

## LE COUT DE LA COERCITION

### Résumé exécutif du rapport global sur le travail forcé 2009

Il y a quatre ans, le rapport du BIT intitulé *Une alliance mondiale contre le travail forcé* démontrait que le travail forcé avait pris une ampleur véritablement mondiale sur le marché du travail moderne, touchant presque tous les pays et tous les types d'économies. A l'aide de faits et de chiffres, ce rapport présentait la répartition moderne du travail forcé, par région, par sexe et par grands types d'activité économique. Il révélait aussi pour la première fois les profits considérables – environ 32 milliards de dollars par an – réalisés par les trafiquants qui exploitent les victimes de la traite, principalement au titre de l'exploitation sexuelle, mais aussi d'autres formes d'exploitation économique.

En présentant ce rapport, le BIT a lancé un défi à la communauté internationale, celui de nouer et de consolider une alliance mondiale qui implique l'ensemble des partenaires de façon à éradiquer le travail forcé dès que possible.

*Le Coût de la coercition* offre un nouvel éclairage sur le travail forcé, y compris lorsqu'il résulte de la traite des personnes dans une économie mondiale qui change rapidement. Il rappelle également ce qui a été accompli depuis que le BIT a prôné une action renforcée contre cette grave violation des droits de l'homme. Ce faisant, le rapport souligne des tendances positives. Mais il met aussi en lumière des domaines où les défis sont de plus en plus ardues, dans un contexte de crise économique et financière dont les contrecoups pourraient rejaillir très négativement sur les groupes les plus vulnérables, notamment les femmes, les enfants, les travailleurs migrants, les populations autochtones et d'autres personnes qui ne sont pas couvertes par les systèmes de protection sociale.

Le principal message est que, pour éviter une extension du travail forcé et de la traite, les gouvernements doivent être aussi attentifs à la crise qui affecte les marchés du travail qu'à celle qui sévit sur les marchés financiers. Ils doivent combler le vide juridique, parfois créé par la dérégulation, qui a permis à certains employeurs et intermédiaires sur le marché du travail de réaliser des profits substantiels et injustifiés aux dépens des déshérités du monde entier. Alors qu'un nombre toujours plus important de pays légifèrent contre la traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle ou commerciale, il devient essentiel d'aider les juges et les forces de l'ordre à identifier les actes criminels de travail forcé dans le secteur privé et de les sanctionner comme il se doit. Mais la législation et la réponse politique doivent aller plus loin. Quand il est difficile d'établir une limite entre ce qui ressort ou non du travail forcé, peut-être en raison d'un cadre juridique inadapté, les gouvernements doivent recourir au dialogue social pour régler la question. Il est aussi nécessaire que les inspecteurs du travail et les autres personnes en charge du respect de la loi travaillent ensemble, leurs activités étant complémentaires. Les ministères en charge du travail et des affaires sociales doivent s'engager autant que les ministères en charge de la justice, dans une action intégrée contre le travail forcé et la traite.

### Le défi théorique et juridique

Depuis notre dernier rapport global sur le travail forcé, l'attention accordée aux questions du travail forcé, de l'esclavage et des pratiques analogues à l'esclavage, et de traite à des fins d'exploitation sexuelle ou commerciale, a décuplé. La première convention (n° 29) de l'OIT sur le travail forcé, 1930, définit clairement le terme de 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». La convention prévoit également que le travail forcé sera passible de

sanctions pénales et que tout Membre ratifiant la convention aura l'obligation de s'assurer que les sanctions imposées par la loi sont réellement efficaces et strictement appliquées. Fin avril 2009, elle avait été ratifiée par 173 des 182 Etats Membres de l'OIT et devenait ainsi la plus largement ratifiée de toutes les conventions de l'OIT, avec une approbation quasi-universelle.

