



Conseil d'administration

327^e session, Genève, 11 juin 2016

GB.327/INS/5/4

Section institutionnelle

INS

Date: 11 juin 2016

Original: français

CINQUIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Rapport du Directeur général

Quatrième rapport supplémentaire: rapport du Comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par le Portugal de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et de la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT par la Fédération nationale des syndicats des travailleurs de la fonction publique et sociale (FNSTFPS)

I. Introduction

1. Par une communication datée du 25 juillet 2014, la Fédération nationale des syndicats des travailleurs de la fonction publique et sociale (FNSTFPS) a adressé au Bureau international du Travail, en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, une réclamation alléguant l'inexécution par le Portugal de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et de la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958. Un résumé du texte de cette réclamation est joint en annexe.

2. La convention n° 29 a été ratifiée par le Portugal le 26 juin 1956 et la convention n° 111 le 19 novembre 1959. Ces deux conventions sont en vigueur pour le Portugal.
3. Les dispositions de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail relatives à la présentation des réclamations sont les suivantes:

Article 24

Toute réclamation adressée au Bureau international du Travail par une organisation professionnelle des travailleurs ou des employeurs, et aux termes de laquelle l'un quelconque des Membres n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle ledit Membre a adhéré, pourra être transmise par le Conseil d'administration au gouvernement mis en cause et ce gouvernement pourra être invité à faire sur la matière telle déclaration qu'il jugera convenable.

Article 25

Si aucune déclaration n'est reçue du gouvernement mis en cause dans un délai raisonnable, ou si la déclaration reçue ne paraît pas satisfaisante au Conseil d'administration, ce dernier aura le droit de rendre publique la réclamation reçue et, le cas échéant, la réponse faite.

4. La procédure de réclamation est régie par le Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations présentées au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT, tel que modifié par le Conseil d'administration à sa 291^e session (novembre 2004).
5. Conformément à l'article 1 et à l'article 2, paragraphe 1, de ce Règlement, le Directeur général a accusé réception de la réclamation, en a informé le gouvernement du Portugal et l'a transmise au bureau du Conseil d'administration.
6. A sa 322^e session (octobre-novembre 2014), le Conseil d'administration a déclaré la réclamation recevable et a désigné un comité tripartite chargé de l'examiner, composé de M^{me} Rosanna Margiotta (membre gouvernementale de l'Italie), M^{me} Garance Pineau (membre employeuse de la France) et M. Bernard Thibault (membre travailleur de la France).
7. Le gouvernement du Portugal a soumis ses observations écrites en réponse à la réclamation dans une communication datée du 23 mars 2015.
8. Le comité a tenu sa première réunion le 24 mars 2015, ainsi que des réunions de travail subséquentes le 5 novembre 2015, le 17 mars 2016 et le 31 mai 2016. Lors de sa réunion du 5 novembre 2015, le comité tripartite a souhaité obtenir des informations complémentaires de la part du gouvernement du Portugal et de la FNSTFPS au sujet:
 - des consultations qui auraient eu lieu avec les partenaires sociaux lors de l'adoption des contrats emploi-insertion (CEI) et sur l'éventuelle conclusion d'un accord tripartite sur le sujet; et
 - des conditions de travail des bénéficiaires des CEI, en les comparant avec celles des employés publics qui réalisent les mêmes tâches.
9. Le gouvernement a communiqué des informations complémentaires le 15 mars 2016, et la FNSTFPS le 17 mars 2016.

