur les problèmes liés à l'application aujourd'hui de ces conventions, notamment dans les domaines suivants: esclavage; pratiques analogues et autres formes de travail obligatoire; traite des personnes à des fins d'exploitation; travail forcé ou obligatoire imposé par l'Etat à des fins de production ou de service; privatisation des prisons et travail pénitentiaire; peines de travail d'intérêt général; travail obligatoire en tant que condition pour percevoir des prestations de chômage; obligation d'effectuer des heures supplémentaires sous la menace d'une sanction.

21. Deuxièmement, on constate qu'un nombre croissant de dispositions légales et autres mesures relatives à la traite des personnes, que ce soit à des fins d'exploitation de la main-d'œuvre ou d'exploitation sexuelle, ont été adoptées ces quatre dernières années sous différentes formes: nouveaux instruments régionaux, amendements substantiels à la législation pénale et à d'autres instruments nationaux pertinents, nouvelles politiques et dispositifs d'application.

Travail forcé: la définition de l'OIT

22. Dans la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, l'OIT définit le travail forcé comme 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 (art. 2(1)). L'autre instrument fondamental de l'OIT, la convention (n° 150) sur l'administration du travail, 1978, précise certains cas pour lesquels le travail forcé ne peut jamais être imposé mais ne modifie pas la définition de base du droit international.

23. Le travail forcé ne saurait être considéré comme synonyme simplement de bas salaires ou de mauvaises conditions de travail. De même, n'entrent pas en ligne de compte les situations qui relèvent de la pure nécessité économique – c'est le cas, par exemple, de l'individu qui se sent dans l'impossibilité de quitter un emploi parce qu'il estime (à tort ou à raison) qu'il ne peut pas en trouver un autre. Le travail forcé est une atteinte grave aux droits de l'homme, une restriction de la liberté, ainsi que l'indiquent les conventions de l'OIT et d'autres instruments internationaux concernant l'esclavage, les pratiques assimilables à l'esclavage, la servitude pour dettes ou le servage.

24. Dans la définition qu'en donne l'OIT, pour qu'il y ait travail forcé, deux éléments doivent être réunis: le travail ou le service est exécuté sous la menace d'une peine et contre la volonté de la personne. Tous les travaux des organes de contrôle de l'OIT ont servi à préciser ces deux aspects. La peine en question n'est pas nécessairement une mesure pénale et peut consister en une perte de droits et de privilèges. La menace de rétorsion peut par ailleurs revêtir les formes les plus diverses, pouvant aller, dans les cas les plus extrêmes, jusqu'à la violence ou à la contrainte physique, voire aux menaces de mort adressées à la victime ou à ses proches. Il existe des formes de menaces plus

subtiles, parfois d'ordre psychologique: travailleurs en situation illégale menacés d'être dénoncés à la police ou aux services d'immigration, jeunes femmes contraintes de se prostituer dans les villes éloignées et que l'on menace de dénoncer aux notables de leurs villages – autant de situations que le BIT a régulièrement été amené à examiner. Il peut être recouru aussi à des mesures d'ordre pécuniaire, y compris le prélèvement d'une partie du salaire en remboursement de dettes; l'employeur peut exiger que le travailleur lui remette ses pièces d'identité ou le contraindre à travailler en le menaçant de les confisquer.

25. S'agissant de l'offre de travail ou de service «de plein gré», les organes de contrôle de l'OIT ont examiné diverses facettes du problème et se sont intéressés notamment à la forme et à l'objet du consentement, à l'incidence des contraintes extérieures ou des pressions indirectes, ainsi qu'à la possibilité d'annuler un accord librement consenti. On constate là encore qu'il existe toute une variété de formes subtiles de contraintes. Les victimes du travail forcé sont fréquemment des personnes qui, initialement, se sont engagées de leur plein gré dans un travail – même s'il a fallu pour cela abuser de leur confiance – et qui comprennent plus tard qu'elles ne sont plus libres de le quitter, entravées qu'elles sont par des liens qui peuvent être de nature juridique, physique ou psychologique. On peut toutefois considérer que le consentement initial est sans valeur s'il a été obtenu par une escroquerie ou un abus de confiance.

26. S'il est vrai que le travail forcé peut être plus répandu dans certaines activités économiques ou industries que dans d'autres, une situation de travail forcé se définit par la nature de la relation entre une personne et son «employeur», et non pas par le type d'activité exercée, aussi dures et dangereuses que puissent être les conditions de travail. La légalité ou l'illégalité de l'activité, eu égard à la législation nationale, n'est pas non plus un facteur déterminant. Ainsi, une femme qui se prostitue est en situation de travail forcé dans la mesure où elle exerce cette activité sous la contrainte et sans l'avoir librement choisie: peu importe à cet égard que la prostitution soit légale ou non dans le pays concerné. De même, il n'est pas nécessaire qu'une activité soit officiellement désignée comme «activité économique» pour entrer dans la catégorie du travail forcé. C'est ainsi, par exemple, que l'on parlera de travail forcé dans le cas de l'enfant ou de l'adulte contraint de se livrer à la mendicité.

27. Le travail forcé des filles et des garçons de moins de 18 ans constitue aussi l'une des pires formes de travail des enfants telle que définie par la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999. Le travail des enfants relève du travail

forcé non seulement lorsque l'enfant est contraint de travailler sous la menace, mais également lorsque son travail fait partie intégrante du travail forcé effectué par l'ensemble de sa famille.

Traite des personnes: concept et définition

28. Le rapport global de 2005 se penche sur la préoccupation grandissante suscitée dans le monde par la traite des personnes et ses liens avec le travail forcé. Des Etats Membres ont ainsi été amenés à considérer de près le concept et la définition du travail forcé dans leur législation, notamment pénale. Ces dernières années, beaucoup de parlements nationaux ont mis l'accent sur les dispositions pénales et l'application de la loi pour lutter contre la traite des personnes, qu'elle vise l'exploitation de la main-d'œuvre ou l'exploitation sexuelle. Le mouvement n'a cessé de gagner de l'ampleur depuis l'entrée en vigueur, en 2003, du protocole additionnel de Palerme à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée. Chaque Etat partie est tenu d'adopter les mesures législatives et autres nécessaires pour conférer le cadre d'infraction pénale aux agissements définis à l'article 3: «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 contraintes, 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.» S'agissant des enfants de moins de 18 ans, le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil d'un enfant aux fins d'exploitation sont considérés comme constitutifs du délit de traite d'enfants, même s'ils ne font appel à aucun des moyens susmentionnés.

29. A mesure que les Etats s'efforcent d'élaborer une législation appropriée ou d'adapter les textes existants pour les rendre conformes aux dispositions du protocole de Palerme, un certain nombre de questions se posent. Selon le libellé de l'article 3 du protocole, la traite de main-d'œuvre forcée ne constitue qu'une forme d'exploitation liée au travail, de même que l'esclavage, les pratiques analogues ou la servitude. En ce qui concerne le concept juridique d'exploitation, qui

sous-tend la définition de la traite dans le protocole de Palerme, il n'y a pratiquement pas de précédent en droit international, non plus que dans la législation nationale.

30. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), en tant que dépositaire, au sein du système des Nations Unies, de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et de ses protocoles, a publié un guide pour leur mise en œuvre. Il explique que la volonté de définir la traite des personnes dans le droit international répond surtout au souci de normaliser les concepts sur la base du consensus. En outre, l'obligation est de criminaliser la traite en tant que combinaison d'éléments constitutifs et non pas les éléments eux-mêmes. La traite, telle que définie dans le protocole, consiste en trois éléments de base: premièrement, l'action (recrutement, etc.); deuxièmement, le moyen (menace, recours à la force ou à d'autres formes de contrainte, etc.); troisièmement, la finalité de l'exploitation. Ainsi, tout agissement combinant toute action ou tout moyen susmentionné(e) pour parvenir à n'importe lequel des buts énumérés susmentionnés doit faire l'objet de mesures pénales en tant que traite. Pris séparément, les éléments tels que l'enlèvement ou l'exploitation de la prostitution ne sont pas obligatoirement requis à cet effet (bien que, dans certains cas, des infractions supplémentaires puissent soutenir les buts du protocole, et les Etats parties sont libres de les adopter ou de les conserver s'ils le souhaitent). Aucun des éléments individuels, par exemple le travail forcé ou les pratiques assimilables à l'esclavage, n'est défini plus en détail dans le protocole lui-même.

31. La commission d'experts a examiné ces questions il y a deux ans dans sa dernière étude d'ensemble sur l'application des conventions sur le travail forcé. Elle a noté qu'une composante essentielle de la définition de la traite est sa finalité, à savoir l'exploitation, qui comprend expressément le travail ou les services forcés, l'esclavage et les pratiques analogues, la servitude et différentes formes d'exploitation sexuelle. La notion d'exploitation du travail comprise dans cette définition permet d'établir le lien entre le protocole de Palerme et la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et de mettre en évidence que la traite des personnes aux fins d'exploitation entre dans la définition du travail forcé ou obligatoire donnée dans la convention. Cette convergence facilite l'application des deux instruments au niveau national.

32. La définition de la traite des personnes dans le protocole de Palerme est complexe. Il n'est donc pas surprenant que, plus de cinq ans après son entrée en vigueur, juristes et législateurs continuent de débattre de certains de ses aspects. Ainsi, on s'est beaucoup

demandé si, pour qu'il y ait la traite, il doit y avoir déplacement des victimes soit à l'échelon national, soit à l'échelon international, parallèlement au processus de recrutement, ou s'il faut considérer uniquement l'exploitation qui a lieu au terme du processus. Une autre question se pose, celle de savoir si la traite à des fins d'exploitation suppose obligatoirement une contrainte.

33. L'étude d'ensemble publiée par le BIT en 2007 fournit quelques indications utiles. L'une d'entre elles porte sur le concept d'offre de travail ou de service de plein gré et sur la manière dont la contrainte ou la coercition peut être imposée. Une contrainte extérieure ou une coercition indirecte entravant la liberté du travailleur de «s'offrir de plein gré» peut résulter non seulement d'une intervention des autorités, mais également de la pratique d'un employeur, par exemple lorsque des travailleurs migrants sont trompés par de fausses promesses, lorsque leurs papiers d'identité sont retenus ou lorsqu'ils sont forcés de rester à la disposition d'un employeur; de telles pratiques constituent une violation claire de la convention n° 29. Néanmoins, ni l'employeur ni l'Etat ne sauraient être tenus responsables de toutes les contraintes extérieures ou formes de coercition indirecte existant dans la pratique.

34. Comme cela est également relevé dans l'étude d'ensemble, le protocole de Palerme a d'importantes implications pour l'interprétation du concept de consentement dans une relation de travail ou de service. Il contient notamment une disposition précisant que le consentement à l'exploitation envisagée d'une victime de la traite est indifférent lorsqu'a été utilisé un moyen de coercition tel que la menace de recours ou le recours à la force ou à d'autres formes de contraintes (enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité), chacun de ces moyens excluant l'offre volontaire ou le consentement de la victime. S'agissant des enfants, les moyens de coercition n'étant requis dans aucun des cas, la question du consentement n'a pas lieu d'être soulevée.

35. Dans son étude d'ensemble, la commission d'experts va plus loin dans le concept d'«abus d'une situation de vulnérabilité» pour étudier les cas dans lesquels une obligation d'effectuer des heures supplémentaires sous la menace d'une peine peut violer la convention n° 29. Il se peut que le travailleur ait, en théorie, la possibilité de refuser de travailler au-delà de la journée normale de travail; cependant, vu sa vulnérabilité, il n'est pas, dans la pratique, en mesure de choisir et se trouve contraint de travailler s'il veut toucher le salaire minimum ou ne pas perdre son emploi.

Travail forcé, esclavage moderne et vulnérabilité à l'exploitation: enjeux conceptuels et stratégiques

36. Un principe fondamental établi par la convention n° 29 est que le recours au travail forcé ou obligatoire est passible de sanctions pénales, et tout Etat Membre ratifiant cet instrument a l'obligation de s'assurer que les sanctions imposées par la loi sont réellement efficaces et strictement appliquées.

37. C'est de loin dans l'économie privée que l'on rencontre le plus souvent le travail forcé, lequel reste largement impuni. L'obligation faite aux Etats qui ratifient le protocole de Palerme de considérer la traite des personnes à des fins d'exploitation sexuelle et d'exploitation par le travail comme une grave infraction pénale a suscité toute une série de mesures législatives et juridiques contre les pratiques abusives visées par les conventions de l'OIT sur le travail forcé. En ce sens, les mesures législatives et judiciaires contre le travail forcé et la traite peuvent servir les mêmes objectifs et se renforcer mutuellement. A cette fin, il importe que les Etats légifèrent contre la traite au sens le plus large, en prêtant soigneusement attention à tous les aspects du travail forcé, en plus de l'exploitation sexuelle, et en prévoyant des dispositions permettant de constater les cas de travail forcé et d'engager des poursuites contre les coupables, comme prévu par les conventions de l'OIT.

38. Le travail forcé consiste essentiellement en une exploitation sur le lieu où est fourni le travail ou le service. Différents facteurs peuvent être identifiés, par exemple les pratiques de recrutement abusives qui nient au travailleur la liberté de choix. Les intermédiaires qui recourent à ces pratiques avec l'intention délibérée de mettre des personnes dans une situation où l'on pourra exiger d'elles un travail forcé peuvent sans aucun doute être considérés comme des complices. Mais toute mesure judiciaire contre le travail forcé prendra normalement comme point de départ les conditions ultimes de travail ou de service, en accordant moins d'attention à la série de facteurs qui ont pu créer ou aggraver la vulnérabilité à l'exploitation.

39. Pour évaluer cette vulnérabilité, il est essentiel de bien comprendre le concept de servitude pour dettes. La servitude pour dettes est l'une des formes de pratiques assimilables à l'esclavage définies dans un instrument de 1956 des Nations Unies, 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 recense ce qui était considéré alors comme des formes modernes d'esclavage. Il appelle l'ensemble des Etats parties à abolir progressivement et aussitôt que

possible les pratiques telles que 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 à leur caractère défini». Cet instrument a été conçu pour décrire les pratiques de servitude pour dettes et les formes de travail serviles qui étaient alors assez répandues dans les pays en développement.

40. Les recherches du BIT n'ont cessé de montrer que la manipulation du crédit et de la dette, soit par l'employeur, soit par le recruteur, reste au cœur du mécanisme dans lequel les travailleurs vulnérables se retrouvent piégés. Les ruraux pauvres comme les peuples indigènes d'Asie et d'Amérique latine peuvent être conduits à l'endettement en acceptant des avances sur salaire ou des prêts relativement faibles de l'employeur ou du recruteur dans les périodes de difficultés. Quant aux candidats à l'immigration, ils peuvent avoir à verser de fortes sommes aux agents chargés d'organiser le voyage et de leur chercher un emploi à l'étranger, sommes qu'ils doivent emprunter auprès de prêteurs ou d'autres sources. L'étude d'ensemble de 2007 inclut dans sa typologie du travail forcé les pratiques de servitude pour dettes, système en vertu duquel un travailleur et sa famille se retrouvent obligés de travailler pour un employeur afin de rembourser des dettes qu'ils ont contractées ou héritées; l'étude souligne que ces pratiques sont encore courantes et touchent de nombreuses personnes. Elle note qu'une action en justice s'impose pour déclarer illégale la servitude pour dettes et prendre des sanctions pénales contre les employeurs qui y recourent. Il peut toutefois s'avérer difficile d'appliquer le concept légal de servitude pour dettes à la situation de travailleurs surendettés, notamment les migrants qui ont contracté des dettes auprès des agents recruteurs et non de l'employeur final dans le pays de destination.

41. L'attention accordée dernièrement au concept d'«exploitation» a suscité de vifs débats sur la manière d'en faire une infraction spécifique, de déterminer la gravité de l'infraction et de la réprimer. L'expérience montre que la frontière peut être très ténue entre l'exploitation sous la contrainte et l'exploitation sans contrainte. Tandis que la définition de l'OIT met l'accent sur le caractère non volontaire de la relation de travail ou de service, le protocole de Palerme et les débats qui ont suivi insistent sur les moyens qui peuvent invalider un consentement initial par différentes formes de tromperies tout au long du processus menant à l'établissement de la relation de travail et

au sein de celle-ci. En même temps, la commission d'experts, dans son étude d'ensemble de 2007, reconnaît l'importance des instruments internationaux sur la traite des personnes, qui sont considérés comme entrant dans le champ d'application des conventions de l'OIT.

42. Seuls les tribunaux nationaux peuvent dire au bout du compte si certains types d'agissements doivent être punis en tant que travail forcé ou en tant que traite par de lourdes peines pénales. Certains Etats ont plutôt abordé la question de la traite sous l'angle de conditions de travail perçues comme intolérables, assimilables à de l'esclavage ou incompatibles avec la dignité humaine. Il est possible de faire valoir que ces situations ne relèvent pas du travail forcé au sens de la convention de l'OIT de 1930.

43. Le présent rapport ne veut pas faire double emploi avec les travaux des organes de contrôle de l'OIT, aussi ne prend-il pas parti sur la question de savoir quand certaines actions sont constitutives du travail forcé. Il admet, tout comme de nombreuses analyses sur le sujet, qu'il existe une continuité entre ce que l'on peut clairement considérer comme du travail forcé et d'autres formes d'abus et d'exploitation de la main-d'œuvre. On peut tout à fait envisager une série de situations possibles avec, à une extrémité, l'esclavage et les pratiques assimilables à l'esclavage et, à l'autre extrémité, les situations d'emploi librement choisi. Entre les deux, on trouve toute une variété de relations de travail dans lesquelles l'élément du libre choix du travailleur s'estompe jusqu'au point où l'on peut se demander s'il existe encore.

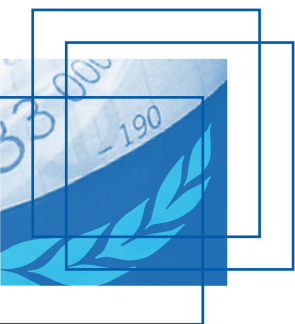
44. A cet égard, il importe de rappeler le principe établi par la convention (n° 122) sur la politique de

l'emploi, 1964, à savoir que chaque Membre doit adopter une politique active de promotion du plein emploi productif et librement choisi. Le concept d'«emploi librement choisi» élargit le champ des préoccupations de l'OIT au-delà du travail forcé pour englober toutes les situations dans lesquelles la pleine liberté de choix d'un travailleur est limitée d'une manière ou d'une autre. Ces situations peuvent aussi résulter d'autres infractions comme le non-respect de la législation sur les salaires ou la durée du travail, ou la rupture du contrat d'emploi, sans qu'il y ait forcément violation grave des droits de l'homme constitutive du travail forcé. Il faut clairement identifier ces situations et y remédier par tous les moyens appropriés, notamment juridiques.

45. Un autre instrument pertinent de l'OIT est la recommandation (n° 198) sur la relation de travail, 2006, laquelle, notant qu'il existe des situations dans lesquelles des arrangements contractuels peuvent avoir pour effet de priver les travailleurs de la protection qui leur est due, propose diverses mesures que les Etats Membres peuvent inscrire dans leurs politiques nationales pour renforcer cette protection dans le cadre de la relation de travail. Le cadre multilatéral sur les migrations constitue, lui aussi, un outil précieux, tout comme les conventions de l'OIT sur les travailleurs migrants¹ et beaucoup d'autres instruments. Bien qu'aucune de ces approches n'offre à elle seule de solutions simple ou immédiate, utilisées conjointement avec les instruments de l'OIT sur le travail forcé, elles donnent des indications utiles sur la manière d'aborder efficacement les questions que soulève aujourd'hui le travail forcé, y compris la traite des personnes.

1. Convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975, et recommandations n° 86 et 151 qui les accompagnent.





Chapitre 2

Travail forcé: capter les tendances

Introduction

46. Pour la troisième fois depuis neuf ans, il s'agit de présenter ici «une image globale et dynamique» du travail forcé dans le monde d'aujourd'hui. Le premier examen en 2001 avait mis l'accent sur des thèmes susceptibles de faire l'objet d'un futur programme d'assistance technique. A cet effet, la typologie suivante des formes modernes du travail forcé avait été dressée: persistance de l'esclavage et des enlèvements; participation obligatoire à des travaux publics; travail forcé dans l'agriculture et dans les zones rurales éloignées, et notamment pratiques de recrutement forcé; travailleurs domestiques en situation de travail forcé; servitude pour dettes, notamment dans la région de l'Asie du Sud; travail forcé imposé par les militaires, plus particulièrement au Myanmar; travail forcé lié à la traite des êtres humains, décrit comme «le revers de la mondialisation»; travail pénitentiaire.

47. Dans le rapport de 2005, l'analyse s'appuie sur des estimations mondiales et régionales du travail forcé, y compris le travail forcé résultant de la traite des êtres humains. Elle dégage trois formes contemporaines de ce fléau, à savoir le travail forcé imposé par l'Etat à des fins économiques, politiques ou autres; le travail forcé dû à la pauvreté et à la discrimination dans les pays en développement; le travail forcé découlant de la migration et de la traite à travers le monde, souvent associé à la mondialisation. Deux grands messages ressortent des données et analyses. Premièrement, l'abolition du travail forcé représente un défi pour pratiquement tous les pays du monde, qu'ils soient industrialisés, en transition ou en développement. Deuxièmement, le travail forcé contemporain qui est, le plus souvent, imposé par des acteurs privés et non directement par l'Etat se rencontre principalement dans le secteur

économique informel des pays en développement. Toutefois, le rapport mettait aussi en garde contre la pénétration constatée du travail forcé dans les chaînes d'approvisionnement des sociétés classiques de l'économie formelle en établissant un lien avec la dérégulation croissante des marchés du travail et la tendance à l'externalisation et à la complexification des formes de sous-traitance.

48. Quels ont été les changements perceptibles au cours de ces quatre dernières années? L'idéal aurait été que nos estimations mondiales et régionales de 2005 encouragent les gouvernements à effectuer leurs propres estimations nationales sur le travail forcé. Or, à l'exception de quelques initiatives pilotes, ça n'a pas été le cas. Toutefois, certaines enquêtes qualitatives permettent de mieux comprendre les principales formes de travail forcé, leurs causes, et comment leur apporter une réponse adéquate. Parfois, la détermination des gouvernements à renforcer l'application de la loi contre le travail forcé, y compris la traite à des fins sexuelles ou autres formes d'exploitation économique, a révélé au grand jour des formes de maltraitance restées jusqu'ici inaperçues.

49. Au moment où un nombre croissant d'agences, d'organisations, de groupes de pression et d'individus expriment leur inquiétude face au travail forcé, les concepts exposés dans le chapitre précédent sont révélateurs des débats en cours sur ce que le travail forcé est ou n'est pas, ce qu'il convient de faire pour le combattre et à qui cela incombe.

50. Le présent chapitre commence par évaluer la base de connaissances sur le travail forcé, y compris l'expérience récemment tirée de la collecte et de l'analyse des données, puis procède à un rapide tour d'horizon des différentes régions du monde, avant d'aborder un certain nombre de questions qui ont fait l'actualité depuis le dernier rapport global.

Améliorer la base de connaissances: collecte et analyse de données

51. Les estimations mondiales et régionales du BIT relatives au travail forcé, y compris celui résultant de la traite des êtres humains, sont amplement utilisées car elles permettent d'en recenser les principales formes à travers le monde, de les ventiler par âge et par sexe, et de montrer qu'il s'agit d'un problème véritablement mondial. Toutefois, il reste difficile d'en appréhender toutes les dimensions quantitatives. Les rares estimations nationales disponibles sont généralement induites d'informations secondaires.

52. Les estimations nationales peuvent-elles être considérées comme fiables? Comment collecter les données, sur la base de quels critères? En décembre 2006, le BIT a organisé une consultation technique sur les moyens d'améliorer données et indicateurs sur le travail forcé et la traite, d'encourager une meilleure application de la loi et de suivre l'impact des mesures nationales et internationales. Les participants ont examiné: *a)* un ensemble de critères permettant de repérer les situations de travail forcé, y compris celles découlant de la traite; *b)* les systèmes de collecte et d'analyse des données nationales relatives aux victimes et aux promoteurs du travail forcé; *c)* la méthodologie des estimations nationales, du suivi et de l'évaluation des mesures et des tendances; *d)* l'idée d'établir une banque de données mondiale rassemblant les cas signalés de travail forcé et de traite d'êtres humains; *e)* la possibilité d'élaborer des méthodes d'évaluation des progrès réalisés à l'échelon mondial et régional pour repérer les cas de travail forcé et de traite d'êtres humains.

53. Depuis lors, des voix toujours plus nombreuses se sont élevées pour solliciter des données fiables et comparables. Dans certaines régions, et peut-être plus particulièrement en Europe, des initiatives ont été prises pour élaborer des normes et des approches communes. Toutefois, même si les données relatives aux poursuites pénales sont parfois disponibles, rares sont les pays qui s'emploient à estimer de manière rigoureuse le nombre de travailleurs forcés. Ces dernières années, la traite à des fins d'exploitation sexuelle ou d'exploitation de la main-d'œuvre constitue l'infraction qui retient le plus l'attention. Un travail de pionnier a été réalisé, notamment par le Rapporteur national néerlandais sur la traite des êtres humains et

par le Centre de coordination pour la traite des êtres humains (COMENSHA), à la fois pour recenser annuellement les victimes de la traite, déclarées ou non, et trouver des méthodes propres à améliorer la qualité des renseignements collectés¹. Ces efforts ont permis de capter un certain nombre de tendances importantes, notamment de déceler une progression annuelle du nombre des victimes possibles de la traite, qui de 424 en 2005 est passé à 579 en 2006, et à 716 signalements en 2007.

54. Néanmoins, le Rapporteur néerlandais a aussi insisté sur la difficulté d'obtenir des chiffres fiables, en questionnant la possibilité même de parvenir à une évaluation scientifique de la taille des populations de victimes de la traite. Une étude détaillée publiée en 2006 par l'Accountability Office du gouvernement des Etats-Unis d'Amérique mettait de même en doute l'exactitude des estimations américaines sur la traite mondiale en dénonçant les insuffisances au niveau de la méthode et des données, et les incohérences au niveau des chiffres².

55. Quant aux estimations quantitatives, elles se heurtent à deux difficultés principales. La première est de collecter et d'accorder entre elles les données provenant des sources et des bases de données existantes tout en veillant dans la mesure du possible à ce qu'elles soient comparables. Ces sources sont variées: casiers judiciaires, registre des infractions et délits, rapports de l'inspection du travail, décisions de justice. La deuxième difficulté consiste à estimer le nombre *probable* des personnes astreintes au travail forcé ou victimes de la traite, sachant que beaucoup d'entre elles ne sont pas détectées, y compris lorsque des poursuites sont engagées, et qu'en conséquence les archives et les banques de données officielles ne brossent qu'une partie de la réalité.

56. Les estimations mondiales et régionales du BIT en 2005 résultent d'une extrapolation faite à partir de plus de 5 000 affaires de travail forcé signalées à travers le monde (chacune d'entre elles ayant été soigneusement validée). Si l'exercice a mis en lumière toute la gravité du problème et relancé ou intensifié les efforts pour le combattre, l'étape suivante a consisté à renforcer les capacités nationales en matière d'estimations.

57. Aux pays qui ont tenté de se livrer à des estimations sur une aussi large échelle, comme les Etats-Unis dans le cas de la traite, les détracteurs ont été

1. Voir le cinquième rapport du Rapporteur néerlandais sur la traite des êtres humains (*Fifth Report of the Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings*), Bureau NRM, La Haye, 2007; le sixième rapport du Rapporteur néerlandais (*Sixth Report of the Dutch National Rapporteur: Supplementary Figures*), NRM, La Haye, 2008.

2. *Human trafficking: Better data, strategy and reporting needed to enhance US antitrafficking efforts abroad*, Accountability Office, gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, GAO-06-825, Washington, DC, juillet 2006.

Encadré 2.1
La méthode Delphi: forger le consensus entre experts
sur les indicateurs de la traite des êtres humains

En reprenant la définition du trafic d'êtres humains donnée dans les protocoles relatifs à la Convention de Palerme, les experts ont été invités, dans un premier temps, à livrer une liste des éléments typiques de tromperie, d'exploitation et de vulnérabilité qui, selon eux, seraient récurrents dans les affaires de traite en Europe. Au cours d'une deuxième ronde de consultations, ils ont été invités à ordonner tous les indicateurs proposés par ordre décroissant de pertinence. En tout, ce sont 68 experts – 39 femmes et 29 hommes – originaires de 23 pays européens qui ont participé à l'étude. À l'issue de cet exercice, ils se sont mis d'accord sur une liste de 67 indicateurs, chacun réparti suivant les six grandes caractéristiques observées dans la traite des êtres humains, à savoir:

- | | |
|---|------------------|
| • Recrutement par la tromperie | dix indicateurs |
| • Recrutement par l'usage de la contrainte | dix indicateurs |
| • Recrutement par abus d'une situation de vulnérabilité | 16 indicateurs |
| • Exploitation dans le travail | neuf indicateurs |
| • Formes de coercition à destination | 15 indicateurs |
| • Abus d'une situation de vulnérabilité à destination | sept indicateurs |

Les indicateurs couvrent l'ensemble des formes graves d'abus généralement associés à la traite des êtres humains (à savoir l'enlèvement, la violence et la détention physique), sans toutefois s'arrêter à ces seules formes. La combinaison de ces indicateurs peut fournir des indications utiles à la compréhension de la variété et de la complexité des formes de la traite moderne. Par exemple, à en juger par la liste complète des indicateurs, il semblerait que les personnes victimes de la traite ne le deviennent pas sous l'effet de violences physiques importantes, mais parce qu'elles ont été trompées par le recruteur sur le salaire qui leur serait versé (indicateur 1); sur leur situation juridique dans le pays de destination (indicateur 2); ou encore sur le type de travail ou de service qui leur serait demandé (indicateur 3). Une fois arrivée sur le lieu de destination, la victime se voit confisquer son passeport (indicateur 4); ses gages sont retenus par l'employeur (indicateur 5); elle est menacée d'être dénoncée aux autorités (indicateur 6).

Comme certains indicateurs sont jugés plus forts que d'autres, les 67 indicateurs ont été classés selon qu'ils sont considérés comme forts, moyens ou faibles. Si un petit nombre d'indicateurs forts suffit à laisser penser qu'on se trouve probablement devant un cas de traite d'êtres humains, la même conclusion sera tirée au vu d'une accumulation d'un nombre important d'indicateurs faibles. Ces indicateurs pourraient aisément être reproduits dans leur intégralité sous forme de guide d'évaluation à l'usage de toute organisation d'aide aux victimes potentielles de la traite, ou de questionnaire à l'usage des enquêteurs et des chercheurs. L'approche Delphi, parce qu'elle améliore la compréhension des ressorts complexes de la traite des êtres humains, est censée permettre de mieux juger de l'étendue du problème et, surtout, d'aider les États membres à repérer une plus grande proportion de victimes.

prompts à opposer les différences qui existent entre les estimations théoriques et le nombre des affaires recensées. On a ainsi fait valoir que le problème de la traite des êtres humains aux États-Unis a pu être fortement exagéré compte tenu de la disproportion entre les 1 362 victimes de la traite effectivement recensées depuis l'année 2000 et les estimations officielles du gouvernement multipliant ce chiffre par dix³. Il en va de même pour le Canada: alors que, selon les estimations de la Gendarmerie royale du Canada, chaque année 800 femmes au moins seraient introduites

dans le pays par les trafiquants, selon une étude récente seules 31 affaires de traite ont été signalées aux services d'immigration au cours des deux années qui ont suivi mai 2006, date des premières données collectées sur l'exploitation des étrangers aux fins d'exploitation sexuelle et de travail forcé⁴.

58. En Europe, plusieurs initiatives visent aujourd'hui à élaborer des directives favorisant la collecte de données sur la traite et la comparabilité des indicateurs. On mentionnera, notamment, une conférence sur les approches européennes en matière

3. *Washington Post*, 23 sept. 2007.

4. University of British Columbia Public Affairs: *UBC legal expert releases Canada's first statistics on foreign human trafficking victims*, 28 oct. 2008.

Encadré 2.2
Mesurer le travail forcé:
la nécessité de disposer d'échantillons représentatifs

Vu la nature du travail forcé, il convient de choisir avec le plus grand soin les techniques d'échantillonnage. Les techniques simples qui consistent à choisir de manière aléatoire des ménages dans une région particulière ne livreront pas les résultats voulus quand les travailleurs forcés sont dissimulés ou concentrés. Dans pareils cas, l'échantillonnage aléatoire simple risque de n'englober aucune des personnes visées, et de conduire à la conclusion erronée selon laquelle il n'y a ni travail forcé ni traite. Or, pour que les résultats des enquêtes par échantillonnage puissent s'appliquer à une population élargie, deux conditions doivent être réunies. Premièrement, chacun des membres de la population doit avoir une probabilité de sélection différente de zéro. Deuxièmement, la taille de l'échantillon doit permettre d'assurer dans les estimations finales des marges d'erreur raisonnablement faibles. Dans la pratique, cependant, les personnes en situation de travail forcé ne sont pas toujours dissimulées ni difficiles à repérer. En Asie du Sud, les travailleurs réduits en esclavage pour dettes travaillent dans les champs ou dans les entreprises du secteur informel au vu de tous, tout comme les populations autochtones d'Amérique latine qui sont particulièrement exposées au travail forcé. Les travailleurs migrants dans les pays de destination passent souvent leur temps libre dans des clubs bien précis. Dans de tels cas, il est parfaitement possible de recourir aux techniques d'échantillonnage simple. Les migrants peuvent aussi être interrogés sur leur expérience à l'étranger une fois de retour dans leur pays.

de collecte des données sur la traite des êtres humains organisée en septembre 2008 sous les auspices de l'Organisation internationale pour les migrations et du gouvernement de l'Autriche. Les participants ont mis en évidence la nécessité de parvenir à un consensus sur les diverses formes de traite, y compris la traite des enfants, la traite à des fins d'exploitation de la main-d'œuvre et autres formes.

59. L'OIT, à ce propos, apporte sa contribution particulière dans le cadre d'une coopération avec l'Union européenne. Elle tente de promouvoir un accord sur une définition de la traite des êtres humains qui recourrait à des indicateurs saisissant l'ensemble des éléments, souvent subtils, relevant de la tromperie, de la coercition et de l'exploitation. A cet effet, l'OIT et l'UE ont lancé conjointement une étude interrogeant par voie électronique des experts de tous les Etats membres de l'UE, des organismes publics et des services d'inspection du travail, des organisations d'employeurs et des organisations de travailleurs, des services de police nationaux, du monde universitaire et de groupes de la société civile. L'étude s'appuie sur la méthode Delphi, une méthode mise au point dans les années cinquante pour faciliter le consensus au sein des groupes d'experts, largement employée en sciences médicales, politiques et sociales.

60. A partir de cette approche, un petit nombre de pays ont commencé, avec l'aide du BIT, à tenter de

chiffrer les conséquences vraisemblables du travail forcé et de la traite en se servant de méthodes innovantes. Ce faisant, ils se heurtent à deux grands obstacles; à savoir obtenir un échantillon représentatif permettant d'extrapoler au niveau national et s'assurer de l'exactitude et de la pertinence de l'information obtenue auprès des personnes de l'échantillon.

61. L'autre difficulté consiste à recueillir des informations fiables: les individus interrogés peuvent hésiter à reconnaître qu'ils ont été contraints au travail forcé ou à la prostitution, voire à donner des détails sur leur situation réelle, par peur des représailles. Il faut éviter à tout prix que les enquêtes statistiques ne causent des désagréments aux personnes interrogées de la part des services de police ou des organes chargés de l'application de la loi, et il convient donc de veiller à sélectionner des personnes ne se trouvant plus en situation de travail forcé ou de traite, par exemple des migrants rentrés dans leur pays d'origine. Aux questions directes, on préférera les questions indirectes susceptibles d'indiquer l'existence d'une situation de travail forcé et de traite. Une compilation bibliographique fouillée a été établie pour concevoir une méthode d'évaluation nationale du travail forcé permettant de recenser les méthodes statistiques utilisées pour évaluer les phénomènes cachés, par exemple le nombre de toxicomanes. Le BIT a élaboré un guide méthodologique sur le sujet au début de 2009⁵.

5. BIT: *Estimating forced labour: A manual on survey methods*, SAP-FL, fév. 2009 (à paraître).

Etude pilote en République de Moldova

62. Une étude nationale conduite en République de Moldova a évalué dans quelle mesure les travailleurs migrants sont victimes de la traite aux fins de travail forcé dans les pays de destination. Le Bureau national de statistique a rajouté un module sur la migration de la main-d'œuvre à son enquête sur la population active en 2008, qui a porté sur un échantillon comprenant plus de 12 000 ménages et interrogé 846 migrants. Plus de 2 500 ménages supplémentaires ont été interrogés parce qu'ils avaient signalé qu'un membre au moins de leur famille travaillait à l'étranger en 2007. Au total, l'enquête a porté sur 3 631 travailleurs migrants actuellement à l'étranger et 2 084 migrants revenus au pays. Les résultats ont permis une évaluation solide de la proportion des travailleurs migrants victimes de grave coercition ou d'une forme ou d'une autre d'exploitation. D'après l'étude, 328 300 migrants au total travailleraient ou auraient cherché à travailler à l'étranger pendant l'année jusqu'en avril 2008. Sur ce total, 75 000 étaient rentrés pendant la même période, certains d'entre eux seulement à titre temporaire. Dans l'hypothèse que les réponses données par ces migrants de retour sont représentatives de tous les migrants, on estime que, durant la période considérée, 60 pour cent des migrants moldaves (196 900) ont travaillé avec succès (c'est-à-dire sans être trompés, soumis à coercition ni exploités), 24,2 pour cent (79 600) ont été exploités et 8 pour cent (26 300) ont été à la fois trompés et exploités. Les 7,8 pour cent restants (25 500) ont été victimes de la traite aux fins de travail forcé. Parmi les principaux moyens de coercition employés figurent la retenue du salaire, l'obligation d'accomplir des tâches contre sa volonté, les menaces de recours à la violence ou de dénonciation aux autorités et la confiscation de documents de voyage ou pièces d'identité personnelles.

Perspectives régionales*Afrique*

63. Le travail forcé en Afrique a peut-être moins retenu l'attention que dans d'autres régions. L'exploitation y revêt des formes parfois graves et peut

impliquer des sociétés d'investissement étrangères jusque dans les zones de conflit. Tel fut le cas, en août 2008, de la société Afrimex, qui a son siège au Royaume-Uni, condamnée par le gouvernement du Royaume-Uni pour ses activités dans une région en guerre en République démocratique du Congo et pour sa diligence insuffisante à éviter que les minerais utilisés dans sa chaîne d'approvisionnement proviennent de mines recourant au travail forcé et au travail des enfants⁶. La situation dramatique des enfants soldats dans ces régions déchirées par les conflits continue de retenir l'attention.

64. La question des pratiques esclavagistes reste un sujet de dissension dans certains pays d'Afrique occidentale. Au Niger, les organisations de la société civile continuent de dénoncer la généralisation de l'esclavage, alors que le gouvernement soutient que, même si le phénomène de l'esclavage n'est toujours pas totalement éradiqué, il lui est prêté une ampleur exagérée. En 2006, dans le droit fil des recommandations de l'OIT, le ministre du Travail a mis sur pied une commission nationale chargée de lutter contre les vestiges du travail forcé et la discrimination, ainsi que d'élaborer et mettre en œuvre un plan d'action. Une étude à petite échelle conduite par le BIT sur le terrain a conclu qu'il n'existait pas de preuves d'un esclavage manifeste, mais seulement des indications d'une forte stratification sociale débouchant sur des relations de dépendance continue entre les descendants d'esclaves et leurs anciens maîtres⁷. En 2008, les investigations de la Commission nationale sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales n'ont rien pu conclure quant à la manière dont est perçue l'étendue du travail forcé et du travail des enfants dans le pays. Dans une décision récente rendue dans l'affaire d'une femme affranchie par son maître après neuf ans d'esclavage, la Cour de justice de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a reconnu le Niger coupable de contrevenir à sa législation nationale et à ses obligations internationales qui lui imposent de protéger ses citoyens contre l'esclavage⁸.

65. En Mauritanie, une mission d'investigation a relevé un certain nombre de mesures positives qui illustrent la détermination du gouvernement de lutter contre les vestiges de l'esclavage, un sujet qui n'est plus considéré comme tabou. L'Assemblée nationale a adopté peu de temps après une nouvelle loi

6. Déclaration finale du point de contact national du Royaume-Uni pour les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, Afrimex (UK) Ltd., 28 août 2008. Cette prise de position intervient en réponse à une plainte déposée en 2007 par Global Witness, une organisation de la société civile dont le siège se trouve au Royaume-Uni qui étudie les liens entre l'exploitation des ressources naturelles, les conflits armés et la corruption.

7. PACTRAD: étude diagnostique 2006.

8. CEDEAO: Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/06/08 du 27 octobre 2008.

Encadré 2.3 Travail forcé, traite et exploitation de la main-d'œuvre en Zambie

Au début de 2006, le ministère zambien du Travail et de la Protection sociale (MLSS) a sollicité l'aide du BIT en vue de déterminer s'il est fait recours au travail forcé en Zambie. Le ministère s'inquiétait notamment des activités de certains «intermédiaires» opérant dans le secteur minier, accusés d'exploiter les personnes à la recherche d'un emploi en exigeant d'elles des honoraires qui représentaient une portion importante de leur salaire.

L'étude aborde les questions suivantes: les agences de recrutement et leurs pratiques; l'exploitation de la main-d'œuvre telle qu'elle ressort des plaintes déposées auprès des services du ministère du Travail et de la Protection sociale et de la Commission des droits de l'homme; le travail forcé, la traite et la migration (enquête sur le terrain). L'analyse des plaintes a révélé que les 1 542 affaires enregistrées émanent pratiquement toutes de ressortissants zambiens; 21 secteurs sont concernés dont l'agriculture, la construction, l'hôtellerie, le tourisme, la sécurité et les transports. Parmi les principaux griefs figurent le non-paiement des salaires et des indemnités de fin de contrat, les menaces de licenciement ou le licenciement, la tromperie sur la nature du travail, la confiscation de documents personnels, les salaires excessivement bas, le transport jusqu'à un chantier éloigné sans rapatriement prévu et des conditions de service calamiteuses. Certains travailleurs n'avaient pas perçu leur salaire pendant plusieurs mois, voire plusieurs années. Les travailleurs s'avèrent particulièrement vulnérables en raison de la nature informelle du travail ou du recours à des intermédiaires dans trois secteurs: l'exploitation minière, les services domestiques et l'agriculture. Ils sont notamment exposés au risque de ne pas être payés. Si le non-paiement du salaire n'est pas forcément constitutif du travail forcé, il est par contre révélateur de l'existence de pratiques d'exploitation pouvant en relever.

En résumé, l'étude a réuni des preuves attestant de l'existence en Zambie du travail forcé et de la traite. En réponse, le gouvernement a élaboré une stratégie de lutte contre la traite et de nouvelles lois, et institué un comité interinstitutions sur la traite des êtres humains. Dans les services de police zambiens, l'unité d'aide aux victimes a bénéficié d'une formation à l'investigation des affaires de traite et, de leur côté, les services sociaux de l'Etat fournissent conseils, hébergement et protection aux victimes. Le ministère examine les dispositions juridiques et institutionnelles propres à réglementer l'activité des agences de placement privées.

portant incrimination et répression des pratiques esclavagistes⁹.