Ces dernières années, le mouvement de lutte contre la traite d'êtres humains à des fins de travail forcé et de prostitution a gagné de l'ampleur. Avec l'entrée en vigueur en 2003 du «Protocole de Palerme» contre la traite des personnes, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, les Etats parties (128 en mai 2009) ont été exhortés à criminaliser le trafic d'êtres humains à des fins de travail ou d'exploitation sexuelle. Un nombre grandissant de pays ont amendé leur Code pénal à cet effet, reconnu de nouvelles infractions, adopté des plans d'action et des mécanismes interministériels et, dans un nombre de cas limités, commencé à poursuivre des individus pour trafic de main-d'œuvre. Néanmoins, on observe des différences d'approches au niveau national. Certains pays ont interprété l'élément de coercition, tel que défini par les Conventions de l'OIT sur le travail forcé, comme une caractéristique essentielle du délit de trafic d'êtres humains. D'autres ont mis l'accent sur des conditions de vie et de travail inacceptables comme principale caractéristique de «l'exploitation de la main-d'œuvre». D'autres encore ont identifié différents degrés de gravité, allant d'une exploitation non-coercitive, au travail forcé et jusqu'à l'esclavage comme infraction la plus grave.

Le mouvement mondial contre la traite a aussi ouvert le débat sur le traitement des travailleurs migrants, en particulier ceux qui sont recrutés par toute une série d'intermédiaires, officiels et informels, pour aller travailler à l'étranger. L'importance de cette main-d'œuvre immigrée s'est accrue ces dernières années, concernant de plus en plus de jeunes femmes destinées à des services domestiques ou autres. Elles peuvent se voir infliger des frais de recrutement excessifs, être trompées sur la nature du travail et confrontées à des restrictions en matière de liberté de circulation ou de changement d'employeur dans le pays d'accueil. Il peut y avoir collusion entre les recruteurs des pays d'origine et les employeurs des pays d'accueil pour duper ces migrants vulnérables et les priver de conditions d'emploi et de rémunération décentes. Cette pratique peut être considérée comme une forme moderne de servitude pour dette. Cependant, malgré les dispositions fondamentales des Conventions de l'OIT sur les agences d'emploi privées et la protection des travailleurs migrants, il est indispensable de trouver un consensus et d'établir des directives claires sur les questions de frais, de contrats de travail ou de droits des migrants temporaires à changer d'emploi et à négocier les termes de leur contrat.

### **Indicateurs concernant le travail forcé et la traite**

Même quand le cadre juridique est posé, les personnes chargées de faire respecter la loi éprouvent d'évidentes difficultés pour identifier des cas individuels de trafic à des fins d'exploitation de main-d'œuvre ou de travail forcé. De nombreux pays cherchent auprès du BIT des conseils pratiques en la matière. Une initiative importante a été prise avec la Commission européenne pour obtenir un consensus des experts sur les indicateurs relatifs au trafic d'êtres humains. Des experts venus des 27 pays de l'UE ont été invités à établir une liste des éléments de tromperie, d'exploitation ou de vulnérabilité considérés comme typiques de la traite en Europe. Cet exercice a produit une série d'indicateurs, certains plus importants que d'autres, sur des problèmes tels que : recrutement par la tromperie, par l'usage de la contrainte, par abus de faiblesse, conditions de travail abusives, formes de coercition et abus d'une situation de vulnérabilité dans le pays d'accueil. L'utilisation de ces critères devrait améliorer la compréhension du problème; et, ce qui est plus important, elle devrait permettre aux pays de repérer davantage de victimes de la traite. L'application pilote de ces indicateurs dans une enquête de main-d'œuvre en République de Moldova a permis d'identifier la proportion de migrants revenus au pays ayant été victimes de travail forcé.

## Perspectives régionales

Dans différentes régions, de nettes améliorations ont été enregistrées dans la base de connaissances sur le travail forcé.

En Afrique, le travail forcé retient généralement moins l'attention, bien que plusieurs pays aient adopté une nouvelle législation pour lutter contre la traite; les pratiques liées à l'esclavage demeurent un sujet de préoccupation dans certains pays. L'étude réalisée en Zambie par le BIT peut servir de modèle pour les études par pays qu'il faut mener pour améliorer cette base de connaissances.