II. Examen de la réclamation

A. Allégations de l'organisation plaignante

10. Dans une communication du 25 juillet 2014, la Fédération nationale des syndicats de travailleurs de la fonction publique et sociale (FNSTFPS) allègue que le Portugal, en adoptant les mesures dites «contrat emploi-insertion» (CEI) et «contrat emploi-insertion+» (CEI+) ¹, viole les articles 1, paragraphe 1, et 25 de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, ainsi que l'article 2 de la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958.
11. Ces contrats mettent en place un «travail socialement nécessaire» qui consiste en la réalisation par les personnes sans emploi inscrites à l'Institut de l'emploi et de la formation professionnelle (IEFP) d'activités visant à satisfaire des besoins sociaux ou collectifs temporaires. Le CEI s'adresse aux chômeurs qui bénéficient de prestations de chômage ou de prestations sociales de chômage. Le CEI+ s'adresse aux chômeurs titulaires du revenu social d'insertion ou aux personnes qui ne bénéficient d'aucune prestation et qui sont inscrites en tant que chômeur auprès de l'IEFP depuis au moins douze mois. Parmi les chômeurs sont considérés comme bénéficiaires prioritaires: les personnes ayant un handicap; les chômeurs de longue durée, les chômeurs de 45 ans et plus; les ex-détenus ou les personnes faisant l'objet d'une mesure judiciaire non privative de liberté.
12. La FNSTFPS indique que les collectivités publiques ou privées sans but lucratif qui peuvent recourir aux CEI et CEI+ sont notamment: les services publics développant des activités destinées à répondre aux besoins sociaux ou collectifs, qui ne visent pas à occuper des postes de travail et qui proposent une formation préalable des bénéficiaires; les collectivités locales et les organismes de solidarité. Peuvent également être candidates les personnes morales privées du secteur privé local avec participation des municipalités.
13. La législation prévoit la possibilité pour les bénéficiaires de ces contrats de les refuser lorsque les activités ne sont pas compatibles avec leur capacité physique, leurs qualifications ou leur expérience professionnelle, ou lorsque la durée du trajet entre leur domicile et le lieu de réalisation des activités est supérieure à la limite légale permettant à un bénéficiaire de prestations de chômage de refuser une offre d'emploi. Par ailleurs, un bénéficiaire ne peut pas être affecté à un travail socialement nécessaire dans une entité pour laquelle il a travaillé dans les douze mois précédents ni à des projets successifs au sein de la même entité. La durée maximale de ces contrats est de douze mois, avec ou sans renouvellement. Seront applicables aux bénéficiaires les mêmes normes que celles régissant les travailleurs de l'entité d'accueil en matière de temps de travail, régime disciplinaire et sécurité et santé au travail. Les contrats peuvent cesser avant le terme, notamment lorsque le bénéficiaire trouve un emploi, perd le droit aux prestations de chômage ou au revenu social d'insertion. L'entité d'accueil peut mettre fin au contrat en cas de fraude, d'absence injustifiée ou d'absence supérieure à quinze jours, ou de manquement à la discipline.
14. Pour la réalisation du travail socialement nécessaire, les chômeurs recevant des prestations de chômage ou des prestations sociales de chômage bénéficient d'une bourse correspondant à 20 pour cent de l'indexation des aides sociales (IAS). Les chômeurs titulaires du revenu social d'insertion et ceux inscrits comme chômeurs depuis au moins douze mois ont le droit

¹ Le régime de ces contrats est réglementé par le décret n° 128/2009 du 30 janvier 2009 tel que modifié par les décrets n°s 294/2010, 164/2011 et 20-B/2014.

à une bourse mensuelle correspondant à la valeur de l'IAS. L'entité d'accueil couvre certains frais, tels que les déplacements et les repas.