66. Au Ghana, une étude¹⁰ conduite dans plusieurs districts du nord a porté principalement sur les migrations saisonnières et à plus long terme entreprises pour lutter contre la pauvreté dans les zones de monoculture. Il y est constaté que les personnes qui migrent dans le sud du Ghana pour y trouver un emploi saisonnier sont exposées au travail forcé, notamment les jeunes gens et les jeunes femmes qui travaillent dans des conditions indignes. De nombreuses affaires d'employeurs refusant de payer les travailleurs migrants ont été signalées, ou encore d'intermédiaires et d'agents leur extorquant une partie de leurs salaires.

67. Un autre sujet de préoccupation est le travail forcé imposé aux populations des forêts, tels les Pygmées, dans plusieurs pays d'Afrique centrale. Une série d'études sont en cours dans le cadre d'un projet visant à promouvoir la politique de l'OIT sur

les populations autochtones et tribales. Les recherches menées notamment au Congo, au Gabon et au Cameroun concluent de manière identique que les Pygmées et leur famille se retrouvent de fait sous le contrôle de personnes non autochtones, lesquelles sont en position de fixer le montant de la rétribution, s'il y en a une, qui leur sera versée¹¹.

68. Plusieurs pays africains ont adopté des nouvelles lois pour lutter contre la traite, notamment le Mozambique en avril 2008, et plus tardivement la République-Unie de Tanzanie et la Zambie la même année. Ces instruments juridiques complets constituent une excellente base permettant de redoubler d'efforts dans la lutte contre la traite. Les réunions médiatisées se sont aussi multipliées dans la région afin d'attirer davantage l'attention sur le problème inquiétant que constituent le travail forcé et la traite. Par exemple, en Afrique du Sud, à l'occasion du lancement de la «semaine de la traite des êtres humains»

9. Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR): Observation individuelle concernant la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, Mauritanie (ratification: 1961), publiée en 2008.

10. PATWA: *Report of Baseline Study on Human Trafficking and Forced Labour in Northern Ghana*, BIT, 2005, non publié.

11. Série d'études réalisées sous la conduite du D^r Albert K. Barume dans le cadre du projet de l'OIT pour la promotion de la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, 2009 (à paraître).

en septembre 2007, tout le monde a souscrit à l'idée qu'une coopération entre l'OIM, l'OIT, l'ONUDC et l'UNICEF permettrait de mieux soutenir l'ensemble de la région sud-africaine, et de multiplier les accords de travail transfrontières entre les différents pays. En juin 2008, une conférence régionale sur la lutte contre la traite a été organisée dans la capitale ougandaise, Kampala; elle a réuni des chefs de police, des agents de l'immigration et des travailleurs humanitaires de 11 pays d'Afrique de l'Est.

69. L'atelier régional africain sur le travail forcé et la traite, organisé en juillet 2008 par la Confédération syndicale internationale à Nairobi, a été l'occasion de mettre en avant un certain nombre d'enjeux. Il a considéré que le travail forcé est un véritable problème qui, de manière générale, va en empirant; les femmes constituent à cet égard le groupe social le plus vulnérable; il existe une législation contre le travail forcé mais elle est insuffisamment appliquée. L'atelier a jugé que la traite est de même largement répandue à l'intérieur des pays en Afrique, et qu'elle est aussi grave que dans sa dimension internationale. L'Amérique du Nord, l'Europe et le Moyen-Orient sont les principales destinations des migrants victimes de la traite à partir de l'Afrique. En dépit de cette prise de conscience générale, il existe peu d'études systématiques sur les structures du travail forcé et sur ses causes dans les pays africains, pris séparément. Le BIT a entrepris une étude de ce type en Zambie¹², à la demande du ministère du Travail et de la Protection sociale, étude qui a été publiée en 2008.

70. En 2007, l'Institut kényen d'analyse politique et de recherche (IPAR) a mené pour le compte du Centre américain de solidarité internationale entre les travailleurs, basé aux Etats-Unis, Solidarity Centre, une étude sur l'expérience de la traite aux fins de l'exploitation de la main-d'œuvre au Kenya¹³. Il en ressort que le Kenya est un pays d'origine, de transit et de destination pour la traite de femmes, d'hommes et d'enfants en vue du travail forcé et de l'exploitation sexuelle à des fins commerciales. A l'échelle nationale, la traite concerne surtout les enfants et les jeunes femmes de milieu rural qui sont envoyés en ville pour y être exploités en tant que domestiques et pour la prostitution. L'étude atteste aussi de ressortissants kényens en Afrique de l'Est, de flux transfrontières, hommes et femmes, forcés de travailler comme domestiques ou de se prostituer, souvent après avoir été

trompés par les promesses des agences de placement. Elle montre le rôle important joué par le mouvement syndical kényen dans la lutte contre la traite.

Asie

71. En Asie, trois phénomènes restent particulièrement préoccupants. L'un est la persistance, notamment en Asie du Sud, des systèmes de travail en servitude, en dépit de l'existence, depuis longtemps, de lois qui interdisent et répriment ces pratiques et qui sont assorties de mécanismes visant à repérer, affranchir et réinsérer les travailleurs asservis. Le deuxième est l'ampleur de la traite des enfants et des adultes à des fins d'exploitation sexuelle et d'exploitation du travail. Le troisième est la persistance du travail forcé imposé directement par l'Etat et autres institutions officielles, notamment au Myanmar.

72. Les vastes déplacements migratoires des pays plus pauvres vers les pays plus riches à l'intérieur de l'Asie sont caractéristiques de la région, de même que les flux de pays asiatiques vers le Moyen-Orient, l'Europe et les Amériques. A l'intérieur des pays asiatiques les plus vastes, comme la Chine et l'Inde, des déplacements migratoires identiques interviennent à grande échelle des provinces déshéritées vers celles connaissant une forte croissance industrielle et qui sont très demandeuses de main-d'œuvre temporaire, avec dans certains cas sédentarisation de la main-d'œuvre déplacée.

73. Les recherches récentes éclairent mieux les systèmes de travail en servitude pour dettes dans une série de secteurs économiques, notamment les secteurs soumis à une concurrence vive comme les ateliers de tissage à la main et les rizeries, et des secteurs en pleine expansion (briqueteries, exploitations de carrières). Certaines études se sont concentrées sur des secteurs bien précis, comme les briqueteries de Tamil Nadu, en Inde¹⁴. Ces briqueteries emploient une main-d'œuvre en grande partie migrante et se caractérisent par un système de recrutement et de gestion dans lequel les agents de placement vont chercher les travailleurs chez eux, afin de leur verser sur place, pendant la saison des pluies, des avances sur salaire conséquentes équivalant souvent à plusieurs mois (entre trois et sept mois) de revenus pour toute une famille. Le travail est harassant, la journée

12. C. Fox: *Investigating forced labour and trafficking. Do they exist in Zambia*, gouvernement de la Zambie et BIT/SAP-FL, Lusaka, sept. 2008.

13. Solidarity Centre: *Trafficking in persons from a labor perspective: The Kenyan experience*, Washington, DC, oct. 2007.

14. I. Guérin: «Corridors of migration and chains of dependence: Brick kiln moulders in Tamil Nadu», dans *India's unfree workforce. Of bondage old and new*, par J. Breman, I. Guérin et A. Prakash (directeur de publication), OUP, New Delhi (à paraître en 2009).

de travail extrêmement longue et, en règle générale, le travailleur travaille six jours sur sept. A la fin de la saison, les travailleurs sont rémunérés à la pièce. Si l'intégralité de l'avance n'a pu être remboursée, ce qui est souvent le cas, le travailleur est obligé de retourner travailler dans la même briqueterie la saison suivante. De leur côté, les agents de placement touchent du propriétaire de la briqueterie une commission sur chaque tranche de mille briques produites.

74. La syndicalisation des travailleurs dans les briqueteries a, dans certains cas, conduit à des améliorations. Dans un des cas étudiés, les travailleurs adhéraient au Bharatiya Mazdoor Sangh (BMS), le syndicat des travailleurs des briqueteries du Punjab; dans les briqueteries où le syndicat était actif, les salaires versés aux travailleurs étaient supérieurs de 25 pour cent aux salaires officiels, et les travailleurs avaient également obtenu d'autres droits, par exemple une caisse des pensions et des prestations de santé¹⁵. D'autres travaux soulignent le rôle ambivalent des agents de placement, qui assurent la médiation entre les employeurs et les travailleurs¹⁶. Ces agents sont habituellement issus des mêmes communautés que les travailleurs qu'ils embauchent, et liés à ces derniers par d'étroits liens sociaux. Du fait que leur commission est parfois calculée au taux à la pièce, ils gagnent à toute augmentation. Il est cependant arrivé que des propriétaires de briqueteries, se rendant compte que les agents de placement soutenaient les revendications salariales des travailleurs, recourent à des agents originaires d'autres régions¹⁷.

75. Reconnaissant que le versement d'avances est un système enraciné dans les mœurs et qu'il est urgent de s'y attaquer, le gouvernement de l'Inde, les autorités de l'Etat de Tamil Nadu et les organisations d'employeurs et de travailleurs ont récemment entrepris de collaborer avec le BIT. Entre autres objectifs, cette collaboration vise à améliorer la transparence du système des avances, et à instituer un certain nombre de règles élémentaires et de mesures dans l'intérêt de toutes les parties.

76. Au Népal, c'est une forme particulière du travail en servitude, dite *Kamaiya*, qui récemment encore attirait sur elle l'attention. Ce système prévaut dans le secteur agricole de la région occidentale de Terai. La législation prévoit la réinsertion des travailleurs victimes du *Kamaiya* et de systèmes analogues dans l'agriculture ainsi que l'annulation des dettes; son champ d'action s'étend à d'autres formes du travail en servitude, formes rarement étudiées et peu documentées.

L'une d'entre elles est l'*Haliya*, qui concernerait 20 000 personnes dans les régions plus éloignées de l'ouest du Népal. Les victimes sont endettées vis-à-vis de l'employeur propriétaire et ne perçoivent qu'une faible rémunération, voire aucune, en contrepartie de leur travail, agricole et domestique. On estime que la servitude pour dettes se retrouve également dans les activités domestiques, les briqueteries, les ateliers de broderie, les salons de thé et les petits restaurants. Il existe, en outre, des preuves attestant de la traite de femmes et d'enfants déplacés en zone urbaine et dans d'autres pays en vue d'une exploitation sexuelle à des fins commerciales. Il s'agit là de formes de servitude moins bien comprises, même si le gouvernement désormais s'en préoccupe davantage. La politique du travail et de l'emploi adoptée en 2005 fixe notamment comme objectif l'élimination de la servitude pour dettes; en septembre 2008, le gouvernement a annoncé l'abolition du système de l'*Haliya*, affirmant ainsi sa détermination à user d'un arsenal complet de mesures pour lutter contre toutes les formes de servitude.

77. La nature complexe de la servitude pour dettes en Asie incitera à conseiller une approche par région ciblant des secteurs précis. Telle est l'approche du gouvernement de la province du Punjab, au Pakistan, qui envisage de conduire, avec le soutien du BIT, un programme intégré de lutte contre la servitude pour dettes dans les briqueteries.

78. En Chine, à l'heure de la transition économique accélérée, les recherches conduites dans le cadre des projets du BIT se sont concentrées sur trois formes principales de travail forcé et sur la façon d'interpréter et d'appliquer le concept dans le contexte chinois. Il y a tout d'abord le travail forcé imposé par le maintien en détention, les sévices physiques, les menaces et autres formes de coercition. Il s'agit là de situations extrêmes, faciles à reconnaître mais difficiles à détecter, qu'on trouve principalement dans les lieux de travail situés dans des zones rurales isolées échappant à toute forme d'inspection. Un exemple de travail forcé bien documenté est celui révélé dans les briqueteries de la province de Shanxi en 2007. Des inculpations identiques pour motif de travail forcé ont été prononcées dans d'autres provinces, par exemple dans les briqueteries et les carrières de production de matériaux de construction.

79. Il y a ensuite les cas de travail effectué sous la contrainte dans des conditions dangereuses, en particulier dans l'industrie minière. Des propriétaires de mines ont pu retenir les salaires des travailleurs ou

15. A. Prakash: «How (un)free are the workers in the labour market? A case study of brick kilns», dans Breman et coll., *op. cit.*

16. D. Picherit: «Workers trust us! Middlemen and the rise of the lower castes in Andhra Pradesh», dans Breman et coll., *op. cit.*

17. A. Prakash dans Breman et coll., *op. cit.*, p. 214.

les menacer de sanctions ou de licenciement s'ils ne poursuivaient pas le travail en dépit de dangers ou de risques avérés. Un drame exemplaire à cet égard est celui survenu au cours des inondations qui ont provoqué la mort de 56 mineurs en 2006 dans la mine de Zuoyun, dans la province de Shanxi. Les ouvriers avaient été menacés de sanctions s'ils refusaient de descendre dans la mine. Consécutivement à cette catastrophe, le Code pénal a été modifié en 2006 et prévoit désormais des sanctions pénales pour quiconque force autrui à entreprendre des opérations risquées. Il y a enfin des cas ou situations dans lesquels les heures supplémentaires obligatoires relèvent du travail forcé. Des horaires de travail excessifs ayant été signalés dans des entreprises à forte intensité de main-d'œuvre situées dans les zones côtières du sud-est, une loi sur le contrat de travail a été adoptée en 2007 pour traiter la question des heures supplémentaires forcées. De façon plus générale, diverses mesures ont été prises pour améliorer la situation sociale des ruraux migrants, notamment la réforme du système *Hukou* pour l'enregistrement des ménages et la syndicalisation des travailleurs migrants.

80. Ont aussi été examinées les questions liées aux déductions ou retenues illégales de salaires par les employeurs et les agents de placement, qui soulignent la nécessité d'améliorer le contrôle exercé sur les agences de recrutement. Selon une étude conduite en 2006 dans les provinces de Zhejiang, Henan, Sichuan et Xinjiang¹⁸, approximativement un tiers des travailleurs employés dans des entreprises privées percevaient leurs salaires en retard. Et ces retards étaient considérés, pour un tiers d'entre eux, comme délibérément destinés à empêcher les travailleurs de quitter l'entreprise. Les recherches menées par le BIT révèlent que les migrants de milieu rural qui subissent une exploitation ont d'abord été victimes d'un recrutement abusif ou par tromperie. La révélation de ces problèmes à l'heure de l'émergence de l'économie privée en Chine a incité ce pays à lancer des réformes juridiques et politiques pour lutter contre diverses formes d'exploitation et de travail forcé, et à promouvoir notamment l'application de la loi sur le contrat de travail et la mise en place de mécanismes de garantie des salaires au niveau local.

81. Le Myanmar demeure un cas particulier. En vertu du protocole d'entente complémentaire conclu

entre le gouvernement du Myanmar et l'OIT au début de l'année 2007, le chargé de liaison de l'OIT s'est vu investi des moyens d'examiner les plaintes pour travail forcé de manière objective et confidentielle, de déterminer après évaluation préliminaire de la plainte s'il peut s'agir d'une situation de travail forcé, de communiquer les cas au gouvernement pour qu'il diligente une enquête, et d'informer le Conseil d'administration du BIT du nombre et du type de plaintes reçues et des suites données¹⁹. Au mois de novembre 2008, 120 plaintes avaient été reçues, dont 70 considérées comme relevant de la définition du travail forcé. Parmi ces dernières, 21 étaient le fait d'autorités civiles, 10 d'autorités militaires et 39 concernaient l'enrôlement de mineurs dans les rangs de l'armée. L'objectif convenu est l'élimination du recours au travail forcé sous toutes ses formes. Le mécanisme des plaintes est un des moyens d'y parvenir; à cette fin, il est conçu pour soutenir l'application de la législation nationale, donner aux victimes un accès à la justice, y compris pour le rétablissement dans leurs droits, sanctionner les coupables comme il se doit et sensibiliser aux droits et obligations des parties en vue de faire évoluer les comportements.

82. La Confédération syndicale internationale a fourni des informations circonstanciées sur les principales formes de travail forcé au Myanmar. En 2007, celles-ci se présentaient comme suit: opérations de portage pour des groupes militaires ou paramilitaires; construction ou remise en état de camps et autres installations militaires; autres fonctions de soutien logistique à l'armée – guides, messagers, cuisiniers, nettoyeurs; participation à différents projets d'infrastructure; travaux de nettoyage et d'embellissement des zones rurales ou urbaines²⁰.

83. Les études ont jeté un nouvel éclairage sur le travail forcé tel qu'il se pratique dans différentes zones de production en Asie, notamment dans des secteurs industriels jusque-là ignorés comme l'industrie de la crevette et la transformation des fruits de mer. Le BIT est coauteur avec l'Université Mahidol de Bangkok d'un rapport qui, en 2006, a répertorié les pratiques de travail forcé en Thaïlande dans les secteurs de la pêche et de la transformation des fruits de mer. Un rapport de suivi publié en 2008 par Solidarity Centre prétend démontrer que le travail forcé sévit dans l'industrie de la crevette au Bangladesh et en Thaïlande²¹.

18. *Survey on employment relations in private enterprises in Zhejiang, Henan, Sichuan and Xinjiang*, Institut du travail international et de l'information, Chine, juin 2006.

19. Le protocole d'entente complémentaire de 2007 étend les moyens et l'appui mis à disposition du chargé de liaison en vertu du protocole d'entente initial de mars 2002.

20. Communication du 31 août 2007, citée dans le rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR), rapport III (partie 1A), CIT, 2008.

21. Solidarity Centre: *The true cost of shrimp*, Washington, DC, janv. 2008.

Amériques

84. Les pays d'Amérique latine prennent de plus en plus conscience du risque de travail forcé auxquels sont exposés, en particulier, les migrants qui travaillent dans des ateliers clandestins ou les groupes vulnérables, notamment les travailleurs domestiques émigrés. Des pratiques de travail forcé ont été détectées dans des régions déboisées éloignées ainsi que dans diverses industries, dont certaines tournées vers l'exportation – charbon de bois, fonte, bois d'œuvre – et plusieurs secteurs agricoles. Dans l'ensemble, les recherches conduites par le BIT tendent à montrer que le travail forcé dérive le plus souvent de la servitude pour dettes selon le schéma suivant: les travailleurs temporaires sont recrutés par l'entremise d'intermédiaires informels non autorisés qui les piègent en leur versant des avances, puis réalisent leurs propres bénéfices en appliquant toutes sortes de charges disproportionnées. Ces méthodes sont employées à l'intérieur du pays comme à l'extérieur.

85. Le travail forcé en Amérique latine est étroitement lié à un système inégalitaire et discriminatoire à l'encontre notamment des populations autochtones. Toute action pour le combattre devra par conséquent s'inscrire dans des programmes plus larges destinés à réduire la pauvreté en luttant contre la discrimination et en promouvant les droits des peuples indigènes, de même qu'en améliorant la situation des plus pauvres en milieu urbain.

86. Selon les estimations du BIT, l'Amérique latine occupe la deuxième place derrière l'Asie pour ce qui est du nombre des travailleurs forcés; rares pourtant sont les pays qui tentent systématiquement d'enquêter sur le travail forcé et son incidence, et de rassembler ces informations. Néanmoins, grâce aux efforts vigoureux déployés par certains d'entre eux, surtout le Brésil et le Pérou, on comprend mieux aujourd'hui la nature du travail forcé et les causes qui le sous-tendent. Ces efforts se sont accompagnés de mesures de fond et de dispositions pratiques visant à coordonner l'action des différents ministères et institutions, et à repérer les personnes en situation de travail forcé pour les libérer. En novembre 2008, le gouvernement de la Bolivie a approuvé un décret suprême prévoyant que toute exploitation rurale recourant de façon avérée au travail forcé et à la servitude pour dettes sera transférée à l'Etat sous le contrôle de l'Institut national pour la réforme agraire²².

87. Au Pérou, les premières enquêtes gouvernementales sur le sujet ont été confiées au Groupe spécial d'inspection du travail contre le travail forcé, créé en août 2008. Ce dernier a rassemblé des informations sur les pratiques de recrutement et les chaînes d'approvisionnement en vigueur dans le secteur du bois et de la sylviculture de la région amazonienne du Loreto, qui confirment l'existence du travail forcé dans les campements de bûcherons. Cette première étude, qu'il est désormais envisagé d'étendre à d'autres secteurs, a été financée presque intégralement par le ministère du Travail et de l'Emploi avec l'assistance technique du BIT.

88. En Argentine, les syndicats ont porté à l'attention des organes de contrôle de l'OIT des allégations de traite aux fins de travail forcé et d'exploitation sexuelle²³. Les allégations concernent la traite d'hommes boliviens, accompagnés de leur famille, qui se retrouvent exploités dans les usines de confection de nombreuses provinces argentines. Les mécanismes de coercition sont divers: retrait des papiers d'identité, enfermement dans les locaux de l'usine, obligation de travailler jusqu'à dix-sept heures d'affilée par jour. A la suite d'un accident particulièrement grave survenu en mars 2006 – un incendie avait éclaté dans une usine, causant la mort de plusieurs Boliviens –, une série d'inspections a entraîné la fermeture de plus de la moitié des ateliers. Depuis, la municipalité de Buenos Aires a lancé une vaste campagne visant à supprimer les ateliers clandestins de production de textiles. Un numéro vert intitulé «l'esclavage au travail tue» est entré en service en avril 2006; il est largement diffusé à la télévision et à la radio, ainsi que sur de grandes affiches placardées dans les rues.

89. En Amérique latine, un autre aspect du travail forcé est l'imposition d'heures supplémentaires obligatoires sous peine de sanction. Au Guatemala, par exemple, l'organisation des travailleurs UNSITRAGUA a attiré l'attention de la commission d'experts du BIT sur plusieurs affaires de cet ordre touchant des salariés des secteurs public et privé. Les allégations concernent principalement l'imposition de longues heures de travail, jusqu'à vingt-quatre heures d'affilée, et le fait que tout refus de travailler dans ces conditions est passible de licenciement, et même de poursuites pénales pour les employés du secteur public²⁴.

90. Aux Etats-Unis et au Canada, les conditions de travail forcé imposées aux travailleurs étrangers dans le service domestique, l'agriculture et d'autres secteurs de l'économie retiennent de plus en plus l'attention.

22. Décret suprême n° 29802.

23. CEACR, CIT 2008, *op. cit.*

24. *Ibid.*

Encadré 2.4 Mieux comprendre le travail forcé au Brésil

Les récentes études conduites au Brésil éclairent mieux le profil des personnes assujetties au travail forcé. Au cours d'une enquête, 121 travailleurs ont été interrogés dans quatre Etats, principalement le Para et le Mato Grosso. L'unité mobile d'inspection avait repéré ces travailleurs en situation de travail forcé, de même que sept recruteurs. Elle a notamment constaté que la plupart des personnes interrogées se déplaçaient constamment à l'intérieur du Brésil, et qu'un quart seulement d'entre elles résidait encore dans l'Etat de leur naissance. Tous, pratiquement, avaient commencé à travailler avant 16 ans, et plus d'un tiers d'entre eux avant 11 ans, le plus fréquemment pour aider leurs parents aux travaux de la ferme. Sur les 121 personnes de l'échantillon, 48 avaient été recrutées par l'intermédiaire d'un ami ou d'une relation et 33 d'un agent recruteur ou directement sur les lieux de l'exploitation agricole. Le gouvernement du Brésil continue de publier sa «liste sale» de propriétaires fonciers et d'entreprises qui recourent au travail forcé. Mise à jour tous les six mois, cette liste est rendue publique par le ministère du Travail et de l'Emploi. Les noms restent sur la liste pendant deux ans et n'en sont retirés que s'il n'y a pas eu récidive et que les travailleurs ont été payés en bonne et due forme. Au mois de juillet 2008 y figuraient 212 noms de personnes et d'entités, principalement du secteur de l'élevage. Il s'est avéré que ces activités étaient en grande partie liées à des pratiques illicites conduisant au déboisement de l'Amazonie. Il s'agit souvent d'exploitations très étendues et pouvant dépasser les 30 000 hectares.

Le monde universitaire et les groupements de la société civile font appel à des techniques créatives pour tenter de mieux cerner le travail forcé. Un exemple de celles-ci étant l'atlas brésilien du travail forcé réalisé par l'ONG «Amigos da Terra» avec le soutien du gouvernement, de la Commission pastorale des terres de l'Eglise catholique et du BIT. L'atlas utilise les banques de données gouvernementales et non gouvernementales qui lui permettent de profiler l'incidence du travail forcé dans différentes zones géographiques. Il ne se limite pas à présenter des données géographiques concernant les régions d'origine des travailleurs forcés et les régions dans lesquelles ils ont été secourus, mais lie aussi l'incidence du travail forcé à d'autres facteurs socio-économiques comme le déboisement, les homicides en milieu rural, l'analphabétisme et la pauvreté. Un index de la probabilité du travail forcé est bâti à partir de ces informations. Les pouvoirs publics peuvent utiliser ce constat de manière stratégique en vue de planifier et de piloter les mesures publiques d'assistance dans ces zones.

Dans ces deux pays, la création de nouveaux groupes d'étude et le renforcement de l'application de la loi contre la traite des êtres humains permettent de révéler au grand jour un nombre croissant de cas (voir chapitres ci-après). Alors que parmi ces cas figurent beaucoup de migrants en situation irrégulière, certains s'inquiètent du fait que les travailleurs recrutés par des intermédiaires dans le cadre de programmes officiels puissent se retrouver dans des situations de servitude pour s'être lourdement endettés et se voir dans l'impossibilité de changer d'employeur.

Europe et Asie centrale

91. Partout en Europe, le travail forcé est avant tout présenté comme résultant de l'immigration irrégulière. Alors qu'elle ne retient que depuis peu l'attention des décideurs politiques, la traite aux fins de l'exploitation de la main-d'œuvre constitue pourtant la forme prédominante de la traite en Fédération de Russie, et vraisemblablement aussi dans certains pays d'Europe occidentale. Certains pays d'origine des

victimes, tels que la République tchèque et la Pologne, semblent être devenus des pays de destination depuis leur accession à l'Union européenne.

92. Les nouveaux Etats membres de l'UE situés en Europe du Sud-Est, la Bulgarie et la Roumanie, restent des pays de transit et de destination pour la traite des êtres humains. Plusieurs pays d'Europe centrale et orientale enregistrent un accroissement du nombre des victimes de la traite à l'intérieur de leurs frontières. Si la majorité des victimes repérées sont des femmes soumises à l'exploitation sexuelle, les affaires dans lesquelles les victimes signalées sont des hommes sont désormais en augmentation du fait qu'on s'intéresse davantage à la traite en vue du travail forcé dans la région.

93. On observe une évolution identique en Ukraine. En 2004, les affaires de traite aux fins d'exploitation sexuelle étaient au moins deux fois plus nombreuses que les affaires de traite aux fins d'exploitation de la main-d'œuvre. En 2007, en revanche, 584 personnes étaient considérées comme victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle contre 500 aux fins d'exploitation de la main-

Tableau 2.1. Personnes victimes de la traite en Ukraine: formes d'exploitation

Type d'exploitation	2004	2005	2006	2007	Premier semestre 2008
Sexuelle	403	558	597	584	229
Main-d'œuvre	189	232	319	500	306
Mixte	24	28	15	33	4
Mendicité	9	10	5	4	8
Activités criminelles	1	–	1	–	2

Source: Banque de données de l'OIM sur les victimes de la traite.

d'œuvre, tandis que le nombre d'affaires relevant de la deuxième forme était en fait plus élevé au premier semestre de 2008 (voir tableau 2.1).

94. Parmi les tendances récentes, on peut mentionner l'Ukraine, devenue désormais un pays de transit et de destination en plus d'être un pays d'origine pour la traite aux fins d'exploitation de la main-d'œuvre ou d'exploitation sexuelle. La majorité des ressortissants étrangers importés en Ukraine ou ayant transité par l'Ukraine dans le cadre de cette traite au cours des six dernières années viennent de la République de Moldova (presque les trois quarts d'entre eux), puis du Kirghizistan, de l'Ouzbékistan et de la Fédération de Russie. La République de Moldova continue d'occuper une place importante comme pays d'origine de la traite à destination de toute une série de pays d'Europe occidentale, de même que de la Fédération de Russie et de la Turquie.

95. Dans le Caucase, les recherches financées par le BIT en Azerbaïdjan révèlent certaines évolutions. L'augmentation du niveau de vie dans le pays semble avoir entraîné une diminution du nombre des travailleurs azéris susceptibles de partir travailler à l'étranger dans des conditions de travail forcé. D'un autre côté, des personnes qui avaient fait appel à des intermédiaires en pensant transiter par le pays avant de gagner l'Europe se sont retrouvées sur des chantiers de construction en Azerbaïdjan, puis ont été reconduites à la frontière après avoir été repérées par les autorités.

96. Les données récentes provenant de la Fédération de Russie et d'autres pays de la Communauté d'Etats indépendants font ressortir une augmentation régulière du nombre des personnes considérées comme victimes de la traite aux fins de l'exploitation de la main-d'œuvre. Dans la période comprise entre 2002

et 2006, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a recensé 1 331 personnes victimes de la traite, dont la moitié aux fins de l'exploitation de la main-d'œuvre. Les informations sur les tendances en Asie centrale continuent d'être rares. Au Kirghizistan, le Comité d'Etat sur les migrations et l'emploi indique que les formes de travail forcé les plus répandues sont la servitude pour dettes et le non-paiement des salaires dans le cas des citoyens kirghizes travaillant dans l'agriculture et la construction à l'étranger, principalement en Fédération de Russie et au Kazakhstan²⁵. En Ouzbékistan, à la suite des rapports diffusés dans les médias sur le recours au travail forcé des enfants dans l'industrie cotonnière, plusieurs grands distributeurs et acheteurs ont annoncé leur décision de cesser d'importer du coton de ce pays.

97. En Europe occidentale, une étude innovante réalisée par le ministère portugais du Travail et de la Solidarité sociale, avec l'assistance du BIT, est un modèle du genre pour les recherches futures²⁶. Elle aborde, séparément d'abord, l'exploitation de la main-d'œuvre immigrée au Portugal même, puis l'exploitation de la main-d'œuvre et la traite des émigrés portugais dans d'autres pays européens. Dans ses conclusions, l'étude suggère que même en Europe les migrants en situation régulière peuvent se trouver confrontés à l'exploitation et au travail forcé. Dans le cas du Portugal, la plupart des travailleurs étaient peu qualifiés, notamment les représentants des minorités roms, et employés dans l'agriculture ou dans les entreprises de transformation. Les recruteurs non officiels et les agences de placement temporaire, dont le nombre a triplé en quelques années, portent une lourde responsabilité dans ces cas d'exploitation et de travail forcé.

98. Presque tous les pays européens s'intéressent désormais à la question du travail forcé et au

25. B. Hancilova: *The dimensions of forced labour and trafficking in persons in Kazakhstan, Kyrgyzstan and Uzbekistan*, rapport non publié établi pour le Programme d'action spécial du BIT pour combattre le travail forcé (SAP-FL), fév. 2008.

26. S. Pereira et J. Vasconcelos: *Human trafficking and forced labour: Case studies and responses from Portugal*, BIT, Genève, 2008.

risque qu'il ne pénètre leur propre marché du travail. En mai 2007, le gouvernement de la Suède a accueilli un colloque exploratoire sur la traite en vue du travail forcé qui réunissait des spécialistes du Danemark, de la Finlande, de la Norvège et de la Suède. Il y a eu consensus sur le fait que la traite des travailleurs est un phénomène relativement marginal dans les pays nordiques, et que d'autres régions y paraissent plus exposées. Les participants ont toutefois distingué des secteurs et des branches d'activité – construction, restauration, emploi domestique, cueillette de baies dans le nord de la Finlande et en Suède – dans lesquels la tentation d'embaucher des travailleurs étrangers en situation irrégulière peut constituer un terreau pour le travail forcé et la traite. Ils ont constamment insisté sur la nécessité d'affiner la réglementation du travail, notamment de la sous-traitance, et d'ouvrir complètement les marchés du travail bien réglementés des pays nordiques aux nouveaux travailleurs qui ne sont pas ressortissants de ces pays²⁷.

Moyen-Orient

99. On peut observer dans toute la région du Moyen-Orient une augmentation régulière des signalements d'affaires liées à la traite d'êtres humains et notamment, dans une moindre mesure, au travail forcé. A mesure que des pays adoptent de nouvelles lois pour combattre la traite, parfois en les adossant à des mécanismes de coordination interministériels, ces préoccupations qui, du moins dans un passé encore tout récent, n'étaient que très rarement débattues sur la place publique, attirent nécessairement sur elles un regain d'attention. Dans son précédent rapport global, le BIT a mis en lumière les conditions de travail d'un certain nombre de travailleurs domestiques employés dans cette région, lesquels, en l'absence de dispositifs de protection prévus dans les systèmes de recrutement, se retrouvent parfois exposés à la traite.

100. Tout aussi inquiétante est l'absence de garanties générales entourant le recrutement et le placement des migrants dans un emploi contractuel temporaire dans la région. Si la question de l'existence de garanties adéquates se pose pour tous les pays qui comptent sur la main-d'œuvre migrante pour certains types de travaux, elle se pose de manière aiguë pour les pays qui, comme les Etats du Golfe, accueillent un grand nombre de travailleurs migrants par rapport à leur population nationale. Au cours de ces dernières années, plusieurs pays de la région ont fait

l'objet de rapports critiques concernant, par exemple, la dureté des conditions de travail dans les secteurs de la construction et de l'habillement, ou suggérant que le système du *kafeel*, par lequel l'employeur, à titre individuel, parraine les travailleurs engagés sous contrat temporaire, favorise le travail forcé et la traite. Il s'agit là de questions complexes sur lesquelles les gouvernements de la région se sont fortement engagés envers le BIT dans le cadre de leurs efforts pour promouvoir les principes et les droits fondamentaux au travail, ou pour améliorer leur système de gestion des migrations. D'un côté, dans les pays du Golfe, l'opinion publique et beaucoup de fonctionnaires n'ont guère conscience du problème et n'admettent pas forcément qu'il existe des abus pouvant effectivement être constitutifs du travail forcé et de la traite. Beaucoup de gouvernements se contentent de réagir sous la pression de l'actualité et des rapports plutôt que d'anticiper et de s'attaquer aux problèmes à la racine en adoptant des recommandations appropriées. D'un autre côté, certains gouvernements des Etats du Golfe et de la région du Moyen-Orient ont pris des mesures positives de divers ordres – formations, analyses, réformes de la législation et des politiques, mise en place de dispositifs d'application.

Problèmes spécifiques

101. La présente section n'entend pas couvrir toutes les questions ayant trait aux formes modernes du travail forcé comme l'a fait, par exemple, l'étude d'ensemble de 2007 sur le travail forcé. Elle vise un petit nombre de questions abondamment débattues ces dernières années, et pour lesquelles le BIT peut espérer apporter des réponses dans le cadre d'une future assistance technique. La première de ces questions touche aux défaillances des systèmes de recrutement qui contribuent au risque de travail forcé, notamment pour les travailleurs migrants. La situation des marins et des travailleurs domestiques pose d'autres problèmes.

Main-d'œuvre contractuelle et recrutement

102. Des mécanismes inappropriés de recrutement et de placement peuvent entraîner des situations d'exploitation, y compris de travail forcé. Le lien entre le courtage en placement informel et les systèmes de servitude pour dettes en vigueur dans certaines régions d'Asie et d'Amérique latine est depuis

27. *Séminaire d'experts des pays nordiques sur la traite aux fins de l'exploitation de la main-d'œuvre*, ministère de l'Emploi de la Suède, Stockholm, déc. 2007.

Encadré 2.5
Le piège de la servitude: un recrutement parallèle
qui fait des millions de victimes du travail forcé
(extrait de *Newsweek*, 15 avril 2008)

C'est un nouveau chapitre dans l'histoire de la mondialisation: de plus en plus de migrants sont forcés de travailler dans des conditions qui confinent à l'esclavage, au point que, par comparaison, le sort des immigrés employés dans les ateliers clandestins paraît bénin. Trompées par des promesses de salaires élevés, les victimes de la traite se retrouvent loin de chez elles, dans un pays dont souvent elles ne parlent pas la langue, submergées de dettes et incapables de retourner dans leur pays parce que leur passeport leur a été retiré. «L'esclavage d'antan signifiait que vous étiez de fait la propriété du patron», déclare Rene Ofreneo, directeur du Centre pour la justice au travail de l'Université des Philippines à Manille. «Aujourd'hui, employeurs et recruteurs en règle travaillent main dans la main pour tromper des travailleurs qui, vulnérables et isolés dans une culture étrangère, n'ont d'autre possibilité que d'accepter des conditions déplorables. Tel est aujourd'hui le contexte du travail forcé endémique.»

longtemps reconnu. On sait aussi que les travailleurs qui émigrent en passant par des intermédiaires illégaux risquent tout particulièrement de se retrouver en situation de travail forcé, condamnés qu'ils sont, le plus souvent, à ne trouver que des emplois clandestins dans les pays de destination.

103. Ces dernières années, un nouveau phénomène, dont s'est également emparée la littérature spécialisée et politique, préoccupe les gouvernements, les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs du monde entier, à savoir que des travailleurs émigrant en toute légalité, faisant peut-être appel à des recruteurs autorisés pour être embauchés dans le cadre de programmes de travail officiellement reconnus dans le pays de destination, peuvent eux aussi se retrouver confrontés à des conditions de travail forcé faute de garanties dûment mises en place.

104. Ces situations sont évoquées par plusieurs publications syndicales et rapports d'ONG. Cependant, le sujet a surtout été vivement épinglé dans une série de rapports annuels sur la traite des personnes que publie le Département d'Etat des Etats-Unis d'Amérique dans le cadre de son action contre la traite dans le monde. Le rapport de 2006 visait à faire davantage la lumière sur «la traite de la main-d'œuvre par les canaux de recrutement légaux», en particulier en Asie et au Proche-Orient. Il démontre qu'à leur arrivée un certain nombre de travailleurs migrants ont affaire à des agences de placement ou à des employeurs peu scrupuleux qui les placent en situation de servitude involontaire, laquelle peut se transformer en situation de travail forcé ou servitude pour dettes, en fonction des moyens de coercition utilisés. Le rapport a répertorié un certain nombre d'abus: modification des conditions de travail stipulées dans le contrat signé avant le départ; confiscation des documents de

voyage; détention; menace de recourir à la force physique; retenue du salaire. Il y est, par ailleurs, observé que les coûts élevés de transaction pour un emploi à l'étranger mettent le travailleur, qui s'est lourdement endetté, en danger de servitude. Combinés aux pratiques abusives d'agents de placement ou d'employeurs peu scrupuleux dans le pays de destination, ces coûts ou dettes peuvent prendre la forme de la servitude.

105. Le rapport de 2007 du Département d'Etat approfondit cette analyse en examinant les liens entre les lois sur le parrainage et le travail forcé. Il examine de quelle manière les parrains dans les pays de destination arrivent à contourner ces lois, par exemple en menaçant les travailleurs de les faire arrêter s'ils se plaignent de leurs conditions ou en dénonçant le fait qu'ils ne perçoivent pas de salaire depuis longtemps. Le rapport de 2008 énumère différentes stratégies permettant aux pays d'origine et aux pays de destination de lutter contre la traite transnationale et encourage les gouvernements à «coopérer avec le BIT, compte tenu du mandat qui est le sien d'éradiquer le travail forcé ou obligatoire». Les stratégies prévoient notamment le recrutement dans les pays d'origine et de destination, des accords bilatéraux ou multilatéraux, l'identification des victimes et le dépôt de plaintes, ainsi que des moyens d'empêcher le contournement de la loi dans les pays de destination.

106. Comment le BIT répond-il à ces inquiétudes? De plusieurs façons, en agissant à la fois à travers ses programmes sur la gestion des migrations et sur le travail forcé et l'application des normes. Tout d'abord, il a étudié les modes de fonctionnement concrets des agences et des systèmes de recrutement privés dans différentes régions du monde, y compris l'Asie centrale, le Caucase et la Fédération de Russie. Les études conduites au Bangladesh, en Inde et au Pakistan

ont essentiellement porté sur l'expérience de travail temporaire faite par les ressortissants de ces pays dans les Etats du Golfe. Certaines de leurs conclusions ont été présentées au Forum du Golfe sur l'emploi de main-d'œuvre contractuelle temporaire, qui s'est tenu à Abu Dhabi au début de l'année 2008²⁸. Par ailleurs, des fonctionnaires, y compris des inspecteurs du travail, mais aussi des employeurs et des syndicalistes ont pu bénéficier de formations approfondies dans le cadre du renforcement des capacités. C'est le cas, par exemple, du programme lancé en Jordanie en réponse aux allégations de travail forcé et de traite de travailleurs migrants asiatiques dans les secteurs tournés vers l'exportation. Le gouvernement a bénéficié d'une assistance pour élaborer une nouvelle loi sur la traite, modifier son Code du travail et mettre en place un comité interministériel sur la traite. En octobre 2008, ce comité a décidé de créer un service commun combinant les pouvoirs d'application de la loi des inspecteurs du travail et des agents chargés de la sécurité publique, de manière à faciliter les enquêtes sur les délits de traite et la saisine des autorités judiciaires. Le BIT a aussi abordé ces questions avec des inspecteurs du travail, des fonctionnaires des services des affaires étrangères et de la sécurité publique dans d'autres pays qui fournissent ou accueillent des travailleurs temporaires sous contrat, notamment la Chine, plusieurs Etats du Golfe, les Etats-Unis et le Viet Nam. Il a par ailleurs entrepris de répertorier toutes ces questions dans le détail. A la lumière des instruments de l'OIT sur le travail forcé et autres thèmes apparentés, on peut résumer comme suit l'état des connaissances en la matière.

Facturation des services de recrutement et de placement

107. La convention (n° 181) sur l'inspection du travail, 1947, pose le principe de base selon lequel les agences d'emploi privées ne facturent aux travailleurs ni honoraires ni frais, que ce soit directement ou indirectement, en partie ou en totalité. Dans l'intérêt des travailleurs concernés et après consultation avec les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs les plus représentatives, l'autorité compétente pourra déroger à ce principe à l'égard de certaines catégories de travailleurs, voire pour certains types de services spécifiques fournis par des agences d'emploi privées.

108. Dans certaines régions, le dialogue établi entre les pouvoirs publics et autres parties prenantes a permis d'élaborer des directives plus détaillées. On citera l'exemple des directives recommandant concrètement certaines modalités de recrutement pour la sous-région du Mékong négociées avec les diverses parties prenantes dans le cadre de l'Initiative ministérielle coordonnée contre la traite (COMMIT).

109. Il importe de noter que la Confédération internationale des agences d'emploi privées (CIETT) reconnaît dans son propre code de conduite le principe de la gratuité des services octroyés aux demandeurs d'emploi. La CIETT a, en outre, pris des engagements précis en vue de prévenir la traite des êtres humains.