En Asie, les questions qui demeurent les plus préoccupantes sont la persistance des systèmes de travail en servitude malgré l'existence, de longue date, de lois qui interdisent et répriment ces pratiques; la prévalence du trafic à des fins d'exploitation sexuelle et du travail; et la persistance du travail forcé imposé directement par l'Etat et des institutions officielles dans un pays comme le Myanmar. En Chine, la détection de différents problèmes de travail forcé dans l'économie privée émergente a conduit à des réformes juridiques et politiques. En Inde, un programme de coopération entre le BIT et le gouvernement cherche à résoudre le problème du travail obligatoire en réglementant, entre autres, les systèmes d'avances sur salaire versées aux travailleurs.

Les pays d'Amérique latine sont de plus en plus sensibilisés au risque de pratiques de travail forcé: les plus menacés sont les migrants travaillant dans des ateliers clandestins et les travailleurs vulnérables, notamment les peuples indigènes qui ont quitté leur propre communauté. La principale forme de travail forcé est la servitude pour dette, à l'intérieur ou au-delà des frontières nationales: les travailleurs temporaires sont piégés par des intermédiaires, agissant sans autorisation, qui leur versent des avances. Un pays comme le Brésil, avec sa longue expérience et son engagement historique dans la lutte contre le travail forcé, a montré ce qui pouvait être réalisé grâce à de méthodes de recherche, de surveillance et d'inspection innovantes et grâce à un engagement créatif auprès des employeurs. Le Pérou a aussi franchi d'importantes étapes en matière de mécanismes de coordination politique et d'inspection du travail. Aux Etats-Unis et au Canada, on prête davantage attention aux conditions de travail forcé qui peuvent être subies par les travailleurs étrangers dans la domesticité, l'agriculture ou d'autres secteurs.

Partout en Europe, les feux des projecteurs se sont actuellement braqués sur le travail forcé résultant de l'immigration irrégulière. Une étude novatrice menée au Portugal est un modèle du genre pour les recherches à venir: elle aborde séparément l'exploitation de la main-d'œuvre immigrée au Portugal même et l'exploitation et la traite d'émigrés portugais dans d'autres pays européens. Dans les nouveaux Etats membres de l'UE, on s'intéresse maintenant à la traite des hommes pour exploiter leur force de travail autant qu'à celle des femmes à des fins de prostitution. Des données récentes de la Fédération de Russie et d'autres pays de la Communauté des Etats indépendants montrent également une hausse constante du nombre de personnes identifiées comme victimes de la traite aux fins d'exploitation de la main-d'œuvre.

Au Moyen-Orient, on enregistre une augmentation régulière des signalements d'affaires liées à la traite d'êtres humains et, dans une certaine mesure, au travail forcé. Plusieurs pays ont adopté de nouvelles législations contre le trafic d'êtres humains, parfois adossées à des mécanismes de coordination interministériels. Certains pays ont été confrontés à des critiques à l'égard de la dureté des conditions de travail faites aux migrants dans certains secteurs, ou du système par lequel des employeurs parrainent, à titre individuel, les travailleurs temporaires. L'existence de garanties appropriées pour ces travailleurs est une question particulièrement aiguë pour les pays qui s'appuient beaucoup sur la main-d'œuvre immigrée.

## **Thèmes de préoccupations**

Une nouvelle préoccupation a trait à l'inadéquation des contrats de travail et des systèmes de recrutement qui peut contribuer à l'émergence et la prolifération du travail forcé. Ces inquiétudes concernent les honoraires et les frais des services de recrutement et de placement; les canaux et les mécanismes de recrutement; les contrats de travail ; les moyens de prévenir la contrainte et la coercition. Les déficiences découlent pour partie des lacunes dans les législations du travail existantes qui ne parviennent pas à énoncer les obligations respectives des agents recruteurs et des employeurs finaux pour prévenir les pratiques abusives, y compris le travail forcé. Dans de nombreux cas, les réglementations détaillées concernant la facturation des frais d'agence ne sont tout simplement pas respectées. Le respect du Code pénal, avec l'application de peines sévères, peut être nécessaire dans les cas d'abus les plus graves. Mais il est essentiel que, grâce au dialogue, les gouvernements et les organisations de travailleurs et d'employeurs s'accordent sur les pratiques acceptables et élaborent un cadre réglementaire qui concilie l'efficacité de l'entreprise et l'éradication des abus. Ce dialogue politique peut préparer le terrain à une meilleure gouvernance des questions controversées, comme la facturation d'honoraires de recrutement aux travailleurs.