Violation de la convention n° 29

15. La FNSTFPS rappelle l'obligation de supprimer toutes les formes de travail forcé qui incombe aux Etats qui ratifient la convention n° 29, conformément à son article 1, paragraphe 1. Elle souligne que l'article 2, paragraphe 1, de la convention définit le travail forcé comme «tout travail ou service exigé sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel la personne ne s'est pas offerte de son plein gré». La FNSTFPS examine les CEI à la lumière des trois éléments contenus dans cette définition, à savoir: le «travail ou service», la «menace d'une peine» et «l'offre de plein gré».
16. S'agissant de la notion de «travail», la fédération considère qu'il convient de se reporter à l'article 11 du Code du travail, qui définit le contrat de travail, et à l'article 12, qui énumère un certain nombre d'indicateurs permettant d'établir l'existence d'un contrat de travail. Ainsi, les clauses 2 et 4 1) du contrat emploi-insertion type renvoient, comme l'article 12 du Code du travail, à des horaires fixés par l'entité d'accueil, au lieu où la prestation de travail est accomplie et à l'obligation des bénéficiaires de prendre soin des équipements ou biens qui leur sont confiés. Pour la FNSTFPS, il ne fait aucun doute que, dans le cadre des CEI, on est en présence d'une prestation de travail.
17. En ce qui concerne la «menace d'une peine», l'organisation plaignante constate que, parmi les bénéficiaires des CEI et CEI+ mentionnés ci-dessus, l'IEFP sélectionne en priorité certains d'entre eux: chômeurs de longue durée, personnes ayant un handicap, personnes âgées de plus de 45 ans ou ex-détenus. Ces derniers ne pourront refuser le travail socialement nécessaire que dans certains cas limités. En outre, le décret-loi n° 220/2006 qui fixe le cadre juridique du régime d'indemnisation du chômage pour les travailleurs dépendants prévoit que, pendant la période d'octroi des prestations de chômage, les bénéficiaires doivent accepter le travail socialement nécessaire ainsi que toute mesure active d'emploi qui correspondent à leur profil. Tout refus injustifié d'accepter un travail socialement nécessaire, toute suspension ou tout renvoi entraînent la cessation de paiement de toute prestation sociale ou autre bénéfice/avantage existant.
18. S'agissant de «l'offre de plein gré», si le consentement du chômeur qui signe un CEI est libre, selon la FNSTFPS, il convient d'apprécier le rôle des contraintes extérieures ou de toute coercition indirecte et la responsabilité de l'Etat à cet égard. Une contrainte ou coercition indirecte peut résulter d'un acte des autorités ou d'un ensemble de facteurs qui amène une personne à accepter n'importe quel travail pour survivre. Ce dernier facteur associé à la législation en vertu de laquelle les chômeurs peuvent être appelés à réaliser un travail socialement nécessaire, qu'ils doivent accepter sous peine de perdre les prestations du système d'assurance sociale, constituent des éléments qui ne peuvent qu'être considérés comme des contraintes ou une forme de coercition. A cet égard, l'organisation plaignante souligne que les organes de contrôle de l'OIT ont considéré que «l'Etat pourrait être tenu pour responsable d'avoir lui-même organisé ou fomenté la contrainte économique dès lors que le grand nombre de personnes embauchées par le gouvernement à des taux de rémunération excessivement bas et le volume de travail effectué par ces personnes auraient, par un effet de substitution progressive, une incidence sur la situation d'autres personnes, de sorte qu'elles perdent leur emploi normal et tombent à leur tour sous la contrainte économique». Selon la FNSTFPS, l'Etat, par ces coupes successives dans le budget de la fonction publique et son programme de réduction des effectifs de la fonction publique, crée un manque de personnel dans l'administration publique et place des travailleurs au chômage. La FNSTFPS considère que l'Etat pallie le manque d'effectifs en plaçant dans l'administration des chômeurs bénéficiant des mesures «emploi-insertion», qui accomplissent pourtant des tâches inhérentes à un véritable contrat de travail. Ces derniers

n'ont d'autre choix que d'accepter des conditions de travail non conformes à leurs droits pour pouvoir survivre, toujours sous la menace de perdre leurs prestations sociales.

19. Par ailleurs, aux termes de la convention n° 29, les travailleurs doivent bénéficier tout au long de la relation de travail du libre choix de leur emploi. Or, en l'espèce, ce libre choix n'existe pas puisque, en vertu de la législation, le travailleur n'a pas la possibilité de mettre un terme à la relation d'emploi dans la mesure où il perd ses prestations sociales dès lors qu'il refuse le travail.