110. Dans la pratique, les migrants sont nombreux à verser des honoraires de placement qui s'avèrent parfois très élevés par rapport aux revenus escomptés. Une étude réalisée en 2005 par l'ONG américaine Verité, se fondant essentiellement sur des entretiens menés avec des migrants originaires de quatre pays asiatiques retournés dans leur pays, constate que même si légalement les honoraires ne peuvent dépasser un mois de salaire, en réalité ceux-ci représentaient entre 1,8 et 4,8 mois de salaire. Pour les verser, le travailleur devait, en règle générale, emprunter auprès de différentes sources, parfois à un taux d'intérêt de 60 pour cent, avec pour conséquence une durée de remboursement comprise entre dix mois et trois ans²⁹.

111. Il ressort des recherches menées en 2007 par le BIT auprès d'anciens migrants dans les Etats du Golfe retournés dans leur pays, au Bangladesh ou au Pakistan, que, si l'expérience a été positive pour la plupart d'entre eux, le coût élevé de la migration la rend financièrement moins rentable pour les travailleurs. Au Bangladesh, le coût moyen de la migration – environ 1 400 dollars des Etats-Unis pour les hommes et moitié moins pour les femmes – a augmenté de plus de 130 pour cent entre 2000 et 2007, sans être compensé par une augmentation des revenus. Au Pakistan, le coût total moyen pour les personnes en général pourvues d'un emploi outre-mer était de 1 000 dollars des Etats-Unis, soit plus de douze fois le plafond fixé par le gouvernement du Pakistan. Dans leur très grande majorité, les migrants pakistanais versaient la totalité des honoraires à l'avance, et environ la moitié d'entre eux finançait les coûts de migration avec leurs propres économies.

28. R. Plant: *Temporary contract labour in the Gulf States: Perspectives from two countries of origin*, communication présentée au Forum des pays du Golfe sur l'emploi de main-d'œuvre contractuelle temporaire, Abu Dhabi, 23-24 janv. 2008.

29. Verité: *Protecting overseas workers*, déc. 2005.

Encadré 2.6
Directives de la COMMIT pour la sous-région du Mékong
Facturation des services de recrutement

- Les gouvernements et les agences de recrutement devraient tenter de minimiser les frais de recrutement et d'embauche de migrants à la charge des travailleurs et des employeurs.
- Les honoraires de recrutement des agences devraient être à la charge de l'employeur, sinon les gouvernements devraient plafonner le montant des honoraires qu'elles sont autorisées à exiger des travailleurs, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs.
- Les agences de recrutement devraient faire connaître l'ensemble de leurs charges et les conditions de leurs prestations aux employeurs et aux travailleurs, ce qui garantirait la transparence des coûts (frais de dossier, etc.) et leur facturation.
- Les gouvernements devraient fixer les modalités suivant lesquelles les agences peuvent être autorisées à déduire leurs honoraires du salaire du travailleur et superviser leur application.
- L'employeur et l'agence doivent obtenir le consentement écrit du travailleur à ces déductions et veiller à ce que celui-ci ait pleinement accès à son compte d'épargne en tout temps.
- L'employeur ou l'agence de recrutement qui opère des retenues sur le salaire des travailleurs devrait être tenu de leur communiquer des relevés écrits détaillant le salaire brut et toutes les déductions.
- Les gouvernements devraient encourager la mise en place par les pouvoirs publics, les institutions financières et autres organismes de facilités de crédit permettant aux travailleurs qui ne peuvent pas s'offrir les services d'une agence de recrutement en raison de son coût de contracter des emprunts à faible taux d'intérêt.

Canaux et mécanismes de recrutement

112. Si certains demandeurs d'emploi font appel à des agences de recrutement autorisées pour trouver un emploi à l'étranger ou dans des régions éloignées dans leur pays, plus nombreux sont ceux qui ne le font pas. Habituellement, le recrutement initial passe par l'entremise de petits agents. Le rôle de ces intermédiaires est variable, selon que la main-d'œuvre peut circuler librement ou non ou qu'un visa est exigé. Les demandeurs d'emploi originaires des pays d'Asie centrale n'ont pas besoin de visa pour travailler dans la Fédération de Russie; en revanche, ils doivent se faire enregistrer auprès des services du logement et de l'emploi. Au Tadjikistan, par exemple, les agences de recrutement privées ne placent que quelques milliers de travailleurs à l'étranger pour un flux annuel estimé à plus de 500 000 personnes. Recrutement et placement s'effectuent par l'intermédiaire d'un réseau de recruteurs informels, souvent d'anciens migrants qui disposent de contacts parmi les employeurs russes. En contrepartie de divers services, dont l'enregistrement et la mise en contact avec l'employeur, le migrant peut aller jusqu'à verser l'équivalent de la moitié de son salaire au cours des premiers mois. Il ressort d'une enquête conduite à l'intérieur de la Fédération de Russie sur les groupes jugés vulnérables à la traite, tels les travailleurs migrants, que 90 pour

cent des migrants recourent aux réseaux informels pour trouver un emploi et 5 pour cent à peine aux services des agences publiques ou privées.

113. En Asie du Sud, il est fréquent que des «sous-traitants» opèrent à l'ombre d'agences plus grandes reconnues officiellement. L'agent local peut se contenter de transférer le dossier d'un travailleur à l'agence plus grande en contrepartie d'une commission ou procurer d'autres services: obtention de passeports, papiers d'identité, visas, autres permis. En Inde, où l'embauche de main-d'œuvre s'effectue dans le cadre d'un marché national du travail largement informel, la moitié peut-être des migrants outre-mer confie leur sort à des agents non enregistrés. Au Bangladesh, en Indonésie et au Pakistan, les migrants recourent à divers moyens – réseaux familiaux, agences de recrutement enregistrées, courtiers informels ou «sous-agents» qui sont très nombreux. Ces derniers recrutent parfois pour le compte d'agences autorisées, bien que la législation nationale l'interdise. Ils peuvent aussi opérer pour leur propre compte à la demande d'employeurs de certains pays de destination et fournir par ailleurs visas et billets de voyage, autant d'arrangements qui échappent en grande partie au contrôle des agences officielles chargées de la protection des travailleurs migrants dans les pays expéditeurs.

114. En Chine, une étude du BIT fait la distinction entre les travailleurs organisés qui migrent par

la voie légale et ceux qui font appel à des courtiers en placement ou recourent à leurs propres moyens. Pour une émigration illégale aux États-Unis, les « passeurs » peuvent réclamer jusqu'à 70 000 dollars. Pour partir dans les pays asiatiques voisins, les sommes à déboursier sont bien plus modestes. Le secteur privé intervient de plus en plus dans l'exportation de la main-d'œuvre. Malgré les efforts évidents déployés par les pouvoirs publics pour mieux encadrer le placement de la main-d'œuvre étrangère en interdisant la pratique qui consiste à facturer aux travailleurs des honoraires de recrutement et en promulguant des décrets pour une application effective de la loi, il est devenu difficile d'exercer une supervision digne de ce nom, tant les agences, petites et moyennes, prolifèrent sur le plan régional.

Contrats d'emploi

115. Beaucoup de travailleurs saisonniers et de travailleurs migrants ne signent jamais de contrat écrit, la parole du recruteur faisant foi. Selon une enquête conduite au Bangladesh sur les migrants transfrontières³⁰, jusqu'à 90 pour cent des personnes interrogées déclaraient n'avoir reçu aucun contrat écrit avant de migrer, quel que soit le type de visa requis. Au Pakistan³¹, plus de 60 pour cent des migrants partis grâce à des amis ou des proches, et plus de 20 pour cent de ceux possédant un visa direct, avaient émigré sur la seule base d'un engagement verbal. D'autres migrants signent un contrat qu'ils ne sont cependant pas autorisés à conserver ou se voient remettre un contrat libellé dans une langue qu'ils ne comprennent pas.

116. À l'arrivée dans le pays de destination, il est très fréquent que les conditions d'emploi et de travail des migrants diffèrent considérablement de celles énoncées dans le contrat initial, écrit ou verbal. Une enquête menée parmi les migrants revenus en Inde³² constate que, dans 12 pour cent des cas, l'employeur avait insisté pour refaire entièrement le contrat. La contrainte la plus forte en ce sens, soit dans près d'un cas sur cinq, était subie par les migrants qui avaient eu recours à une agence de recrutement. Une enquête³³ montre différentes façons de faire signer de nouveaux contrats aux migrants pakistanais lorsqu'ils arrivaient à destination dans les pays du Golfe. Dans le premier cas, un

nouveau contrat est établi dans un langage clair et précis que le migrant doit signer. Dans le deuxième cas, au moment de percevoir son premier salaire, le migrant se voit remettre un contrat assorti de documents additionnels qu'il doit signer, mais dont il ne connaît pas le contenu la plupart du temps. Globalement, les salaires figurant dans le nouveau contrat seraient, selon les estimations, inférieurs de 10 pour cent aux montants prévus dans le contrat signé au Pakistan.

117. Il y a aussi les cas extrêmes où les procédures de recrutement frauduleuses ont eu des conséquences humaines tragiques. Dans une affaire qui a défrayé la chronique, des travailleurs népalais, initialement recrutés en 2004 pour travailler dans les cuisines en Jordanie, avaient vu leur passeport confisqué et s'étaient retrouvés en Iraq où, à l'exception de l'un d'entre eux, ils avaient été kidnappés puis assassinés. Bien qu'il reste exceptionnel, ce genre d'affaires montre clairement la nécessité de disposer de solides garde-fous contre les pratiques frauduleuses.

Empêcher la contrainte et la coercition

118. Les pratiques coercitives commencent parfois dans le pays d'origine lui-même. Dans certains pays d'Asie, les agences de recrutement gèrent des « centres de regroupement », dans lesquels les recrues attendent de pouvoir partir à l'étranger. Selon certains rapports, les personnes placées dans ces centres n'ont pas toute leur liberté de mouvement; il s'agit souvent de femmes qui se destinent à travailler comme employées de maison à l'étranger. En Indonésie, par exemple, les travailleurs domestiques candidats à la migration passent communément jusqu'à six mois, si ce n'est plus, dans de tels centres de regroupement où, parfois, ils doivent fournir un travail en contrepartie d'une rémunération minimale, voire sans aucune rémunération. Il semble que ce soient les agences, qui supportent les frais de rémunération des courtiers en placement informels chargés du recrutement initial et ne rentreront dans leurs frais qu'une fois que le travailleur domestique aura trouvé un emploi à l'étranger, qui imposent ces restrictions pour ne pas subir de pertes sur leur investissement.

119. Dans les pays de destination, les informations sur les conditions concrètes sont souvent fragmentaires.

30. R. Afsar: *Unravelling the vicious cycle of labour recruitment: Migration from Bangladesh to Gulf countries*, étude non publiée du BIT, 2008.

31. G. M. Arif: *Recruitment of Pakistani workers for overseas employment: Mechanisms, exploitations and vulnerabilities*, Institut pakistanais d'économie du développement, étude non publiée du BIT, 2008.

32. S. Rajan; V. Varghese et M. Jayakumar: *Overseas recruitment practices in India*, Unité de recherche sur les migrations internationales, Centre for Development Studies (CDS), Thiruvananthapuram, ministère des Indiens de l'étranger (MOIA), gouvernement de l'Inde, 2009.

33. G. M. Arif, *op. cit.*

Des cas de contrainte et de coercition sont signalés en rapport avec différentes sortes d'arrangements de travail temporaire. Il s'avère très souvent difficile de démêler les pratiques légales des pratiques illégales, du fait que des agences enregistrées en bonne et due forme peuvent sans scrupule opérer en marge de la loi. Par ailleurs, il est frappant de constater que bon nombre de pays rencontrent des difficultés, plus ou moins grandes, liées à leurs mécanismes et programmes spéciaux d'importation de main-d'œuvre temporaire. Des pratiques abusives ont été relevées de la part des agences de placement lorsqu'il s'agit de programmes officiels encadrés par la législation.

120. Il peut s'avérer difficile de cerner exactement la relation qui existe entre ces agents – dont la tâche est essentiellement de recruter les travailleurs, d'assurer leur transport jusqu'au pays de destination, de leur trouver un emploi dans ce pays – et l'emploi effectif des intéressés. L'examen indépendant d'un programme spécial de délivrance de visas aux migrants temporaires, mené pour le compte du gouvernement de l'Australie en 2008, relève plusieurs anomalies³⁴. Il y est constaté, par exemple, que des honoraires considérables peuvent être facturés par les agents qui s'occupent des migrants avant leur arrivée dans le pays de destination et que ceux-ci sont souvent versés avant l'arrivée dans le pays de destination sans que l'employeur le sache. Sont aussi mis en lumière des cas avérés de tromperie de la part de ces agents, lorsqu'ils facturent à l'employeur et au travailleur des montants excessifs pour le renouvellement de visas, encore valides, ainsi que d'autres moyens par lesquels l'employeur, qui parfois encourt lui-même des dépenses considérables pour obtenir en sa qualité de parrain des visas pour ces travailleurs, peut, de son côté, récupérer progressivement ces dépenses en les déduisant du salaire. L'étude a été transmise à un groupe consultatif réunissant des représentants des gouvernements, du commerce, de l'industrie et des syndicats chargé de formuler des conseils en vue de futures réformes.

121. Aux Etats-Unis, un programme autorise l'employeur à engager un travailleur étranger muni d'un visa temporaire à durée limitée, dès lors qu'il n'a pas pu trouver de ressortissant national pour occuper le poste vacant³⁵. Les employeurs font appel à des agences privées, en Amérique centrale et ailleurs, dont

ils ne supervisent que très peu, voire pas du tout, les activités. Dans certains cas extrêmes, le traitement infligé à ces migrants a entraîné une action en justice. En réponse, un projet de loi a été soumis au Congrès américain en 2007; il prévoit que les travailleurs recrutés doivent être clairement informés de leurs conditions d'emploi, interdit la facturation d'honoraires de recrutement aux travailleurs et fixe les modalités d'application effective de la loi.

122. Les programmes de parrainage confèrent au parrain, qui détient le visa de travail du travailleur, un contrôle important sur ce dernier. Ces visas font l'objet d'un inquiétant commerce illégal, notamment dans les Etats du Golfe. Un certain nombre d'employeurs y participent directement; d'autres confient le recrutement à des entreprises de placement des travailleurs, qui à leur tour vendent les visas à des agences de recrutement situées dans les pays expéditeurs. Les coûts sont ainsi répercutés sur les candidats à la migration par le biais du gonflement des frais de visa.

123. Il convient, pour toute situation nationale, d'évaluer soigneusement quels aspects du recrutement et de la relation de travail comportent des éléments de coercition. Il serait trop simpliste d'affirmer que le travail forcé concerne essentiellement les activités illicites et que les activités licites sont forcément exemptes de toute forme de coercition. En Chine, par exemple, où les sommes demandées par les agents de recrutement sont souvent les plus élevées au monde, la grande majorité de la littérature sur la migration chinoise souligne le caractère strictement volontaire et consensuel du processus³⁶. L'investissement financier considérable qui entraînera un lourd endettement pendant une durée déterminée est souvent perçu comme un choix rationnel dans lequel n'intervient guère, voire pas du tout, la coercition manifeste.

124. Il importe aussi de voir de quelle manière ces dettes sont remboursées. Il est fréquent que le migrant rembourse le recruteur en espèces avant son départ en puisant dans son épargne personnelle, en vendant sa propriété et autres biens, et en empruntant à des membres de la famille et auprès de tiers. Dans d'autres cas, le remboursement des avances est déduit du salaire.

125. On dispose d'informations éparpillées sur le montant moyen des remboursements, la façon dont

34. Visa Subclass 457 Integrity Review, étude de B. Duggan, ministère de l'Immigration et de la Citoyenneté, gouvernement de l'Australie, Canberra, oct. 2008.

35. Le programme H-2, lancé en 1986, comprend deux composantes, à savoir le programme agricole H-2A et le programme non agricole H-2B. Les travailleurs viennent majoritairement du Mexique, puis du Guatemala et de la Jamaïque.

36. Voir, par exemple, S. X. Zhang: *Chinese human smuggling operations: Families, social networks and cultural imperatives*, Palo Alto (Californie), Etats-Unis, Stanford University Press, 2008.

les dettes sont remboursées et l'identité de leurs bénéficiaires. En Indonésie, par exemple, les travailleurs domestiques placés dans les centres de regroupement situés à l'intérieur du pays signent avant leur départ des documents indiquant qu'ils acceptent que l'employeur verse directement à l'agence de recrutement les sommes qui seront déduites de leur salaire pendant les premiers mois d'emploi. Les remboursements peuvent couvrir toutes sortes de frais liés à la transaction: commission du courtier en placement, gîte et couvert dans le centre de regroupement, formation, examens médicaux, délivrance du passeport et de papiers d'identité, recommandations du bureau de la main-d'œuvre, établissement du contrat de travail, frais liés à l'exonération de taxes, assurance, acquisition des billets avant le départ, frais connexes. Les déductions varient en fonction des qualifications du travailleur domestique et du salaire escompté. Si un travailleur migre pour la première fois et qu'il est peu qualifié, ce sont près de 90 pour cent de son salaire qui pourront être déduits pendant les cinq premiers mois d'embauche à l'étranger au titre du remboursement des frais d'agence. Par ailleurs, lorsque l'agence de recrutement perçoit des avances à la fois des futurs employeurs et des migrants, il est fréquent que l'employeur répercute aussi cette dépense sur le salaire du travailleur domestique par des déductions supplémentaires.

126. Il importe que les travaux sur ces questions débouchent sur une compréhension plus systématique des aspects suivants: frais facturés par les administrations et par les recruteurs privés, rapport avec les gains escomptés, salaire minimum inclus, modalités de remboursement, y compris retenues sur les salaires, contrôle exercé par les gouvernements et garde-fous mis en place pour prévenir les abus.

Enjeux de demain

127. Il est de plus en plus reconnu que beaucoup de dispositifs actuels de recrutement de travailleurs temporaires présentent de sérieuses lacunes. Celles-ci s'expliquent, en partie, par le fait que la législation ne précise pas les obligations respectives de l'agent de recrutement et de l'employeur final pour ce qui est de prévenir les pratiques abusives, y compris le travail forcé. On trouve aussi de nombreux exemples

de réglementations détaillant les modalités de facturation des frais d'agence qui restent tout simplement lettre morte et de travailleurs qui, dans la pratique, versent des montants dix fois supérieurs au plafond prévu par la loi.

128. Des sanctions ont pu être infligées en cas de pratiques frauduleuses ou abusives et des appels à une application plus rigoureuse de la loi se sont exprimés. Or, dans la plupart des cas, il convient de commencer par éclaircir la situation au regard de la législation nationale avant de songer à appliquer la loi avec plus de rigueur.

129. L'application des dispositions du Code pénal et l'infliction de lourdes sanctions s'avéreront sans doute indispensables dans les affaires les plus graves. Mais c'est d'abord de la bonne gouvernance du marché du travail dont il faut ici se préoccuper; et, avant de rédiger des lois qu'on cherchera à appliquer avec vigueur, il est essentiel que les pouvoirs publics et les représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs parviennent en se consultant à se mettre d'accord sur les pratiques acceptables. Cela est indispensable pour que les organisations d'employeurs et de travailleurs parviennent à relever le défi difficile consistant non seulement à prévenir le travail forcé dans le commerce et dans les chaînes d'approvisionnement, mais aussi à contribuer à la mise en place d'un cadre réglementaire conciliant efficacité de l'entreprise et protection des droits de l'homme et des droits fondamentaux du travailleur.

130. Les normes de l'OIT relatives au travail forcé fournissent un certain nombre d'indicateurs permettant de décider des mesures mais aussi des sanctions. En 2007, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) de l'OIT a précisé sa position au sujet de la coercition indirecte à laquelle les travailleurs migrants sont soumis³⁷. On a vu que, dans certaines des affaires mentionnées ci-dessus, une forme non ambiguë de coercition avait été exercée, ce qui habituellement n'est pas le cas. De manière générale, il semble qu'on ait affaire à une variété d'agents ayant recours à des stratégies créatives, souvent à la limite de la légalité, pour extorquer de vastes sommes d'argent à une main-d'œuvre vulnérable.

131. Il appartient aux seuls tribunaux nationaux de décider au cas par cas de l'infraction pénale de travail forcé une fois mis en place le cadre juridique

37. Ainsi que la commission d'experts l'a expliqué, une contrainte extérieure ou une coercition indirecte entravant la liberté d'un travailleur de «s'offrir de plein gré» peut résulter non seulement d'un acte des autorités, comme des dispositions légales, mais également de la pratique d'un employeur, par exemple lorsque des travailleurs migrants sont victimes de tromperie, de fausses promesses, lorsque leurs papiers d'identité sont retenus ou lorsqu'ils sont forcés de rester à la disposition d'un employeur; de telles pratiques constituent une violation claire de la convention [sur le travail forcé]. Etude d'ensemble de 2007, paragr. 39.

permettant d'appréhender ces abus. Ces questions sont reprises dans le chapitre suivant, qui examine les rôles respectifs de la justice pénale et des tribunaux du travail.

132. Pour aller de l'avant, il y a lieu de négocier une réponse politique appropriée, sur la base éventuellement de nouveaux dispositifs réglementaires et de nouveaux mécanismes de contrôle, à travers le dialogue social tripartite. C'est grâce au dialogue social que les parties prenantes sont parvenues, au Royaume-Uni, à un consensus sur la nécessité de réglementer les autorisations d'exercice délivrées aux «gangmasters» dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche aux coquillages. Il faut rappeler aussi la récente initiative de l'Australie de créer un groupe consultatif tripartite pour son programme de délivrance de visas de travail temporaire. A un niveau plus global, un dialogue important a également été institué entre les employeurs et les syndicats. En novembre 2008, les adhérents de l'Internationale des compétences et des services (Union Network International (UNI)) et les entreprises affiliées à la CIETT – notamment les plus grandes d'entre elles, Adecco, Kelly Services et Manpower – ont entamé à l'échelle mondiale un dialogue social visant à établir des conditions équitables dans le secteur des agences de travail temporaire, notamment pour contrer la concurrence déloyale des agences recourant à des pratiques frauduleuses et lutter contre la traite des êtres humains. L'une et l'autre parties ont déclaré soutenir la mise en place d'un cadre réglementaire adapté au secteur.

133. Un dialogue de cette qualité s'appuyant sur une évaluation rigoureuse à la fois du mode d'opération concret de ces systèmes de recrutement et sur l'avis de toutes les parties à la relation de travail facilitera l'élaboration d'orientations générales plus pertinentes sur les questions sensibles, telles que la facturation abusive qui est à la racine de multiples problèmes auxquels se heurtent aujourd'hui les travailleurs vulnérables.

Marins et pêcheurs

134. Il apparaît de plus en plus que les marins et les pêcheurs sont particulièrement exposés au risque de travail forcé et de traite. Un ouvrage publié en décembre 2007 en Italie est consacré aux «travailleurs forcés de la mer» et plus précisément à des groupes vulnérables dont la situation n'a jamais systématiquement

attiré l'attention³⁸. L'isolement et le confinement dans lesquels se trouve cette catégorie de travailleurs peuvent accroître leur vulnérabilité, sans parler du fait qu'il est souvent difficile d'établir les responsabilités légales envers les membres de l'équipage.

135. On signale des cas de tromperie et de non-paiement délibéré des salaires. Dans un des cas signalés par la Confédération syndicale internationale (CSI) et par la Fédération internationale des ouvriers du transport (ITF), un Philippin n'a pas perçu de salaire plusieurs mois après avoir contacté le syndicat. Des investigations ultérieures suggèrent que, contrairement à ce qu'affirmaient les précédents propriétaires, à savoir que le navire avait été vendu à une compagnie qui refusait de coopérer avec l'ITF, il est vraisemblable qu'il n'y a pas eu de véritable changement de propriétaire. C'est un cas de tromperie délibérée de la part d'un propriétaire n'ayant aucune intention de s'acquitter des salaires dus.

136. On signale dans le secteur de la pêche, dans des pays d'Asie et notamment en Thaïlande, de multiples exemples de pratiques de travail forcé, y compris l'enfermement. La CSI a fourni des informations détaillées au nom de son affilié, le syndicat des gens de mer de Birmanie (SUB), dont plusieurs membres mentionnent le travail forcé sur les chalutiers de pêche thaïlandais. Un projet interinstitutions sur la traite des êtres humains dans la sous-région du Mékong (UNIAP) dépeint une pratique similaire qualifiée de traite des êtres humains³⁹. Les témoins parlent de pratiques fallacieuses, tant au Myanmar qu'au sein de la communauté des migrants birmans en Thaïlande, et d'un recrutement suivi d'atteintes à la liberté de mouvement, par confinement dans des camps surveillés. Des photographies sont prises au format passeport pour fabriquer les faux papiers d'identité qui donneront aux recrues birmanes la nationalité thaïlandaise. Les noms portés dans le registre étant différents, grâce à ce subterfuge, les propriétaires des bateaux peuvent ensuite nier tout emploi de ces personnes. Les commissions perçues par les agents de recrutement, qui seront par la suite déduites des salaires, peuvent s'élever au triple du montant initialement convenu.

137. Dans son étude publiée en 2007, Solidarity Centre⁴⁰ suggère que les ressortissants thaïlandais originaires de la campagne n'échappent pas à la traite et au travail forcé dans le secteur de la pêche. Le rapport, qui cite des sources gouvernementales, avance que le nombre de ces travailleurs piégés sur des chalutiers

38. V. Zanin: *I Forzati del Mare*, Rome, Carocci editore, 2007.

39. *Ibid.*, p. 1.

40. Solidarity Centre: *Justice for all*, Thaïlande, déc. 2007, p. 109.

de pêche⁴¹ pourrait être supérieur à dix mille. L'ITF rend compte de cas extrêmes de 39 pêcheurs birmans morts de faim après avoir été abandonnés sans eau ni nourriture pendant plus de deux mois⁴².

138. De la même manière, on a signalé des cas de coercition sur des bateaux de pêche naviguant dans les eaux européennes. L'ITF cite l'exemple de pêcheurs indonésiens qui ont chacun versé 500 dollars des Etats-Unis à une agence de recrutement pour travailler sur un navire appartenant à un propriétaire espagnol, et qui par la suite ont perçu moins d'un tiers du salaire initialement offert⁴³. Tous ces cas laissent à penser qu'il est devenu impératif d'étudier plus systématiquement les mécanismes de recrutement et de placement des gens de mer à travers le monde, l'interdiction qui leur est faite de quitter le navire et les modalités concrètes d'application de cette interdiction, ainsi que les frais ou sanctions auxquels ils s'exposent lorsqu'ils cherchent à le quitter dès lors qu'ils comprennent qu'ils ont été trompés ou abusés.

Travailleurs domestiques

139. Les travailleurs domestiques sont un autre groupe, à prédominance féminine, particulièrement exposé au travail forcé en raison de leur isolement au domicile de particuliers et du fait que, souvent, ils ne sont pas couverts par la législation du travail. Parmi eux, les migrants sont certes les plus vulnérables parce qu'ils sont très loin de chez eux et de leurs réseaux naturels, ce qui ne veut pas dire qu'ils ne puissent être victimes aussi du travail forcé dans leur propre pays. En mars 2008, le Conseil d'administration du BIT a décidé d'inscrire la question du travail décent pour les travailleurs domestiques à l'ordre du jour de la session de 2010 de la Conférence internationale du Travail. On trouvera ci-dessous un certain nombre de situations dans lesquelles ces travailleurs sont soumis à des conditions d'exploitation, ainsi que des exemples récents d'actions entreprises, au niveau législatif et dans la pratique, pour y remédier.

140. Dans son rapport global de 2007 sur l'élimination de la discrimination au travail, le BIT met en évidence le «double fardeau» des travailleuses migrantes, et notamment des employées de maison. Tout en reconnaissant que les conditions de travail varient énormément, le BIT rappelle que «ces travailleuses

sont particulièrement vulnérables à la discrimination, à l'exploitation et aux abus de toutes sortes – harcèlement, violence exercée par les employeurs, abus de la part des bureaux de placement, travail forcé, salaires misérables, couverture sociale insuffisante»⁴⁴. Dans une publication parue en 2006, une ONG présente un large éventail de pratiques abusives, dont le travail forcé et la traite, subies par les travailleurs domestiques. Se fondant en partie sur les recherches du BIT, elle a étudié des cas précis dans des pays d'Afrique, d'Amérique latine, d'Asie et du Moyen-Orient, mais aussi aux Etats-Unis⁴⁵. Ses constatations se répartissent comme suit: principales infractions d'ordre pénal dont sont victimes tous les travailleurs domestiques; principaux abus en matière de travail dont sont victimes tous les travailleurs domestiques et exclusion du champ d'application de la législation du travail; situation particulière des enfants domestiques et des travailleurs migrants. Les infractions d'ordre pénal énumérées sont les sévices psychologiques et physiques, la privation de nourriture, le harcèlement sexuel et les agressions. Les abus au travail, qui sont favorisés par l'exclusion de la législation du travail, ont trait à la rémunération (non-paiement des salaires, retenue des salaires, non-paiement des heures supplémentaires), aux horaires et à la charge de travail, au nombre insuffisant de jours de repos, à l'assurance santé et au congé de maternité, aux conditions de vie et au règlement de la cessation de service. Des recommandations sont formulées à l'intention des services des ministères du Travail que viennent compléter d'autres recommandations sur l'application des sanctions et des peines prévues par la loi; par exemple: rassembler des données sur les travailleurs domestiques – y compris les plaintes et les affaires d'ordre pénal – dans le cadre d'enquêtes sur la main-d'œuvre; instituer des mécanismes permettant aux travailleurs de porter plainte et faire connaître à ces derniers l'existence de ces mécanismes; élargir les pouvoirs des inspecteurs du travail de manière à ce qu'ils puissent enquêter, chez les particuliers, sur les conditions d'emploi des travailleurs domestiques; mettre en œuvre des dispositions réglementaires afin de contrôler les méthodes de recrutement et les pratiques en vigueur dans les centres de formation et sanctionner les abus.

141. Il y a aussi des exemples de bonnes pratiques, car les gouvernements prennent conscience de la nécessité de protéger leurs ressortissants contre les pires

41. *Ibid.*

42. Fédération internationale des ouvriers du transport: *Seafarers' Bulletin* 2008, n° 22/2008.

43. *Ibid.*

44. BIT: *L'égalité au travail: relever les défis*, rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, 2007, p. 34.

45. Human Rights Watch: *Swept under the rug: Abuses against domestic workers around the world*, juillet 2006.

formes d'abus. En Argentine et en Uruguay, les inspecteurs du travail sont habilités à pénétrer dans des lieux privés. En Bolivie et au Pérou, des lois spécifiques ont été adoptées sur le travail domestique. En Asie, la législation du travail de Hong-kong, Chine, protège les travailleurs domestiques tandis que, de son côté, Singapour frappe de peines pénales plus sévères les auteurs d'un certain nombre d'infractions commises envers des employés de maison. Les Philippines ont adopté des mesures en vue de sauvegarder les droits de leurs ressortissants travaillant comme employés domestiques à l'étranger: un contrat type est utilisé qui prévoit un jour hebdomadaire de repos, et la réglementation met à la charge de l'employeur la plus grande partie des frais de recrutement et de placement.

142. Malgré tout, des preuves de graves abus continuent d'affluer de toutes les régions du monde. En Europe, l'attention de groupes de soutien de la société civile s'est focalisée sur les travailleurs domestiques, notamment migrants. En France, le Comité contre l'esclavage moderne (CCEM) fournit une assistance juridique et un accompagnement social aux domestiques migrantes, mineures et adultes. Au Royaume-Uni, l'ONG Kalayaan coopère avec le Congrès des syndicats, propose aussi aide juridique et services d'accompagnement et s'occupe de documenter les cas d'abus. En 2006, sur la base des déclarations de quelque 250 personnes enregistrées auprès de ses services, Kalayaan estimait que 70 pour cent des travailleurs domestiques ne disposaient pas de temps libre, 62 pour cent n'étaient pas autorisés à sortir de la maison, 26 pour cent avaient subi des violences physiques et 72 pour cent des violences psychologiques⁴⁶.

143. Au Moyen-Orient et dans les Etats du Golfe, un rapporteur spécial des Nations Unies sur la traite des êtres humains a examiné spécifiquement la situation des travailleurs domestiques. Une visite dans trois Etats du Golfe en novembre 2006 a permis de constater les nombreux abus évoqués précédemment: confiscation de passeports et autres pièces d'identité, restrictions à la liberté de mouvement, refus d'accorder des congés, non-paiement des salaires et des heures supplémentaires, horaires excessifs. Des mesures sont prises dans la région pour remédier à ces situations: la Jordanie a mis en place un numéro vert

dédié aux travailleurs domestiques migrants, tandis que les Emirats arabes unis sanctionnent au pénal les parrains qui abusent de leur position pour exploiter leurs employés de maison. Aux Etats-Unis, une bonne partie des actions en justice intentées récemment au motif de travail forcé concernent des affaires d'exploitation de travailleurs domestiques.

144. Le BIT pourra se servir des enseignements tirés de ses propres activités sur le terrain pour œuvrer à la protection des travailleurs domestiques partout dans le monde. Depuis plusieurs années est mené en Asie du Sud-Est un projet de lutte contre le travail forcé et la traite des travailleurs domestiques migrants indonésiens qui combine action politique et législative, sensibilisation et défense, repérage et services de réinsertion. Le renforcement des capacités en Indonésie s'est accompagné d'interventions parallèles dans les pays de destination – Hong-kong, Chine, Malaisie, Singapour, Chine. Le projet a été déterminant pour la mise en place de nouveaux cadres législatifs et réglementaires, ainsi que d'ordonnances locales. Il a incité les syndicats et autres groupes de soutien à intervenir auprès des travailleurs domestiques indonésiens dans les pays de destination asiatiques.

Economie du travail forcé: le coût de la coercition

145. Le dernier rapport global sur le travail forcé estimait à 31,7 milliards de dollars des Etats-Unis le montant des profits illicites produits en une seule année par la traite de la main-d'œuvre forcée⁴⁷. D'autres études du BIT indiquaient que l'exploitation économique des 8,1 millions de travailleurs forcés à travers le monde, hors industrie du sexe, avait dégagé au total 10,4 milliards de bénéfices illicites⁴⁸. Il convient aussi d'examiner le problème sous un angle différent. Outre les souffrances humaines, quel est le coût financier de la coercition? Autrement dit, combien d'argent est «volé» aux victimes du travail forcé? Pour répondre à ces questions, il faut pouvoir estimer le coût d'opportunité du travail forcé, autrement dit la perte de revenu qui en résulte par rapport au revenu qui serait obtenu dans une relation de travail libre.

46. Kalayaan et OXFAM: *The new bonded labour: The impact of proposed changes to the UK immigration system on migrant domestic workers*, juin 2008.

47. BIT: *Une alliance mondiale contre le travail forcé*, Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, rapport I (B), CIT, 93^e session, Genève, 2005.

48. P. Belser: *Forced labour and trafficking: Estimating the profits*, BIT, Programme d'action spécial pour combattre le travail forcé, document de travail n° 42, mars 2005.

Tableau 2.2. Estimation du coût total de la coercition

	Nombre de victimes du travail forcé	Nombre de victimes de la traite	Sous-paiement de la main-d'œuvre – Total	Frais de recrutement – Total	Coût total de la coercition
Economies industrialisées	113 000	74 133	2 508 368 218	400 270 777	2 908 638 995
Economies en transition	61 500	59 096	648 682 323	42 675 823	691 358 145
Asie et Pacifique	6 181 000	408 969	8 897 581 909	142 855 489	9 040 437 398
Amérique latine et Caraïbes	995 500	217 470	3 390 199 770	212 396 124	3 602 595 894
Afrique subsaharienne	537 500	112 444	1 494 276 640	16 994 438	1 511 271 079
Moyen-Orient et Afrique du Nord	229 000	203 029	2 658 911 483	551 719 286	3 210 630 769
Total	8 117 500	1 075 141	19 598 020 343	1 366 911 936	20 964 932 279

Note: Ces chiffres ne tiennent pas compte des victimes de l'exploitation sexuelle forcée à des fins commerciales.

146. Sauf rares exceptions, la question n'est pas abordée dans la littérature consacrée au travail forcé et à la traite. Les études menées par le BIT ces dernières années laissent à penser que la perte de revenu liée à la coercition est principalement de deux sortes. Il y a premièrement le fait que la main-d'œuvre forcée est sous-payée, l'exploitation économique étant sans nul doute ce qui motive le recours à la coercition. Dans la plupart des cas, ces travailleurs perçoivent un salaire inférieur au taux du marché, lequel est parfois inférieur au minimum vital. Il arrive fréquemment que l'employeur opère des retenues artificielles en toute discrétion, par exemple, qu'il surfacture le coût du logement, souvent en le déduisant directement du salaire nominal. Les travailleurs en servitude pour dettes qui remboursent une avance par leur travail peuvent voir leur salaire amputé de frais de nourriture et de logement excessifs par rapport au prix du marché. Toutes ces déductions contribuent à réduire le montant net du salaire.

147. Dans le même registre, il peut y avoir aussi sous-paiement des heures supplémentaires forcées et autres formes de «travail excessif». Les travailleurs forcés ont typiquement des journées et des semaines de travail plus longues que les travailleurs libres, pouvant aller jusqu'à seize heures d'affilée, sept jours sur sept. Quand, dans le meilleur des cas, ces heures supplémentaires sont rémunérées, elles le sont au taux horaire habituel. Dans le «travail excessif», il faut parfois inclure, outre l'allongement de la durée du travail, le travail – non rémunéré – des membres de la famille, épouse et enfants, qui contribuent à la production de biens et de services. Ce sont toutes ces

formes de «travail excessif», non payé ou sous-payé, qu'il convient de prendre en considération dans les estimations du coût total de la coercition.

148. La deuxième source de perte de revenu liée principalement à des cas de traite résulte du mode de recrutement. Les travailleurs migrants qui tombent entre les mains de trafiquants et sont réduits au travail forcé doivent acquitter toute une série de frais – sommes versées à l'agence de recrutement ou à l'intermédiaire, financement d'une formation exigée par le pays de destination, y compris des cours de langue, frais de visa et de transport. Si ces frais sont le lot de tous les types de travailleurs migrants, les études révèlent une corrélation positive entre le montant des dépenses liées au recrutement et la probabilité de devenir victime du travail forcé.

149. Peut-on évaluer le coût global de la coercition? Les données sont encore rares et des recherches plus poussées sont nécessaires pour estimer précisément l'ampleur de ce coût. On peut, toutefois, donner des repères chiffrés qui excluent les victimes de l'exploitation sexuelle forcée à des fins commerciales mais couvrent les autres secteurs économiques bien documentés quant à l'incidence du travail forcé. Sur la base des informations disponibles, on peut estimer à quelque 19,6 milliards de dollars des États-Unis au total la valeur du sous-paiement de la main-d'œuvre forcée. Une ventilation par région est reproduite dans le tableau 2.2 (colonne 3). Ces chiffres ont été obtenus en multipliant le nombre de victimes (colonne 1) par la moyenne estimative du sous-paiement du travail dans différents secteurs (agriculture,

Encadré 2.7 Estimation du coût de la coercition: méthodologie

En l'absence de nouvelles estimations régionales fiables sur le travail forcé, cette estimation du nombre de victimes se fonde sur les chiffres figurant dans le rapport global de 2005; elle est obtenue en additionnant le nombre des victimes du travail forcé et la moitié du nombre de victimes de formes mixtes ou indéterminées d'exploitation.

Le montant du sous-paiement des travailleurs concernés dans une région donnée est estimé en faisant la somme du sous-paiement de la main-d'œuvre dans les principaux secteurs d'activités réputés recourir au travail forcé, à savoir l'agriculture, l'industrie et les services. Pour chacun de ces secteurs, le montant du sous-paiement est défini comme la différence entre la part de la valeur ajoutée totale par le travail et l'ensemble des coûts liés à l'emploi. En divisant le chiffre ainsi obtenu par le nombre de travailleurs dans le secteur donné, on établit le montant du sous-paiement par travailleur. Les données sur la valeur ajoutée et le coût de l'emploi étant disponibles au niveau national, les chiffres régionaux sont calculés à partir de deux ou trois pays sélectionnés dans chaque région.

On a ensuite adopté l'hypothèse qu'il est possible d'extrapoler la répartition du travail forcé dans les trois secteurs d'activités de la région à partir de la répartition générale des travailleurs dans les pays sélectionnés. Le montant régional du sous-paiement dans chaque secteur est calculé en multipliant le montant du sous-paiement par travailleur dans chaque secteur par le nombre de victimes du travail forcé dans la région et le secteur considérés.

Cette méthode s'appuie sur quatre postulats de base:

- Il est possible d'extrapoler une estimation régionale à partir de chiffres nationaux concernant un petit nombre de pays sélectionnés dans la région.
- Dans chacun des pays sélectionnés, la répartition des victimes du travail forcé dans les divers secteurs d'activités peut être déduite de la répartition de l'effectif total de la main-d'œuvre occupée.
- La part du travail dans la production variait entre un tiers et 90 pour cent suivant la région et le secteur d'activités.
- Dans chacun des pays sélectionnés, le coût de la main-d'œuvre par travailleur en situation de travail forcé est supposé égal à 80 pour cent du salaire minimum dans le pays. Ce pourcentage s'appuie sur une série d'études de cas indiquant que les victimes du travail forcé perçoivent un salaire inférieur au salaire minimum légal.

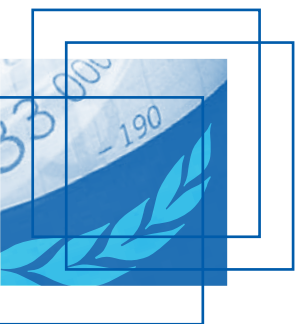
Tous les postulats énoncés ci-dessus peuvent être vérifiés et affinés de manière à obtenir à l'avenir des données plus précises.

manufacture, construction et services), correspondant à la différence entre les salaires effectivement versés aux victimes du travail forcé et le montant estimatif des salaires qu'elles auraient dû percevoir, compte tenu de la productivité de la main-d'œuvre dans les secteurs considérés.

150. De plus, on constate que les victimes de la traite paient des sommes qui vont de 150 dollars des Etats-Unis dans les régions pauvres à plus de

5 000 dollars en moyenne pour obtenir un emploi dans un pays industrialisé (voire, dans les cas extrêmes, plus de dix fois ce montant). Si on multiplie ce chiffre par le nombre de victimes dans chacune des régions (colonne 2), on arrive à un montant global supérieur à 1,4 milliard de dollars. Si on y ajoute la valeur du travail non payé ou sous-payé, on obtient une estimation du coût total de la coercition, soit quelque 21 milliards de dollars des Etats-Unis.





Chapitre 3

Action nationale contre le travail forcé : le rôle des gouvernements

Introduction

151. Le présent chapitre examine le rôle des gouvernements dans la conduite et la coordination de l'action menée au niveau national contre le travail forcé. Après un rappel des principes fondamentaux qui encadrent cette action et trouvent leur expression dans la législation et les politiques nationales, il passe en revue les mécanismes institutionnels d'application de ces lois et politiques et propose quelques exemples récents d'actions judiciaires engagées contre le travail forcé et la traite des personnes. Il examine ensuite quelques plans d'action nationaux, pour s'intéresser enfin à la manière dont les institutions du travail, notamment les services d'inspection du travail et, plus généralement, l'administration du travail, peuvent intervenir pour renforcer l'action des pouvoirs publics contre le travail forcé.