Il apparaît de plus en plus que les marins et les pêcheurs sont particulièrement exposés au risque de travail forcé et de traite. Une recherche doit être systématiquement menée sur les mécanismes de recrutement et de placement des gens de mer à travers le monde, y compris sur les restrictions à l'exercice de la libre circulation avec l'interdiction de quitter le navire. Les travailleurs domestiques sont un autre groupe particulièrement exposé au risque de travail forcé en raison de leur isolement au domicile de particuliers et aussi parce que, dans de nombreux cas, ils ne sont pas couverts par la législation nationale du travail. Il existe aussi des cas isolés de bonnes pratiques dans lesquels les inspecteurs du travail sont habilités à pénétrer dans des propriétés privées. Le Conseil d'administration du BIT a inscrit 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. Cette discussion doit examiner les circonstances dans lesquelles les travailleurs domestiques peuvent être exposés au travail forcé, ainsi que les actions appropriées pour y remédier.

### **Economie du travail forcé: mesurer le coût de la coercition**

Dans le cadre du travail forcé, les coûts supportés par les travailleurs sont beaucoup plus importants que dans une relation de travail libre. Ils peuvent être attribués à deux sources principales. Premièrement, les travailleurs forcés perçoivent un salaire inférieur au taux du marché, parfois moins que le minimum vital. Les victimes paient parfois des tarifs exorbitants pour leur hébergement, leur nourriture, etc. Le sous-paiement correspond aussi à des heures supplémentaires imposées et à d'autres formes de travaux non rémunérés ou mal payés. Le second coût majeur, principalement dans le cas de personnes victimes de traite, est associé au mode de recrutement, y compris les frais versés aux agents, les coûts de voyage exagérés et d'autres charges encourues.

Des investigations supplémentaires sur ce sujet devront être conduites. Mais notre première estimation, provisoire, est que le coût financier total de la coercition pour les travailleurs touchés – en excluant les victimes de l'exploitation sexuelle à des fins commerciales – est approximativement de **21 milliards de \$**.

## **Action nationale contre le travail forcé: le rôle des gouvernements et des administrations du travail**

Les gouvernements ont la responsabilité du cadre juridique et politique de la lutte contre le travail forcé, de l'application de la loi et des mécanismes de coordination d'action intégrée contre le travail forcé. En ce qui concerne les poursuites contre le travail forcé, il semble raisonnable que l'action des pouvoirs publics soit conduite par la justice pénale. Pourtant les acteurs du monde du travail peuvent jouer un rôle important dans la réponse législative et politique, soit pour poursuivre les contrevenants, protéger les victimes réelles ou potentielles, soit pour prendre d'autres mesures préventives qui s'attaquent aux origines mêmes du travail forcé.

L'administration du travail et les inspections du travail doivent être impliquées dans une action intégrée contre le travail forcé. Dans la plupart des pays, cela n'est pas une priorité. Le travail forcé sévit essentiellement dans l'économie informelle, où les inspecteurs du travail sont confrontés à de grandes difficultés pour contrôler et faire respecter la législation du travail. Pourtant, les inspecteurs du travail peuvent utiliser toute une série de méthodes d'investigation dont ne disposent pas les autres organismes de contrôle. Ils peuvent enquêter sur les plaintes sans avoir à révéler leurs sources, pénétrer librement dans les locaux quelle que soit l'heure et sans préavis, et agir comme «détecteur précoce» des abus qui pourraient ensuite justifier des poursuites pénales. Ils peuvent en outre utiliser ces outils avec toute la souplesse requise avant de lancer les poursuites, en adressant des avertissements aux contrevenants ou en faisant cesser la production dans les cas les plus graves.