Violation de la convention n° 111

20. L'organisation plaignante se réfère à l'article 2 de la convention n° 111 qui prévoit l'obligation pour l'Etat de formuler et d'appliquer une politique nationale visant à promouvoir, par des méthodes adaptées aux circonstances et aux usages nationaux, l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, afin d'éliminer toute discrimination en cette matière. Elle invoque également la recommandation n° 111 qui précise que cette politique devrait tenir compte d'un certain nombre de principes, et notamment du fait que tout individu devrait jouir, sans discrimination, de l'égalité de chances et de traitement en ce qui concerne, entre autres: la sécurité de l'emploi; la rémunération pour un travail de valeur égale; les conditions de travail, y compris la durée du travail, les périodes de repos, les congés annuels payés, les mesures de sécurité et d'hygiène du travail, ainsi que les mesures de sécurité sociale et les services sociaux et prestations sociales en rapport avec l'emploi (paragraphe 2, alinéa b) iv), v) et vi)).
21. La FNSTFPS indique que, si selon la réglementation en vigueur le travail réalisé dans le cadre des CEI ne doit pas correspondre à un poste de travail existant, les bénéficiaires sont utilisés pour pallier le manque d'effectifs tant dans le secteur public que privé et exercent les mêmes tâches que les travailleurs appartenant à l'effectif des entités qui les accueillent. Les entités qui ont le plus recours à cette main-d'œuvre sont les écoles, les services de la sécurité sociale, les collectivités locales, le secteur de la santé et de la culture.
22. L'organisation plaignante souligne que certains bénéficiaires se voient attribuer un travail relativement complexe sans avoir reçu une formation préalable adéquate, ce qui est notamment le cas dans le secteur de l'éducation et de la santé. A l'expiration du contrat de douze mois, les activités développées seront réalisées par un autre bénéficiaire dans le cadre d'un autre CEI, ce qui place ces personnes dans une situation précaire, sans stabilité contractuelle. En outre, l'expérience acquise au cours des douze mois de contrat n'est pas valorisée puisqu'à la fin de cette période la relation de travail cesse automatiquement. Alors que les bénéficiaires exercent les mêmes activités que les travailleurs employés dans l'entité d'accueil et sont soumis aux mêmes horaires, leur rémunération est différente, ils n'ont pas droit à des congés annuels rémunérés ni à une formation et ne jouissent pas de droits syndicaux. La FNSTFPS communique un tableau comparatif des droits attachés à un contrat dans la fonction publique (contrat à durée indéterminée ou temporaire) et des droits découlant du contrat d'emploi-insertion. Il ressort de ce tableau que les personnes au bénéfice du contrat emploi-insertion n'ont pas non plus droit aux indemnités de maladie, aux congés parentaux, aux primes de vacances et de fin d'année et que leur temps de travail n'est pas comptabilisé pour le calcul de leur pension de vieillesse.
23. La FNSTFPS considère que les CEI ont été détournés de leur objectif et vont à l'encontre du droit des travailleurs à la rétribution de leur travail en fonction de son volume, sa nature et sa quantité ainsi que du principe selon lequel «à travail égal, salaire égal». De même, ces contrats vont à l'encontre de la recommandation n° 111 aux termes de laquelle l'accès à l'emploi salarié est protégé dans le sens où tout individu a droit à l'examen de sa candidature sans subir de discrimination (notamment en ce qui concerne sa situation de chômeur ou de bénéficiaire de prestations sociales). Dans la mesure où, comme démontré ci-dessus, les

bénéficiaires des CEI sont des travailleurs, ils devraient bénéficier de l'égalité de traitement qui, aux termes du paragraphe 2, alinéa *b*) iv), v) et vi), de la recommandation, concerne notamment la progression dans l'emploi, la sécurité de l'emploi, la rémunération et les conditions de travail.

24. Compte tenu de ce qui précède, l'organisation plaignante demande l'intervention de l'OIT pour que le Portugal respecte les articles 1, paragraphe 1, et 25 de la convention n° 29, l'article 2 de la convention n° 111 et le paragraphe 2, alinéa *b*) iv), v) et vi), de la recommandation n° 111.
25. Par ailleurs, la FNSTFPS précise dans sa communication complémentaire qu'il n'y a eu aucune négociation en vue de la mise en œuvre des programmes CEI et CEI+, et que ces derniers n'ont fait l'objet d'aucun accord tripartite avec les partenaires sociaux.

B. Réponse du gouvernement

26. Dans une communication du 23 mars 2015, le gouvernement souligne que les CEI sont des mesures qui visent à fournir des ressources à des chômeurs bénéficiant de prestations de chômage en les occupant à des activités socialement nécessaires de nature temporaire correspondant à leurs capacités, en l'absence d'opportunités immédiates d'emploi ou de formation professionnelle. Les CEI+ s'adressent quant à eux aux personnes percevant le revenu social d'insertion. Depuis 2014, les CEI+ ont été étendus aux chômeurs qui ne perçoivent aucune prestation sociale et se trouvent dans une situation défavorable face au marché du travail, notamment les chômeurs inscrits à l'IEFP depuis au moins douze mois. L'élargissement du champ d'application de cette mesure s'inscrit dans le contexte de l'augmentation importante du taux de chômage qu'a connu le Portugal en 2011 et 2012 et qui s'est traduit par le fait qu'un grand nombre de chômeurs de longue durée ne bénéficient plus d'indemnités de chômage.
27. Les activités développées dans le cadre des CEI et CEI+ correspondent à des travaux temporaires socialement nécessaires. Elles ne constituent pas des tâches productives et ne visent pas à occuper un poste de travail préexistant. Ces activités s'insèrent dans des projets organisés dans l'intérêt de la collectivité, et en priorité dans les domaines de l'assistance sociale et la préservation du patrimoine naturel, culturel et urbain. Sont également prioritaires les projets qui intègrent une formation préalable des bénéficiaires.
28. Le gouvernement souligne que les bénéficiaires de ces contrats ne sont pas dispensés de leurs obligations vis-à-vis de l'IEFP dans la mesure où ils doivent accepter les offres d'emploi ou de formation professionnelle qui correspondent à leur profil et disposent d'un certain nombre d'heures pour pouvoir rechercher activement un emploi (quatre jours par mois).
29. Les CEI et CEI+ permettent de renforcer l'expérience et les compétences des chômeurs ainsi que leur niveau d'employabilité et d'insertion dans le marché du travail et, pour ceux en situation encore plus vulnérable, de casser le cycle de l'isolement social et, par la suite, de faciliter leur future intégration professionnelle. Ces contrats leur procurent en outre un revenu additionnel, sous la forme d'une bourse complémentaire correspondant à 83,84 euros. Si les CEI et CEI+ ont été créés en 2009, ils font suite à une série de mesures, dont les premières remontent aux années quatre-vingt, poursuivant le même objectif, à savoir proposer une solution temporaire aux chômeurs les plus fragiles dans leur parcours vers le retour à l'emploi. Cet objectif a en outre bénéficié de l'assentiment de la majorité des partenaires sociaux. Le gouvernement précise à cet égard qu'en 2008 le gouvernement et les partenaires sociaux ont conclu un «Accord tripartite pour un nouveau système de réglementation des relations de travail, des politiques de l'emploi et de la protection sociale