152. Il importe, avant de présenter les initiatives nationales les plus récentes, de mettre en lumière un certain nombre de difficultés. Le travail forcé et la traite des êtres humains sont des crimes graves; il semble donc raisonnable de prôner que l'intervention de la puissance publique contre ces crimes, en tout cas en ce qui concerne les poursuites judiciaires, soit conduite par la justice pénale. D'un autre côté, il est de plus en plus évident que les acteurs du monde du travail peuvent jouer un rôle non négligeable dans les parades législatives ou politiques, qu'il s'agisse des poursuites pénales contre les contrevenants, de la protection des victimes, effectives ou potentielles, ou d'autres mesures préventives visant les racines mêmes du travail forcé. Dans certains pays et certaines juridictions, l'inspection du travail intervient directement dans l'application du droit pénal et veille à ce que des sanctions pénales soient infligées aux contrevenants. Dans d'autres cas, la justice du travail est séparée de la justice pénale et n'inflige pas de sanctions pénales.

Il arrive que le principal objectif des inspecteurs du travail soit d'assurer aux travailleurs de bonnes conditions de vie et de travail, ce qui peut comporter, le cas échéant, le versement d'une indemnité en réparation d'un préjudice. Par ailleurs, les inspecteurs ont aussi le pouvoir d'infliger des sanctions – pouvant aller de simples amendes à la fermeture de l'entreprise – aux employeurs qui commettent des abus. D'autres cas de figure sont possibles; ainsi, en Italie, certaines unités spéciales, composées de fonctionnaires de police et d'agents d'inspection du travail, sont habilitées, selon le cas, à appliquer des sanctions pénales, administratives ou relevant du droit du travail.

153. Il est certain en tout cas que le législateur et les politiques, ayant pris conscience du risque d'exploitation de la main-d'œuvre dans l'économie privée, notamment de travail forcé – dont les victimes peuvent être aussi bien des ressortissants nationaux que des migrants venus de loin dans des conditions précaires –, ont su trouver des parades multiples et pertinentes, tant pour l'élaboration des lois que pour la mise en place des mécanismes destinés à en assurer l'application. Leurs initiatives, qui se sont souvent inscrites dans le mouvement mondial contre la traite des êtres humains, ont également répondu, en particulier dans les pays en développement, à la nécessité d'élargir le concept juridique de travail forcé afin d'y englober les nouvelles formes de coercition susceptibles de se présenter pendant une période de transition économique.

Elaboration des lois et des politiques

154. L'interdiction du travail forcé est aujourd'hui consacrée dans le droit constitutionnel, le droit pénal, le droit du travail ou le droit administratif de la quasi-totalité des pays, conséquence logique de la ratification quasi universelle des deux conventions de

l'OIT relatives au travail forcé. Certains pays n'utilisent pas nécessairement les termes de «travail forcé» et recourent à d'autres concepts qui rendent compte du même phénomène. Cependant, certaines questions ont donné lieu à de véritables débats. L'une, qui se pose lorsque le travail forcé fait l'objet de dispositions du droit pénal et du droit du travail, concerne la gravité relative des infractions. Une autre est celle de savoir si des conditions de travail inférieures aux normes, ainsi que la coercition, doivent être considérées comme constitutives du délit de traite des personnes, que la finalité de cette dernière soit l'exploitation de la main-d'œuvre ou l'exploitation sexuelle.

155. Beaucoup de pays ont adopté des lois contre la traite des êtres humains, suite à l'entrée en vigueur du protocole de Palerme. Certaines de ces lois contre la traite comportent des dispositions visant explicitement le travail forcé. C'est notamment le cas de la législation contre la traite adoptée en 2000 aux États-Unis, puis amendée en 2005 et en 2008, qui a introduit une loi sur le travail forcé et amorcé ainsi le processus qui a permis une augmentation régulière des poursuites judiciaires engagées ces dernières années contre ce délit¹. Dans d'autres pays, le critère retenu pour définir le délit de traite des personnes n'est pas nécessairement la contrainte, au sens retenu par les instruments pertinents de l'OIT. En Belgique et en France, la traite est un délit consistant à imposer à un individu des conditions de vie et de travail considérées comme «attentatoires à la dignité humaine». En Allemagne, le Code pénal amendé en 2005 retient un nouveau délit, la traite en vue de l'exploitation par le travail, qui englobe l'asservissement et la servitude pour dettes. Le nouvel article concerne exclusivement les étrangers; l'un des critères retenus pour caractériser la traite à des fins d'exploitation de main-d'œuvre est le versement de salaires nettement inférieurs à ceux qui sont accordés aux ressortissants allemands.

156. D'autres législations associent la notion de coercition à celle de conditions dégradantes. Au Brésil, par exemple, un amendement au Code pénal introduit en 2003 retient le délit consistant à mettre quelqu'un dans une situation de quasi-esclavage, en le forçant à travailler, en lui imposant des conditions de travail dégradantes ou, en cas de dette contractée auprès de l'employeur ou de ses représentants, en restreignant sa liberté de déplacement. La loi prévoit également une peine de prison pour quiconque retient un travailleur sur le lieu de travail, soit en empêchant d'utiliser des moyens de transport, soit en confisquant

ses pièces d'identité ou ses biens, soit encore en le soumettant à une surveillance constante.

157. La question des paiements anticipés a également donné lieu à de nombreux débats, la question étant de savoir dans quelles circonstances on peut considérer que cette pratique relève de la servitude pour dettes et du travail forcé. Certains pays d'Asie du Sud, comme l'Inde et le Pakistan, se sont dotés d'une législation très pointilleuse contre la servitude pour dettes, assortie de réglementations et de directives permettant de déceler son incidence. Il semble toutefois que peu de poursuites judiciaires soient engagées, même s'il apparaît que la servitude pour dettes est un phénomène très fréquent dans plusieurs secteurs économiques. Depuis quelque temps, on souligne la nécessité de préciser ce qui distingue les dispositifs coercitifs qui doivent être sanctionnés par la loi et les systèmes de prêts et d'avances sur salaire qui reposent sur un accord entre les deux parties à la relation de travail.

158. En Chine, la législation pénale et la législation du travail couvrent les diverses modalités du travail forcé. Le droit du travail de 1994 interdit formellement de contraindre qui que ce soit à travailler en recourant à la violence, aux menaces, à la séquestration ou à la privation de liberté. Le Code pénal, tel qu'amendé en 2006, prévoit des sanctions pour toute personne qui contraindrait une autre à exécuter un travail dangereux. Cette mesure est complétée par la loi sur le contrat de travail de 2008, qui comporte plusieurs dispositions interdisant les heures de travail supplémentaire obligatoires, la confiscation des pièces d'identité ainsi que la servitude pour dettes. Lorsque le travail forcé entraîne de graves conséquences pour les travailleurs, le Code pénal prévoit pour les contrevenants des peines sévères pouvant aller jusqu'à trois ans d'emprisonnement, et jusqu'à dix ans lorsque le travail forcé est exécuté dans des conditions dangereuses.

159. Dans d'autres pays, le législateur s'est attaché à établir une gradation des infractions, allant de la simple exploitation à l'esclavage pur et simple, en passant par le travail forcé. Dans certaines régions d'Afrique, l'esclavage est considéré comme le délit le plus grave. En Zambie, quiconque vend, achète, reçoit ou détient en captivité quelqu'un comme esclave est considéré comme un criminel et risque jusqu'à sept ans d'emprisonnement², alors qu'une personne qui, en violation de la loi, en contraint une autre à travailler n'est coupable que d'un simple délit³. Par

1. Art. 1589 de la loi de 2000 sur la protection des victimes de la traite et de la violence.

2. Art. 261 du Code pénal.

3. Art. 263 du Code pénal.

ailleurs, l'amendement au Code pénal introduit en 2005 punit la traite des personnes et prévoit pour le coupable une peine minimale de vingt ans d'emprisonnement. La Mauritanie et le Niger, deux pays depuis longtemps conscients de la nécessité de mettre un terme aux survivances de l'esclavage, ont adopté ces dernières années de nouvelles lois dans ce sens. En août 2007, la Mauritanie a adopté une nouvelle loi, entrée en vigueur au début de l'année 2008, qui définit l'esclavage et l'érige en crime. Le nouveau Code du travail, qui est entré en vigueur en 2004, prévoyait déjà l'interdiction générale du travail forcé. Au Niger, le Code pénal a été amendé en 2003 en vue d'introduire une disposition qui fait de l'esclavage un crime désormais passible d'une lourde peine d'emprisonnement. Le travail forcé est également interdit par le Code du travail, mais les contrevenants n'encourent qu'une légère peine.

160. En Israël, la nouvelle législation contre la traite, adoptée par la Knesset en octobre 2006, classe également les multiples infractions par ordre de gravité croissant dans un souci de trouver une parade appropriée aux «divers degrés d'exploitation»⁴. Comme l'a expliqué le ministre de la Justice, cette loi tient compte du fait que l'exploitation, même lorsqu'elle n'est pas assimilable à la traite ou à l'esclavage, est de nature à créer les conditions favorables à l'émergence de ces deux formes particulièrement graves d'exploitation. En ce qui concerne la traite pratiquée à des fins d'esclavage ou de travail forcé, la loi opère une distinction entre plusieurs délits. Le plus grave est la traite des personnes pratiquée à des fins diverses, notamment l'esclavage et le travail forcé, qui expose les coupables à une peine de seize ans d'emprisonnement ou de vingt ans si la victime est mineure. Le délit de «travail forcé» en tant que tel, qui est passible de sanctions moins lourdes, recouvre des situations d'exploitation moins graves que l'esclavage ou la traite. La nouvelle loi sanctionne également des actes tels que la confiscation du passeport.

161. En Europe, le rapport sur la traite des êtres humains publié en 2007⁵ par le Rapporteur national néerlandais accorde une attention toute particulière aux liens qui existent entre le travail forcé et la notion d'exploitation. Ce rapport étudie pour la première fois le phénomène de l'exploitation dans d'autres secteurs que celui de l'industrie du sexe, en indiquant les problèmes méthodologiques liés à cette démarche. Aux Pays-Bas, la traite à des fins d'exploitation par le travail en dehors de l'industrie du sexe constitue

un délit depuis janvier 2005. La législation n'établit cependant pas de ligne de démarcation entre les mauvaises conditions d'emploi et les situations assimilables à l'esclavage et laisse aux autorités judiciaires le soin de définir plus explicitement ce que recouvre la notion d'exploitation par le travail. L'exploitation, dans l'acception qui lui est donnée par le Rapporteur néerlandais, regroupe divers éléments, dont un facteur constant, à savoir la privation de liberté, à quoi s'ajoute l'une au moins de trois autres pratiques considérées comme autant d'indicateurs des cas de travail forcé ou de services forcés: le recours à la force, l'abus de pouvoir ou l'exploitation de la vulnérabilité; de mauvaises conditions de travail; de multiples formes de dépendance à l'égard de l'employeur. Ceux qui sont appelés à évaluer une situation d'exploitation donnée doivent tenir compte de toutes ses particularités, notamment la durée de l'infraction, le degré d'organisation et l'âge de la victime.

162. En résumé, et comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, le législateur est amené à examiner des cas de figure très différents où la relation de travail est marquée par divers degrés de privation de liberté, parfois aggravée par des abus flagrants et une exploitation éhontée. Les nouvelles législations, qu'elles aient pour objet le travail forcé ou la traite des personnes, visent principalement à prévenir le risque de pratiques abusives dans le secteur privé. On peut supposer que c'est dans les pays en développement, et en particulier dans des secteurs d'activités et des entreprises situés dans des zones difficiles d'accès où la main-d'œuvre est peu protégée, que le législateur est confronté aux situations de violence et d'exploitation les plus extrêmes. Dans les pays industriels, il aura vraisemblablement affaire à des formes d'exploitation plus subtiles, moins «voyantes». Partout dans le monde, cependant, on s'interroge activement sur la frontière qui sépare les formes d'exploitation coercitives de celles qui ne le sont pas, sur les divers degrés d'exploitation, ainsi que sur l'arsenal du droit pénal ou du droit du travail (ou une combinaison des deux) à mettre en œuvre pour y faire face.

163. Enfin, de plus en plus de pays prennent conscience de la nécessité de mettre en place une législation spécifique destinée à protéger ceux de leurs ressortissants qui travaillent à l'étranger contre certaines pratiques abusives, notamment le travail forcé. Les autorités indonésiennes, constatant que leurs ressortissants émigrés sont souvent victimes du travail forcé et de la traite, ont adopté en 2004 une

4. Loi sur l'interdiction de la traite des personnes (amendements législatifs), 5766-2006, 19 oct. 2006.

5. Cinquième rapport du Rapporteur néerlandais, *op. cit.*

loi destinée à assurer leur protection et qui prévoit de lourdes sanctions dans le cas de situations dites «contraires aux valeurs d'humanité et aux règles de droit»⁶. En 2007, le Népal a également amendé la loi sur l'emploi à l'étranger afin de renforcer la protection de ses travailleurs émigrés; la loi fixe des sanctions pénales pour tout un ensemble de délits, notamment l'imposition de commissions d'un montant excessif.

Poursuites et application de la loi

164. Il reste difficile d'obtenir des informations fiables sur les poursuites judiciaires engagées au niveau national contre le travail forcé car très peu d'Etats publient des statistiques. Au niveau mondial, c'est dans le rapport de 2007 du Département d'Etat américain sur la traite des personnes que l'on trouve pour la première fois le nombre total de poursuites et de condamnations liées à des cas de traite visant l'exploitation par le travail, par opposition à celle qui vise l'exploitation sexuelle (soit 490 poursuites et 326 condamnations, sur un total de 5 682 poursuites et 3 427 condamnations pour l'ensemble des cas de traite).

165. Le gouvernement du Brésil publie régulièrement des informations concernant les personnes soustraites au travail forcé. En 2006, le ministère du Travail et de l'Emploi a permis à 3 266 personnes de s'affranchir de conditions de travail assimilables au travail forcé, grâce à plus d'une centaine d'interventions menées par les groupes spéciaux d'inspection mobile, généralement dans de grandes exploitations agricoles isolées du nord du pays. Les employeurs dont la responsabilité en matière de travail forcé a pu être établie encourent des poursuites pénales et sont tenus par la loi d'indemniser les employés dont le travail n'a pas été rémunéré⁷. Le ministère a annoncé pour l'année 2007 un nouveau record – un peu moins de 6 000 personnes soustraites au travail forcé, et plus de 30 000 libérations depuis le début des interventions des groupes spéciaux d'inspection, en 1995. Dans le courant de 2008, le pays disposait de sept équipes d'inspection mobile, regroupant des inspecteurs du travail et des juges du travail, accompagnés d'agents de la police fédérale chargés d'assurer leur sécurité. Dans les six premiers mois de 2008, ils ont inspecté 96 exploitations situées dans des zones difficiles d'accès et libéré du travail en servitude 2 269 personnes dans 14 Etats⁸.

166. Malgré le nombre important de cas recensés et de travailleurs libérés, les juridictions pénales brésiliennes n'ont pratiquement prononcé aucune condamnation pour des cas de travail forcé. Les juges du travail disposent de deux principaux moyens d'intervention: infliger des amendes aux contrevenants et leur ordonner d'indemniser les victimes. Les tribunaux du travail viennent d'ailleurs, dans un but dissuasif, d'augmenter le montant de cette indemnisation. L'amende la plus élevée – 5 millions de réaux brésiliens (soit approximativement 3 millions de dollars des Etats-Unis) – a été infligée en 2006 à un propriétaire terrien qui faisait travailler dans des conditions de servitude plus de 180 personnes, lesquelles furent libérées. La seule condamnation à une peine d'emprisonnement a été prononcée en mai 2008 par la Cour fédérale de Maranhão, qui a condamné Gilberto Andrade à quatorze ans de prison, dont onze pour avoir réduit une personne à un état de quasi-esclavage, et lui a également ordonné de payer 7,2 millions de réaux pour les arriérés de salaire des travailleurs.

167. On trouve ailleurs des exemples de coordination entre les diverses instances chargées de l'application des lois, notamment dans le cadre d'interventions dans des cas de travail forcé particulièrement graves. En Chine, par exemple, la dénonciation de certains cas alarmants de travail forcé dans des briqueteries a donné lieu en mai et juin 2007 à des interventions dans les provinces de Shanxi et de Henan. Une équipe composée de représentants des ministères du Travail et de la Sécurité publique et de la Fédération des syndicats de Chine a rapidement été mise sur pied pour procéder à une enquête sur les abus qui avaient été dénoncés. L'administration d'Etat chargée de la sécurité au travail a également participé aux inspections effectuées par la suite. Depuis que le scandale a éclaté, les médias chinois ont pu annoncer la libération de 1 340 personnes.

168. Les Etats-Unis enregistrent une croissance continue des poursuites pénales contre la traite, liée notamment à des cas de travail forcé. Un pas important a été franchi avec la création, en janvier 2007, d'une unité chargée des poursuites pénales contre ce délit au sein de la division des droits civils du Département de la justice. L'année 2007 a été celle au cours de laquelle ont été prononcées le plus grand nombre de condamnations depuis la promulgation, en 2000, de la loi sur la protection des victimes de la

6. Loi de la République d'Indonésie n° 39 de 2004 sur le placement et la protection des travailleurs indonésiens à l'étranger.

7. Communiqué de presse de l'ambassade du Brésil à Londres, 9 janv. 2007.

8. Selon une ONG rattachée à l'Eglise catholique du Brésil, 58 pour cent des cas ont été recensés sur des domaines consacrés à l'élevage du bétail, 11 pour cent sur des plantations de canne à sucre et 11 pour cent sur des exploitations consacrées à d'autres cultures.

traite. Dix-sept des 103 condamnations prononcées concernaient des cas de traite à des fins d'exploitation par le travail, 86 des cas de traite à des fins d'exploitation sexuelle. Les coupables ont été condamnés à une peine d'emprisonnement généralement supérieure à onze ans, se sont vu confisquer des biens pour une valeur de presque 2 millions de dollars des Etats-Unis et ont été contraints de verser plus de 3 millions de dollars de dommages-intérêts⁹.

169. En août 2008, deux décisions relatives à des cas de travail forcé, et notamment d'esclavage domestique, rendues par des cours d'appel des Etats-Unis ont, semble-t-il, ouvert la voie à un durcissement de l'action judiciaire. Dans le premier cas, la cour d'appel pour le septième circuit¹⁰ a confirmé le jugement rendu antérieurement contre deux médecins reconnus coupables d'avoir tenu leur employé de maison dans un état de servitude. La cour a estimé que les menaces d'expulsion tombaient sous le coup de la loi sur le travail forcé même si, par ailleurs, une telle autorisation était permise par la loi. Divers agissements, comme confisquer le passeport du domestique, lui laisser entendre, par des menaces à peine voilées, que l'on pourrait très bien le dénoncer aux autorités, ou lui faire croire que l'on est la seule personne à pouvoir l'employer légalement, ont été retenus comme autant d'éléments à charge justifiant le maintien du jugement de culpabilité rendu antérieurement. Dans le deuxième cas, la cour d'appel pour le sixième circuit¹¹ a également maintenu la condamnation d'un homme qui, à force de violences et de mauvais traitements, avait soumis une jeune fille à une forme d'esclavage domestique.

170. En Inde, le gouvernement a indiqué que sa priorité est l'identification des cas de travail forcé ainsi que la libération et la réinsertion des travailleurs concernés. Selon les statistiques officielles publiées dans le courant de l'année 2008, les Etats ont signalé 5 893 poursuites et 1 289 condamnations dans le cadre de la loi de 1976 sur le système de la servitude pour dettes (abolition)¹². Depuis 1997, la Cour suprême de l'Inde charge la Commission nationale des droits de l'homme de contrôler l'application de la loi de 1976. La commission s'est acquittée de sa mission dans plusieurs Etats; un contrôle effectué par le Rapporteur spécial en septembre 2005 dans l'Etat d'Uttar Pradesh et portant spécifiquement sur le secteur du tissage de tapis a notamment permis d'obtenir des

renseignements précis sur l'application de la législation. Dans cet Etat, en 1996-2006, 2 778 personnes ont été soustraites au travail en servitude et leur réinsertion se poursuit activement; 231 actions en justice avaient été engagées au milieu de 2005, mais six affaires seulement avaient été jugées et toutes s'étaient soldées par un acquittement.

171. Au Pakistan, où une loi de 1992 prévoit une peine pouvant aller jusqu'à cinq ans d'emprisonnement pour le recours à la servitude pour dettes, les juges se sont davantage attachés à libérer les travailleurs asservis qu'à poursuivre les contrevenants. Selon des estimations récentes, 8 530 travailleurs ont été soustraits à la servitude pour dettes au cours des dix-sept dernières années, dont 563 par les pouvoirs publics, 722 grâce aux interventions conjointes des autorités judiciaires et d'associations de la société civile, les autres ayant pu s'échapper, souvent avec l'aide d'ONG. Selon le rapport de la Commission nationale des droits de l'homme du Pakistan pour l'année 2007, en janvier de cette même année, le tribunal de Rawalpindi, relevant de la Haute Cour de Lahore, a ordonné la libération de 39 travailleurs dans une briqueterie. La commission a également signalé les cas d'ouvriers agricoles et de leurs enfants qui ont pu s'échapper de centres de détention privés établis sur les domaines des propriétaires. Dans un autre cas, le tribunal d'arrondissement de Hyderabad, relevant de la Haute Cour du Sindh, s'est saisi du cas de neuf propriétaires de briqueteries accusés d'avoir tenu des travailleurs dans l'asservissement et de leur avoir infligé des traitements inhumains.

172. Globalement, la mise en œuvre effective de la loi contre la servitude pour dettes en Asie du Sud reste un enjeu majeur. A l'évidence, les travailleurs asservis ont le plus grand mal à accéder aux tribunaux: souvent illettrés, ils ne connaissent pas les lois et ignorent comment procéder pour saisir la justice. Cependant, le manque de consensus clair sur la nature du travail forcé et sur son incidence fait aussi partie du problème.

173. L'augmentation du nombre de poursuites pénales engagées dans des cas de traite, qu'elle vise l'exploitation par le travail ou l'exploitation sexuelle, est sensible dans plusieurs autres pays. La Fédération de Russie, par exemple, a amendé en 2003 l'article 127 de son Code pénal en vue d'interdire les deux types de traite. En 2007, la police a effectué

9. Rapport annuel du ministre de la Justice au Congrès, mai 2008.

10. *Etats-Unis c. Calimlim*, affaire jugée le 15 août 2008. La cour d'appel pour le septième circuit est compétente pour les Etats de l'Illinois, de l'Indiana et du Wisconsin.

11. Cas n° 07-1740, jugé et classé le 20 août 2008.

12. Déclaration du représentant du gouvernement de l'Inde à la Conférence internationale du Travail, Genève, juin 2008.

139 enquêtes sur des cas de traite, dont 35 étaient liés à des situations de travail forcé. Quarante-six trafiquants auraient été condamnés en 2007, chiffre qui témoigne d'une augmentation continue du nombre d'actions pénales engagées et de condamnations prononcées depuis l'amendement du Code pénal. En Ukraine, le ministère de l'Intérieur a signalé que le nombre de poursuites engagées pour des cas de traite visant l'exploitation par le travail est passé de 3 en 2006 à 23 en 2007. On constate également une augmentation du nombre de poursuites contre les deux types de traite dans plusieurs pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est.

174. D'une manière générale, il ressort des informations disponibles que, s'agissant des cas individuels de travail forcé, les poursuites auront plus de chances d'aboutir si le chef d'inculpation est la traite, d'un type ou d'un autre. Il est également certain que le meilleur moyen d'assurer une application effective des lois est de créer au sein des organes chargés du contrôle de leur application un service ad hoc, doté des ressources nécessaires et ayant expressément pour mandat de mener des enquêtes et d'instruire les affaires, comme c'est le cas de l'unité chargée des poursuites contre la traite qui a été instituée aux États-Unis en 2007.

175. Des progrès ont également été constatés en Ukraine, où les ressources humaines affectées à la lutte contre la traite ont été considérablement renforcées et où une formation spécifique est dispensée aux membres des autorités judiciaires. En 2008, 30 fonctionnaires spécialisés ont été employés par le Département du ministère de l'Intérieur chargé de la lutte contre la traite; on trouve des équipes de ce type au niveau des oblasts et d'autres circonscriptions administratives, ce qui porte à plus de 600 le nombre de fonctionnaires chargés de la lutte contre la traite des personnes. Une formation spéciale sur la traite est également dispensée aux membres des services de sécurité et aux magistrats dans le cadre de leur programme d'études officiel.

176. Les tribunaux régionaux peuvent intervenir utilement dans le cas où les juridictions nationales ne reconnaissent pas la gravité des cas de travail forcé. Ainsi, la Cour de justice de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest a rendu en 2008 un jugement ordonnant au gouvernement du Niger de verser une indemnité à une ancienne «esclave» vendue à son maître à l'âge de 12 ans et contrainte de travailler pendant dix années. Bien que l'esclavage constitue une infraction pénale depuis 2003, les tribunaux nationaux n'avaient pas reconnu le droit de

la victime de s'affranchir de la tutelle de son «maître» et d'épouser un autre homme. De même, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a annulé la décision d'un tribunal national français au motif qu'il avait sous-estimé la gravité d'un cas d'esclavage domestique (l'affaire *Siliadin c. France*). Le tribunal a également noté à cette occasion que la législation française n'avait pas fait droit aux griefs de la victime et que les dispositions du Code pénal étaient trop ambiguës pour assurer une protection efficace contre le travail forcé qui avait été exigé d'elle, au sens de l'article 4 de la Convention des droits de l'homme¹³. Dans ces deux exemples, ce sont des ONG qui ont aidé les plaignants à saisir la justice.

177. L'action judiciaire a également été menée par l'intermédiaire de mécanismes spéciaux tels que l'organisme mis en place au Royaume-Uni pour l'agrément des entrepreneurs de main-d'œuvre, dits «gangmasters» (Gangmaster Licensing Authority – GLA). Le principal moyen d'action de cet organisme est le retrait des licences, mais il est également habilité à engager des poursuites pénales. Le premier jugement pour violation de la loi de 2004 sur l'enregistrement des pourvoyeurs de main-d'œuvre a été rendu en mai 2008 par un tribunal écossais, qui a infligé une sanction relativement peu importante au contrevenant qui exerçait ses activités sans posséder de licence. Au cours du même mois, les fonctionnaires du GLA ont également été amenés à enquêter sur une affaire beaucoup plus grave concernant principalement des cueilleurs de fleurs polonais, à qui l'on aurait fait croire qu'ils ne pourraient pas partir avant la fin de leur contrat sans payer une somme importante, et dont certains membres de leur famille de retour chez eux avaient été menacés. Face aux incessantes dénonciations d'abus, le GLA a intensifié ses activités et, en juin 2008, a lancé un programme (Opération Ajax) consistant à effectuer des interventions surprises d'une durée de dix-huit mois sur l'ensemble du territoire du Royaume-Uni pour veiller à ce que la législation soit correctement appliquée. Son action est donc un modèle combiné d'interventions ciblées et de poursuites. Il ne cesse d'alerter l'opinion sur des abus qui restaient jusque-là impunis et, dans les cas les plus graves, est habilité à infliger des sanctions pénales.

178. La coopération internationale peut également être déterminante pour le bon déroulement des poursuites pénales, en particulier pour les cas de traite transfrontières. Dans le cadre d'une affaire instruite pour la première fois en 2006, des travailleurs polonais avaient été recrutés pour de prétendus travaux agricoles dans les Pouilles, en Italie du Sud. Logés

13. Affaire *Siliadin c. France*, Cour européenne des droits de l'homme, requête n° 73316/01 (2005).

dans des baraquements sordides, ils devaient travailler pour un salaire de misère sous la surveillance de gardes armés. En 2005, l'ambassade de Pologne a commencé à avoir connaissance de cas de travailleurs ayant pu s'échapper. La police polonaise finit par mener une enquête, en coopération avec les carabiniers, mais, faute des accords nécessaires, aucune équipe conjointe ne put être constituée. En 2006, cependant, des réunions ont eu lieu à EUROPOL et à EUROJUST en vue de la mise au point d'une opération conjointe et d'un échange d'informations et d'éléments de preuve. Peu après, 27 mandats d'arrêt furent délivrés dont neuf en Pologne, au moyen d'un mandat d'arrêt européen. Au total, 22 personnes furent arrêtées en Pologne, et leur procès n'était pas encore achevé à la fin de 2008. Plus d'une centaine de travailleurs ont pu être secourus et ont bénéficié de l'aide d'ONG italiennes et polonaises¹⁴.

179. S'agissant de l'application des lois, une question importante est celle du traitement réservé aux victimes actuelles ou potentielles du travail forcé et de la traite et de la protection dont elles peuvent bénéficier. L'appellation de «victime» est à double tranchant; en effet, une victime peut bénéficier de la protection spéciale prévue par la loi du pays, mais elle peut également être stigmatisée et ressentir comme traumatisante la procédure même qui est censée la protéger. En ce qui concerne les victimes de la traite, la plupart des pays n'accordent le droit de résidence temporaire et toute autre forme d'assistance que si la personne concernée accepte de coopérer avec les forces de l'ordre et de témoigner devant les tribunaux. L'Italie constitue à cet égard une exception, qui accorde aux victimes de la traite un permis de résidence et une aide socio-économique sans la moindre contrepartie. Après dix-huit mois, elles peuvent, à condition d'avoir trouvé un emploi, déposer une demande en vue d'obtenir le statut de résident permanent.

180. Pour diverses raisons, il est souvent difficile pour les victimes du travail forcé d'obtenir réparation par la voie pénale ou de recevoir une indemnisation des fonds publics spéciaux créés à cet effet. Les tribunaux du travail leur offrent toutefois une précieuse voie de recours qui leur permet, moyennant certaines procédures administratives, de dénoncer des conditions de travail abusives, y compris les situations de travail forcé.

181. Une étude réalisée en 2008 examine la question de l'indemnisation des victimes dans la région

de l'OSCE¹⁵. Il en ressort que le droit de bénéficier de cette compensation doit s'exercer essentiellement à l'encontre du trafiquant ou de l'exploiteur, bien que la victime, lorsqu'elle a subi des violences, puisse également faire valoir le droit à être indemnisée par les fonds publics. Une procédure civile peut tout à fait être engagée parallèlement à une procédure pénale, sauf au Royaume-Uni. La procédure civile peut également être engagée indépendamment de l'action pénale. Les Etats-Unis sont le seul pays dont la procédure pénale, dans les cas de traite, prévoit systématiquement une demande de dommages-intérêts pour la victime.

182. On citera en exemple l'action civile engagée en mars 2008 pour le compte de plus de 500 travailleurs migrants indiens de sexe masculin, devant un tribunal de district de la Louisiane (Etats-Unis). Les travailleurs en question auraient été introduits frauduleusement aux Etats-Unis, au titre d'un programme du gouvernement fédéral (H-2B *Guestworker*) destiné à fournir de la main-d'œuvre et des services à une certaine entreprise; ces hommes auraient été astreints au travail forcé en qualité de soudeurs, tuyauteurs, monteuses de chantier naval et autres emplois dans les Etats du Mississippi et du Texas. Une action en dommages-intérêts a été intentée pour obtenir réparation des préjudices causés par les agents de la compagnie dans les Emirats arabes unis, aux Etats-Unis et en Inde. Parmi les divers abus dénoncés, les victimes se plaignaient d'avoir été contraintes de s'endetter de manière excessive et d'avoir dû se priver des économies de toute une vie pour pouvoir payer la commission des agents de recrutement – soit un montant de 20 000 dollars par travailleur.

183. Il arrive fréquemment que les victimes du travail forcé et de la traite hésitent à porter plainte si elles sont entrées dans le pays de manière illégale. Dans la plupart des pays européens, les lois sur l'immigration n'interdisent pas aux travailleurs sans papiers de saisir les tribunaux du travail, pas plus qu'elles ne font obligation à ces derniers de dénoncer aux autorités les migrants en situation irrégulière. Dans les tribunaux du travail portugais, le ministère public n'a pas à connaître du statut des travailleurs à l'égard des lois sur l'immigration. Les tribunaux espagnols reconnaissent également aux travailleurs en situation irrégulière le droit de saisir les tribunaux du travail pour obtenir une protection et des indemnisations en cas de violation de leurs droits fondamentaux, et cela quelle que soit leur situation vis-à-vis des services d'immigration.

14. Voir *Operation Terra Promessa*, présentation de Gianfranco Albanese, Réunion d'experts sur l'inspection du travail, BIT, 5-6 déc. 2007.

15. *Indemnisation des victimes de la traite et de l'exploitation dans la région de l'OSCE*, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE, Varsovie, 2008.

Politiques, plans d'action et mécanismes de coordination au niveau national

184. Les politiques et plans d'action nationaux permettent de fixer des priorités, de planifier l'action contre le travail forcé et la traite et, ce qui est très important, d'assurer la coordination des divers acteurs, notamment les mandants de l'OIT, appelés à jouer un rôle dans la conduite de cette action. Ces politiques et ces plans témoignent clairement de la volonté du pays de faire le nécessaire pour résoudre les problèmes et permettent de mobiliser les ressources nécessaires pour engager une action concrète. Selon le pays considéré, ces politiques et ces plans peuvent prendre en compte le travail forcé et la traite séparément ou, ce qui est moins fréquent, simultanément.

185. C'est l'Amérique latine qui fournit quelques-uns des exemples les plus probants d'initiatives contre le travail forcé. Au Brésil, le premier plan d'action contre l'esclavage de la main-d'œuvre, adopté en 2003, a été le point de départ d'une coordination interministérielle étroite sous l'égide de la Commission nationale pour l'éradication du travail en servitude (CONATRAE). Sur la base de l'expérience acquise, un second plan d'action a été adopté en septembre 2008; il comporte d'importantes nouvelles mesures, notamment une proposition d'amendement à la Constitution visant à permettre l'expropriation des employeurs qui recourent au travail forcé et la redistribution de leurs propriétés, ainsi qu'un autre amendement législatif destiné à assurer la protection des travailleurs étrangers assujettis au travail forcé au Brésil. Le plan propose également des sanctions économiques plus lourdes à l'encontre des employeurs qui recourent au travail forcé, notamment l'impossibilité d'obtenir des crédits, privés ou publics, et l'interdiction de contracter avec une entité publique. Le plan renforce également les pouvoirs de l'unité mobile d'inspection et propose la création d'agences de l'emploi dans les régions d'où proviennent la plupart des travailleurs assujettis au travail forcé. Il prévoit enfin de nouvelles mesures de prévention et de réinsertion, comportant notamment l'octroi aux travailleurs ayant pu être soustraits au travail forcé de divers droits – pièces d'identité, assistance juridique, prestations sociales, formation professionnelle.

186. D'autres pays d'Amérique latine, s'inspirant de l'exemple du Brésil, ont renforcé leurs structures nationales, souvent avec l'appui du BIT. En Bolivie, un Conseil interdépartemental pour l'éradication du servage, du travail forcé et du travail en servitude a été mis sur pied en octobre 2007¹⁶. Un plan spécifique a été adopté en faveur des populations Guaranis de la région du Chaco, dans le but d'assurer des conditions de vie décentes aux Guaranis qui étaient en «captivité» dans des exploitations agricoles coupées du monde et qui ont pu être libérés. Un groupe technique interministériel est par ailleurs en train de mettre au point un plan national de plus grande ampleur contre le travail forcé.

187. Il y a davantage de plans d'action contre la traite des personnes que contre le travail forcé, beaucoup de pays ayant adopté récemment une législation contre la première. Si la plupart de ces plans ont pour ambition affichée d'adopter une approche globale incluant toutes les formes de traite et tous les types d'actions envisageables pour y faire face, il est très rare, dans la pratique, qu'ils traitent de manière systématique les divers aspects du travail forcé¹⁷. Une exception notable à cet égard est le plan d'action contre la traite des personnes lancé par le Royaume-Uni en mars 2007. Tout en reconnaissant l'absence d'informations fiables qui permettraient de cerner l'ampleur du problème, chaque chapitre étudie aussi bien la traite visant l'exploitation par le travail que celle qui vise l'exploitation sexuelle.

188. Dans les Emirats arabes unis, un Comité national de lutte contre la traite des êtres humains a mis au point un plan d'action portant sur la législation, son application, l'aide aux victimes ainsi que la conclusion d'accords bilatéraux et de partenariats internationaux. Certaines mesures ont déjà été mises en œuvre, dont l'entrée en vigueur, en avril 2007, d'un nouveau contrat harmonisé visant à réglementer les droits et les devoirs des travailleurs domestiques, ainsi que l'introduction de dispositions permettant aux travailleurs de changer de parrain afin de favoriser leur mobilité¹⁸.

189. Le plan d'action contre la traite des personnes adopté par le Pakistan en 2005¹⁹ couvre tous les aspects du phénomène, traite aussi bien des mesures préventives que des aspects pénaux et institue un Comité interministériel sur la lutte contre la traite

16. Décret suprême n° 29292 du 3 octobre 2007.

17. Les études réalisées pour le présent rapport global concernent 11 pays européens, principalement d'Europe centrale et d'Europe de l'Est; six pays africains, principalement d'Afrique de l'Ouest; six pays d'Asie, principalement de la sous-région du Mékong; un pays d'Amérique latine; et les Emirats arabes unis (seul pays du Moyen-Orient à posséder un plan de ce type au moment de la rédaction du rapport).

18. *Combating Human Trafficking*, rapport annuel des Emirats arabes unis, ministère d'Etat pour les affaires du Conseil fédéral national.

19. *Pakistan Action Plan for Combating Human Trafficking*, ministère de l'Intérieur, gouvernement du Pakistan, 12 déc. 2005.

Encadré 3.1**Pérou: institutionnalisation de la lutte contre le travail forcé**

Une étude menée en 2004^a par le BIT et le ministère péruvien du Travail et de l'Emploi a confirmé l'existence du travail forcé dans des exploitations forestières illégales situées dans la région tropicale amazonienne. Le nombre des victimes, généralement issues des populations indigènes, était approximativement de 33 000 personnes. Peu après, avec l'aide du BIT, le gouvernement a commencé à élaborer un plan national de lutte contre le travail forcé et confié le soin de sa mise en œuvre au ministère du Travail, avec la collaboration de divers experts et institutions du secteur public et de la société civile. Dans plusieurs régions, et tout particulièrement dans la région amazonienne, ce projet de plan a fait l'objet d'une procédure de validation faisant intervenir des organisations des populations indigènes et des ONG, afin de renforcer l'engagement des acteurs locaux.

En janvier 2007, une Commission nationale tripartite permanente contre le travail forcé a été créée et chargée de coordonner les politiques et les actions aux niveaux national et régional^b. Le plan national de lutte contre le travail forcé a été officiellement lancé par le Président Garcia, le 1^{er} mai 2007^c. Ce plan comporte diverses mesures visant à prévenir et éliminer le travail forcé, y compris des mesures pénales en vue de l'annulation des licences des entreprises recourant au travail forcé, des travaux de recherche, la collecte de statistiques, un travail d'éducation, de communication, de sensibilisation, de renforcement des capacités et de coordination entre les diverses institutions.

Des fonds publics ont été affectés à la mise en œuvre du plan, déjà engagée dans divers secteurs, la commission nationale veillant quant à elle à suivre l'état d'avancement et à coordonner l'action. Plusieurs réalisations méritent d'être signalées: la création dans la police nationale d'une division spécialisée contre la traite des personnes, l'intégration des questions relatives au travail forcé dans le programme du ministère de l'Éducation, l'introduction de lourdes sanctions contre l'abattage illégal du bois, l'élaboration d'une stratégie de communication sur le travail forcé et une formation très pointue des fonctionnaires et autres acteurs clés.

Le prochain défi à relever sera d'intégrer les objectifs du plan national dans des programmes publics plus larges et de mobiliser suffisamment de ressources pour pouvoir mener une lutte durable contre le travail forcé dans l'ensemble du pays. Le plan stratégique mis au point par le ministère du Travail et de l'Emploi pour la période 2006-2011 fait figurer les questions relatives au travail forcé parmi les priorités de l'action engagée pour promouvoir les droits fondamentaux au travail, et s'attache notamment à renforcer l'inspection du travail.

^a A. Bedoya Silva-Santisteban, E. Bedoya Garland: *El Trabajo Forzoso en la Extracción de la Madera en la Amazon'a Peruana*, BIT, 2005. ^b Décret suprême n° 001-2007-TR. ^c Décret suprême n° 009-2007-TR.

placé sous la direction du ministère de l'Intérieur. Le contrôle et la surveillance des bureaux de recrutement sont placés sous la responsabilité du ministère du Travail et de l'Agence fédérale d'enquête.

190. A l'instar du Brésil, certains pays ont su tirer parti de l'expérience acquise pour réexaminer leurs plans d'action nationaux contre la traite. En Ukraine, les divers plans d'action qui se sont succédé depuis le premier plan de 1999 ont tous comporté certaines améliorations. Le plan actuel (le troisième) est très complet et, pour la première fois, prévoit les ressources financières nécessaires pour assurer une mise en œuvre effective. Un mécanisme de contrôle est également en cours d'élaboration. Si la principale priorité des premiers plans était l'application de la loi pénale, le nouveau plan associe les institutions du marché du travail à quasiment la moitié des activités prévues.

191. Il arrive parfois qu'une action coordonnée contre la traite, y compris le travail forcé, soit soigneusement planifiée sans toutefois qu'elle s'inscrive dans un plan d'action en tant que tel. Les États-Unis ont consacré beaucoup d'efforts et de ressources à la lutte contre toutes les formes de traite, au plan international et sur le territoire national. La loi de 2005²⁰ portant réactivation des mesures de protection des victimes de la traite approuve l'affectation de nouvelles ressources à la lutte contre la traite, notamment un ensemble de subventions destinées à soutenir les mesures prises pour assurer l'application des lois et renforcer les programmes d'aide aux victimes. Un groupe de travail proche du Cabinet du Président coordonne les initiatives fédérales prises dans ce domaine, tandis qu'un groupe de fonctionnaires de haut niveau coordonne l'application de la législation contre la traite au niveau international. L'une des

20. TVPRA 2005, Pub. L. 109-164.

Encadré 3.2**Mise en œuvre du plan national d'action contre la traite des personnes en Ukraine:
le rôle des acteurs du marché du travail**

Un trait majeur à relever en Ukraine est le rôle primordial joué par le Service public de l'emploi (SPE) ainsi que par le ministère du Travail et de la Politique sociale dans la mise en œuvre des mesures du plan d'action relatives à la sensibilisation et à la prévention. Par exemple, le personnel des centres locaux d'emploi a été formé pour mettre en garde les personnes à la recherche d'un emploi contre les dangers des migrations illégales et de la traite des personnes. Le SPE vérifie également la légitimité des emplois offerts à l'étranger dans les secteurs du mannequinat, du tourisme et des loisirs. Le plan veille aussi à ce que le ministère du Travail et de la Politique sociale octroie des licences aux agences recrutant pour des emplois à l'étranger et vérifie que ces agences respectent les règles. Une autre mesure préventive, élaborée en collaboration avec le BIT, a été la réalisation d'une vidéo intitulée «Le travail à l'étranger: tout n'est pas si rose», qui a été largement diffusée à la télévision et dans le métro. Le SPE est également chargé de fournir assistance et protection aux victimes de la traite; en 2007, il a dirigé 520 personnes vers les institutions compétentes dans huit oblasts.

huit recommandations d'un rapport du ministre de la Justice est de renforcer les initiatives communes des diverses administrations contre la traite visant l'exploitation par le travail comme celle qui vise l'exploitation sexuelle²¹.