Dans certains pays et juridictions, l'inspection du travail intervient directement dans l'application du droit pénal. Dans d'autres cas, la justice du travail est séparée de la justice pénale et n'inflige pas de sanctions pénales. Alors que les inspecteurs du travail ont le pouvoir d'appliquer des sanctions contre les employeurs qui commettent des abus, leur principal objectif est de garantir des conditions justes et sûres pour tous les travailleurs. Par conséquent, l'application du droit du travail peut soit compléter celle du droit pénal, soit être utilisée comme un mode alternatif pour rendre la justice en la matière, notamment en versant une compensation financière aux travailleurs soumis au travail forcé.

## **Travail forcé et économie privée: un défi à relever pour les syndicats et les organisations patronales**

Les organisations d'employeurs et de travailleurs ont besoin de partager une vision commune du travail forcé et de leurs rôles respectifs pour y faire face, soit seules, soit en coopération avec les gouvernements. Quand il existe des zones grises entre travail forcé et exploitation non-coercitive, le dialogue social est un moyen essentiel pour mettre en place des réglementations appropriées et de mécanismes de suivi de l'application et de prévention.

Les employeurs comme les travailleurs se sont maintenant emparés de la question du travail forcé, y compris grâce à leurs deux organisations faïtières respectives que sont l'Organisation internationale des employeurs (OIE) et la Confédération syndicale internationale (CSI). Toutes deux ont adopté des politiques et des plans d'action et accordé plus de place à ces préoccupations dans leurs programmes opérationnels.

Le travail forcé peut affecter le monde des affaires de différentes façons. Il y a les problèmes très répandus des petites entreprises de l'économie informelle, principalement dans les pays en développement. D'autres industries sont menacées en raison de leurs méthodes de recrutement, qui reposent sur des intermédiaires informels, agissant sans autorisation. Les entreprises multinationales qui externalisent leur production se rendent parfois compte que leurs sous-traitants ont recours à des pratiques coercitives. Le BIT a donné de grandes orientations sur

la manière dont les employeurs peuvent prévenir, identifier et remédier au travail forcé. De nombreuses bonnes pratiques émanent des organisations nationales d'employeurs et d'entreprises à titre individuel, avec des codes de conduite fixant en détail les étapes à suivre aux différents niveaux d'activité des entreprises. Il demeure indispensable d'uniformiser les procédures d'évaluation et d'audit pour obtenir une interprétation commune sur les indicateurs de travail forcé, ainsi qu'une meilleure communication entre fournisseurs et acheteurs.

La CSI a plaidé au bon moment pour une Alliance syndicale mondiale contre le travail forcé et la traite d'êtres humains. Les fédérations syndicales nationales et mondiales se sont emparé du problème, menant des campagnes d'information, détectant et documentant les cas de travail forcé, préparant des matériels d'orientation, organisant les travailleurs migrants pour faire valoir leurs droits ; elles ont aussi établi une coopération entre syndicats de différents pays. De nombreuses difficultés subsistent pour impliquer davantage les syndicats étant donné que les secteurs qui sont les plus touchés par le travail forcé sont aussi ceux qui ont le plus faible taux de syndicalisation. Parmi les migrants, les travailleurs domestiques ou du secteur informel, comme dans des activités telles que l'agriculture, le bâtiment ou le textile, une stratégie proactive est indispensable pour développer une vision appropriée et une politique correspondante.

Les initiatives multipartites, combinant les efforts des employeurs et des travailleurs avec d'autres groupes de la société civile peuvent être un bon modèle d'action unifiée. Elles se manifestent sous différentes formes. Certaines sont engagées dans l'élaboration de politiques, la recherche et le renforcement des capacités ou dans la préparation de codes de conduite; d'autres ont élaboré des systèmes de certification et d'audit social. Des initiatives sectorielles dans les filières du cacao, du coton, de l'huile de palme, du sucre et du tabac donnent aussi la priorité à la lutte contre le travail forcé. De telles initiatives ne doivent pas être considérées comme se substituant aux agences gouvernementales en charge du contrôle des conditions de travail et du respect des normes. Grâce aux compétences techniques et à l'expérience développées par les initiatives multipartites, il existe des possibilités de collaboration pour renforcer le travail des agences publiques en matière d'inspection du travail et d'audit social.