au Portugal». Parmi les mesures visant à l'adaptation des politiques de l'emploi, mentionnées dans cet accord, figure la création d'un «contrat emploi-insertion» en soutien à l'insertion temporaire des bénéficiaires du revenu social d'insertion dans des activités de nature sociale (mesure n° 5.49). Suite à cet accord a été adopté le décret n° 128/2009 du 30 janvier qui réglemente les CEI et CEI+.

Réponse aux allégations de violation de la convention n° 29

- 30.** Le gouvernement a répondu aux arguments avancés par la FNSTFPS selon lesquels le Portugal ne respecterait pas la convention n° 29 dans la mesure où les CEI et CEI+ relèveraient de la définition du travail forcé donnée à l'article 2, paragraphe 1, de cette convention. S'agissant de l'argument selon lequel les CEI correspondent à une prestation effective de travail, le gouvernement rappelle que les textes réglemant ces contrats établissent que leur rôle n'est pas de pourvoir des postes de travail existants ni d'exécuter des tâches productives du marché du travail. La relation résultant des CEI ne constitue pas une relation de travail mais plutôt une relation d'inclusion sociale. A cet égard, le gouvernement indique qu'il n'a pas donné suite à une proposition législative visant à étendre ces mesures au secteur privé. Il a considéré qu'accorder aux entités privées à but lucratif la possibilité de conclure ce type de contrat comportait des risques, compte tenu notamment de la difficulté de contrôler leur mise en œuvre ². Ceci démontre l'engagement du gouvernement à maintenir l'objectif initial de ces mesures, à savoir favoriser l'intégration des personnes rencontrant de grandes difficultés d'insertion sociale et professionnelle et s'assurer que l'exécution d'un travail socialement nécessaire ne se transforme pas en occupation de postes de travail.
- 31.** Le gouvernement souligne que les relations entre l'entité d'accueil et le bénéficiaire sont régies par un contrat d'insertion auquel s'applique le régime défini par le décret n° 128/2009. Les bénéficiaires ont notamment droit à une bourse complémentaire, des subsides alimentaires, des frais de transport. L'entité d'accueil doit en outre contracter une assurance pour couvrir les risques encourus par les bénéficiaires dans le cadre de l'exercice de l'activité professionnelle. L'article 9 du décret précise qu'est applicable au bénéficiaire le régime du temps de travail, du repos journalier et hebdomadaire, des jours fériés, des fautes, de la sécurité et santé au travail dont bénéficie la généralité des travailleurs de l'entité d'accueil (en l'occurrence, la loi générale du travail dans les fonctions publiques pour les bénéficiaires intégrant un organisme public). Toutefois, ces normes sont appliquées avec les adaptations nécessaires inhérentes à la nature de la relation qui ne constitue pas une relation de travail subordonné. Les bénéficiaires ne jouissent pas des congés annuels payés mais peuvent être dispensés de travail jusqu'à trente jours.
- 32.** Le gouvernement ajoute que l'obligation de respecter un horaire de travail ou le fait que le travail socialement nécessaire soit réalisé dans les locaux de l'entité d'accueil ne constituent pas des éléments qui, à eux seuls, permettent d'établir l'existence d'une relation de travail au sens du Code du travail. Ainsi, l'entité d'accueil n'exerce pas de pouvoir disciplinaire sur le bénéficiaire puisqu'il ne s'agit pas d'une relation de travail subordonné. L'entité d'accueil doit néanmoins orienter et superviser l'activité réalisée et, en cas de manquement aux règles fixées par le décret n° 128/2009 ³, elle peut mettre fin au contrat. Dans cette hypothèse, il incombe à l'IEFP d'analyser la situation et, le cas échéant, d'en tirer des conséquences vis-