192. D'autres pays ont mis sur pied des équipes ou des services spécialisés pour traiter les cas de traite et de travail forcé. Il est essentiel que les divers ministères et des partenaires de la société civile participent à ces initiatives, autant pour conférer un caractère pluridisciplinaire aux mesures prises que pour s'assurer l'appui politique des diverses instances publiques. Au Nigéria, l'Agence nationale pour l'interdiction de la traite des personnes et autres questions connexes (NAPTIP), établie en application de la loi fédérale contre la traite de 2003, constitue à cet égard un bon exemple. Cet organisme est chargé d'examiner toutes les questions relatives aux poursuites judiciaires, à la protection des victimes et des témoins, aux mesures de prévention et à la coopération internationale. Il a réussi à engager une collaboration fructueuse avec des institutions analogues dans des pays européens de destination, ce qui a permis de poursuivre en justice 60 trafiquants nigériens dans neuf pays différents²².

193. L'examen de 25 plans d'action nationaux contre la traite des personnes a mis en évidence deux lacunes récurrentes, auxquelles il conviendra de remédier dans les futurs plans d'action. Premièrement, l'absence de données statistiques fiables: deux seulement des plans examinés s'appuyaient sur des statistiques. Ensuite, sept seulement des plans indiquaient

clairement l'origine et le montant des ressources budgétaires publiques allouées à la mise en œuvre des mesures.

Initiatives régionales

194. Les personnes exposées au travail forcé et à la traite étant généralement des travailleurs migrants en situation irrégulière, il importe que pays de départ et pays de destination mettent en place des politiques et des approches coordonnées. Certaines initiatives régionales peuvent faciliter l'adoption d'une approche commune de ce type. Dans la région Asie, une déclaration de l'ANASE adoptée en novembre 2004 a favorisé l'élaboration de plans d'action nationaux dans plusieurs pays membres et la coopération entre les pays de la région. Dans le cadre de l'Initiative ministérielle coordonnée contre la traite (COMMIT), les gouvernements des six pays de la sous-région du Mékong (Cambodge, Chine, République démocratique populaire lao, Myanmar, Thaïlande et Viet Nam) se sont engagés à collaborer. En décembre 2007, un plan d'action sous-régional pour la période 2008-2010 a été approuvé, qui précise un certain nombre d'engagements et d'objectifs dans divers domaines: renforcement des capacités, élaboration des plans d'action nationaux, mise en place de partenariats multilatéraux et bilatéraux, cadres juridiques et application des lois, identification, protection et réinsertion des victimes, prévention, cette dernière prévoyant des mesures contre les pratiques

21. Rapport annuel du ministère de la Justice au Congrès et évaluation des activités mises en œuvre par le gouvernement pour lutter contre la traite des personnes, exercice budgétaire 2007, Washington, DC, mai 2008.

22. Source: NAPTIP, www.naptip.gov.ng [consulté le 27 oct. 2008].

Encadré 3.3
Directives pour les politiques et les pratiques de recrutement
des migrants dans la sous-région du bassin du Mékong

Les directives de la COMMIT, publiées en 2008, ont pour but de favoriser la gestion sûre des migrations en réduisant la vulnérabilité des migrants à l'exploitation et à la traite. Elaborées dans le cadre d'un processus consultatif auquel ont participé les mandants tripartites de l'OIT, des organismes internationaux et des ONG, et s'appuyant sur les travaux de recherche menés dans les pays concernés, les directives couvrent de multiples aspects: procédures à suivre et services à consulter avant le départ, réglementation des agences de recrutement, commissions des services de recrutement, conditions de travail, droits. Elles visent à orienter les politiques nationales en fonction des spécificités des pays concernés.

de recrutement abusives auxquelles sont exposés les travailleurs migrants²³.

195. En Afrique, le Plan d'action de Ouagadougou contre la traite des personnes a été adopté officiellement par l'Union européenne et les Etats africains en novembre 2006. Ce plan, qui énonce un certain nombre de principes d'action généraux, témoigne d'une ferme volonté de coopération de la part des Etats européens et africains. En Amérique latine, lors du quatrième Sommet des Amériques qui s'est tenu en novembre 2005, les dirigeants se sont engagés à renforcer leurs politiques et à adopter des plans d'action nationaux, avec l'aide du BIT, en vue d'éliminer le travail forcé d'ici à 2010.

Des missions pour l'administration du travail et l'inspection du travail

196. La lutte contre le travail forcé et la traite des personnes n'a généralement pas rang de priorité pour les services de l'administration et de l'inspection du travail, ce qui peut se comprendre quand on sait que le travail forcé sévit majoritairement dans l'économie informelle, au domicile de particuliers et dans l'industrie du sexe, lieux qui échappent largement au contrôle des inspecteurs et où il leur est bien difficile de faire appliquer la loi. Le travail forcé étant par ailleurs une infraction pénale, les inspecteurs du travail peuvent également regretter de n'être pas expressément mandatés pour agir.

197. Les inspecteurs du travail peuvent cependant jouer un rôle déterminant, tant pour la prévention que pour l'identification des cas de travail forcé et de traite et le choix des mesures à prendre. La commission d'experts de l'OIT a souligné la nécessité de tenir compte des «situations dans lesquelles plusieurs

violations de la législation du travail peuvent, prises dans leur ensemble, relever du travail forcé et devraient par conséquent être considérées comme constitutives d'une infraction pénale»²⁴. Pour être véritablement efficace, l'action contre le travail forcé doit nécessairement s'appuyer sur tout un ensemble d'institutions chargées de l'application des législations, utiliser de manière créative le mandat, les compétences et le savoir-faire de chacune d'entre elles et, outre les agents de la justice pénale et de la justice du travail, mobiliser également des fonctionnaires des douanes, des services de l'immigration et du contrôle aux frontières, entre autres. Dans certaines circonstances, il peut se révéler utile de confier le soin de l'enquête et des poursuites à des unités spéciales, regroupant des agents de police et des inspecteurs du travail. Des initiatives de ce type ont été couronnées de succès dans certains pays, notamment au Brésil, en Chine et en Italie.

198. Les inspecteurs du travail peuvent utiliser plusieurs moyens d'action dont d'autres organismes de contrôle ne disposent pas nécessairement. Ils peuvent notamment se rendre à tout moment et sans préavis sur tous les lieux de travail susceptibles de faire l'objet d'une inspection. En cas de plainte relative à des violations de la législation du travail, ils peuvent procéder à une enquête sans avoir à révéler l'origine de cette plainte. Ils peuvent appliquer de manière discrétionnaire et avec la souplesse requise tout un ensemble de procédures – adresser un avertissement à l'employeur avant l'engagement de poursuites, ou ordonner la cessation de la production en cas de danger imminent pour la sécurité et la santé des travailleurs, par exemple. Lorsqu'ils sont amenés à examiner des questions relatives au travail forcé, les inspecteurs du travail bénéficient par conséquent d'un certain avantage sur d'autres instances de contrôle ayant un

23. Plan d'action sous-régional de la COMMIT (SPA II 2008-2010), Beijing, Chine, déc. 2007.

24. *Eradiquer le travail forcé*, rapport III (Partie 1B), Conférence internationale du Travail, 96^e session, Genève, 2007, paragr. 209.

mandat différent et un champ d'intervention plus restreint.

199. Certes, les services d'inspection du travail sont, en matière de travail forcé, confrontés à des difficultés considérables. Les inspecteurs des pays en développement étant déjà loin de disposer des ressources nécessaires ne serait-ce que pour parvenir à réglementer les entreprises du secteur formel, on peut se faire une idée des obstacles auxquels ils sont confrontés lorsqu'il leur faut intervenir dans des entreprises de l'économie informelle, au domicile de particuliers ou sur des chantiers dans des régions coupées du reste du monde, soit là où l'incidence du travail forcé est la plus forte. Par ailleurs, les diverses modalités et pratiques de sous-traitance et d'externalisation et les relations d'emplois «triangulaires», fréquemment liées aux cas de travail forcé, posent des problèmes particulièrement retors aux inspecteurs lorsqu'il leur faut déterminer qui sont les responsables des violations. Une autre difficulté tient au fait que l'on tend de plus en plus, surtout en Europe, à leur confier la responsabilité de détecter les situations d'emploi illégal. C'est ainsi que, en Pologne, un amendement législatif a été introduit en 2007 en vue de charger les inspecteurs du travail du contrôle de la légalité des contrats d'emploi des ressortissants étrangers. Les gouvernements de l'Allemagne, de la Belgique et de la France accordent également le plus grand soin à la lutte contre l'emploi non déclaré et illégal. Dans ce contexte, les inspecteurs du travail peuvent être contraints d'opérer un délicat arbitrage entre leur principale mission, soit la protection des droits des travailleurs, et les autres responsabilités qui leur incombent en tant qu'agents chargés de faire appliquer les lois.

200. Les pays s'attachent à résoudre ces difficultés de différentes manières. Ils sont de plus en plus nombreux à étendre la couverture du droit du travail aux travailleurs domestiques. Par exemple, l'Uruguay et l'Argentine ont adopté des lois spéciales sur la protection de ces travailleurs et sur l'inspection de leur lieu de travail (domicile de particuliers). En 2008, le Code du travail jordanien a été révisé en vue d'étendre les dispositions du droit du travail au secteur agricole et au travail domestique.

201. Toujours en Jordanie, le système d'inspection du travail a été renforcé pour prévenir les abus dont peuvent être victimes les ouvriers originaires d'Asie pour la plupart, qui travaillent dans les «zones

industrielles qualifiées», tournées vers l'exportation. En 2006, le National Labour Committee, une ONG basée aux Etats-Unis, a publié un rapport dénonçant les conditions de travail, y compris de travail forcé, qui règnent dans certaines usines bénéficiant d'un accès préférentiel au marché américain. Le ministère du Travail a lancé peu après une campagne d'inspections qui a débouché sur la fermeture de cinq usines, le transfert de 1 200 travailleurs dans des usines respectueuses des lois et l'imposition de 2 500 amendes. Quatre affaires ont été portées devant les tribunaux et un numéro vert a été mis en place pour les travailleurs migrants²⁵.

202. Aux Etats-Unis, le département du Travail a poursuivi les efforts déployés dans le domaine de la lutte contre la traite des personnes en s'attachant davantage à contrôler l'application de législations du travail comme la loi sur les normes du travail équitables et la loi pour la protection des travailleurs migrants et des saisonniers agricoles. Des enquêteurs de la division chargée des questions relatives aux salaires et à la durée du travail ont interrogé des travailleurs en vue de déterminer s'ils avaient été victimes de la traite et, le cas échéant, de saisir d'autres autorités. Ils ont également examiné les registres des salaires, inspecté les logements d'ouvriers agricoles et coordonné leur action avec celle d'autres autorités de contrôle pour indemniser les victimes de la traite²⁶. Le ministère du Travail a confirmé qu'il continuerait à appliquer les deux lois susmentionnées, que le travailleur concerné ait ou non des papiers en règle²⁷.

203. Dans le cadre du plan national d'action, le ministère péruvien du Travail a mis sur pied un groupe spécial d'inspection sur le travail forcé en 2008. Composé de cinq inspecteurs du travail et d'un chef d'équipe, ce groupe peut être détaché dans différentes régions du pays pour y détecter les situations de travail forcé et prendre les mesures qui s'imposent. Le groupe a commencé ses activités par une enquête sur le terrain dans la région de Loreto, enquête qui a confirmé l'existence de cas de travail forcé sur des exploitations forestières et a permis de localiser les chaînes de production impliquées. La coordination avec d'autres acteurs, notamment la police nationale, est également en train de se mettre en place.

204. En France, l'Office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI) établi en mai 2005 est chargé de coordonner les enquêtes menées contre l'emploi

25. Ministère du Travail du Royaume hachémite de Jordanie: *Labour administration and compliance in Jordan: A multi-stakeholder collaboration*, fév. 2008.

26. Rapport annuel du ministre de la Justice, 2008, *op. cit.*

27. *Hoffman Plastic Compounds Inc. c. NLRB*, 535 US 137 (2002) et ministère du Travail des Etats-Unis, administration chargée des normes d'emploi, division des horaires et des salaires: Fact Sheet n° 48.

illégal, y compris la traite des personnes. Il est composé d'inspecteurs du travail, d'agents de police et d'officiers de gendarmerie, qui sont mandatés pour effectuer des enquêtes en cas d'allégations de violations du Code du travail et du Code pénal, eu égard notamment aux dispositions concernant les «conditions de vie et de travail attentatoires à la dignité humaine». Des audiences peuvent être ordonnées par l'inspecteur du travail ou par des officiers de la police judiciaire à la demande du procureur. Les employeurs peuvent être mis en détention pendant quarante-huit heures puis déférés à la justice. Les travailleurs qui ont été soumis à des conditions attentatoires à la dignité humaine peuvent recevoir une indemnisation correspondant à six mois de salaire.

205. Une étude sur le travail forcé au Portugal²⁸ conduite par le ministère portugais du Travail et de la Solidarité sociale, en collaboration avec le BIT, a mis en lumière certaines difficultés rencontrées par l'Inspection générale du travail (IGT) lorsqu'elle est amenée à examiner des cas de traite de main-d'œuvre. Par exemple, elle ne peut prendre des mesures que lorsqu'elle dispose de suffisamment d'informations sur le cas considéré; il en résulte que les cas concernant des migrants en situation irrégulière sont traités par la police. Il lui est également difficile d'intervenir dans des affaires qui font l'objet d'une enquête pénale, même dans les cas de conditions de travail dégradantes, de travail forcé ou de coercition. Elle ne peut intervenir qu'au terme de la procédure pénale, après que le verdict a été rendu public.

206. Certains pays en développement ont testé d'autres modèles d'inspection du travail pour détecter les victimes de la traite. En Afrique de l'Ouest, par exemple, des groupes de vigilance communautaire dirigés par des chefs traditionnels et des responsables religieux et communautaires font appel aux membres des communautés rurales dans le but de détecter et de prévenir la traite des personnes. Dans certains pays d'Asie du Sud, comme l'Inde et le Pakistan, le système d'inspection s'appuie également sur des comités locaux qui aident à identifier et à réinsérer d'anciennes victimes du travail forcé. Certains font valoir que les comités de ce type pourraient être encore plus efficaces s'ils étaient rattachés aux services officiels d'inspection du travail. Par exemple, une mise en œuvre active de la loi sur le salaire minimum, associée à une réglementation des unités de production en application de la loi sur les entreprises,

pourrait constituer des mécanismes de prévention efficaces contre la servitude pour dettes²⁹.

207. Les agences d'emploi privées méritent une attention particulière dans tout débat sur le rôle de l'administration du travail dans la lutte contre le travail forcé. Le présent rapport a montré que, en matière de traite des personnes visant l'exploitation par le travail, ces agences peuvent aussi bien contribuer au problème qu'à sa solution. Les réglementations relatives à ces agences faisant généralement partie du Code du travail, les inspecteurs du travail ou autres organes du système d'inspection du travail jouent un rôle essentiel dans la surveillance du secteur concerné. Certains pays ont instauré des réglementations et des institutions spécifiques visant à assurer la mise en œuvre conjointe des dispositions du droit du travail et du droit pénal. Au Royaume-Uni, par exemple, un organisme de réglementation des pourvoyeurs de main-d'œuvre a été créé en 2005, suite à l'adoption, en 2004, de la loi sur l'enregistrement des fournisseurs de main-d'œuvre; cet organisme octroie une licence aux pourvoyeurs de main-d'œuvre de divers secteurs – agriculture, horticulture, pêche aux coquillages – ainsi que des industries de transformation et de conditionnement correspondantes. Sa principale mission est de veiller au respect des réglementations et à l'application des sanctions, notamment des sanctions pénales³⁰.

208. Au Portugal, l'Inspection générale du travail a joué un rôle de premier plan en organisant des contrôles ciblés dans certaines agences de travail temporaire. En mai 2007, une opération à grande échelle a débouché sur la fermeture de 195 de ces agences, qui ne faisaient pas les démarches administratives nécessaires auprès de l'administration chargée de l'enregistrement et de l'octroi des licences, ne payaient pas les cotisations d'assurance-accident ni les autres prestations de sécurité sociale et versaient le salaire des employés avec parfois plus de 30 jours de retard.

209. En Malaisie, le ministère des Ressources humaines a mis en place un système d'enregistrement pour les sous-traitants qui fournissent de la main-d'œuvre aux plantations. En 2008, les agents du ministère, travaillant en étroite collaboration avec la police, ont effectué diverses interventions en vue d'identifier les entrepreneurs fautifs et d'assurer la protection des travailleurs. Un nouveau système d'enregistrement fait obligation à tous les entrepreneurs de tenir un registre des employés, comportant

28. S. Pereira et J. Vasconcelos, *op. cit.*

29. S. Maria: «Bonded labour in Tamil Nadu – A challenge for labour administration», dans Sivananthiran/Venkata Ratnam: *Informal economy: The growing challenge for labour administration*, BIT, 2005.

30. Voir le communiqué de presse du 27 août 2008, www.gla.gov.uk/.

notamment des informations détaillées sur le versement des salaires mensuels, ainsi que sur les contributions à la caisse de prévoyance des employés et à l'organisme de sécurité sociale³¹.

210. D'autres initiatives visent à assurer la protection des travailleurs nationaux employés à l'étranger. Cette fonction n'est pas toujours du ressort du ministère du Travail et peut être assumée par d'autres ministères ou d'autres unités du ministère du Travail. Aux Philippines, l'Administration de l'emploi outre-mer (POEA) propose un vaste éventail de services aux travailleurs migrants, y compris des informations sur le recrutement illégal et des pratiques telles que la confiscation des documents de voyage, l'imposition de commissions excessives et le remplacement des contrats de travail. La Commission nationale sur les relations de travail reçoit des plaintes contre des agences de recrutement ou des employeurs étrangers concernant des cas de non-versement de salaires, de violations de contrats ou de licenciements illégaux.

211. Les fonctionnaires spécialisés dans les questions du travail détachés à l'étranger ont également un rôle important à jouer en matière de protection des travailleurs. Ils peuvent, par exemple, faciliter le règlement des différends entre leurs ressortissants et les employeurs étrangers avant que des plaintes ne soient déposées auprès des tribunaux du travail. Les Philippines possèdent des bureaux spécialisés dans les questions du travail dans plus de 20 pays en Asie, au Moyen-Orient, en Europe et en Amérique du Nord. Au cours des dernières années, certains pays d'Europe de l'Est, comme la Roumanie et la Bulgarie, ont également détaché ce type de fonctionnaires dans les principaux pays de destination de leurs ressortissants.

212. Afin d'être mieux en mesure d'assurer la protection des travailleurs et la prévention de l'exploitation par le travail forcé, les inspecteurs du travail peuvent suivre une formation spécialisée et échanger leurs expériences. L'Association internationale de l'inspection du travail (AIIT), qui regroupe des organisations d'une centaine de pays environ, permet à ses membres d'échanger des informations et de collaborer par-delà les frontières. En juin 2008, l'AIIT a adopté un nouveau plan d'action invitant à établir une collaboration plus étroite avec le BIT pour lutter contre le travail forcé et engager une action de prévention. Le BIT a appuyé des ateliers régionaux destinés aux inspecteurs du travail sur le travail forcé et la traite, dont les premiers se sont déroulés en Europe et en Amérique latine. Les formations dispensées au niveau national, notamment en Chine, en Jordanie

et au Viet Nam, ont sensibilisé les inspecteurs du travail à ces nouvelles problématiques. Des matériels pédagogiques ont été mis au point pour soutenir les initiatives de renforcement des capacités³².

Leçons de l'expérience

213. Il convient pour conclure de s'interroger sur les leçons à tirer des actions nationales menées à ce jour par les divers acteurs du secteur public chargés d'assurer la protection des travailleurs contre les formes modernes de travail forcé.

214. On retiendra tout d'abord que l'administration du travail et les diverses institutions qu'elle regroupe participent de plus en plus activement à l'élaboration des politiques et des mesures contre le travail forcé et la traite. Cela vaut particulièrement pour la traite qui, dans le passé, était essentiellement placée sous la responsabilité des autorités de police et des services d'immigration. En principe, l'administration du travail peut intervenir – en coopération avec d'autres administrations publiques, les partenaires sociaux et des organisations de la société civile – pour toutes les questions relatives à l'engagement des poursuites, ainsi qu'à la prévention et à la protection. Les services d'inspection du travail jouent quant à eux un rôle essentiel à plusieurs niveaux – surveillance des lieux de travail, activités éducatives, travail de sensibilisation visant à prévenir l'exploitation, prise de sanctions en cas de violations des droits des travailleurs. Pour que ces institutions puissent mener une action efficace, il faut qu'elles soient en mesure de s'appuyer sur des cadres juridiques adéquats, d'influer sur les politiques adoptées et qu'elles bénéficient du niveau de ressources nécessaires pour assurer la mise en œuvre de ces dernières.

215. On constate ensuite une évolution marquée par certains traits – élargissement des mandats institutionnels ou utilisation plus créative des mandats existants, mise en place d'équipes multidisciplinaires chargées de veiller à l'application des lois, développement de la coopération transfrontière. Autant d'éléments qui ont permis de constater – bien qu'il soit difficile d'obtenir des données comparables – une augmentation du nombre d'actions pénales dans certains pays. Le droit du travail peut compléter le droit pénal ou être une voie de recours à part entière. Il est particulièrement judicieux de faire en sorte que les dispositions du droit du travail prévoient l'indemnisation des travailleurs, cette mesure n'étant

31. Gouvernement de la Malaisie, ministère des Ressources humaines, www.mohr.gov.my, 28 oct. 2008.

32. BIT: *Forced labour and human trafficking: A handbook for labour inspectors*, Genève, 2008.

pas nécessairement prévue par le droit pénal ni, plus précisément, par la législation relative au travail forcé et à la traite.

216. Troisièmement, les gouvernements sont de plus en plus conscients qu'il vaut mieux prévenir que guérir et que la protection des victimes passe avant tout par une application stricte des lois. Beaucoup d'exemples cités dans ce rapport témoignent de progrès encourageants, mais beaucoup de difficultés doivent encore être résolues; il convient notamment de remédier aux lacunes que l'on constate actuellement au niveau de la législation, de la formation, du renforcement des capacités, de promouvoir une attitude éthique parmi les instances chargées de faire appliquer la loi et d'assurer une meilleure protection des personnes exposées à la menace du travail forcé.

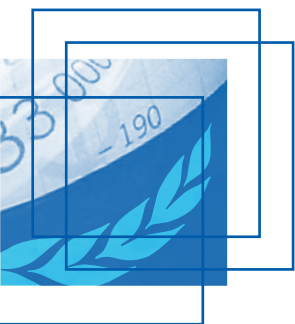
217. On ne dispose à ce jour que de peu d'informations sur l'impact des efforts déployés pour faire respecter la législation et les stratégies d'éradication du travail forcé³³. Rares sont les gouvernements à avoir mis au point des outils d'évaluation et de contrôle qui leur permettraient d'évaluer l'incidence de leurs législations et de leurs politiques. En même temps, avec

l'aide des principaux pays donateurs qui accordent la plus haute importance à la lutte contre la traite des personnes, des centaines de millions de dollars ont été investis dans le monde entier dans des programmes de lutte contre la traite. Une grande partie de ces ressources a été consacrée à la formation et à l'équipement des forces de police, des gardes-frontières, des fonctionnaires de l'immigration et autres organismes connexes, au détriment peut-être du renforcement des capacités des institutions du marché du travail.

218. Enfin, il est important de veiller à ce que l'application des lois ait véritablement pour effet de protéger, et non de pénaliser, les travailleurs concernés. La commission d'experts de l'OIT rappelle dans son étude d'ensemble de 2006 sur l'inspection du travail que la mission fondamentale des inspecteurs du travail est de protéger les travailleurs et non de faire appliquer les lois sur l'immigration. Les principes et les mécanismes de la justice du travail et de la justice pénale peuvent se compléter et, conjugués, constituer une réponse globale, fondée sur une application intégrale de la loi, à opposer à des formes inacceptables d'exploitation contemporaine par le travail.

33. Un rapport du gouvernement des Etats-Unis (Accountability Office – GAO): *Human trafficking. Better data, strategy and reporting needed to enhance US anti-trafficking efforts abroad*, Washington, DC, 2006, fait observer qu'il existe peu d'évaluations permettant de savoir quelles sont les initiatives les plus payantes dans le domaine de la lutte contre la traite et comment les adapter à des besoins spécifiques.





Chapitre 4

Le travail forcé et l'économie privée: un défi à relever pour les organisations d'employeurs et de travailleurs

Introduction

219. La lutte contre le travail forcé, y compris la traite des êtres humains, n'a cessé de gagner en priorité auprès des organisations d'employeurs et de travailleurs. Les employeurs sont désormais plus conscients que le travail forcé peut infiltrer non seulement leurs propres activités mais aussi celles qui se déploient dans leurs chaînes d'approvisionnement. Partout dans le monde, les syndicats réalisent chaque jour davantage qu'ils doivent étendre leur action à la défense des droits des travailleurs dans l'emploi informel et non protégé, notamment les travailleurs migrants en situation régulière ou irrégulière.

220. Deux organisations faîtières, l'Organisation internationale des employeurs (OIE) et la Confédération syndicale internationale (CSI), assument un rôle de chefs de file et collaborent étroitement avec le Programme d'action spécial pour combattre le travail forcé (SAP-FL) de l'OIT. En novembre 2005, reconnaissant qu'une participation des organisations d'employeurs et de travailleurs serait cruciale pour une véritable alliance mondiale contre le travail forcé, le Conseil d'administration du BIT a imaginé une telle alliance des partenaires sociaux et il a prôné le renforcement, à cet effet, de leurs capacités.

221. Ces initiatives se sont d'ores et déjà révélées extrêmement fructueuses. A sa session de décembre 2007, à Washington, DC, le conseil général de la CSI a adopté un plan d'action pour une alliance syndicale mondiale contre le travail forcé et la traite des êtres humains sur la période triennale comprise entre 2008 et 2010 et énuméré les domaines clés pour des activités syndicales futures. Une série de mesures de suivi ont depuis été prises aux niveaux régional et

national. L'OIE, qui au cours de l'année 2008 avait patronné plusieurs événements destinés à inciter les organisations d'employeurs mais aussi les entreprises individuellement à s'impliquer davantage dans la lutte contre le travail forcé, a publié à la fin de l'année un guide général accompagné d'une stratégie sur le travail forcé.

222. L'ossature étant maintenant en place, il reste à consolider les éléments clés de l'alliance mondiale. Le travail forcé ne pourra reculer tant que les partenaires sociaux n'auront pas une conception claire et commune de ce qu'il recouvre et de leur propre rôle, individuel ou collectivement les uns avec les autres et avec les gouvernants dans sa prévention et son éradication. Employeurs et travailleurs peuvent accomplir beaucoup de choses grâce à leurs propres structures organisationnelles, par exemple en offrant des orientations claires et des formations précises, en encourageant et en diffusant les bonnes pratiques et en fournissant une assistance directe aux personnes menacées par le travail forcé ou qui subissent déjà de telles situations.

223. Cependant, compte tenu des enjeux politiques, un engagement tripartite sera nécessaire pour dégager le consensus indispensable quant aux moyens de prévenir les formes modernes de travail forcé et d'y remédier. Lors de la réunion de haut niveau patronnée par l'OIE et d'autres à Atlanta en 2008 en vue d'associer les dirigeants des grandes entreprises américaines dans la lutte contre le travail forcé, il a été souligné à plusieurs reprises que les employeurs à eux seuls ne sauraient venir à bout du problème, même à l'intérieur de leurs propres chaînes d'approvisionnement, et qu'il fallait que les gouvernements établissent un cadre juridique précis et adéquat. Il s'agit de

parvenir par des voies appropriées – plans d'action nationaux ou autre mécanisme d'exécution – à réunir les représentants tripartites pour examiner les raisons profondes des pratiques de travail coercitives et apprécier les besoins en matière de réglementation et autres mécanismes appropriés de contrôle.

224. A cet effet, les initiatives qui rassemblent avec succès une multiplicité de parties prenantes – les représentants des employeurs et des travailleurs aux côtés d'autres groupes de la société civile, voire parfois des gouvernements – jouent un rôle utile. Les unes s'organisent autour d'un secteur de production, comme c'est le cas dans les secteurs du cacao, du coton et du sucre. D'autres, comme l'initiative «Commerce éthique» (Ethical Trading Initiative), qui a son siège au Royaume-Uni, s'attachent plus généralement à promouvoir des échanges et des pratiques commerciales équitables. D'autres encore sont axées sur la certification, le label social et l'audit social. Chacune d'entre elles a progressivement intégré la question du travail forcé en vue de promouvoir les normes fondamentales du travail. Dans le même ordre d'idées, le travail forcé et la traite sont de plus en plus ciblés par les organisations qui tentent de promouvoir la responsabilité sociale des entreprises. Plusieurs de ces organisations comptent des entreprises parmi leurs membres; elles peuvent s'attacher à donner des orientations sur les moyens de prévenir le travail forcé dans les filières d'approvisionnement et d'y remédier, notamment en adoptant des codes de bonne conduite à l'échelle du secteur industriel ou de l'entreprise.

225. Au sein du système des Nations Unies, un autre forum pertinent est le Pacte mondial qui encourage le monde de l'entreprise à promouvoir ses dix principes dans les domaines des droits de l'homme, des conditions de travail, de l'environnement et de la lutte contre la corruption. A l'occasion de sa réunion au sommet qui s'est tenue en juillet 2007 à Genève, le Pacte mondial a largement diffusé dix principes de base élaborés par le BIT pour aider les employeurs à prévenir le travail forcé à l'intérieur de leurs propres entreprises et à coopérer au combat contre le travail forcé et la traite en général (voir encadré 4.1). Ces principes ont été examinés de manière plus approfondie par le Groupe de travail du Pacte mondial sur les principes relatifs au travail, qui s'est réuni en mai 2008 sous la présidence commune de l'OIE et de la CSI.

226. En résumé, on constate aujourd'hui une volonté générale de venir à bout du travail forcé, que ce soit par des mesures au niveau politique ou par une action concrète sur le terrain. Bien des efforts restent à faire pour saisir dans tous ses rouages la nature du

travail forcé tel qu'il sévit aujourd'hui dans l'économie privée, les moyens d'en venir à bout, et pour ancrer plus fermement la question parmi les grandes priorités des acteurs concernés. Le présent chapitre passe en revue les progrès accomplis à ce jour et les exemples à suivre. Il expose dans un premier temps l'expérience des organisations d'employeurs et de différentes entreprises et, dans un deuxième temps, celle du mouvement syndical. Il examine ensuite les initiatives rassemblant des parties prenantes multiples, sous l'angle de la responsabilité sociale des entreprises. Il tente de cerner les enjeux à venir pour le monde de l'entreprise et le mouvement syndical, dans l'optique de consolider les acquis.

Le rôle des organisations d'employeurs

La problématique

227. Les acteurs du monde de l'entreprise et les entreprises privées ne partagent pas forcément les mêmes préoccupations. Pour les grandes entreprises aux ramifications planétaires, celles dotées de chaînes d'approvisionnement dispersées dans le monde qui externalisent largement, le problème principal est vraisemblablement celui de la gestion de la filière d'approvisionnement. Un certain nombre de sociétés ayant pignon sur rue ont vu leur image fâcheusement écornée par les allégations de travail forcé dans leurs chaînes d'approvisionnement. Et il ne s'agit pas seulement d'entreprises engagées dans des activités de production réputées à risque, telles l'agriculture et la construction qui recourent fortement au travail temporaire pour pourvoir les «emplois sales, pénibles et dangereux». Ces quatre dernières années, une vague d'allégations a mis en cause des entreprises de différents secteurs, notamment l'acier, l'électronique, la chaussure et le textile. Les fournisseurs des entreprises multinationales mais aussi des petites et moyennes entreprises (PME) intégrées dans les chaînes mondiales d'approvisionnement sont confrontés à des difficultés identiques. Pour ces entreprises aussi, l'infiltration possible du travail forcé dans les activités de leurs sous-traitants risque non seulement de porter atteinte à leur propre réputation mais aussi à celle de l'ensemble du secteur d'activité, allant jusqu'à compromettre leurs relations avec les acheteurs actifs sur les marchés mondiaux et leur accès à ces marchés.

228. Tandis que les entreprises se préoccupent davantage de la situation au sein de leurs propres chaînes d'approvisionnement, les dirigeants prennent de plus en plus conscience du fait que, dans certains domaines, il est indispensable de disposer de plates-

Encadré 4.1
Combattre le travail forcé et la traite: principes à l'usage des dirigeants d'entreprise

- Se doter d'une stratégie d'entreprise claire et transparente en énonçant les mesures prises pour prévenir le travail forcé et la traite. Préciser que la stratégie s'applique à l'ensemble des unités impliquées dans les chaînes de production et d'approvisionnement de l'entreprise;
- former les auditeurs, les responsables des ressources humaines et du contrôle aux méthodes de repérage du travail forcé tel qu'il s'exerce dans la pratique et rechercher des solutions appropriées;
- fournir régulièrement des informations aux parties prenantes et aux investisseurs potentiels sur les avantages des produits et des services pour lesquels existe un engagement éthique clair et durable, notamment de prévention du travail forcé;
- faire connaître tous accords et codes de conduite adoptés dans un secteur industriel (l'agriculture, la construction, le textile), en mentionnant les domaines exposés au travail forcé, et prendre les mesures correctives qui s'imposent;
- traiter les travailleurs migrants avec équité. Surveiller soigneusement les agences qui fournissent de la main-d'œuvre contractuelle, surtout transfrontière, et mettre sur liste rouge celles réputées recourir à des pratiques abusives et au travail forcé;
- veiller à ce que tous les travailleurs soient en possession de contrats écrits libellés dans un langage aisé à comprendre précisant leurs droits (salaires, heures supplémentaires, rétention de pièces d'identité, etc.), de manière à prévenir le travail forcé;
- favoriser, aux niveaux national et international, des activités encourageant les acteurs du monde de l'entreprise à identifier les domaines à risque et à mettre en commun les bonnes pratiques;
- contribuer, par le biais de formations professionnelles et d'autres mesures appropriées, aux programmes et projets d'aide aux victimes du travail forcé et de la traite;
- bâtir entre les gouvernements, les travailleurs, les organismes chargés de l'application de la loi et les services d'inspection du travail des passerelles aux fins d'encourager la coopération dans la lutte contre le travail forcé et la traite;
- récompenser de manière innovante les bonnes pratiques, en y associant les médias.

Source: BIT, Programme d'action spécial de lutte contre le travail forcé, fév. 2007.

formes ou d'approches et de principes communs. Les chapitres précédents insistent sur la nouvelle problématique que représentent désormais pour les législateurs, les décideurs et les responsables de l'application des lois, les formes de coercition qui existent à différents degrés sur les marchés du travail. Ces questions sont particulièrement importantes à l'heure où les acteurs du monde de l'entreprise s'efforcent de rester compétitifs sur un marché mondialisé très concurrentiel et ont, simultanément, le souci de conduire leur activité d'une manière socialement responsable dans le respect de la législation des pays dans lesquels ils opèrent mais aussi de toute norme internationale applicable.

229. Depuis quelques années, des débats passionnés opposent le monde des affaires à la société civile sur la question de la responsabilité sociale des entreprises, telle que formulée normalement dans les codes de bonne conduite: dans quelle mesure est-elle volontaire, faut-il y voir une obligation juridique à soumettre au contrôle de tiers extérieurs.

230. Étant donné que le travail forcé constitue une infraction grave, les entreprises sont tenues par la loi de le prévenir et de l'éliminer en leur sein sous peine de poursuites pénales et de sanctions. Cela pose au moins deux problèmes: celui de l'étendue de cette responsabilité, compte tenu de la complexité des chaînes modernes d'approvisionnement; celui des incertitudes et des «zones floues» qui existent quant aux pratiques constitutives du risque de travail forcé, la jurisprudence relative au travail forcé dans l'économie privée étant trop récente. Par ailleurs, ainsi qu'il ressort de certains parmi les derniers jugements rendus, l'interprétation donnée par les tribunaux varie d'un pays à l'autre.

231. Dans l'ensemble, les pratiques de travail forcé se répartissent approximativement comme suit.

232. Tout d'abord, il y a les pratiques habituelles caractéristiques des petits secteurs économiques des pays en développement, parfois localisées dans les zones éloignées. Elles n'ont rien de nouveau et participent de l'économie largement informelle qui règne

dans ces pays, par exemple dans les briqueteries ou les petits ateliers de confection des pays d'Asie du Sud, tels l'Inde et le Pakistan, et vraisemblablement de la servitude pour dettes qui est profondément ancrée dans les habitudes. Des situations graves de travail forcé ont également été découvertes dans les briqueteries des pays en transition, comme en Chine, dans la province de Shanxi en 2007. L'affaire chinoise, parfois présentée comme un événement « isolé », avait révélé des actes graves de coercition à l'encontre de personnes vulnérables, dont des enfants, dans des régions excentrées, ce qui avait déclenché une riposte musclée des autorités. L'avenir nous dira si ce type de riposte de la part des autorités suffira à réduire ces pratiques.

233. Deuxièmement, selon les pays en développement, certains secteurs industriels paraissent plus exposés en raison principalement de la nature des méthodes de recrutement. Le risque de travail forcé sous forme de servitude pour dettes est très présent lorsque le travailleur temporaire est recruté par des intermédiaires informels qui exercent sans autorisation, séduisent leur recrue en lui versant une avance et dégagent par la suite des bénéfices en gonflant systématiquement les charges. En Amérique latine, on a détecté des pratiques de travail forcé dans toute une série de secteurs d'activité, dont certains sont tournés vers l'exportation.

234. Troisièmement, il y a les pratiques auxquelles sont confrontées les entreprises multinationales qui externalisent leur production à des entreprises opérant dans les pays en développement. Celles-ci peuvent être assimilées aux pratiques mentionnées dans le premier cas de figure puisque les articles produits sur une grande échelle par des travailleurs forcés et des enfants dans de petits ateliers de confection de pays en développement se retrouvent dans la chaîne d'approvisionnement de multinationales. En revanche, les allégations selon lesquelles le travail forcé est plus systématique dans l'approvisionnement des multinationales obéissant à un modèle de production précis s'avèrent, elles, particulièrement préoccupantes. A ce titre, le National Labour Committee, ONG influente basée aux Etats-Unis, a allégué en mai 2006 que le travail forcé était pratique courante en Jordanie dans les « zones industrielles qualifiées » qui produisent principalement à destination des Etats-Unis dans le cadre d'un accord conclu en 2000, aux termes duquel les marchandises produites en Jordanie bénéficient d'un traitement de faveur. Les sociétés

engagent essentiellement des travailleurs étrangers en provenance de divers pays d'Asie. Les auteurs des allégations dénoncent la confiscation des passeports, le non-paiement des salaires conduisant à la servitude pour dettes, les sévices physiques et le renvoi manu militari dans le pays d'origine.

235. Quatrièmement, les risques sont les mêmes pour toute entreprise, de pays développés ou de pays en développement, qui embauche des travailleurs contractuels par le biais d'agences de placement ou de recrutement de toutes sortes. Il n'y a pas véritablement de consensus sur ce qui est admissible en matière d'honoraires, de systèmes de parrainage et de restrictions aux droits des travailleurs migrants de changer d'employeur. En l'espèce, certains font valoir qu'il ne sert à rien de se pencher sur un secteur d'activité ou un groupe de secteurs particuliers, tant il semble que le problème soit commun à l'ensemble des employeurs recourant à la main-d'œuvre migrante. Dans de tels cas, s'il est démontré de manière convaincante que certaines pratiques de recrutement en vigueur relèvent du travail forcé ou risquent de le faciliter, le rôle des employeurs et de leurs organisations est d'œuvrer avec les gouvernements et autres parties prenantes à promouvoir des réglementations appropriées, de même qu'à trouver les moyens de contrôler leur application concrète.

Grands principes et orientations générales

236. Pour répondre à ces difficultés, l'OIE s'emploie de plus en plus avec ses membres affiliés, et plus généralement avec les entrepreneurs, à dissiper les malentendus sur le concept de travail forcé, à conseiller des méthodes pour le repérer et l'éliminer, et à fournir des indications d'ordre général sur les solutions qui s'offrent aux organisations d'employeurs.

237. Une réunion visant à encourager les entrepreneurs à s'engager contre le travail forcé s'est tenue au siège de la compagnie Coca Cola à Atlanta en février 2008. Les quelque 80 représentants d'organisations d'employeurs et d'entreprises, d'initiatives multipartites et les fonctionnaires présents se sont attachés à recenser les principaux problèmes et à définir les priorités pour les suites à donner¹.

238. En 2008, une autre manifestation a réuni les hauts responsables d'organisations d'employeurs et d'entreprises d'Asie ainsi que des représentants de la société civile. Les participants ont examiné le rôle des

1. « *Engaging business: Addressing forced Labour* », réunion organisée le 20 février 2008, parrainée par le Conseil des Etats-Unis pour le commerce international, la Chambre de commerce des Etats-Unis et l'Organisation internationale des employeurs en coopération avec le BIT.

Encadré 4.2
Inciter les entreprises américaines à venir à bout du travail forcé:
recommandations de la réunion d'Atlanta

Des dirigeants d'entreprises de secteurs différents – électronique, acier, alimentation, boisson, recrutement de main-d'œuvre – se sont rencontrés pour examiner le risque d'implantation du travail forcé dans leurs chaînes d'approvisionnement, les moyens d'y remédier et leurs besoins en matière d'orientation. Il a été reconnu que ce risque existe pour la plupart des entreprises représentées à la réunion et souligné qu'il fallait préciser les définitions pour qu'elles soient compréhensibles pour tous les intéressés. A aussi été reconnue la nécessité de «localiser stratégiquement» les pratiques inquiétantes, par pays et secteur économique, de mieux coordonner les audits et de mettre en place un mécanisme mondial assurant une meilleure compatibilité des initiatives d'audit entre elles, éventuellement avec la participation du BIT. Compte tenu de la consolidation en cours des codes de bonne conduite existants, il est indispensable de bien connaître les formes que revêt le travail forcé sur les lieux de travail des fournisseurs et autres entreprises. Les participants ont appelé le BIT à établir des directives pratiques indiquant les voies à suivre pour résoudre les problèmes, une fois recensés.

organisations d'employeurs et des entreprises pour lutter contre le travail forcé dans la région et adressé aux acteurs du secteur privé² une série de recommandations sur les thèmes suivants: Acteurs économiques: stratégies et défis à relever; Promouvoir l'engagement: instruments et ressources; Rôle de chefs de file des organisations d'employeurs.

239. Depuis lors, l'OIE a précisé ce qu'elle entend par travail forcé en publiant à l'intention de ses affiliés partout dans le monde un document d'orientation et une vaste stratégie sur les thèmes suivants: Comment repérer le travail forcé; Comment ce dernier affecte-t-il les opérations économiques et pourquoi les employeurs devraient-ils s'engager à en venir à bout; Que peuvent-ils faire pour éviter le travail forcé dans leur entreprise et régler les problèmes identifiés.