### **Résultats et enjeux de la coopération technique**

Le BIT a déjà plusieurs réalisations à son actif à ce jour, aussi bien pour renforcer les capacités nationales que pour diriger une alliance mondiale contre le travail forcé. Il a produit les faits et chiffres essentiels sur le travail forcé contemporain, contribuant ainsi à augmenter la pression mondiale en faveur d'un changement politique. Le site Internet du BIT est un instrument essentiel pour diffuser ces connaissances. Grâce à une sensibilisation équilibrée, il a bâti un consensus pour l'inclusion du travail forcé comme priorité d'action nationale. Le BIT a produit une série de matériels de formation et d'orientation sur le travail forcé et la traite, qui s'adressent à des publics aussi variés que les législateurs, les inspecteurs du travail, les juges et les procureurs, les syndicats et les organisations patronales. Les projets ont couvert aussi bien le niveau politique «en amont» que les initiatives prises «en aval» pour la prévention et la réintégration au niveau de la communauté, grâce à la microfinance et à d'autres outils d'autonomisation. Des enseignements peuvent en être tirés pour les approches à venir. Le BIT devrait désormais se concentrer sur un petit nombre de projets essentiels pour lesquels il dispose à l'évidence des compétences et de l'expertise pour obtenir des résultats, peut-être sur une plus longue période. Il est nécessaire de prévoir des stratégies de sortie, en transférant progressivement les responsabilités aux partenaires et acteurs nationaux. Le BIT devrait continuer à donner des orientations stratégiques quant aux problèmes complexes de travail forcé et d'exploitation du travail et entreprendre une analyse rigoureuse des choix politiques alternatifs qui s'offrent aux gouvernements.

## **Un plan d'action mondial**

Un plan est proposé pour l'avenir qui combine des questions et des approches au niveau mondial avec la détermination de priorités régionales.

Les quatre priorités d'ensemble visent à: améliorer la recherche et la collecte de données en affinant les indicateurs qui peuvent maintenant être utilisés pour les estimations par pays; intensifier la campagne de sensibilisation mondiale, par exemple en encourageant le soutien public aux efforts locaux et internationaux pour lutter contre le trafic de main-d'œuvre et l'exploitation sexuelle et les meilleurs moyens de les combattre; améliorer l'application de la loi et des réponses de la justice du travail, principalement en recherchant une plus grande implication de l'administration et des inspecteurs du travail dans une action intégrée contre le travail forcé; et renforcer l'engagement des organisations de travailleurs et d'employeurs dans la lutte contre le travail forcé et la traite d'êtres humains.

Lorsque les ressources sont limitées, les priorités doivent aussi être déterminées par région. La base de connaissances sur le travail forcé et ses causes doit encore être étendue dans les pays en développement, au-delà du petit nombre d'Etats qui ont pris la tête du mouvement pour le moment. Là où le travail forcé perdure dans un contexte de pauvreté et de discrimination, on devrait se concentrer sur les meilleures stratégies de prévention, y compris en ciblant les communautés qui ont le plus besoin de programmes de réduction de la pauvreté et de ressources pour leur développement.

Quant au problème dont ce rapport se fait l'écho, à savoir que les travailleurs migrants et temporaires peuvent être astreints au travail forcé, il est vital de renforcer la coopération entre les pays d'origine et de destination de ces travailleurs vulnérables. L'accent peut être mis sur des mécanismes de recrutement mieux réglementés et sur une surveillance plus rigoureuse. En outre, les partenariats public-privé peuvent contribuer à garantir que les employeurs et les travailleurs sont pleinement engagés aux côtés des gouvernements en vue d'améliorer les systèmes d'embauche et de placement de la main-d'œuvre.

Finalement, le travail forcé et la traite d'êtres humains est aujourd'hui un phénomène qui touche tous les pays et tous les types d'économies, y compris les pays industrialisés. Le BIT continuera de répondre aux requêtes d'assistance des pays industrialisés, en matière de formation, de recherche et d'enquêtes quantitatives sur le travail forcé. Il s'efforcera aussi de se rapprocher de la communauté universitaire et des centres de décision afin de promouvoir la recherche et l'enseignement sur les fondements économiques et autres du travail forcé à l'heure de la mondialisation.