240. Pour sa part, face à la demande croissante d'orientations sur l'action à mener contre le travail forcé, le BIT a décidé d'élaborer divers matériels en collaboration avec l'OIE. Il s'agit de fascicules à l'usage des entreprises de toutes tailles, des organisations d'employeurs et autres, y compris les cadres de direction, les responsables des ressources humaines, les personnels chargés de la responsabilité sociale des entreprises et de sa mise en œuvre, les auditeurs sociaux et les services des achats. Ces fascicules, au nombre de sept, donnent des orientations assorties d'un aide-mémoire et d'indications sur la façon d'évaluer la conformité d'un guide et de conseils pratiques; ils comprennent une série d'études

de cas de bonnes pratiques qui met en avant différentes mesures prises par des entreprises, séparément ou collectivement, tous secteurs confondus. Le matériel fournit des conseils d'ordre pratique pour prévenir le risque de travail forcé et y remédier. En ce sens, il contribue tout à la fois à sensibiliser les organisations d'employeurs et les entreprises et à renforcer leurs capacités.

Initiatives d'organisations nationales d'employeurs

241. Un certain nombre d'organisations d'employeurs ont cherché à combattre le travail forcé et la traite au niveau national, notamment en adoptant des programmes de sensibilisation et de renforcement des capacités de leurs membres, et au niveau régional et mondial en instituant une coopération transfrontière dans les cas d'exploitation des travailleurs migrants.

242. En mai 2008, en coopération étroite avec le BIT, l'Union européenne et le Centre international pour le développement des politiques migratoires³, la Fédération des employeurs d'Ukraine a organisé un atelier régional qui visait à informer et sensibiliser les organisations d'employeurs et à servir de catalyseur à une coopération et à un partenariat futurs sur divers thèmes: Migration de main-d'œuvre et traite; Rôle des agences de recrutement; Promouvoir l'élaboration de plans d'action nationaux; Rôle de la

2. *Regional workshop on addressing forced labour: The role of employers' organizations and business*, réunion organisée conjointement par l'OIE et le BIT à Bangkok, Thaïlande, 30 juin-1^{er} juillet 2008.

3. Rapport de l'Atelier régional sur les stratégies de lutte contre la traite et le travail forcé organisé à l'intention des organisations d'employeurs, Kiev, Ukraine, 21-22 mai 2008.

Encadré 4.3**Recommandations à l'usage des organisations d'employeurs et entreprises d'Asie
(atelier régional organisé conjointement par l'Organisation internationale des employeurs
et le Bureau international du Travail)**

Les organisations d'employeurs et les entreprises opérant dans la région, conscientes de leur influence, du rôle qu'elles peuvent jouer dans la lutte contre le travail forcé et des défis qu'elles doivent relever en matière de capacité institutionnelle, se proposent d'explorer les pistes ci-après:

- affirmer et soutenir le rôle central joué par les gouvernements dans la lutte contre le travail forcé, rappeler l'importance de cadres juridiques, de moyens de mise en œuvre et d'institutions efficaces;
- collaborer avec les gouvernements en soutenant la recherche, les enquêtes et la collecte de données statistiques afin de définir l'étendue du phénomène aux niveaux national et sectoriel;
- jouer un rôle de chefs de file en contribuant à la lutte contre le travail forcé aux niveaux national, régional et international;
- utiliser les plates-formes et les réseaux mis à disposition par l'OIE et le BIT pour promouvoir la coopération régionale et internationale ainsi que l'échange d'informations, et exposer les bonnes pratiques;
- faire du travail forcé un thème prioritaire des organisations d'employeurs et de leurs membres;
- entreprendre des actions de sensibilisation auprès des employeurs et des acteurs économiques sur le risque de travail forcé dans leurs activités;
- promouvoir des instruments propres à éliminer le travail forcé et utiliser les instruments existants pour faire comprendre le phénomène aux entreprises affiliées;
- donner aux membres des informations sur la nécessité et les avantages qu'il y a à considérer le travail forcé comme un problème de gestion du risque;
- faire connaître les activités entreprises par les employeurs pour lutter contre le travail forcé, par exemple en les publiant dans des bulletins, sur les sites d'accueil et dans les éditoriaux ou dans les colonnes mensuelles des médias nationaux;
- œuvrer avec les partenaires compétents en vue de dégager des objectifs communs à atteindre et, s'il y a lieu, concevoir des instruments et des outils d'orientation à l'intention des acteurs économiques à tous les niveaux d'activité de l'entreprise.

responsabilité sociale des entreprises et de la gestion de la chaîne d'approvisionnement. Ont participé à l'atelier des représentants de la Bulgarie, de la République de Moldova, de la Pologne, de la Roumanie et de l'Ukraine.

243. D'autres ateliers ont été organisés par des organisations d'employeurs en Chine, en Géorgie et au Viet Nam en vue de sensibiliser les entreprises affiliées au rôle qu'elles peuvent jouer dans les initiatives contre la traite et les programmes ciblés sur le travail forcé. Entre-temps, en Fédération de Russie, le secteur de la construction, représenté par le KSORR, a élaboré avec le soutien technique du BIT et en coopération avec la Banque européenne pour la reconstruction et le développement un code de bonne conduite valable pour l'ensemble du secteur, destiné à empêcher les atteintes aux principes et droits fondamentaux au travail, y compris le travail forcé et la traite des êtres humains. Le code prévoit plus précisément des mesures de suivi et de transparence sur le lieu de travail de manière à assurer la crédibilité de l'initiative.

244. Des organisations d'employeurs en Malaisie et au Viet Nam collaborent étroitement afin de prévenir les abus dont seraient victimes les travailleurs vietnamiens en Malaisie depuis quelques années, notamment dans les secteurs de la construction et de la confection. Les médias et les organisations de la société civile ont rendu compte de pratiques coercitives concernant les salaires, la confiscation des documents personnels et le rapatriement forcé. La Fédération des employeurs malaisiens et la Chambre de commerce et d'industrie du Viet Nam ont alors joint leurs efforts pour informer les travailleurs candidats à l'émigration avant leur embauche en Malaisie. Ces informations d'ordre juridique et culturel leur sont communiquées par les agences de recrutement au Viet Nam, mais aussi par l'intermédiaire de l'association nationale de ces agences. Elles sont destinées à aider les migrants à s'y retrouver dans la législation, la fiscalité, la protection sociale et le système de soins de santé de la Malaisie et à trouver un interlocuteur en cas d'urgence.

245. Les associations sectorielles et professionnelles de certains pays ont elles aussi, de leur côté, pris des

mesures décisives aux niveaux national et local, par exemple aux États-Unis. L'Association nationale du textile et la Fédération américaine du travail-Congrès des organisations industrielles (AFL-CIO) ont conjointement déposé plainte avec le gouvernement américain, alléguant de «graves violations» des droits des travailleurs commises dans le cadre de l'Accord de libre-échange conclu avec la Jordanie. Dans cette affaire unique en son genre, une association professionnelle a ainsi pris les devants pour dénoncer une atteinte aux droits des travailleurs dans le cadre d'un accord commercial.

Mesures et réactions ad hoc de certaines entreprises

246. Le travail forcé est un sujet de préoccupation, en particulier pour les entreprises multinationales qui ont conscience que ce risque existe dans les activités qu'elles externalisent et dans leurs chaînes d'approvisionnement, à la complexité croissante. Ce risque est pris d'autant plus au sérieux qu'un certain nombre de sociétés connues ont vu leur réputation durement écornée par des allégations, largement diffusées, de travail forcé (adultes et enfants) dans certaines de leurs opérations. Au cours de ces deux dernières années, nombre d'entre elles ont fait les frais de rapports médiatisés sur leur recours à des pratiques abusives. À côté des secteurs traditionnellement perçus à risque, tels que l'agriculture et l'habillement, le travail forcé peut s'étendre à tous types d'activité commerciale disposant de chaînes d'approvisionnement élaborées pour les biens entrant dans leurs produits finis, comme l'acier et l'automobile, qui font grand usage de fonte, ou encore les industries de haute technologie, notamment les télécommunications.

247. Il convient de distinguer les mesures de prévention et celles qui répondent à des allégations précises.

248. Dans leur grande majorité, tout comme les codes professionnels valables pour des secteurs spécifiques, les codes de bonne conduite des entreprises contiennent une interdiction générale du travail forcé. Le plus souvent, celle-ci se limite à une brève affirmation. Dans certains cas cependant, ces codes abondent en conseils contre les méthodes abusives de recrutement. Dans d'autres, l'entreprise énonce dans le détail les conditions d'emploi du travailleur – remise à l'intéressé dans le pays d'origine d'un contrat écrit, spécification des honoraires de recrutement (si la législation du pays d'accueil ou d'origine l'exige), nécessité pour le vendeur de raisonnablement mettre tout en œuvre pour traiter avec des agences jouissant d'une bonne réputation et ne facturant pas aux

travailleurs des honoraires dépassant le seuil légal en vigueur dans le pays d'accueil.

249. Dans certains cas, les allégations précises portées contre les entreprises ont été suivies d'une riposte immédiate. Tel a été le cas dans une affaire impliquant une grande société américaine d'ordinateurs. Des médias ayant fait état de situations de travail forcé dans l'usine d'un de ses fournisseurs en Chine, la société a immédiatement confié à une firme d'audit indépendante le soin d'enquêter sur place. Cette dernière a conclu qu'il n'y avait pas à proprement parler de travail forcé, mais des violations du code de bonne conduite de la société relativement à la durée de travail et aux conditions de vie, auxquelles il convenait de remédier. Dans une autre affaire survenue en juillet 2008, une émission de la télévision australienne avait rapporté qu'un fournisseur malaisien d'une grande enseigne américaine de chaussures recourait au travail forcé. En l'espèce, après une rapide enquête, la société américaine a admis plusieurs des allégations et annoncé des changements dans ses pratiques commerciales; de son côté, l'usine a accepté de réparer ses torts. Les travailleurs qui s'étaient vu retirer leurs passeports auraient désormais immédiatement et librement accès à ces derniers, et un numéro vert serait à leur disposition 24 heures sur 24 au cas où la direction de l'usine ferait des difficultés. Tous les travailleurs migrants de l'usine se verraient rembourser les éventuels honoraires de recrutement versés pour leur emploi en Malaisie et, à l'avenir, tout honoraire lié à l'emploi serait à la charge de l'entreprise. La société américaine a ainsi pris la décision importante de conserver son fournisseur et de régler le problème en annonçant publiquement qu'elle modifiait ses méthodes commerciales.

250. Plusieurs sociétés, fournisseuses et acheteuses, ont été confrontées en 2006 à des accusations répétées impliquant les usines jordaniennes de production tournées vers l'exportation, après la publication largement médiatisée d'un rapport du comité national syndical qui a son siège aux États-Unis. Ce rapport a provoqué une vague de réactions non seulement de la part des grands acheteurs, dont la plupart sont situés aux États-Unis, mais aussi des fournisseurs et de leurs représentants en Jordanie. Un certain nombre d'acheteurs ont multiplié leurs propres audits, lesquels ont parfois signalé des améliorations sur le terrain. De nombreux fournisseurs collaborent depuis avec le BIT en vue de mieux comprendre le phénomène du travail forcé et les remèdes possibles. En mars 2008, par exemple, une série d'ateliers s'est tenue avec l'Association jordanienne des exportateurs de vêtements, accessoires et textiles (JGATE), qui a réuni quelque 70 hauts responsables d'usines tournées vers l'exportation. Les réunions ont permis non seulement de

parler des principes de portée générale, mais aussi d'examiner les raisons qui font que, malgré les critiques, certaines pratiques perdurent, notamment les heures supplémentaires, la confiscation des documents de voyage, les honoraires de recrutement et de facilitation et le problème de la compatibilité des audits. Prenant acte du fait que les différents codages et procédures d'audit englobent énormément de temps et de ressources, audits qui parfois interprètent différemment les indicateurs du travail forcé, les participants ont appelé de leurs vœux une plus grande uniformité dans les évaluations et les procédures, de même qu'une meilleure communication entre acheteurs et fournisseurs.

Audit du travail forcé

251. Au vu de l'expérience précitée, on peut s'interroger sur l'utilité des audits sociaux pour l'éradication du travail forcé. De nombreux obstacles entravent l'efficacité de ces audits dans le cas d'un phénomène aussi complexe. Par exemple, la brièveté relative de l'audit, les limites des méthodes d'évaluation utilisées et, de manière générale, le manque de formation à l'audit du travail forcé et de la traite. En outre, l'audit social permet difficilement de dépasser le premier cercle de la chaîne d'approvisionnement, ce qui signifie qu'un nombre conséquent de sous-traitants passe entre les mailles.

252. Dans son rapport sur les résultats de son projet visant à dénoncer certains abus parmi les pires commis, dans le secteur agricole, au Royaume-Uni, l'initiative «Commerce éthique» fait état des difficultés rencontrées pour auditer les méthodes pratiquées par les pourvoyeurs de main-d'œuvre appelés «gang-masters». Il peut s'agir de choses très simples, comme la capacité des auditeurs de communiquer avec des travailleurs s'exprimant dans des langues différentes, ou plus compliquées, comme la nécessité d'assurer la compatibilité et un niveau identique des normes appliquées pour l'audit sur des lieux de travail différents et des effectifs variables. Le rapport aborde aussi la question de la sous-traitance et vient étayer l'opinion courante selon laquelle c'est à ce niveau que les plus gros problèmes se posent. Il souligne que l'évaluation du principal fournisseur de main-d'œuvre ne permet pas forcément de déceler les problèmes en aval, d'où la nécessité d'effectuer un audit pour chacun des fournisseurs de main-d'œuvre à tour de rôle.

253. C'est la raison pour laquelle le BIT réunit auditeurs sociaux, acheteurs mondiaux et fournisseurs dans les grands pays d'exportation afin de trouver des méthodes plus efficaces pour repérer, par des audits

de ce type, les situations de travail forcé. Un manuel a été rédigé à l'intention des auditeurs sociaux dans le cadre d'une collection de matériels d'orientation sur le sujet conçus à l'usage des organisations d'employeurs et des entreprises. Ce manuel insiste sur l'importance du dialogue social et sur la nécessité pour les auditeurs de faire alliance avec les agents publics, en particulier avec les inspecteurs du travail.

Le rôle et l'expérience des syndicats

254. L'appel lancé par la CSI en décembre 2007 en faveur d'une alliance syndicale mondiale pour lutter contre le travail forcé et la traite arrivait à point nommé. D'innombrables organisations de travailleurs à travers le monde étaient prêtes à l'entendre et elles ont été promptes à y répondre. Beaucoup avaient déjà pris des initiatives innovantes pour sensibiliser les groupes vulnérables, notamment les travailleurs migrants, exiger l'amélioration de la réglementation et du contrôle des accords d'embauche et promouvoir la coopération entre leurs affiliés partout dans le monde.

255. Il n'en reste pas moins vrai que les efforts en cours ont été galvanisés et recentrés par l'engouement que l'idée d'une alliance mondiale des travailleurs sur le sujet a provoqué, ainsi que par la préparation et l'adoption de plans d'action syndicaux dans différentes régions. Depuis quelque temps, de nombreux syndicats consacrent des ressources humaines et des programmes aux questions relatives aux droits des travailleurs domestiques et migrants et au travail des enfants, attirant l'attention sur le travail forcé et la traite, mais il semble que le travail forcé rencontre un écho particulier. Les syndicalistes comprennent de mieux en mieux le rôle central que leurs organisations jouent dans la lutte mondiale contre le travail forcé en venant directement en aide aux victimes, en surveillant les conditions de recrutement et d'emploi dans les zones qui normalement échappent aux visites des inspecteurs du travail et autres agents chargés de l'application de la loi, de même qu'en participant à des initiatives multipartites, auxquelles il est de plus en plus souvent recouru pour rechercher le consensus dans l'action contre le travail forcé.

256. La présente section décrit dans un premier temps la volonté de la communauté internationale d'associer plus globalement les syndicats à la lutte contre le travail forcé et recense les problèmes abordés. Dans un deuxième temps, elle passe en revue les initiatives prises au niveau national ou dans le cadre de la coopération entre les pays. Nombre de ces initiatives se déroulent dans le cadre de projets du BIT avec son assistance technique.

Une alliance syndicale mondiale

257. Au début de l'année 2007, la CSI a pris l'initiative de lancer un projet mondial en vue d'élaborer et de diffuser une stratégie de lutte contre le travail forcé et la traite en coopération étroite avec le BIT. Afin d'associer largement les syndicats à cette stratégie, une Conférence internationale sur les actions et les stratégies syndicales a été organisée en septembre 2007 en Malaisie conjointement par la CSI, le Congrès des syndicats de Malaisie et le programme SAP-FL du BIT. Les participants ont décidé de répartir leurs approches et leurs activités suivant trois axes principaux: études et collecte de données, sensibilisation et campagnes, lutte contre la vulnérabilité. Quatre futurs domaines d'action prioritaire ont également été retenus: la servitude pour dettes en Asie du Sud et en Amérique latine, l'exploitation des travailleurs domestiques, la traite en Europe et en Asie, et le cas particulier du Myanmar. Une réunion de suivi s'est tenue le mois suivant au Centre de Turin de l'OIT afin de faire valider le projet de stratégie par les hauts responsables syndicaux et par les fédérations syndicales internationales.

258. Par ailleurs, un questionnaire a été envoyé aux membres affiliés à la CSI et aux fédérations syndicales internationales en vue d'évaluer les capacités ainsi que les besoins et opportunités des syndicats dans ce domaine. Les résultats ont montré un net engagement du mouvement syndical mondial contre le travail forcé et la traite. Ils ont aussi confirmé le fait que, dans de nombreux pays, les activités et les structures syndicales ont déjà commencé à s'attaquer au problème sous différents angles. Cependant, si de nombreux syndicats à travers le monde ont la volonté de traiter du travail forcé et de la traite, beaucoup ne disposent ni des connaissances ni des compétences, ni des ressources nécessaires. Le questionnaire a révélé une forte demande pour renforcer les capacités, l'encadrement et l'assistance technique.

Plan d'action pour une alliance syndicale mondiale

259. À l'issue de ces préparatifs, la CSI a adopté un plan d'action initial en 11 points, lors de son conseil général tenu à Washington en décembre 2007.

260. Il s'agit de grands principes et domaines d'action servant à guider les activités syndicales futures. L'étape suivante consiste à arrêter des priorités plus précises région par région. C'est ce que la CSI a fait dans le courant de l'année 2008 en produisant une série de matériels de sensibilisation et d'information.

Elle a créé une page Internet sur l'action syndicale contre le travail forcé et la traite des êtres humains sur son site d'accueil et affiché un bulletin de l'alliance syndicale mondiale disponible en plusieurs langues et d'autres publications. Par ailleurs, un miniguide offre des conseils pour les définitions de travail forcé assortis de données et d'indicateurs, ainsi que des propositions d'action corrective. La CSI est aussi entrée en contact avec des ONG et groupes pertinents de la société civile possédant les connaissances et les compétences spécialisées, dont elle a besoin pour agir efficacement. En 2008, elle a signé un mémorandum d'accord avec l'ONG Anti-Slavery International. La CSI s'engage à faire participer les ONG partenaires à ses activités de sensibilisation, à ses séminaires de formation et à ses projets pour atteindre les groupes marginalisés dans le cadre de son plan d'action. Quant à Anti-Slavery International, elle s'engage à associer autant que possible les syndicats à ses activités, de manière à permettre à ses partenaires de tirer parti de leur expérience en matière de marché du travail.

Planification et renforcement des capacités au niveau régional

261. Le premier suivi régional a réuni au Kenya, en juillet 2008, des syndicalistes de 20 pays africains. Sur la base des rapports nationaux présentés par chaque pays, les participants ont pu formuler des propositions générales ainsi qu'une série de recommandations ciblées respectivement sur les gouvernements, les employeurs et les syndicalistes. En ce qui concerne les activités syndicales, les recommandations portaient sur des aspects tant organisationnels que de fond. Il a été décidé de mettre en place un réseau régional coordonné par le bureau africain de la CSI qui, en regroupant les points de contact placés dans chaque pays, permettra de traiter les dossiers en commun et de partager les informations. Sur le fond, les recommandations ont souligné, entre autres, qu'il est important que les centres syndicaux des différents pays nouent des accords bilatéraux et sous-régionaux entre eux et qu'il y a lieu d'accorder la priorité aux travailleurs migrants et aux travailleurs de l'économie informelle.

262. Une deuxième conférence majeure sur la lutte contre le travail forcé et la traite des êtres humains a été organisée à Athènes, en novembre 2008, par la Confédération générale grecque du travail (CGGT) avec la collaboration de la CSI, de la Confédération européenne des syndicats (CES) et du Conseil régional paneuropéen. L'objectif général était d'offrir

Encadré 4.4**Points du plan d'action adoptés par le conseil général de la CSI en décembre 2007**

- Promotion de la ratification et de la mise en œuvre effective des conventions de l'OIT sur le travail forcé, sur l'inspection du travail, sur les agences d'emploi privées et sur les travailleurs migrants.
- Sensibilisation des membres et responsables syndicaux et de l'ensemble de l'opinion publique au travail forcé et à la traite des êtres humains.
- Examen des questions concernant le travail forcé et la traite des êtres humains dans les négociations et accords bipartites et tripartites.
- Promotion du soutien politique et matériel au sein des organisations syndicales en vue de développer des politiques contre le travail forcé.
- Contrôle des agences d'emploi et des entreprises, notamment leurs chaînes d'approvisionnement, en vue de détecter et de combattre les pratiques de travail forcé et la traite des êtres humains.
- Identification, documentation et publication des questions et des cas de travail forcé.
- Accords de coopération syndicale bilatéraux, sectoriels ou régionaux et alliances ou coalitions appropriées avec les organisations de la société civile dotées d'une expérience pertinente.
- Coopération avec les services d'inspection du travail, d'application de la loi et autres autorités ou groupes de travail pertinents.
- Sensibilisation et soutien direct aux travailleurs informels, non protégés et migrants vulnérables, en vue d'aborder leur situation et leurs besoins spécifiques, notamment en les intégrant dans les rangs syndicaux.
- Attention toute particulière prêté à tous les aspects du racisme et de la discrimination, en particulier sa dimension de genre, dans la mesure où les femmes et les filles sont les plus vulnérables.
- Collaboration étroite avec les fédérations syndicales internationales en vue de cibler les secteurs les plus susceptibles de receler des situations de travail forcé et de traite des êtres humains.

une plate-forme de discussion et de sensibilisation, mais aussi de proposer une stratégie internationale globale contre le travail forcé et la traite en Europe, en s'attachant particulièrement à la situation des femmes et des enfants. Cet événement extrêmement médiatisé a permis de dégager avec succès une stratégie syndicale paneuropéenne contre le travail forcé ainsi qu'un plan d'action sur deux ans. Son résultat, la Déclaration d'Athènes, a été largement commenté dans les médias, une attention qui confirme une fois de plus que le travail forcé découlant de la traite des migrants en situation irrégulière, en particulier des femmes et des enfants, est un problème grave en Europe.

Initiatives des fédérations syndicales internationales

263. Les fédérations syndicales internationales qui se concentrent sur les droits et la protection des travailleurs dans des secteurs productifs ou organisationnels spécifiques peuvent montrer l'exemple dans la lutte contre le travail forcé. Pour commencer, elles peuvent négocier des accords-cadres avec des secteurs

particuliers ou des entreprises prévoyant des garanties contre le travail forcé au titre d'engagements plus vastes en faveur des droits au travail. Par exemple, la Fédération internationale des travailleurs du textile, de l'habillement et du cuir (FITTHC) dénonce régulièrement les pratiques de travail forcé à l'encontre des travailleurs migrants. En octobre 2007, elle a signé un accord-cadre avec la société espagnole Inditex, aux termes duquel cette dernière s'engage à lutter contre le travail forcé au titre d'un accord plus vaste de promotion des normes fondamentales du travail. Inditex s'est engagée à appliquer ces normes dans l'ensemble de sa filière d'approvisionnement à tous les travailleurs, qu'ils soient employés directement par Inditex ou salariés des fabricants et des fournisseurs extérieurs. En septembre 2007, la Fédération internationale des syndicats de travailleurs de la chimie, de l'énergie, des mines et des industries diverses (ICEM) et la Fédération internationale des organisations de travailleurs de la métallurgie (FIOM) ont signé conjointement un nouvel accord mondial avec la société multinationale Umicore, qui est spécialisée principalement dans les services et la production de métaux. L'interdiction du travail forcé figurait parmi les points de l'accord.

264. En mai 2006, le bureau de l'OIT à Lima et l'Internationale des travailleurs du bâtiment et du bois (IBB) ont créé un important précédent en signant le premier accord entre un syndicat mondial et l'OIT sur le travail forcé. Vu les preuves de plus en plus nombreuses attestant du recours au travail forcé dans le secteur du bois et de la sylviculture de certains pays andins, dont la Bolivie et le Pérou, les deux organisations se sont engagées à conduire conjointement une série d'activités de sensibilisation et d'information et à conjuguer leurs efforts pour organiser les travailleurs de la filière bois. En décembre 2007, leur coopération s'est élargie à l'ensemble de l'Amérique latine et des Caraïbes aux termes d'un nouvel accord, qui a débouché, en août 2008, sur un projet pilote lancé par l'IBB contre le travail forcé dans le secteur de la sylviculture, en Bolivie et au Pérou. Ce projet, qui est financé par la Fédération des syndicats des Pays-Bas (FNV), bénéficie de l'assistance du BIT. Il vise à défendre les victimes, de fait ou potentielles, du travail forcé dans ledit secteur par la sensibilisation, l'organisation des travailleurs et la constitution d'alliances.

265. Des stratégies de prévention ont aussi été adoptées par des syndicats d'envergure mondiale qui s'occupent des besoins des travailleurs dans leur secteur particulier. L'Internationale des services publics (ISP) effectue un vaste travail de proximité auprès des futurs migrants dans le secteur des soins de santé. Les partenaires de l'ISP qui participent à la mise en œuvre dans 16 pays d'envoi et d'accueil de son projet Migration internationale et travailleuses de la santé ont produit un dossier d'orientation destiné à faciliter le choix, souvent difficile, du pays dans lequel les intéressées souhaitent émigrer. Le dossier contient des informations d'ordre pratique sur le coût de la vie, les droits, y compris en matière d'emploi, ainsi que les coordonnées de syndicats dans les pays de destination. Il contient aussi des renseignements généraux sur la migration dans le secteur de la santé et sur le rôle des syndicats du secteur public.

266. Le groupement international des syndicats du secteur des services, Union Network International (UNI), a mis en service son «passeport UNI», qui lui permet de rester en contact avec son réseau d'affiliés et d'offrir aide et assistance à tout migrant où qu'il se trouve. Les affiliés décident du niveau de soutien qu'ils sont prêts à accorder aux migrants qui sont syndiqués dans leur pays d'origine et publient ces informations sur leur propre site Web.

Action nationale: orientations et outils didactiques

267. Les outils didactiques à caractère général sont à l'évidence importants comme première étape pour sensibiliser et promouvoir l'engagement. Des outils de ce type ont été produits par le Congrès des syndicats britanniques (TUC) en février 2007, à l'occasion du 200^e anniversaire de l'abolition du commerce transatlantique des esclaves en Europe⁴. Ciblants principalement les instructeurs syndicaux, ils leur apprennent à parler du travail forcé pendant les séances de formation ou en public, mais aussi à susciter l'intérêt des syndicalistes et leur militantisme. Un «audit de la sensibilité au travail forcé» aide les usagers à vérifier leurs connaissances et à agir sur les conséquences. Un autre guide sur le travail forcé et la traite a été mis au point par le BIT et les syndicats zambiens dans le cadre d'une collaboration avec les mandants tripartites sur place. Il retrace l'histoire du travail forcé et de la traite en Zambie, explique la raison pour laquelle les syndicats devraient s'engager et énumère les actions précises que ces derniers peuvent entreprendre. L'objectif est d'élaborer un modèle aisément adaptable aux besoins des syndicalistes d'autres pays africains, et peut-être au-delà.

Campagnes d'information

268. Dans une première étape, il faut fournir des informations pertinentes aux personnes menacées par le travail forcé, et cela dans les deux sens, à savoir sur les risques qu'elles encourent et sur les prestations sociales et autres droits des travailleurs. Les syndicats peuvent déléguer des représentants au sein des groupes chargés d'accompagner la préparation de leurs ressortissants candidats à l'émigration. Ils peuvent aussi apporter leur contribution au travail de proximité effectué auprès des migrants arrivés de l'étranger dans leur propre pays. On ne compte plus les exemples d'actions de ce genre au niveau national, à mesure que les syndicats accumulent de l'expérience du terrain et s'enrichissent mutuellement par des idées nouvelles. En Colombie, la Confédération générale du travail a ouvert un centre d'information et de service à Bogotá, qui entretient des rapports avec huit pays de grande destination pour les travailleurs migrants colombiens. Au Costa Rica, un centre syndical de soutien aux migrants publie un bulletin à l'intention des migrants, principalement

4. *Slave and forced labour in the twenty-first century: A TUC fact file and activities pack for trade union tutors*, Unionlearn/TUC Education, Londres, 2007.

de ceux originaires du Nicaragua, de même que des prospectus sur les droits des travailleurs et la réglementation du travail dans ce pays. En Espagne, de nombreux centres d'information pour les migrants sont aujourd'hui gérés par les commissions de travailleurs et par le Syndicat général des travailleurs qui non seulement conseillent les migrants sur la réglementation du travail et les procédures d'obtention du permis de travail, mais aussi leur dispensent des cours de langues et d'autres formations pratiques. La Fédération chypriote des salariés de l'hôtellerie, le Syndicat allemand de la construction, de l'agriculture et de l'environnement (IG-BAU), le Syndicat polonais des travailleurs agricoles (ZZPR) et le Syndicat suédois des travailleurs municipaux (Kommunal) figurent parmi les nombreux syndicats qui fournissent ce type de services.

Organiser les migrants et soutenir leurs revendications

269. Organiser les migrants, en particulier ceux en situation irrégulière, est parfois un formidable défi. Dans certains cas, l'action syndicale peut être limitée par la loi. Cependant, on note une progression régulière des activités de cette nature dans différentes régions.

270. La Fédération générale des syndicats de Jordanie a obtenu l'autorisation des autorités d'ouvrir des permanences syndicales dans les zones franches d'exportation, qui regroupent plus des deux tiers de la main-d'œuvre migrante asiatique. Si les migrants peuvent désormais adhérer aux syndicats jordaniens, ils ne sont toujours pas autorisés à se porter candidats aux fonctions d'élus syndicaux. Par exemple, dans la zone industrielle d'Ad-Dulayl, en 2008, les migrants syndiqués représentaient le dixième des effectifs sur un total de 30 000 travailleurs. Les syndicats ont adapté leurs modes de travail aux modes de production; ainsi, les permanences sont parfois ouvertes jour et nuit pour être accessibles aux travailleurs des trois équipes de travail qui se succèdent. Les revendications et les doléances sont consignées par écrit et traduites en arabe. L'Union jordanienne des textiles est parvenue à empêcher que six travailleuses soient reconduites à la frontière en raison de leur adhésion syndicale.

271. En 2006, le Syndicat britannique des transports et des travailleurs en général (Unite T and G) a organisé une campagne ciblée dans les usines agroalimentaires de la ville de Birmingham, laquelle compte une population active majoritairement migrante. Grâce au recours à des organisateurs

originaires du même pays que les migrants et s'exprimant dans leur langue, la campagne a permis au syndicat de gagner quelque 300 nouveaux membres et aux travailleurs d'obtenir une augmentation de salaire d'environ 12 pour cent.

272. En tant qu'organe de coordination des affiliés malaisiens d'Union Network International, le Conseil de liaison malaisien exploite un réseau de bureaux d'aide aux migrants dans plus de 20 régions de la Malaisie et apporte une assistance aux travailleurs migrants originaires de plusieurs pays asiatiques. Il est saisi notamment de cas de travail forcé et d'abus y afférents – confiscation des passeports, intimidation physique, durée excessive de travail due à l'imposition d'heures supplémentaires.

273. Au Portugal, les travailleurs migrants en situation irrégulière peuvent déposer une plainte pour exploitation au travail auprès du magistrat chargé des affaires sociales, sans que ce dernier s'enquière du statut du plaignant au regard des lois sur l'immigration. Les syndicats portugais ont plusieurs fois dénoncé auprès des services de la sécurité sociale les abus commis à l'égard des travailleurs migrants. Les tribunaux du travail ont tranché en faveur des migrants sans papiers dans les nombreuses affaires dont ils ont été saisis par les syndicats.

Détecter et documenter les cas de travail forcé

274. Lorsqu'ils sont correctement formés, les syndicalistes sont particulièrement bien placés pour identifier les situations particulières de travail forcé et entreprendre pour le compte des victimes les actions de réparation qui s'imposent. En Belgique, par exemple, la Confédération des syndicats chrétiens (CSC) – Alimentation et Services suit tout particulièrement le sort des employés domestiques. Une affaire exemplaire à cet égard s'est déroulée à Bruxelles, dans laquelle des travailleurs domestiques dans un hôtel avaient été gravement maltraités par une famille originaire d'un des Etats du Golfe qui leur avait confisqué leurs documents et restreignait leur liberté de mouvement. Le syndicat a saisi la justice dans un certain nombre d'autres affaires de ce genre et, par ailleurs, organisé une grande campagne générale sur le thème du travail domestique.

275. Au milieu de l'année 2007, à la suite des révélations faites par les médias concernant de graves abus relevant du travail forcé dans la province de Shanxi, la Fédération des syndicats de Chine (ACFTU) a joué un rôle majeur dans les investigations consécutives et collaboré avec les organes chargés de l'application de

la loi. Peu après, le BIT a fourni une formation aux cadres supérieurs des services juridiques de l'ACFTU venus de pratiquement toutes les provinces de la Chine sur la façon de détecter et suivre les cas de travail forcé.

276. Les actions de ce type ne sont pas dénuées de risques pour les syndicalistes ni de difficultés. Au Myanmar, la Fédération des syndicats de Birmanie (FTUB) rassemble des informations détaillées sur les victimes du travail forcé et les auteurs qui l'organisent, le lieu où il s'exerce, sa durée et ses modalités. La fédération opère sur le terrain grâce à son réseau de militants syndiqués qui, en raison des risques encourus, sont tenus de garder l'anonymat. Elle publie sur son site Web le résultat de ses actions.

Coopération entre syndicats de différents pays

277. Ce type de coopération, qui est particulièrement importante lorsque les travailleurs migrants courent le risque de se retrouver en situation de travail forcé, est plus ou moins formalisé. Des exemples d'accords formels existent en Asie centrale et en Asie du Sud-Est. En 2006, le Syndicat kirghize des travailleurs agricoles (AWU) et l'Union agroalimentaire de la région d'Almaty au Kazakhstan ont passé un accord de coopération en vue d'assurer une meilleure protection des travailleurs migrants kirghizes employés dans l'agriculture au Kazakhstan. L'AWU renseigne avant la migration, notamment sur les coûts de voyage, les procédures de transfert des fonds des émigrés et les conditions de travail, et fournit les coordonnées du syndicat local au Kazakhstan. L'Union agroalimentaire de la région d'Almaty a, de son côté, accepté d'informer les migrants kirghizes de leurs droits au Kazakhstan et leur offre la possibilité d'adhérer au syndicat local. Un accord identique entre les syndicats de la construction au Tadjikistan et en Fédération de Russie a ainsi permis à près de 3 000 travailleurs tadjikes d'adhérer au syndicat russe. Dans la région asiatique, un accord de partenariat a été signé en septembre 2006 entre le Congrès des syndicats malaisiens (MTUC) et le Congrès des syndicats indonésiens. Les deux syndicats entretiennent des contacts réguliers de manière à pouvoir agir immédiatement en cas de violation des droits des travailleurs migrants en Malaisie.

278. En Europe, la Confédération générale des travailleurs portugais-Intersyndicale nationale (CGTP-IN) a signé des accords avec les syndicats des principaux

pays de destination des migrants portugais – Espagne, Luxembourg, Royaume-Uni et Suisse – qui encouragent ces travailleurs à se syndiquer.

Coopération avec les ONG et la société civile

279. Les syndicats ont tout à gagner à une coopération avec les ONG spécialisées et la société civile, au niveau tant de la recherche et de la collecte des données que de la fourniture de services d'accompagnement et de soutien. La multiplication rapide d'ONG de toutes sortes, actives contre la traite, favorise largement l'émergence de pareils réseaux et coalitions. En Afrique, l'Organisation centrale des syndicats du Kenya (COTU) coopère dans toutes les régions de l'Afrique de l'Est avec les ONG qui œuvrent contre la traite. En Asie, la Fédération générale des syndicats du Népal a examiné, en coopération avec Anti-Slavery International et des groupes d'étude et de défense de la société civile en Inde et au Pakistan, les progrès réalisés pour éliminer les systèmes de servitude pour dettes. Une étude⁵ publiée en 2007 décrit l'expérience népalaise en matière d'organisation des travailleurs asservis pour dettes et souligne l'importance de la négociation collective dans l'ensemble des moyens de lutte contre le travail forcé.

280. En Europe, un modèle du genre est la coopération mise en place entre le Syndicat irlandais des services industriels, professionnels et techniques (SIPTU) et le Centre irlandais des droits des migrants (MRCI). Ce dernier fournit aux migrants employés dans l'agriculture, les services domestiques, l'hôtellerie et la restauration une assistance en plusieurs langues et les aide aussi à fonder leurs propres groupes d'entraide. Le centre coopère avec le SIPTU afin d'informer les migrants de son réseau des avantages de l'affiliation syndicale – des efforts qui se sont traduits consécutivement par l'adhésion de nombreux migrants.

Les obstacles à surmonter

281. Même si une prise de conscience s'affirme, la lutte contre le travail forcé n'en reste pas moins une aventure nouvelle pour la plupart des syndicats. Ces derniers doivent surmonter divers obstacles, à commencer par les sensibilités politiques lors de l'organisation des premières campagnes syndicales médiatisées contre le travail des enfants, ou encore les problèmes de logistique pour atteindre les travailleurs

5. «Paying back in sweat and tears», Anti-Slavery International, 2007.

des zones grises de l'économie dissimulée ou dans les régions isolées.

282. A propos des sensibilités politiques, les travailleurs migrants sont parfois perçus comme une menace pour les travailleurs nationaux qui, constituant le gros des troupes syndicales, ne sont pas forcément prêts à embrasser leur cause. De leur côté, les travailleurs migrants en situation irrégulière peuvent hésiter à entrer en contact avec les syndicats par crainte de perdre leur emploi et d'être reconduits à la frontière sans autre forme de procès. Un des obstacles majeurs à l'organisation des travailleurs migrants est parfois aussi le fait que la législation nationale restreint leur droit à se syndiquer.

283. Au niveau logistique, les difficultés sont réelles et multiples. Les secteurs les plus touchés par le phénomène du travail forcé, ou les plus à risque, sont souvent ceux dans lesquels la syndicalisation est la plus faible. Intensifier l'action syndicale contre le travail forcé exigera de mieux organiser les secteurs d'accès difficile, par exemple la construction et le textile, mais aussi les travailleurs migrants, domestiques et du secteur informel, de façon plus générale. Les travailleurs migrants ont des horaires de travail très étendus et ne sont pas forcément en mesure de quitter leur travail pour demander de l'aide. Il faut non seulement une stratégie proactive, mais aussi des débats entre dirigeants syndicaux pour forger une vision appropriée et les politiques correspondantes.

284. Il apparaît avec l'expérience que ces stratégies et plans d'action contre le travail forcé et la traite des êtres humains devront être globaux, s'inscrire dans le cadre politique général qui offre une protection contre l'exploitation des travailleurs précaires et prévoir aussi des actions très concrètes sur le lieu de travail et au sein des communautés.

285. Pour ce qui est des mesures prises, les exemples intéressants ne manquent pas, mais un seul suffira à illustrer la situation. En Malaisie, les syndicats se sont réunis avec des organisations de la société civile à Selangor, en août 2008, pour une consultation nationale sur la protection des droits des travailleurs migrants sous les auspices du Groupe spécial chargé du mécanisme de l'ANASE concernant les travailleurs migrants. La réunion a formulé toute une série de recommandations à l'intention du gouvernement et du parlement de la Malaisie, ainsi que des Etats de l'ANASE sur les points suivants: principes de portée générale; recrutement et placement des travailleurs; conditions de vie et de travail; traite des personnes; application de la loi et accès à la justice⁶. Parmi ces

recommandations, certaines prennent vigoureusement le contrepied du système «d'externalisation» qui engendre la servitude pour dettes et encourage la traite à des fins d'exploitation de la main-d'œuvre, ainsi que des dispositifs qui, comme les prélèvements aux dépens du travailleur étranger (Foreign Worker Levy), «[ont] contribué à aggraver l'asservissement des travailleurs». Les recommandations de ce type, soigneusement formulées, ont préparé le terrain pour les campagnes syndicales systématiques. En Malaisie, le MTUC a par la suite organisé une vaste manifestation de protestation contre les mesures d'externalisation et les conditions de travail forcé faites aux travailleurs migrants à l'occasion des célébrations de la Journée mondiale du travail décent, le 7 octobre 2008.

286. Il est évident que les particularités du marché du travail dans chaque pays déterminent le degré de priorité que les syndicats accordent à ces questions. Cependant, tout indique que ces derniers, dans pratiquement tous les pays, ont désormais pris la mesure de l'urgence du problème. Ils pourront tirer parti de l'expérience des syndicats malaisiens et des autres pratiques passées en revue dans la présente section pour donner véritablement consistance à une alliance des travailleurs contre le travail forcé et à ses diverses composantes stratégiques.

Conjuguer les efforts: l'importance des initiatives multipartites

287. Pour traiter la problématique souvent complexe du travail forcé aujourd'hui, les mandants tripartites de l'OIT doivent conjuguer leurs efforts. Tous les partenaires doivent œuvrer activement à dégager un consensus sur les lois et les mesures à adopter pour éradiquer le travail forcé, y compris sous ses formes plus subtiles. Le consensus s'impose aussi pour définir les rôles du travail forcé moderne et les réponses à apporter: comment le surveiller; à quel moment infliger des sanctions, et contre qui; quel type de sanction appliquer; punir ou dissuader; comment concilier application de la loi et prévention ou protection pour s'attaquer à la racine au problème.

288. Ces questions renvoient au rôle des initiatives multipartites et de la responsabilité sociale des entreprises (RSE), expressions explicitées ci-après.

289. Les initiatives multipartites comportent diverses formes et associent de multiples acteurs. La plupart ont été créées sous la forme d'ONG ou de fondations et comptent des membres venus du monde

6. Déclaration nationale, Consultation nationale de Malaisie sur la Déclaration de l'ANASE relative à la protection et à la promotion des droits des travailleurs migrants, 13-14 août 2008, Quality Inn, Shah Alam, Selangor, Malaisie.

Encadré 4.5 **Initiatives multipartites contre le travail forcé au Brésil**

La lutte contre le travail forcé au Brésil qui a été entreprise conjointement par les entreprises, la société civile et les pouvoirs publics illustre parfaitement ce que de telles initiatives peuvent permettre d'obtenir. Pour commencer, le secteur privé a apporté un soutien financier et technique à la grande campagne nationale de sensibilisation qui a été mise au point avec l'aide du BIT. Des banderoles, affiches, spots à la radio et à la télévision, tapis de souris, tee-shirts ont été conçus et distribués en partenariat avec le secteur privé. Des dons d'un montant de plus de 11 millions de dollars des Etats-Unis ont été récoltés, notamment sous la forme d'espaces publicitaires dans les médias. Les principales sociétés minières et entreprises de transport ont financé la deuxième phase de la campagne, notamment l'impression de 300 000 brochures et 4 000 affiches, et fourni gracieusement des emplacements à l'intérieur des aéroports. Les banderoles de la campagne sont restées déployées pendant trois mois dans 27 des plus grands aéroports du Brésil. Huit courts métrages sur le travail forcé ont été diffusés à la télévision; par ailleurs, la plus grande chaîne de télévision du pays a diffusé à une heure de grande écoute une émission rassemblant sur le plateau des acteurs célèbres qui a été regardée par des millions de Brésiliens.

Le secteur des industries de l'acier se mobilise fortement contre le travail forcé en menant des actions collectives. Cette mobilisation a débuté en 2004, lorsque l'Association des entreprises sidérurgiques de la région de Carajás (ASICA), avec l'assistance du BIT et de l'Institut Ethos pour la responsabilité sociale de l'entreprise, a signé un pacte, auquel sont parties 13 entreprises sidérurgiques de l'Etat du Maranhão. Un organisme citoyen, l'ICC, a été fondé en vertu du pacte dans le but d'éradiquer le travail forcé dans la chaîne de production de l'acier. L'ICC conduit des audits sociaux auprès des fournisseurs de charbon pour vérifier qu'ils se conforment au code de bonne conduite. En cas de non-conformité, le fournisseur se voit retirer son agrément, et les autres entreprises affiliées interrompent toutes relations commerciales avec lui. En collaboration avec le ministère du Travail et de l'Emploi, l'ICC a par ailleurs lancé un projet pilote innovant qui consiste à essayer de trouver un emploi décent, assorti d'un contrat de travail, à des travailleurs qui ont été affranchis par les services d'inspection du travail. La tâche est souvent compliquée – 30 pour cent seulement des intéressés pouvant être localisés et la plupart d'entre eux ayant un faible niveau d'instruction. Quarante-six travailleurs ont été réinsérés en 2006 et 115 en 2007 dans des entreprises de production d'acier à Maranhão, Pará et Tocantins. Par ailleurs, les sociétés parties au Pacte de l'industrie de l'acier se sont engagées à affecter environ 350 000 dollars à la réinsertion d'au moins 400 travailleurs libérés de plus d'ici à la fin de 2010.

A la demande du Secrétaire d'Etat aux droits de l'homme, l'ONG Reporter Brazil a collaboré avec le BIT à une étude sur la filière d'approvisionnement des entreprises figurant sur la «liste sale» (cette liste, publiée par le ministère du Travail et de l'Emploi tous les six mois, contient les noms des entreprises prises en flagrant délit de recours au travail forcé). Une première étude en 2005 retraçait l'existence du travail forcé dans la production de différents produits agricoles et autres produits de base. Une deuxième étude en 2007 révélait les liens entre le travail forcé et les autres réseaux commerciaux. Ces deux études ont considérablement contribué à sensibiliser le grand public mais aussi les employeurs au risque du travail forcé dans les chaînes d'approvisionnement. A la suite de cette étude, le BIT et l'institut Ethos ont pris contact avec les entreprises mentionnées dans l'étude pour les avertir de l'existence du travail forcé dans leur filière d'approvisionnement. Le Pacte national pour l'éradication de l'esclavage au travail est né de cette initiative en mai 2005. Il commande aux entreprises de s'engager à titre individuel dans la lutte contre le travail forcé en insérant des clauses à cet effet dans leurs contrats d'achat et de vente et en facilitant la réinsertion des travailleurs affranchis. Au 15 juillet 2008, le pacte comptait plus de 180 signataires, grandes enseignes de supermarchés et groupes industriels et financiers qui représentent au total un cinquième du PIB du Brésil. Le suivi des engagements pris au titre du pacte est assuré par Ethos en collaboration avec des groupes de la société civile, et le contrôle est assuré par l'ONG Instituto Observatório Social. Le contrôle consiste à évaluer si l'entreprise se conforme aux dispositions du pacte national et le suivi à documenter les bonnes pratiques et à veiller à ce que l'engagement de l'entreprise se traduise par des mesures concrètes. A la suite d'un contrôle, une des entreprises signataires a été exclue du pacte, en juillet 2008, parce qu'à deux occasions, entre 2007 et 2008, elle avait eu recours au travail forcé et à des pratiques dégradantes, notamment la servitude pour dettes.

de l'entreprise, d'entités industrielles, d'organisations de travailleurs et de groupes de la société civile pour la défense des droits de l'homme, des droits des consommateurs et autres droits. Les organismes du secteur public, en règle générale, ne participent pas directement à ce type d'initiatives, mais peuvent y tenir un rôle d'observateurs ou fournir une assistance financière. Les initiatives multipartites s'engagent traditionnellement dans l'élaboration de politiques, la recherche et le renforcement des capacités et offrent une tribune pour l'examen des questions liées à la mise en œuvre des codes. Certaines ont, par ailleurs, mis au point des systèmes de certification qui permettent de mesurer la conformité d'une entreprise par rapport à une norme établie au moyen d'un audit social.

290. Le BIT définit la RSE comme la prise en considération par l'entreprise des effets de son activité sur la société et l'affirmation de ses principes et valeurs tant dans l'application de ses méthodes et procédés internes que dans ses relations avec d'autres acteurs. La RSE est une démarche volontaire dont l'entreprise est le moteur et se rapporte à des activités dont on considère qu'elles vont plus loin que le simple respect de la loi⁷. Or gouvernements et groupes de la société civile se sont à leur tour approprié le concept. De nombreuses ONG ont été fondées avec pour membres des entreprises et des représentants des secteurs économiques dans le but de promouvoir des pratiques entrepreneuriales socialement responsables.

291. Quoi qu'il en soit, la lutte contre le travail forcé figure désormais en bonne place à l'ordre du jour tant des initiatives multipartites que de la RSE. Des initiatives sectorielles – industries du cacao, du coton, de l'huile de palme, du sucre et du tabac, pour n'en citer que quelques-unes – accordent la priorité à ce problème. Aujourd'hui, plusieurs ONG s'efforcent d'agir avec les entreprises pour détecter le travail forcé grâce à des audits et conseiller des stratégies de prévention. C'est le cas notamment de Fair Labour Association (FLA), Social Accountability International (SAI) et Verité aux Etats-Unis.

292. Certaines initiatives multipartites ont beaucoup contribué à forger un consensus autour des questions liées à l'entreprise, y compris le travail forcé, voire à faciliter la mise en place de nouvelles

réglementations. L'Initiative pour le commerce éthique (Ethical Trading Initiative-ETI), qui a son siège au Royaume-Uni mais dont le champ d'action s'étend à de nombreux autres pays, en est un bon exemple. Ses membres sont des entreprises, des syndicats et des ONG. L'ETI est soutenue et financée par le gouvernement du Royaume-Uni. Elle a été la principale instance de réflexion sur les pratiques abusives de l'industrie de la sous-traitance de main-d'œuvre au Royaume-Uni, notamment des «gang-masters». L'alliance nouée avec les administrations publiques, le monde de l'entreprise et les organisations de travailleurs a été très féconde puisqu'elle a permis d'instituer un programme d'autorisation et d'enregistrement officiels des pourvoyeurs de main-d'œuvre dans les secteurs de l'agriculture et de la récolte de crustacés et coquillages. L'ETI a également élaboré des matériels renseignant les membres sur les aspects internationaux de la servitude pour dettes.

293. Des enseignements peuvent être tirés de ces initiatives ainsi que d'autres du même type aujourd'hui mises en œuvre. Une des principales difficultés consiste à trouver le juste milieu entre le caractère volontaire de la plupart des démarches entreprises dans le cadre de la RSE, qui mettent l'accent sur les codes de bonne conduite et l'autorégulation, et l'obligation légale explicite de prévenir et d'éradiquer le travail forcé dans l'économie privée, obligation qui requiert la mise en place d'un contrôle énergique et efficace. On ne peut que se féliciter des initiatives multipartites dans le domaine de l'audit, à la condition qu'elles s'inscrivent dans une démarche cohérente fondée sur les normes de l'OIT relatives au travail forcé et la jurisprudence correspondante établie par les organes de contrôle de l'OIT. Il est aussi important que ces initiatives ne soient pas perçues par les gouvernements ou les entités privées comme se substituant aux services de l'Etat chargés de contrôler les conditions de travail – des services qu'il est désormais devenu urgent de renforcer dans de nombreux pays. Il faudrait favoriser la collaboration entre les initiatives multipartites et les entités publiques pour qu'elles conjuguent leurs efforts contre le travail forcé dans les domaines les plus utiles, en particulier l'inspection du travail et l'audit social.

7. BIT: document GB.295/MNE/2/1, Sous-commission sur les entreprises multinationales, 295^e session, Genève, mars 2006.





Chapitre 5

Combattre le travail forcé avec la coopération technique: résultats et enjeux

Introduction

294. Comment l'OIT peut-elle exercer concrètement et de la manière la plus efficace son rôle de chef de file mondial dans la lutte contre le travail forcé? Quels enseignements peut-elle tirer de son expérience à ce jour? Des exemples des résultats obtenus et des difficultés rencontrées dans ce domaine au cours des quatre dernières années sont présentés dans ce chapitre.

295. Le choix des activités de coopération technique a été déterminé par le plan d'action adopté par le Conseil d'administration en novembre 2005¹ et qui comportait les éléments suivants: objectifs et cibles fondamentaux, y compris l'assistance apportée aux Etats Membres pour les aider à mettre au point des programmes d'action assortis de délais; méthodes d'enquête et collecte de données; sensibilisation et besoins en matière de recherche; orientations pratiques et matériel didactique; projets opérationnels portant sur le renforcement des capacités, intervention directe et aide aux victimes; renforcement des capacités des organisations d'employeurs et de travailleurs; communications et sensibilisation au niveau mondial. L'objectif primordial est d'établir et de consolider une alliance mondiale contre le travail forcé essentiellement centrée sur les mandants tripartites de l'Organisation.

296. Bien que ces activités soient essentiellement menées dans le cadre du Programme d'action spécial

pour combattre le travail forcé (SAP-FL) au titre du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, de nombreuses autres unités du Bureau apportent également leur contribution. L'un des points forts de l'OIT réside dans sa capacité de s'attaquer à des problèmes tels que le travail forcé et la traite des êtres humains en adoptant divers angles d'approche et en tirant parti de tout un éventail de compétences et de méthodologies. Son assistance technique repose sur des mesures visant à renforcer l'application des normes internationales du travail relatives au travail forcé et à de nombreux autres domaines apparentés, notamment les migrations de main-d'œuvre, le travail des enfants, l'inspection et l'administration du travail et les agences de recrutement privées. Les départements techniques spécialisés dans les questions relatives aux migrations de travailleurs et au travail des enfants² ont un rôle particulièrement important à jouer, au même titre que de nombreux autres départements.

297. Le BIT dispose maintenant d'un corpus considérable de connaissances et de données d'expérience sur la manière de combattre le travail forcé et la traite des êtres humains en s'appuyant sur ses points forts spécifiques. Des activités poursuivies au niveau mondial – par exemple en matière de recherche comparative, de communication, d'élaboration d'outils et d'établissement de partenariats – ont été menées de pair avec des projets conduits aux niveaux national et régional pour s'attaquer directement aux

1. Document GB.294/TC/2.

2. Le Programme international pour l'abolition du travail des enfants (IPEC) gère de nombreux programmes dans le domaine de la lutte contre la traite des enfants et des femmes. Les activités menées dans le cadre du Programme des migrations internationales (MIGRANT) concernent la traite des êtres humains du point de vue de la gouvernance des migrations internationales de main-d'œuvre afin de mieux protéger les droits des travailleurs migrants.

problèmes, en collaboration avec les mandants de l'OIT et d'autres acteurs. De fait, l'une des principales recommandations formulées à l'issue d'une évaluation indépendante du SAP-FL en 2006 est que les efforts déployés dans le cadre du programme devraient être axés sur des activités de sensibilisation visant à induire des changements politiques en maintenant un juste équilibre entre les activités politiques menées principalement «en amont» et les interventions opérées «en aval» au niveau même des projets, d'où des enseignements pratiques peuvent être tirés. Même si, en tant qu'organisation internationale tripartite, l'OIT possède un avantage comparatif en ce qui concerne le premier niveau d'intervention, elle ne doit pas moins s'attacher à résoudre les problèmes réels qui se posent au second niveau sur le terrain.

Mobiliser l'opinion mondiale en faveur du changement: transmettre le message

298. Le BIT a redoublé d'efforts pour clamer à la face du monde l'urgence du combat contre le travail forcé. Pour que les pouvoirs publics décident d'agir, il faut commencer par sensibiliser l'opinion publique pour accentuer la demande de changement. En 2005, le BIT a estimé à 12,3 millions au minimum le nombre de victimes du travail forcé dans le monde, et ce chiffre continue à être largement cité pour mobiliser à tous les niveaux. Le nombre d'articles parus dans la presse mondiale a plus que triplé entre 2004 et la fin de 2007³. Cette tendance se retrouve aux niveaux national et régional, par exemple au Brésil et dans les pays de la sous-région du Grand Mékong. A l'évidence, cette question frappe les esprits et retient l'attention des journalistes et commentateurs et, par voie de conséquence, du public dans le monde entier. Il s'ensuivit une augmentation constante du nombre de réunions et de manifestations internationales sur le travail forcé et la traite des êtres humains pour lesquelles la participation de l'OIT a été sollicitée. La position de l'OIT, à savoir que la traite des êtres humains ne se limite pas à l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants mais s'inscrit aussi dans la problématique du travail forcé, laquelle requiert des solutions fondées sur le marché du travail, rencontre désormais un très large écho. Un indicateur intéressant de ce glissement de perception et de discours

est le très net regain d'intérêt porté à la question du travail forcé dans le rapport annuel sur la traite des personnes publié par le gouvernement des Etats-Unis – le nombre de références à ce sujet est passé de 20 en 2001 à 535 en 2008.

299. Le BIT a également participé à de nombreux forums de haut niveau sur les migrations, à l'occasion desquels il a réitéré son avis que la gouvernance des migrations internationales devrait reposer sur le principe de l'égalité des droits pour les travailleurs migrants et le plein respect des normes internationales du travail. Un bon outil à cet égard est le Cadre multilatéral sur les migrations du travail adopté en 2005 qui énonce des orientations et des principes non contraignants en faveur d'une approche fondée sur le respect des droits des travailleurs migrants. Il contient des orientations précises pour assurer la protection de ces travailleurs contre les pratiques abusives, notamment le travail forcé et la traite des êtres humains.

300. La diffusion d'informations sur Internet est un élément clé de toute stratégie de communication. A la fin de 2008, le nombre de personnes ayant consulté de l'extérieur le nouveau site Web de l'OIT sur le travail forcé avait décuplé depuis la date de son lancement en mai 2007⁴. Ce site propose une banque de données très complète contenant des rapports de recherche, des actualités, des informations sur des projets et des manifestations, ainsi que des liens renvoyant vers d'autres sites pertinents. De nombreuses publications (brochures, articles, travaux de recherche, orientations politiques et outils de formation) ainsi que des documents audiovisuels ont été produits sur divers aspects du travail forcé et la manière de le combattre. Dans une publication préparée au début de 2008 qui présente une vue d'ensemble de l'action de l'OIT contre la traite des êtres humains, on trouve une explication précise de la manière dont les compétences et l'expertise de l'Organisation valorisent les efforts internationaux⁵. Il s'agit de veiller en permanence à ce que résultats de la recherche et conseils pour l'élaboration des politiques parviennent aux décideurs qui ont le pouvoir de faire changer les choses au niveau national.

301. L'expérience montre qu'un changement peut se produire lorsque les opposants au travail forcé le dénoncent avec force et agissent au niveau national. Ils peuvent venir d'horizons divers – parlementaires, hauts fonctionnaires, mouvements de la société civile,

3. Ce chiffre résulte de l'analyse d'articles sur le travail forcé publiés dans huit journaux (*The Hindu*, *O Globo*, *Gulf news*, *Moscow Times*, *Le Monde*, *El Comercio*, *New York Times*, *Dawn*) et sur un site Web contenant des articles extraits de divers journaux (*All Africa*). Les sources ont été examinées entre janvier 2004 et décembre 2007 à partir de termes clés tels que «travail forcé», «traite des êtres humains», «servitude pour dettes», «esclavage» et «exploitation sexuelle à des fins commerciales».

4. www.ilo.org/forcedlabour.

5. *Action de l'OIT contre la traite des êtres humains*, BIT, Genève, 2008.

prestataires de services, chefs religieux ou personnalités concernées, voire anciennes victimes. Tel a incontestablement été le cas par exemple en Bolivie, au Brésil et au Paraguay ainsi qu'en Indonésie et aux Philippines. L'un des objectifs de l'alliance syndicale mondiale contre le travail forcé est de soutenir un réseau d'activistes syndicaux dans le monde entier à l'avant-garde dans cette lutte. Des personnalités éminentes peuvent être également mobilisées dans le monde des affaires pour défendre cette cause. Le BIT pourrait envisager de décerner des récompenses appropriées pour rendre hommage aux personnes ou institutions qui s'engagent courageusement dans la lutte contre le travail forcé.

Comprendre les problèmes et les solutions: production et partage des connaissances

302. De solides recherches se sont révélées un élément essentiel pour soutenir les activités de sensibilisation et de plaidoyer en faveur d'une évaluation des politiques. Le BIT a continué à élargir sa base de connaissances mondiale sur le travail forcé, principalement en demandant à des universitaires nationaux d'entreprendre des études ciblées dans des domaines politiquement sensibles ou présentant des problèmes de méthodologie.

303. En dehors du BIT, les recherches sur le travail forcé ont jusqu'à présent été plutôt limitées. Toutefois, on note aujourd'hui les signes d'un regain d'intérêt dans les milieux universitaires avec l'émergence de nouveaux réseaux académiques sur le travail servile et les pratiques assimilables à l'esclavage. En revanche, la question de la traite des êtres humains a récemment donné lieu à une floraison de travaux de recherche et de publications. L'un des reproches récurrents adressés à ces travaux porte sur l'absence de cohérence dans la définition et l'analyse du problème qui rend très difficiles les comparaisons entre pays. Des travaux novateurs sur la mise au point d'indicateurs clés relatifs à la traite des êtres humains en Europe susceptibles de recueillir un consensus devraient contribuer à l'amélioration de la qualité des futures recherches.

304. Dans le cadre de son programme de recherche axé sur l'action et l'élaboration de politiques, le BIT attache beaucoup d'importance à la participation des partenaires nationaux, du stade de la planification jusqu'à la validation des résultats, afin d'assurer un suivi adéquat. Les recherches sur le travail forcé et la traite des êtres humains en Zambie ont été supervisées par un comité directeur tripartite, présidé par le secrétaire permanent du ministère du Travail.

Une étude sur les mécanismes de recrutement des travailleurs migrants pakistanais a été dirigée par un comité de supervision auquel siégeaient des représentants du gouvernement et certains universitaires.

305. Les recherches conduites par le BIT s'inscrivent souvent dans le cadre de projets de coopération technique. Ainsi, un projet de lutte contre la traite des êtres humains en Chine a examiné la situation prémigratoire, les mécanismes de recrutement et les causes profondes de l'émigration à partir de certaines régions, ainsi que l'exploitation des migrants chinois clandestins ou victimes de la traite en France, en Italie et au Royaume-Uni. Cela a permis de mieux comprendre les systèmes de recrutement en Chine et la manière dont les individus financent leur propre émigration et s'engagent à aider d'autres membres de leur communauté grâce à leurs économies. Les recherches conduites en Europe permettent de mieux connaître les filières de recrutement et les conditions d'emploi des migrants dans diverses professions. Les résultats de ces recherches ont été utilisés dans le cadre de campagnes de sensibilisation aux risques auxquels s'exposent les migrants clandestins.

306. Au Tadjikistan, les informations recueillies dans le cadre de diverses études ont été utilisées pour la mise en œuvre d'un projet OIT-PNUD sur la prévention de la traite des êtres humains grâce à la création d'emplois et à une gestion améliorée des migrations. Ce projet est centré sur la vallée déshéritée du Rasht d'où émigrent beaucoup de chefs de famille à la recherche de meilleurs emplois à l'étranger. Ces études comportent une évaluation des possibilités offertes par le marché local du travail, des agences de recrutement privées et du système de formation professionnelle. Les capacités de recherche locales étant limitées, le BIT a mis à disposition des experts internationaux pour soutenir les institutions de recherche et les chercheurs locaux.

307. Les instituts nationaux réputés en matière de recherche jouent un rôle clé dans la conduite d'enquêtes délicates. Dans le cadre d'un projet IPEC de lutte contre la traite des enfants et des femmes dans la sous-région du Grand Mékong, une série de rapports de recherche «Mekong Challenge» a été produite. Ils traitent notamment du sort des jeunes migrants en Thaïlande, des travailleurs dans l'industrie de l'hôtellerie et de la restauration au Cambodge et, d'une manière plus générale, des pratiques de recrutement dans l'ensemble de la sous-région. Grâce à la mise en place de partenariats de recherche avec d'éminents établissements universitaires nationaux et à la collaboration de fonctionnaires, un climat de confiance a pu s'instaurer, d'où est né le sentiment d'œuvrer à un objectif commun, ce qui a permis de couper

court aux accusations d'ingérence extérieure. De nouvelles recherches sur le travail forcé des enfants sont menées dans six pays, en collaboration avec les bureaux nationaux de statistiques, pour comprendre les mécanismes de recrutement ainsi que les moyens de coercition et d'exploitation mis en œuvre.

308. Au Brésil, des recherches sur le travail forcé dans les filières d'approvisionnement ont été menées en étroite collaboration avec le Secrétaire spécial aux droits de l'homme, le BIT et l'ONG Reporter Brazil, dont la compétence en la matière est reconnue dans tout le pays. Des recherches conduites en Bolivie et au Pérou par des institutions nationales reconnues ont permis de mieux comprendre les rapports qui existent entre la discrimination à l'égard des peuples indigènes et le travail forcé.

309. Des études entreprises en Arménie, en Azerbaïdjan et en Géorgie ont permis d'analyser le fonctionnement des agences de recrutement privées et les problèmes qu'elles posent, en identifiant des lacunes aux niveaux juridique, politique et d'application des lois, et de formuler des recommandations politiques. Sur la base de ces études, on s'est attaché à renforcer la capacité des fonctionnaires, des représentants de l'industrie et des travailleurs afin d'améliorer le fonctionnement de ces agences, de manière à prévenir la traite et l'exploitation des migrants.

310. L'un des enjeux de la recherche est de savoir gérer et partager les connaissances. Les résultats doivent être diffusés sous une forme qui permette aux décideurs et autres utilisateurs d'y accéder facilement. Les sites Web de l'OIT sont des outils essentiels à cet effet. Une section spécialement consacrée au travail forcé et à la traite des êtres humains a été ajoutée au site de Beijing. Les stratégies de diffusion des documents imprimés du BIT doivent être améliorées, y compris celle des rapports établis pour faciliter la formulation de politiques.

Forger un consensus national: les cadres programmatiques et stratégiques

311. Le BIT doit apporter une aide technique adaptée à la demande réelle exprimée au niveau national par les mandants tripartites. En outre, dans le contexte de la réforme des Nations Unies, c'est en collaboration avec ses partenaires du système international qu'il doit intervenir, chacune des institutions spécialisées mettant à profit son avantage comparatif.

312. C'est essentiellement par le biais des programmes par pays de promotion du travail décent qui définissent les priorités nationales que l'assistance se

concrétise. Ces programmes devraient à leur tour être alignés sur les cadres de développement nationaux, le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD), les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). L'objectif principal du BIT est de concentrer ses efforts afin d'obtenir des résultats tangibles dans les délais impartis.

313. L'expérience montre qu'une campagne de sensibilisation soigneusement menée peut favoriser le consensus autour de l'inclusion de sujets aussi délicats que le travail forcé parmi les priorités nationales. Dans un nombre croissant de pays, les mandants commencent à prendre conscience de la nécessité d'accorder une attention plus systématique au travail forcé et aux autres formes extrêmes d'exploitation de la main-d'œuvre. Les efforts déployés pour prévenir et éliminer le travail forcé nécessitent l'adoption d'une stratégie pluridimensionnelle à laquelle l'approche globale de l'Agenda du travail décent est bien adaptée. Microfinance, gestion des migrations, formation professionnelle, développement de la petite entreprise, protection sociale, négociation collective sont autant de moyens à combiner pour contribuer à l'éradication du travail forcé et de la traite des êtres humains. Les angles d'approche sont donc multiples et l'on peut aussi lier l'action contre le travail forcé à des mesures spécifiques contre la traite des êtres humains, pour la protection des travailleurs migrants et des groupes vulnérables, voire contre l'exploitation de la main-d'œuvre d'une manière plus générale.

314. Par exemple, des pays comme la Bolivie et le Nicaragua ont fait de l'abolition du travail forcé une des priorités spécifiques de leur programme par pays de promotion du travail décent. L'abolition de «l'esclavage» et des pires formes de travail des enfants figure dans l'Agenda du travail décent du Brésil, alors qu'en Asie le Pakistan a pris directement l'engagement de lutter contre le travail servile. Dans les deux cas, les cadres politiques nationaux sur le travail forcé ou servile avaient déjà été mis en place avant la mise en route des programmes par pays de promotion du travail décent.

315. La Chine prévoit des mesures contre le travail forcé et la traite des êtres humains dans le cadre plus large de la promotion des droits fondamentaux au travail, soulignant également l'importance de la sécurité des filières de migration afin d'éviter les risques de travail forcé et de traite des êtres humains. Cela s'inscrit dans le cadre des mesures d'ensemble visant à empêcher les abus et l'éventuelle exploitation de la main-d'œuvre à l'intérieur comme à l'extérieur de la Chine. En Indonésie, la première des trois priorités

nationales est «l'arrêt de l'exploitation au travail» sous la forme d'un programme de lutte contre la traite des êtres humains et l'exploitation des travailleurs domestiques indonésiens. Le Népal donne la priorité au renforcement de la capacité des mandants à protéger ses travailleurs migrants, en particulier contre la traite.

316. Le programme du Tadjikistan fait un lien entre traite, migrations irrégulières et exploitation de la main-d'œuvre. L'Ukraine met elle aussi l'accent sur la prévention de la traite parmi ses priorités en matière de coopération, à l'instar de plusieurs pays européens tels que l'Albanie et la Roumanie.

317. A mesure que le rang de priorité des questions liées à la lutte contre la traite des êtres humains s'est élevé dans l'ordre du jour d'autres organisations internationales, l'importance attachée au travail forcé s'est révélée fructueuse pour l'établissement de partenariats entre l'OIT et d'autres institutions, chacune d'entre elles tirant parti de ses avantages comparatifs.

Renforcer les capacités: de la formation à l'action

318. Un renforcement intensif des capacités des partenaires est indispensable pour garantir l'efficacité dans la durée des mesures prises contre le travail forcé et la traite des êtres humains. Une attention particulière est naturellement accordée dans tous les projets au renforcement de la capacité des mandants de l'OIT, mais il est également important d'associer progressivement d'autres acteurs dans une alliance mondiale.

319. Le renforcement des capacités prend des formes nombreuses et variées. On peut ainsi dispenser des formations et former des formateurs; organiser des échanges, des voyages d'étude et des visites sur le terrain ainsi que des tables rondes et des discussions informelles; échanger des informations et établir des réseaux sur l'Internet; produire et diffuser des manuels, des outils et des directives; organiser l'apprentissage par l'action et le tutorat; fournir un soutien matériel, etc. L'objectif peut varier, de la sensibilisation générale au travail forcé et à la traite des êtres humains à des objectifs beaucoup plus spécifiques – réglementation des agences de recrutement privées, mise en place de mécanismes d'aide nationaux aux victimes, élaboration de stratégies syndicales visant à organiser les travailleurs dans l'économie

informelle. La conception et la teneur des initiatives doivent être clairement adaptées aux besoins des groupes ciblés et au résultat recherché. L'efficacité du renforcement des capacités est mieux assurée si des rapports suivis sont entretenus avec les partenaires afin que chacun puisse progressivement comprendre et remplir son rôle dans la solution des problèmes liés au travail forcé.

320. Les formations dispensées peuvent répondre aux besoins de certains groupes cibles séparément. Par exemple, dans les zones industrielles qualifiées de Jordanie, une série d'ateliers de formation ont été organisés à l'intention de juges, de procureurs et d'avocats spécialisés en droit du travail, d'inspecteurs du travail, de policiers et d'employeurs (en collaboration avec l'Association jordanienne des exportateurs de confection, d'accessoires et de textiles) ainsi que de travailleurs migrants (en collaboration avec la Fédération générale des syndicats jordaniens).

321. Au Pakistan, la Fédération des employeurs du Pakistan a organisé des séminaires sur la servitude pour dettes à l'intention de ses membres, offrant par la même occasion une plate-forme de dialogue avec les syndicats du secteur de la briquetterie. Au Tamil Nadu, en Inde, une initiative entreprise en collaboration avec six centrales syndicales a pour cible les agents recrutant des travailleurs migrants dans les districts du sud de l'Etat pour les envoyer travailler dans les briquetteries du nord. Des syndicats indonésiens ont reçu un soutien pour aider les travailleurs domestiques migrants en Indonésie et dans les pays de destination tels que la Malaisie et Singapour. Des documents pédagogiques ont également été élaborés pour former des fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères, qui assument désormais des responsabilités accrues en matière de protection des travailleurs migrants à l'étranger. Au Caucase, des séminaires ont été organisés à l'intention des juges et des procureurs d'Arménie et d'Azerbaïdjan, conjointement avec d'autres organisations⁶, la méthodologie utilisée s'appuyant sur la résolution de problèmes à partir d'études de cas pratiques. En Ukraine, les employeurs et leurs représentants ont reçu une formation de formateurs à la prévention des migrations irrégulières, de la traite des êtres humains et du travail des enfants.

322. La capacité de la Fédération des femmes de Chine (ACWF) et d'autres partenaires a été renforcée grâce à un large éventail de mesures, notamment l'«apprentissage interprovincial»⁷. Le constat de

6. Ce projet a été mis en œuvre conjointement par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), le Centre international pour le développement des politiques migratoires et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

7. Projet visant à prévenir la traite des jeunes filles et des jeunes femmes à des fins d'exploitation de la main-d'œuvre à l'intérieur de la Chine (CP-TING).

départ était que les six bureaux des provinces concernées n'avaient pas la même expérience en matière de partenariats internationaux et avaient beaucoup à apprendre les uns des autres. Des innovations introduites dans certaines provinces, telles que la campagne «Pluie de printemps», ont pu ainsi être étendues à d'autres provinces.

323. Les chefs religieux peuvent être des partenaires précieux dans la lutte contre le travail forcé. Au Pakistan, des séminaires de sensibilisation ont permis à des religieux de répandre le message que le travail forcé est contraire aux préceptes de l'islam, de même que le système de servitude pour dettes, comme l'a rappelé la Cour fédérale de la charia dans un arrêt de principe de 2005⁸. L'église orthodoxe de la République de Moldova s'est associée aux efforts déployés contre la traite des enfants. Une plaquette destinée aux fidèles et un guide pastoral destiné aux prêtres ont permis que cette question soit abordée dans les sermons et les cours de catéchisme. Au Ghana et au Nigéria, des sessions de sensibilisation sur la prévention de la traite des êtres humains ont été organisées à l'intention des chefs religieux au niveau des communautés.

324. Le renforcement de capacités peut également s'adresser à des groupes cibles mélangés, pour permettre de clarifier les rôles et responsabilités de chacun et de rechercher des moyens de coordination et de collaboration. Le soutien apporté aux comités nationaux rassemblant diverses parties prenantes combattant le travail forcé ou la traite des êtres humains a été l'un des éléments des projets conduits en Bolivie, au Brésil, en République de Moldova, au Niger, au Pérou et en Ukraine. Un projet européen a réuni les gouvernements et partenaires sociaux de certains pays d'origine et de destination (Allemagne, République de Moldova, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni et Ukraine). Les ateliers organisés ont offert la possibilité de dispenser des formations et de discuter des mesures propres à lutter contre le travail forcé en tant que conséquence de la traite des êtres humains, l'accent étant mis sur la réglementation des agences de recrutement privées et sur la manière de faire respecter la législation.

325. Les échanges d'idées et d'expériences entre pays confrontés à des problèmes semblables peuvent également être très utiles. Un voyage d'étude organisé pour une délégation tripartite de la République de Moldova en Fédération de Russie a permis de discuter des possibilités d'emploi et de protection des migrants de la République de Moldova. Le BIT a également soutenu les échanges entre la République

de Moldova et l'Ukraine en tant que pays d'origine de travailleurs migrants, par exemple en amenant des experts en formation professionnelle d'Ukraine pour qu'ils aident les services publics de l'emploi de la République de Moldova à élaborer leurs propres modules de formation.

326. Il est essentiel, chaque fois que cela est possible, de s'appuyer sur les experts locaux pour renforcer les capacités, car cela induit une appropriation de l'agenda du travail forcé et une augmentation de la capacité des mandants et d'autres partenaires d'affronter ce problème. L'une des difficultés est de recueillir des données et d'analyser les différentes manières de renforcer les capacités, en mettant au point des méthodologies et des indicateurs rigoureux pour en évaluer l'impact. Il est indispensable d'élaborer des outils permettant de renforcer la capacité et d'établir des recueils de bonnes pratiques à partir des enseignements tirés des expériences sur le terrain, mais il conviendrait en outre de prévoir des moyens de suivi et d'évaluation. Il faudrait par ailleurs disposer d'un matériel pédagogique plus abondant pour assurer la formation des formateurs; des projets, même relativement importants, ne peuvent à eux seuls atteindre directement qu'un nombre limité de participants, par conséquent l'accent doit être mis sur des systèmes de formation en cascade.

327. Il demeure en outre nécessaire de disposer d'outils didactiques génériques de très bonne qualité, couvrant des questions et des domaines d'intervention spécifiques, qui peuvent ensuite être adaptés aux contextes nationaux. Parmi les outils récemment mis au point par le BIT sur ce sujet, on peut citer: un dossier à l'intention des décideurs et des praticiens dans le domaine de la traite des enfants à des fins d'exploitation de leur travail; un manuel sur le travail forcé et la traite des êtres humains à l'intention des inspecteurs du travail; un recueil de jurisprudence sur le travail forcé destiné aux juges, procureurs et autres juristes; un manuel sur la lutte contre le travail forcé à l'intention des employeurs et des milieux professionnels; et des guides sur les agences de recrutement privées et le suivi du recrutement des travailleurs migrants. Beaucoup de ces documents ont été traduits dans plusieurs langues. Parmi les outils conçus spécifiquement à l'intention de certains pays concernant le travail forcé et la traite des êtres humains, on peut citer les documents destinés aux syndicats et aux fonctionnaires chargés des questions du travail en Zambie.

8. Arrêt de la Cour fédérale de la charia sur la servitude pour dettes (2005).

Etablir des partenariats

328. Depuis 2005, on s'attache en particulier à renforcer la capacité des organisations d'employeurs et de travailleurs pour les aider à combattre le travail forcé. A cette fin, de solides alliances ont été nouées avec l'Organisation internationale des employeurs (OIE) et la Confédération syndicale internationale (CSI) au niveau mondial, et avec leurs organisations régionales et leurs filières nationales respectives. Des efforts sont aussi entrepris pour renforcer la collaboration avec les fédérations syndicales internationales, essentiellement centrés sur les secteurs économiques connus pour être particulièrement exposés aux risques du travail forcé et de la traite des êtres humains, tels que les secteurs de l'agriculture, du travail domestique et du bâtiment. On peut considérer que la protection des travailleurs contre le travail forcé est une cause en faveur de laquelle le mouvement syndicaliste est «naturellement» disposé à se mobiliser et, de fait, il est déjà très actif dans ce domaine. Les organisations d'employeurs prennent de plus en plus conscience que les effets préjudiciables du travail forcé ne se font pas sentir uniquement sur les entreprises opérant de manière illicite dans l'économie informelle. Ils sont ainsi de plus en plus sensibles au risque que le travail forcé ne pénètre les filières d'approvisionnement. L'une des recommandations formulées à l'issue d'un atelier réunissant des employeurs jordaniens portait sur la nécessité de concevoir des incitations positives afin d'encourager les employeurs à s'engager de manière proactive de façon à contrebalancer les sanctions négatives en cas de non-respect.

329. Dans le domaine de la traite des êtres humains, les partenaires naturels sont notamment l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). L'une des initiatives conjointes phares est l'Initiative mondiale de lutte contre la traite des êtres humains de l'ONU, lancée en mars 2007 sous l'égide de l'ONUDC. Elle vise principalement à assurer une meilleure coordination de la lutte contre la traite partout dans le monde, à sensibiliser l'opinion publique et à mobiliser un large éventail d'acteurs, étatiques ou non, pour combattre ce fléau. En février 2008, l'OIT a joué un rôle prépondérant lors du Forum de Vienne de l'Initiative mondiale de l'ONU en organisant des discussions de groupe avec les organisations d'employeurs et de travailleurs. Les coûts de transaction d'une telle initiative sont élevés car elle nécessite l'organisation de réunions fréquentes et des échanges interinstitutionnels. Mais, dans le

contexte de la réforme des Nations Unies, il importe tout particulièrement que le BIT soit un partenaire actif de ce type d'initiatives pour veiller à ce que ses propres préoccupations et approches soient dûment prises en compte.

330. Les banques de développement demeurent des partenaires importants pour ce qui est notamment d'intégrer l'élimination du travail forcé dans les grands programmes de réduction de la pauvreté. Toutefois, si des rapprochements ont eu lieu avec la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), ainsi qu'avec la Banque asiatique de développement au sujet de la traite des êtres humains, la coopération entre l'OIT et les institutions financières internationales a été relativement limitée à ce jour dans ce domaine. Quelques premières initiatives ont été lancées, par exemple la manifestation organisée par la Banque mondiale en décembre 2007 sur la traite des êtres humains et la réduction de la pauvreté. L'enjeu reste important et l'OIT devra s'attacher à le relever dans les années à venir dans le contexte d'une action élargie visant à intégrer le travail décent dans l'agenda politique mondial et à mettre en œuvre la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable.

331. Enfin, les médias sont des partenaires clés pour sensibiliser l'opinion publique mondiale et transmettre des messages politiques. Le BIT a collaboré de diverses manières avec les médias pour encourager la production de reportages à la fois responsables et précis sur des questions relatives au travail forcé, en évitant tout sensationnalisme et toute présentation stéréotypée des victimes. Au cours de ces dernières années, les journalistes d'investigation ont joué un rôle de plus en plus actif pour révéler la dure réalité du travail forcé et de la traite des êtres humains, exerçant ainsi un effet dissuasif supplémentaire sur les auteurs de ces pratiques. On peut citer comme exemple de partenariat créatif avec les médias la campagne contre le travail esclavagiste au Brésil. Divers moyens ont été mis en œuvre, notamment la diffusion d'un épisode de feuilleton télévisé au cours duquel les personnages principaux rencontraient des victimes du travail forcé. Dans la sous-région du Mékong, en République démocratique populaire lao, en Thaïlande et au Viet Nam, une formation centrée sur l'emploi et les droits des travailleurs migrants a été organisée à l'intention des journalistes. Au Cambodge, la campagne médiatique a recouru à divers supports: feuilleton télévisé portant sur la traite d'êtres humains, long métrage, messages et tribunes libres radiophoniques.

De la prévention à la libération et à la réinsertion des victimes: rôle des projets de l'OIT

332. En règle générale, les projets de l'OIT comportent un ensemble d'éléments concernant les cadres législatifs et politiques, le renforcement des capacités institutionnelles, la recherche, le plaidoyer et la sensibilisation et, souvent, une activité «pilote» ayant pour but d'apporter une aide aux victimes et de prévenir le travail forcé ou la traite des êtres humains dans certaines zones géographiques bien définies. Etant donné la pénurie de ressources, des choix difficiles doivent en règle générale être opérés quant aux zones où il faut travailler en priorité, en se focalisant sur celles où les activités de l'OIT ajoutent une réelle valeur par rapport à celles menées par d'autres institutions. Dans certains cas, les projets peuvent n'avoir pour objectif que de produire des enseignements pour l'élaboration de politiques, de bonnes pratiques et d'outils dont l'application peut être élargie par les acteurs nationaux ou les agences de développement. Dans d'autres cas, les projets peuvent eux-mêmes avoir un impact très étendu. Cela dépend en grande partie de la nature des problèmes à résoudre ainsi que du montant des ressources affectées au projet et de leur durée.

333. D'autres institutions peuvent se focaliser plus particulièrement sur le respect de la législation, mais, pour sa part, l'OIT, dans le cadre de ses interventions en matière de travail forcé et de traite des êtres humains, met très fortement l'accent sur la prévention. L'une des stratégies les plus efficaces par rapport à son coût est l'utilisation des médias et l'organisation de campagnes en vue de sensibiliser l'opinion publique aux dangers potentiels que présentent une émigration mal préparée ou «à l'aveuglette» ou encore l'acceptation d'offres d'emploi qui ne sont pas assorties de garanties ou de protections adéquates. Au Brésil, des séminaires ont été organisés à l'intention de journalistes pour encourager la réalisation de reportages étoffés et responsables sur l'esclavage, ce qui a entraîné une augmentation considérable de la couverture médiatique. Une autre initiative, intitulée «Escravo, Nem Pensar» (être esclave: jamais), avait pour cible les principales régions de provenance des migrants. Le BIT a collaboré avec l'ONG Reporter Brazil dans le cadre d'une campagne de prévention visant à sensibiliser et à former les enseignants, les éducateurs et les responsables locaux; entre 2004 et 2008, plus de 2 000 personnes ont participé à cette campagne dans plus de 30 endroits différents. Soutenue par le ministère de l'Éducation, cette initiative a ouvert la voie à l'inscription des questions relatives au travail forcé dans les programmes scolaires.

334. La campagne «Pluie de printemps» organisée en Chine s'est concentrée sur les réseaux de transport. En effet, chaque année, après le Festival du printemps, des dizaines de millions de jeunes migrantes affluent vers les centres urbains chinois à la recherche de travail. Cette campagne a été menée dans 22 gares routières et ferroviaires dans cinq provinces pour alerter les jeunes migrantes sur les risques de traite et leur expliquer comment les éviter. Des slogans et un logo ont été apposés sur un large éventail de supports (cartes de jeux, sacs, calendriers, éventails, dépliants questions-réponses) distribués aux voyageurs à l'intérieur de la Chine par plus de 2 500 jeunes femmes volontaires et des agents de transport. Environ un million d'articles ont ainsi été distribués, auxquels se sont ajoutées des banderoles et des annonces par haut-parleurs; une courte annonce de deux minutes a été diffusée dans les trains et dans les salles d'attente des gares. Les dirigeants locaux et les organismes de radiodiffusion ont été mobilisés pour participer à cette campagne.

335. Dans le cadre de ce projet conduit en collaboration avec la Fédération des femmes de Chine, ont également été ouverts des «foyers pour femmes», où les migrantes des régions d'origine et d'accueil peuvent obtenir des informations et des services. L'accent est mis sur l'apprentissage entre pairs et l'initiative individuelle ainsi que sur l'échange d'informations entre les différents foyers. Le réseau a pris rapidement de l'ampleur et comptait 114 foyers à la fin de 2008, et plus de 20 000 jeunes filles et jeunes femmes ont pu y recevoir des informations, une formation ou des orientations. Cette approche est très prometteuse et pourra être reprise à l'avenir à plus grande échelle encore.

336. Une autre campagne menée en Chine a eu pour cible les migrants partant à l'étranger. Elle était conduite sous l'égide des départements du travail de trois provinces d'où les migrants sont originaires, à savoir le Fujian, le Jilin et le Zhejiang. Le BIT a aidé à la préparation de guides contenant des informations pertinentes sur sept des pays de destination les plus recherchés. Différents documents ont été produits et diffusés sur une période de six mois. Des sites Web provinciaux fournissaient des informations sur le processus de migration et les risques encourus. Pour les parties prenantes, les campagnes ont été un succès, mais il n'en demeure pas moins réellement difficile de concevoir un moyen à la fois pratique et peu coûteux de mesurer l'impact de telles actions. Dans le même esprit, une série de guides adaptés à la situation spécifique de chaque pays sur la manière de migrer en toute sécurité ont été produits et diffusés dans cinq pays de la sous-région du Mékong, à l'intention des jeunes femmes et des adolescentes en âge

de travailler. Des enquêtes ont permis à la fois d'identifier les informations clés dont les migrantes avaient besoin au départ et d'évaluer a posteriori les résultats du programme.

337. Au Burkina Faso, une «caravane d'information» axée sur la prévention de la traite des enfants a contribué à sensibiliser les communautés. Cette campagne a atteint plus de 2 700 personnes dans les régions frontalières et le long des principales voies de migration, grâce à la distribution d'articles divers – tee-shirts, casquettes, posters. L'un des éléments clés de la stratégie a été de rassembler les syndicats et les ONG autour de ce programme pour qu'ils comprennent mieux les questions se posant des deux côtés et respectent mieux les rôles respectifs des partis.

338. Les syndicats sont également des partenaires clés dans le Caucase du Sud. Des guides d'information à l'intention des migrants sur des pays de destination importants (l'Allemagne, l'Autriche, la Grèce, la Fédération de Russie, la Turquie) sont utilisés dans le cadre de programmes de formation prémigratoires organisés par la Confédération des syndicats de Géorgie. Ils contiennent des informations sur les formalités légales requises pour émigrer, le recrutement, les conditions de vie et de travail ainsi que les coordonnées d'organisations pouvant apporter une aide.

339. Les mesures de sensibilisation et la diffusion d'informations sont des éléments cruciaux de toute stratégie de prévention du travail forcé et de la traite des êtres humains. Mais les personnes vulnérables ont également besoin d'autres formes de soutien, notamment de se voir offrir des possibilités de se procurer un revenu localement pour ne pas devenir la proie de trafiquants ou d'agents de recrutement prêts à les exploiter. Au Viet Nam, comme dans d'autres pays, des programmes réalisés en étroite collaboration avec la population locale couvrent le microfinancement et la formation professionnelle des femmes et des enfants en âge de travailler, suivis par une aide pour la recherche d'un emploi local. En République populaire démocratique lao, des banques gérées par les communautés locales sont parvenues à chasser les usuriers et à instiller une culture privilégiant l'épargne et la planification dans 120 villages dont les populations étaient exposées au risque de la traite. Des projets semblables pris en main par les populations locales ont été élaborés en Asie du Sud, dans le cadre de programmes intégrés visant à réduire leur vulnérabilité face à la servitude pour dettes ou à insérer les personnes libérées de la servitude.

340. Au Tadjikistan, le BIT travaille en partenariat avec le PNUD pour lutter contre la pauvreté et accroître la sécurité des personnes dans la région du Rasht, une région où l'émigration masculine est

très élevée. La prévention de la traite et de l'exploitation de la main-d'œuvre repose sur une combinaison d'approches: formation professionnelle, activités génératrices de revenus et renforcement des capacités institutionnelles. Une étude approfondie du marché local a été entreprise pour rechercher des possibilités de génération de revenus.

341. Pour prévenir les problèmes dans les régions reculées où la loi est peu respectée, il peut être particulièrement utile et économique de s'appuyer sur les populations locales. Dans le cadre d'un projet pilote mené dans la région de Tamale au Ghana et dans l'Etat de Cross River au Nigéria, des comités de vigilance locaux ont été mis en place et formés pour repérer les situations où les risques de traite d'êtres humains et de travail forcé sont élevés et pour atteindre les personnes vulnérables au sein de leur communauté. Ces comités se composent d'enseignants, de syndicalistes, de dirigeantes et de chefs locaux et religieux.

342. La portée des interventions dépend des ressources affectées au projet ainsi que des capacités de mise en application locales. Au Népal, un projet du BIT a été en mesure d'atteindre la quasi-totalité des ménages *kamaiyas* en servitude identifiés au départ dans cinq districts de la région du Terai occidental. Parmi les activités entreprises, on peut notamment citer le soutien apporté par l'intermédiaire des syndicats pour organiser les travailleurs agricoles et négocier le paiement au moins du salaire minimum tant aux hommes qu'aux femmes, la formation professionnelle, le microfinancement ainsi que l'éducation informelle et la scolarisation des enfants.

343. Dans l'Etat du Tamil Nadu en Inde, une approche sectorielle a été adoptée, avec l'appui du ministre fédéral du Travail, centrée sur des ensembles de briqueteries et de rizeries dans les districts de Kanchipuram et Thiruvallur. Une collaboration active avec les employeurs et les syndicats a pour but de concevoir des solutions mutuellement acceptables à des problèmes très anciens liés en partie au versement d'avances salariales. L'un des rôles clés de l'administration est de permettre aux migrants vulnérables et aux familles locales d'avoir accès à divers programmes sociaux, notamment à l'assurance-santé. Le projet visait initialement environ 11 000 travailleurs, hommes et femmes, mais il existe un fort potentiel pour appliquer de nouveau les méthodes qui ont fait leurs preuves dans d'autres régions où l'on rencontre des problèmes semblables. D'ores et déjà, des propriétaires de briqueteries ont demandé la couverture de l'ensemble de l'Etat du Tamil Nadu de façon à mettre en place des règles du jeu équitables en ce qui concerne les pratiques de recrutement, les avances et les systèmes salariaux.

344. Lorsque les budgets sont limités, de petites interventions pilotes peuvent donner des résultats exemplaires, comme le montre une expérience menée au Niger dans trois villages abritant vraisemblablement une forte proportion de descendants d'esclaves. Les villageois ont donné la priorité à l'installation de moulins à grains mécaniques pour libérer les femmes, afin qu'elles puissent se livrer à d'autres activités. Les moulins sont gérés par des comités de femmes qui ont reçu une formation à cet effet.

345. Bien que, dans le cadre de ces projets et de beaucoup d'autres, des approches novatrices et efficaces soient élaborées et documentées pour faire face au travail forcé, il reste de nombreux problèmes à résoudre. En premier lieu, l'une des questions clés concerne la mobilisation de ressources adéquates pour soutenir ce travail important et nécessaire afin de répondre aux demandes croissantes des mandants. Trop de projets disposent de budgets trop restreints pour pouvoir remplir leurs ambitions et répondre aux attentes des mandants, et leur durée est souvent trop courte pour donner des résultats probants et durables susceptibles d'inspirer la formulation de politiques. Du fait que les efforts de mobilisation des ressources sont de plus en plus axés sur la réalisation des objectifs du travail décent au niveau national, il devient d'autant plus important de veiller à ce que les problèmes liés au travail forcé et à la traite des êtres humains relevés dans le présent rapport soient reflétés dans la programmation nationale en tirant le meilleur parti des ressources disponibles.

346. En deuxième lieu, les missions essentielles que sont le recueil de données sur les bonnes pratiques, l'évaluation rigoureuse des résultats, la mise au point de méthodologies de recherche comparative, la production et la diffusion d'outils pour le renforcement des capacités et la synthèse des enseignements utiles à la formulation des politiques devraient continuer à bénéficier d'un financement adéquat. C'est en intégrant les enseignements tirés d'expériences menées dans plusieurs pays dans les bonnes pratiques et les conseils dispensés qui peuvent être repris par les partenaires aux niveaux national et international que l'on peut optimiser les résultats; de fait, c'est là que réside l'avantage comparatif d'une organisation internationale. La stratégie de collecte de fonds ciblée sur la lutte contre le travail forcé doit reposer sur un juste équilibre entre projets sur le terrain et cœur de mission. Etant donné qu'il est accordé une importance accrue dans l'économie privée à la question du travail forcé et de sa prévention dans les filières

d'approvisionnement, il est indispensable de rallier de nouveaux partenaires dans le secteur privé, notamment des fondations et des entreprises.

347. Le choix des groupes cibles devant faire l'objet d'interventions dans le cadre de la lutte contre le travail forcé soulève d'importantes questions, en particulier pour les enfants et les mineurs. Certains projets abordent la traite des êtres humains et, dans une moindre mesure, le travail forcé d'une manière différente selon qu'il s'agit d'enfants ou d'adultes⁹. Les mesures doivent être modulées en fonction des besoins, du sexe et en fonction de l'âge. Ainsi il convient, par exemple pour les enfants, de scolariser ceux qui n'ont pas atteint l'âge minimum pour travailler et de prévoir pour les autres une formation professionnelle et un emploi décent. La question se pose, toutefois, de savoir dans quelles conditions il est préférable d'adopter des projets, des plans ou des politiques conçus spécifiquement pour les enfants plutôt que de considérer ces derniers comme un groupe cible spécial au sein d'un groupe plus large faisant l'objet d'initiatives en matière de travail forcé. Dans les situations où des familles entières sont affectées, ce qui est le cas dans de nombreux systèmes de servitude pour dettes, une approche globale axée sur la famille, avec des interventions spécifiques à l'intention des enfants, semble être plus rationnelle. En ce qui concerne la traite des êtres humains toutefois, la situation est plus complexe. En règle générale, cette traite concerne des individus plutôt que des familles bien que, naturellement, les adultes aient un rôle à jouer dans la traite des enfants. Les enfants sont exposés à des risques très particuliers. De plus, la traite des enfants, aux termes de la définition du Protocole de Palerme, est fondamentalement différente de la traite des adultes en ce qu'il n'est pas nécessaire qu'existe un élément de coercition ou de tromperie. Le simple fait de déplacer un enfant aux fins de l'exploiter (ce qui recouvre *toutes* les formes de travail des enfants) est constitutif du délit de traite d'enfants, alors que, pour les adultes, il doit aussi et nécessairement y avoir coercition et tromperie. Les mesures prises doivent en tenir compte. De fait, un ciblage différencié peut être parfois indiqué, mais les conditions pour justifier ce choix doivent être mieux comprises.

348. Pour de nombreux autres aspects relatifs au travail forcé, des efforts concertés doivent être déployés en tirant parti de tout un éventail de compétences et d'angles d'approche, afin d'aider les Etats Membres à résoudre les difficultés politiques particulières auxquelles ils sont confrontés. Etant donné

9. Aux termes de la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, le terme «enfants» s'applique à l'ensemble des jeunes gens et jeunes filles de moins de 18 ans, ce qui comprend les adolescents.

Encadré 5.1 Le cas du Myanmar

Le cas particulier du Myanmar, où l'imposition du travail forcé par les pouvoirs publics et les autorités nationales se poursuit sous des formes très graves, soulève l'importante question des circonstances et conditions dans lesquelles une organisation comme l'OIT devrait s'engager dans une coopération technique en matière de travail forcé avec un Etat Membre. Le BIT a été en mesure d'établir une présence permanente sur le terrain grâce à la nomination d'un chargé de liaison maintenant des contacts réguliers avec la haute administration du pays. Des négociations ont par la suite abouti à un accord de principe en mai 2003 sur un plan d'action conjoint entre le gouvernement et l'OIT, qui comprenait un programme de sensibilisation au travail forcé et un programme pilote de construction de routes à forte intensité de main-d'œuvre, dans le cadre duquel l'interdiction du recours au travail forcé devait être strictement respectée. Ce plan prévoyait également les services d'un facilitateur chargé de traiter les plaintes sur le recours au travail forcé. En raison de la situation dans le pays après cette date, le BIT n'a pas eu la possibilité d'avancer la mise en œuvre du plan d'action conjoint. Au titre d'un protocole d'entente complémentaire conclu avec le gouvernement au début de 2007, le chargé de liaison s'est vu accorder la possibilité d'examiner les plaintes que les citoyens du Myanmar pouvaient introduire sans crainte de représailles.

Depuis 2007, les hauts responsables du gouvernement ont réagi de manière positive au mécanisme de plainte, bien qu'il y ait un écart entre cette acceptation de principe et la situation effective sur le terrain. Des restrictions ont été imposées au nombre de missions sur le terrain que le chargé de liaison est autorisé à entreprendre et à la possibilité pour celui-ci d'exercer ses fonctions de manière proactive.

La tragédie engendrée par le cyclone Nargis au milieu de l'année 2008, ainsi que la participation du BIT à la solution de la crise qui a suivi, a créé une nouvelle situation dans laquelle l'Organisation a mis spécialement l'accent sur l'aspect concernant le travail forcé. A titre de modèle contre le recours au travail forcé, le BIT a lancé un projet à forte intensité de main-d'œuvre avec l'accord du gouvernement. L'objectif est de fournir un emploi décent provisoire aux victimes les plus éprouvées du cyclone, ce qui représente une valeur ajoutée par rapport aux interventions d'autres institutions internationales, notamment la FAO et le PNUD. Il s'agit de remettre en état les infrastructures, les éléments prioritaires ayant été déterminés en consultation directe avec des comités de proximité.

Cette approche a permis au BIT d'être présent sur le terrain et, dans une certaine mesure, d'aider des groupes vulnérables tout en liant sa présence à son objectif principal dans ce pays: l'élimination du travail forcé.

que la traite des êtres humains résulte en partie d'une mauvaise gestion des migrations, et de défaillances dans l'application de la loi, les solutions apportées doivent couvrir aussi bien la gestion des migrations que les problèmes que pose spécifiquement le travail forcé. De même, la lutte contre la servitude pour dettes nécessitera un large éventail d'interventions. Ces solutions pluridimensionnelles doivent être articulées d'une manière cohérente et consistante.

349. Quelle sorte de projets convient-il donc d'élaborer pour combattre les diverses formes de travail forcé? Quels devraient être leurs éléments constitutifs, leur portée et leur durée? L'un des principaux enseignements tirés dès le départ de la réalisation du programme SAP-FL est que l'on ne saurait attendre des résultats trop rapides. Il faut du temps pour que se dégage un consensus national pour régler un problème comme le travail forcé, comprendre quelles en sont les formes principales et l'ampleur, se mettre d'accord sur les cadres juridiques, politiques et institutionnels appropriés, renforcer la capacité d'action

de ces institutions, élaborer et diffuser les outils nécessaires pour garantir que des mesures efficaces sont prises sur la durée. Lorsque des solutions concertées s'imposent entre les régions et pays d'origine et de destination des travailleurs migrants, la situation est encore plus complexe.

350. Il en découle que le BIT devrait, comme par le passé, concentrer ses efforts sur un nombre limité de projets pour lesquels il possède à l'évidence la compétence et l'expertise requises et s'étendant sur une période pouvant être plus ou moins prolongée. Un engagement d'une durée pouvant atteindre dix ans dans des pays comme le Brésil, les pays andins et le Pakistan a contribué à la réalisation de progrès notables dans la lutte contre le travail forcé, mais la tâche demeure inachevée. En même temps, il est nécessaire de prévoir des stratégies de sortie de projets clairement définies permettant un transfert progressif des responsabilités aux partenaires et acteurs nationaux, avec la possibilité de fournir des orientations stratégiques, si le besoin s'en fait sentir.

A l'avant-garde d'une alliance mondiale contre le travail forcé

351. Tout d'abord, il importe de souligner la nécessité d'une évaluation et d'un suivi rigoureux des résultats de la coopération technique en matière de travail forcé et des approches qu'elle sous-tend. Si la base de connaissances ne cesse de s'enrichir, les progrès sont plus lents pour ce qui est d'analyser l'efficacité des politiques et stratégies diverses. Cela tient en partie au fait que beaucoup des efforts déployés pour lutter contre le travail forcé et la traite sont relativement récents: on manque de recul pour évaluer leur impact réel. Il est urgent de recenser avec rigueur les points forts et les points faibles, les coûts et les avantages des choix opérés. Des sommes de plus en plus importantes provenant de donateurs et de fonds publics sont investies, en particulier contre la traite, et il est légitime de vouloir comprendre si ces dépenses sont justifiées au vu des résultats obtenus.

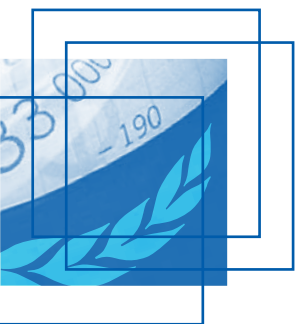
352. Certaines initiatives positives ont déjà été prises au niveau de certains projets. Pour des projets plus anciens, il a été possible de recueillir des informations sur les bonnes pratiques et les enseignements tirés, par exemple dans la sous-région du Mékong, et d'autres rapports sont en cours de préparation en Chine et en Afrique de l'Ouest. Des évaluations détaillées des interventions contre la servitude pour dettes en Asie du Sud ont été réalisées.

353. Il est aussi nécessaire toutefois de tirer des conclusions plus générales sur les résultats positifs et éventuellement négatifs des différentes approches. Une analyse récente réalisée par une ONG indépendante¹⁰ a révélé certains effets négatifs, en termes de droits de l'homme, d'efforts partant peut-être d'une bonne intention mais mal adaptés pour lutter contre la traite des êtres humains, l'accent étant mis sur le fait qu'il est grand temps que, à tous les niveaux, l'on procède à une évaluation des activités de lutte contre la traite. L'OIT, en collaboration avec ses partenaires, pourrait apporter une contribution précieuse à cet égard.

354. En communiquant son message clairement, en démontrant ce qui peut être fait et en tirant les conséquences pour l'élaboration des politiques, le BIT peut se placer à l'avant-garde d'un combat en faveur des droits de l'homme dans un domaine qui, chaque jour, suscite davantage d'inquiétude. Au début du présent rapport, il était indiqué que le travail forcé est l'antithèse même du travail décent et diamétralement opposé au concept de justice sociale pour une mondialisation équitable. Un programme exhaustif d'activités contre le travail forcé fondé sur la vision proposée dans la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable de 2008 permettra aux Etats Membres de faire des progrès concrets dans ce sens. C'est dans cet esprit que sont présentées des propositions spécifiques pour un plan d'action s'étalant sur les quatre prochaines années.

10. *Dommages collatéraux. L'impact des mesures de lutte contre la traite sur les droits de l'homme dans le monde entier*, GAATW, 2007.





Chapitre 6

Un plan d'action mondial contre le travail forcé

355. Une alliance mondiale contre le travail forcé conduite par l'OIT se met en place, rejointe par un nombre croissant de nouveaux partenaires. Ce troisième plan d'action pour l'abolition du travail forcé devrait chercher à s'appuyer sur toutes les forces vives de l'OIT, comme indiqué dans ses quatre objectifs stratégiques: promouvoir un plein emploi productif et librement choisi; renforcer la protection sociale; promouvoir le dialogue social et le tripartisme; promouvoir toutes les normes fondamentales du travail consacrées par la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail de 1998. Il devrait aussi chercher à rallier un éventail plus large de nouveaux partenaires à l'intérieur comme à l'extérieur du système des Nations Unies et à veiller à ce que l'éradication du travail forcé s'inscrive dans leurs objectifs et cibles de développement et de réduction de la pauvreté.

356. Eradiquer le travail forcé reste un défi à plusieurs titres et nécessite différentes réponses. Le travail forcé sévit en majorité dans les pays en développement et souvent dans l'économie informelle et dans les régions isolées mal dotées sur le plan des infrastructures de l'inspection du travail et de l'application des lois. Pour y mettre un terme, il faut des politiques et des programmes intégrés, combinant mise en application de la loi et mesures proactives de prévention et de protection et visant à donner aux personnes exposées au travail forcé les moyens de défendre elles-mêmes leurs propres droits.

357. A l'instar du précédent rapport de 2005, le présent rapport met l'accent sur le travail forcé au sein de l'économie privée. Il examine aussi plus particulièrement les préoccupations grandissantes face à la migration et à la traite des êtres humains, tant dans les pays développés que dans les pays en développement. En filigrane se dessine le thème des formes subtiles de coercition: celles-ci sont habituellement le fait

des opérateurs intermédiaires qui interviennent sur le marché du travail et privent les travailleurs, dans l'économie formelle comme dans l'économie informelle, d'un salaire équitable ou de la jouissance de leur pleine liberté dans la relation de travail. Même si la recherche sur les implications économiques est encore balbutiante, dans les pays en développement comme dans les pays développés, de manière générale il apparaît que les coûts de cette coercition sont considérables. Ce qui signifie aussi que toute réponse politique doit non seulement prévoir des sanctions pénales mais aussi compenser les revenus perdus et améliorer les comportements en matière de recrutement et d'embauche.

358. Par ailleurs, le présent rapport a été rédigé alors que l'économie mondiale connaît la crise économique et financière la plus grave de ces dernières décennies. En temps de crise, ce sont les personnes vulnérables qui souffrent le plus. Dans ces moments-là, il est d'autant plus nécessaire de veiller à ce que les ajustements ne se fassent pas aux dépens des garanties si âprement arrachées pour prévenir le travail forcé et la traite dans les chaînes d'approvisionnement.

359. Les mandants attendent de l'OIT que celle-ci joue un rôle de chef de file au sein du système des Nations Unies en menant des recherches, en offrant des orientations et des formations et en intervenant de façon ciblée pour démontrer le bien-fondé d'approches possibles.

360. Le plan d'action proposé s'inscrit dans la continuité du précédent adopté en novembre 2005 par le Conseil d'administration, qui a ouvert la voie à un engagement plus poussé des organisations d'employeurs et des organisations de travailleurs dans la lutte contre le travail forcé au sein de l'économie privée. Il s'articule en deux parties. La première définit le rôle de l'OIT qui est de galvaniser l'action mondiale contre le travail forcé en impliquant ses propres

mandants et autres partenaires clés. A cet effet, il faudra élaborer de nouveaux outils de recherche, d'orientation et de formation et d'autres matériels de sensibilisation pour maintenir l'élan actuel contre le travail forcé et la traite dans toutes les régions du monde. La deuxième partie met en évidence les domaines prioritaires de l'action régionale.

Questions et approches au niveau mondial

Collecter des données et entreprendre des études

361. Les études et les enquêtes quantitatives ou qualitatives restent les grandes priorités, les enquêtes comprenant à la fois des études thématiques et des études par pays.

362. Quoique tout le monde s'accorde à reconnaître la nécessité de disposer de statistiques nationales fiables sur le travail forcé et la traite, l'exercice n'en demeure pas moins difficile. Le BIT a choisi de fournir son assistance technique aux pays intéressés afin de leur permettre de produire leurs propres statistiques. Dans un nombre limité de pays, des progrès ont été enregistrés grâce à des partenariats suivis avec les bureaux nationaux de statistiques et autres parties prenantes, qui se sont traduits par le renforcement des capacités des chercheurs en sciences sociales et des statisticiens. L'objectif est de reproduire les programmes pilotes dans un petit nombre de pays supplémentaires, en développement et industrialisés, dans l'espoir que d'autres pays se lanceront eux aussi dans des initiatives identiques avec le concours du BIT, s'il y a lieu.

363. Ces quatre dernières années, le BIT a privilégié l'élaboration d'outils de conseil, mettant moins l'accent sur la recherche qualitative. Pour allier efficacité et praticité, de tels outils doivent s'appuyer sur la recherche opérationnelle. C'est d'ailleurs, en règle générale, sur la base des conclusions de ce type de recherche que les gouvernements mettent consécutivement en place les mécanismes destinés à assurer l'application des lois contre le travail forcé.

364. Si l'on assiste dernièrement à une explosion du nombre d'études portant sur différents aspects de la traite des êtres humains, d'autres formes de travail forcé demeurent relativement inaperçues des spécialistes et des acteurs politiques. Le BIT, en conséquence, poursuivra sa collaboration avec les milieux universitaires et autres partenaires nationaux en vue d'élargir sa base de connaissances et de mieux faire connaître ces questions.

365. Dans certains pays, il reste indispensable de procéder à des diagnostics d'ensemble qui permettent

de recenser les problèmes méritant une attention plus soutenue. Ces études présentent l'intérêt de renforcer les capacités locales de recherche. Un consensus pourra être recherché en mettant en place des groupes consultatifs et des comités directeurs tripartites chargés de superviser les travaux de recherche et en organisant des consultations à l'échelon national pour examiner les résultats et les actions de suivi à entreprendre.

366. Un thème est récurrent tout au long du présent rapport, à savoir la nécessité de mieux connaître et comprendre les systèmes de recrutement de la main-d'œuvre, comment et pourquoi ceux-ci permettent le travail forcé et quelles seraient les mesures appropriées pour y remédier. Cela suppose un programme général de recherche englobant les pays d'origine et les pays de destination et plusieurs régions. Il faut aussi multiplier les recherches thématiques sur les travailleurs vulnérables, les travailleurs domestiques, les marins et les travailleurs employés dans les zones franches d'exportation. De cette façon, il sera possible de créer les outils de formation et d'orientation requis.

367. Il est essentiel aussi de documenter les bonnes pratiques ainsi que de soumettre à des évaluations critiques les politiques et programmes de lutte contre le travail forcé et la traite. L'exercice ne devrait pas se limiter aux seuls programmes mis en œuvre par le BIT lui-même. En partenariat avec d'autres, et avec l'assistance d'experts indépendants, le BIT peut contribuer à la réalisation d'estimations plus vastes de l'incidence des programmes nationaux et internationaux. Pour venir à bout du travail forcé, il convient d'accorder une attention toute particulière aux approches qui se fondent sur les réalités du marché du travail.

368. Enfin, si on veut tirer le meilleur parti des efforts pilotes initiaux mentionnés dans le présent rapport, il importe d'étudier plus systématiquement les aspects économiques du travail forcé en y incluant le coût qu'il représente pour les travailleurs concernés.

Sensibiliser au niveau mondial

369. Il faut une stratégie de médiatisation et de communication soignée qui évite le sensationnalisme tout en maintenant la problématique du travail forcé sous les feux de l'actualité. On pourrait envisager d'ajouter au site de l'OIT une page d'accueil sur le travail forcé qui permettrait de centraliser une information sans cesse mise à jour sur les problèmes engendrés par le travail forcé et les solutions proposées. On veillera en particulier à l'interactivité des outils

de formation et à la convivialité des communications et des résumés de recherche publiés.

370. Au-delà de l'OIT, il s'agit de profiter de l'intérêt croissant des médias pour le travail forcé et la traite en encourageant les journalistes à rendre tout autant compte des progrès réalisés et des solutions que des problèmes eux-mêmes. En donnant une couverture aux questions complexes de la traite aux fins de l'exploitation de la main-d'œuvre, les médias peuvent être d'une grande aide pour promouvoir une meilleure compréhension de la portée et de la nature du problème. Leur contribution encouragera le grand public à soutenir les efforts déployés, aux niveaux local et international, pour lutter contre la traite à des fins d'exploitation de la main-d'œuvre ou d'exploitation sexuelle et, qui plus est, alertera les personnes exposées à ces risques. Les médias peuvent agir de manière circonstancielle en conseillant les victimes avérées ou potentielles sur les moyens de trouver de l'aide et aussi, le cas échéant, enquêter sur les responsables et aider la justice à les poursuivre.

371. Par ailleurs – après la publication du présent rapport global qui évalue le rôle des différents acteurs et les enjeux à venir –, les médias pourront faciliter des débats de haut niveau sur le sujet. Qu'est-ce qui marche? Qui a eu le courage d'agir contre le travail forcé? Quelles sont les causes profondes du travail forcé moderne et que peut-on faire? Divers moyens peuvent être exploités: blogs, débats télévisés, publication dans les journaux d'entretiens avec des personnalités, etc. Chaque fois que ce sera possible, le BIT pourra user de son influence pour engager un vaste éventail de personnalités du monde des médias à prendre la parole sur ce thème.

Améliorer l'application de la loi et la justice en matière de travail

372. Des outils de formation ont été élaborés pour les responsables de l'application de la loi – inspecteurs du travail, juges, procureurs, autres juristes. En complément de la gamme des outils de conseil mis au point par d'autres organisations internationales, ils portent sur les aspects du travail forcé qui intéressent plus particulièrement l'OIT, compte tenu de son mandat et de sa structure. Ces outils peuvent encore être largement développés et adaptés aux contextes nationaux et régionaux, y compris dans les langues appropriées. Il est prévu d'élargir les partenariats existants et de soutenir des activités supplémentaires de formation des agents des services de l'inspection du travail et autres organes chargés de l'application de la loi dans le cadre d'un futur programme faisant

partie de stratégies diversifiées visant à renforcer le rôle de l'administration du travail, d'empêcher le travail forcé et de poursuivre les exploiters.

373. La coopération avec les réseaux internationaux et régionaux d'inspection du travail favorisera la diffusion d'informations et de bonnes pratiques. Un programme élargi de formation peut être envisagé à l'intention des magistrats, et surtout des juges et des procureurs, sur la définition à donner au travail forcé et les moyens de poursuivre les contrevenants. Des programmes de formation peuvent aussi être mis au point à l'intention des avocats et juristes indépendants, travaillant par exemple au sein d'organisations de travailleurs ou d'employeurs, qui peuvent être amenés à fournir conseil et assistance aux victimes du travail forcé.

374. Le recueil de la jurisprudence relative au travail forcé constitue un premier effort pour examiner les jurisprudences nationales. On pourra compléter cet effort par d'autres actions du même genre dans les années à venir, par exemple en évaluant la façon dont les tribunaux traitent la question de l'indemnisation des victimes.

Renforcer une alliance des travailleurs et des entrepreneurs contre le travail forcé et la traite

375. Pour éradiquer le travail forcé dans l'économie privée, les organisations de travailleurs et les organisations d'employeurs ont un rôle critique à jouer. La difficulté est de toucher les travailleurs de l'économie informelle mais aussi de travailler avec les services publics d'inspection et d'application de la loi et de les renforcer.

Les organisations de travailleurs

376. Les syndicats sont des partenaires cruciaux dans la lutte contre le travail forcé. L'appui du BIT aux activités d'une alliance mondiale des syndicats contre le travail forcé et la traite, conduite par la CSI, a permis de sensibiliser graduellement au travail forcé et à la nécessité de le combattre ainsi qu'au rôle des syndicats dans ce combat. Cet effort devrait produire des effets grandissants en aval et se traduire par une assistance aux syndicats au niveau national, notamment par diverses mesures de renforcement des capacités, et à leurs points focaux spécifiquement chargés du travail forcé et de la traite. Il s'agirait aussi de promouvoir la participation effective des syndicats aux comités nationaux ou autres structures institutionnelles

de lutte contre le travail forcé et la traite. Dans son travail futur avec les syndicats, le BIT mettra en particulier l'accent sur les aspects suivants.

377. Premièrement, il conviendrait de renforcer la capacité des syndicats à organiser les travailleurs les plus exposés au travail forcé, en particulier dans l'économie informelle, et d'appuyer leurs efforts en matière de négociation collective. La coopération avec les syndicats représentant les travailleurs des secteurs réputés recourir au travail forcé et à la traite – l'agriculture, la construction, le travail domestique, l'hôtellerie – sera intensifiée. Des programmes seront élaborés en collaboration avec les fédérations syndicales internationales. Un effort spécial sera entrepris pour entrer en contact avec les travailleuses domestiques, les organiser et contribuer à ce que tout futur instrument destiné à assurer leur protection prévoie des garanties suffisantes contre le travail forcé et la traite.

378. Une deuxième priorité sera d'encourager une coopération plus active entre les syndicats de pays voisins confrontés à des problèmes de travail forcé identiques, tout comme entre les syndicats des pays d'origine et des pays de destination des migrants, travailleurs domestiques compris. Des programmes pourront encourager les accords de réciprocité entre les syndicats, de sorte que le travailleur migrant affilié à un syndicat dans le pays d'origine puisse jouir des avantages de son adhésion dans le pays de destination également.

379. Troisièmement, il convient de soutenir les efforts des syndicats pour contrôler les conditions de recrutement et d'emploi, en particulier sur les lieux et dans les branches d'activité échappant à l'attention des services de l'inspection du travail et où le risque de travail forcé et de traite est réputé sérieux. Responsables et membres des syndicats auront sans doute besoin d'une formation adaptée pour déceler les abus et les documenter, porter plainte et chercher réparation auprès des autorités compétentes.

380. Les syndicats, parfois de concert avec d'autres groupes de la société civile, peuvent aussi fournir assistance et protection aux victimes du travail forcé. Ils porteront éventuellement plainte auprès des autorités locales et des représentants de la loi, par exemple pour réclamer la réparation des préjudices causés, notamment la perte de gains.

381. Pour finir, on constate que face au travail forcé on manque cruellement d'outils de sensibilisation, de défense et d'orientation ciblant les publics syndiqués. Un début a été amorcé avec l'élaboration d'outils destinés aux syndicats dans certains pays. Il faut continuer à affiner ces outils pour les adapter aux différents contextes nationaux et les diffuser largement.

Les organisations d'employeurs

382. Les acteurs du monde de l'entreprise, avec l'assistance de l'Organisation internationale des employeurs, se sont progressivement engagés dans l'action contre le travail forcé. Les programmes engageant la responsabilité sociale des entreprises et les codes de bonne conduite établis par des associations industrielles et beaucoup de sociétés à titre individuel prennent de plus en plus explicitement position contre le travail forcé. Le manuel publié par le BIT en 2008 pour aider les employeurs et le secteur privé à lutter contre le travail forcé énonce des principes d'action et donne aussi des conseils pratiques sur les moyens de remédier aux problèmes. La voie est désormais ouverte à une intensification des efforts dans les domaines d'activité ci-après.

383. Premièrement, le BIT s'engagera auprès des diverses initiatives rassemblant de multiples parties prenantes, des institutions en faveur du développement et des institutions bancaires qui financent les initiatives du secteur privé, de même que des forums comme le Pacte mondial des Nations Unies, de manière à favoriser une vision cohérente du travail forcé et de son incidence polymorphe sur l'activité des entreprises. Des programmes de formation spécifiques et des matériels d'orientation ciblés seront mis au point et distribués dans différentes langues, en coopération avec les auditeurs et autres groupes spécialisés qui commencent à acquérir un savoir-faire en la matière.

384. Deuxièmement, même si beaucoup de secteurs industriels et de sociétés ont jusqu'ici axé leurs contrôles sur leurs fournisseurs «immédiats», dans un de ses programmes le BIT examinera les moyens de dépasser ce premier cercle des chaînes d'approvisionnement mondiales. À l'évidence, il faudra aussi approcher les fournisseurs appartenant aux deuxième et troisième cercles en se concentrant sur les fournisseurs de matières premières et de produits de base et non sur les fournisseurs de produits finis parce que les premiers opèrent très souvent dans l'économie informelle où le risque de travail forcé est plus grand. Ce type d'action est d'autant plus efficace qu'il se déroule au niveau d'un secteur spécifique et associe largement associations professionnelles et associations d'employeurs, inspection et administration du travail, entreprises individuelles et groupes issus de la société civile. L'expérience acquise dans certaines branches d'activité, par exemple l'industrie houillère au Brésil, pourra servir à mettre en place des programmes pilotes dans des secteurs et régions sélectionnés, à documenter les pratiques en vigueur et à appliquer des mesures appropriées. La

contribution des organisations d'employeurs qui mettront à disposition leurs réseaux de contact avec les petites et moyennes entreprises sera pleinement prise en compte car c'est un atout précieux qui favorise la pérennité des programmes et leur appropriation par les intéressés.

385. Troisièmement, les organisations d'employeurs et les entreprises seront aidées dans leurs efforts pour veiller à ce que les méthodes de recrutement ne débouchent pas sur la servitude pour dettes et autres formes de coercition. Les associations professionnelles pourront bénéficier d'une assistance à la conception de cadres pour le suivi des systèmes d'embauche directe et de sous-traitance et à l'élaboration de codes de bonne conduite. Faisant suite à des études pilotes initiales, le BIT pourra financer des études, notamment des monographies plus approfondies sur les pratiques de recrutement, examiner les facteurs qui contribuent au travail forcé et à la servitude pour dettes et formuler des recommandations à l'intention des employeurs sur les moyens de les éviter.

386. Quatrièmement, les initiatives des employeurs visant la réinsertion des victimes et la prévention d'un retour à une situation de travail forcé pourront être soutenues dans le cadre de programmes pilotes, par exemple de formation professionnelle, de développement des compétences ou d'apprentissage. Il sera tout particulièrement important d'accompagner ces efforts par des partenariats conclus entre les acteurs de l'entreprise, les pouvoirs publics et les organisations de la société civile, au sein desquels tout le monde œuvrera ensemble pour intégrer assistance et protection sociale.

Questions et priorités régionales

Elargir la base de connaissances dans les pays en développement: la recherche appliquée

387. Des recherches importantes sur le travail forcé ont été menées dans certaines régions d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine mais elles ne portent que sur un nombre limité de pays, et il y a lieu en particulier pour l'Afrique et l'Amérique latine d'étendre les recherches à d'autres pays que ceux, rares, où le BIT a déployé ses programmes d'assistance technique. Ce faisant, le BIT pourra tirer parti des réseaux établis par les programmes existants et mettre en commun les méthodes.

Travail forcé et réduction de la pauvreté dans les pays en développement: priorité à la prévention

388. Les programmes de recherche et les programmes opérationnels ont permis de mieux comprendre quels sont les groupes humains susceptibles de tomber dans le piège du travail forcé. Ce sont souvent ceux en butte de longue date à la pauvreté et à la discrimination: en Asie, les castes et autres minorités; en Amérique latine, les peuples autochtones; et en Afrique, dans certains cas, les descendants d'esclaves. L'expérience montre que non seulement il faut renforcer l'application de la loi et l'inspection du travail mais aussi les stratégies de prévention, et notamment mieux cibler les communautés qui ont le plus besoin de programmes de réduction de la pauvreté et de ressources pour le développement.

389. Une action élargie à tous les niveaux sera poursuivie, en particulier en Asie, pour lutter contre les systèmes de servitude pour dettes. En matière de politiques, les personnes réduites en servitude ou risquant de l'être devraient être ciblées en priorité par les programmes de réduction de la pauvreté, y compris les initiatives de microfinancement. Il est fondamental de sensibiliser les organismes et agents publics en identifiant les différents moyens dont ils disposent pour s'attaquer aux systèmes de servitude pour dettes. Au niveau des communautés, il est essentiel d'exploiter les méthodes ayant fait leurs preuves et de les reproduire là où il est notoire que le travail forcé existe. La participation des organisations locales d'employeurs et de travailleurs constituera une composante majeure des futures stratégies. En Amérique latine, compte tenu de la vulnérabilité particulière des peuples autochtones, les programmes visant à lutter contre la pauvreté en promouvant l'identité et les droits des peuples autochtones feront une place importante aux questions du travail forcé et de la servitude pour dettes.

Travail forcé, travailleurs migrants et contractuels: priorité à la coopération entre pays d'origine et pays de destination

390. Bien qu'elles se posent à l'échelle mondiale, ces questions revêtent une importance toute particulière pour certaines régions. Il existe un réel potentiel de coopération entre les pays d'origine d'Asie centrale et les pays européens tels que la Fédération de Russie, où les travailleurs migrants courent le risque d'être astreints au travail forcé dans des activités du secteur formel, par exemple la construction.

391. Une des priorités pour l'ensemble de l'Asie, région de fortes migrations internes et internationales, sera d'améliorer la réglementation, le suivi et les modes opératoires des agences de recrutement mais aussi des mécanismes informels de recrutement de la main-d'œuvre à l'intérieur des pays et entre les pays. S'il lui faut continuer à enrichir sa base de connaissances et à exhorter les gouvernements à mettre en place des réglementations appropriées, le BIT peut désormais lancer des programmes pilotes sur ce thème avec la participation des organisations d'employeurs et de travailleurs, des agences de recrutement et de placement ainsi que des services de l'administration du travail. De même, en Afrique, le contrôle des agences de recrutement, y compris celles qui recrutent pour des emplois à l'étranger, mérite une attention prioritaire pour prévenir le travail forcé. D'autres interventions pourraient viser à prévenir la traite des êtres humains et à promouvoir la réinsertion des victimes par le biais d'une coopération entre pays d'origine africains et pays de destination à l'intérieur et à l'extérieur de l'Afrique.

392. La coopération future avec les Etats du Golfe et d'autres pays du Moyen-Orient pourra mettre l'accent sur la prévention de la traite et la protection des travailleurs contractuels temporaires contre les pratiques abusives de recrutement et d'emploi. Elle s'appuiera sur les études antérieures documentant les mécanismes et les pratiques de recrutement dans les pays expédiant des travailleurs temporaires dans la région du Moyen-Orient mais aussi dans les pays de destination situés à l'intérieur de cette région.

393. D'importantes mesures législatives et politiques ont été prises récemment contre la traite dans la région du Moyen-Orient. Le BIT continuera d'appuyer la lutte contre le travail forcé en tant que conséquence de la traite en associant les ministères du travail et ses autres mandants aux mécanismes

interministériels mis en place pour faire appliquer la loi et les cadres stratégiques. L'accent pourra être mis sur la promotion de dispositifs de recrutement et sur des contrôles plus rigoureux, en coopération avec les pays d'expédition. Enfin, les partenariats public-privé seront privilégiés en veillant à ce qu'employeurs et travailleurs collaborent pleinement avec les gouvernements en vue d'améliorer les systèmes d'embauche et de placement de la main-d'œuvre.

Pays industrialisés

394. Des formations ont été dispensées, à leur demande, à des hauts fonctionnaires et aux partenaires sociaux de pays industrialisés, par exemple d'Europe et des Etats-Unis, sur les moyens de repérer le travail forcé et de le combattre. Le BIT a aussi appuyé des recherches sur le travail forcé et la traite, contribuant à faire savoir que tous les pays et tous les types d'économie sont touchés par le phénomène. Les demandes d'assistance en provenance de pays industrialisés, y compris dans les domaines de la formation et de la recherche, devraient continuer d'affluer. En fonction des demandes, il peut être envisagé de financer des enquêtes sur le travail forcé et la traite dans plusieurs de ces pays. Les matériels existants – notamment à l'usage des inspecteurs du travail, des juges, des procureurs et des acteurs du monde de l'entreprise – peuvent être adaptés aux contextes nationaux. Un programme du BIT visera à se rapprocher de la communauté universitaire et des grands centres décisionnels et à promouvoir la recherche et l'enseignement sur les facteurs, notamment économiques, du travail forcé à l'heure de la mondialisation. Ce type de matériel sera un support essentiel pour la stratégie de médiatisation et de communication sur le travail forcé.