² Le gouvernement a joint à sa communication le rapport final de la commission tripartite établie pour évaluer les conditions d'élargissement des mesures «contrats emploi-insertion» et «contrats emploi-insertion +».

³ Décret n° 128/2009 du 30 janvier qui réglemente les «contrats emploi-insertion» et les «contrats emploi-insertion+», voir supra note de bas de page n° 1.

à-vis des deux parties. Par ailleurs, les bénéficiaires ne peuvent pas être obligés de travailler pendant la nuit, même si cet horaire correspond à celui des travailleurs de l'entité d'accueil. Enfin, les bénéficiaires demeurent tenus de rechercher activement un emploi pendant une période correspondant à quatre jours par mois – obligation qui prévaut sur l'accomplissement du travail socialement nécessaire.

- 33.** Le gouvernement se réfère ensuite aux deux autres éléments de la définition du travail forcé: l'offre volontaire et la menace d'une peine qui peut prendre la forme de la «perte d'un droit ou d'un avantage». Le gouvernement rappelle, comme la FNSTFPS, au paragraphe 13 ci-dessus, que le décret n° 128/2009 prévoit certaines circonstances dans lesquelles les bénéficiaires peuvent refuser de réaliser un travail socialement nécessaire (en cas d'incompatibilité avec leurs capacités physiques, leurs qualifications ou expérience professionnelle). Tout refus pour un autre motif serait considéré comme un refus injustifié. De fait, pour les bénéficiaires de prestations de chômage ou du revenu social d'insertion (RSI), l'acceptation d'un travail socialement nécessaire constitue une obligation inhérente à la perception des prestations ou allocations qui constituent des revenus de remplacement transitoires. Tout manquement à cette obligation produit donc des conséquences et, en particulier, l'annulation de l'inscription auprès du Centre de l'emploi qui entraîne la cessation du versement des prestations. Les bénéficiaires peuvent faire appel de la décision d'annulation de leur inscription auprès d'une commission de recours, indépendante de la chaîne hiérarchique de l'IEFP.
- 34.** Le nombre de recours interjetés contre des décisions d'annulation de l'inscription et de suspension des prestations en raison d'un refus ou d'un abandon de travail socialement nécessaire représentait 3,1 pour cent du nombre de recours adressés à la commission en 2013. Ainsi, sur un nombre total de 6 678 annulations, 211 l'ont été pour refus ou abandon d'un travail socialement nécessaire. Le gouvernement considère que le faible pourcentage de recours interjetés par les chômeurs ayant perdu leurs prestations de chômage montre qu'il existe un degré élevé d'acceptation du travail socialement nécessaire, ce qui éloigne la présence de coercition dans l'«offre volontaire» et par là-même de travail forcé au sens de l'article 2, paragraphe 1, de la convention n° 29. Le gouvernement ajoute que le droit inaliénable des travailleurs de choisir librement leur emploi n'est pas remis en cause dans la mesure où, d'une part, les CEI ne constituent pas une relation de travail mais permettent d'augmenter le niveau d'employabilité et, d'autre part, leurs bénéficiaires ont le droit et le devoir de consacrer une période de temps à la recherche active d'un emploi. En outre, les mesures «emploi-insertion» cessent dès lors que leurs bénéficiaires trouvent un emploi ou une formation professionnelle adaptée. Elles ne constituent qu'un dernier recours parmi les mesures actives pour l'emploi. Il n'existe donc pas d'obligation générale de travail, contrairement à ce que la FNSTFPS allègue.

Réponse aux allégations de violation de la convention n° 111

- 35.** S'agissant de l'obligation découlant de l'article 2 de la convention n° 111, selon laquelle l'Etat doit formuler et appliquer une politique nationale visant à promouvoir, par des méthodes adaptées aux circonstances et aux usages nationaux, l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, afin d'éliminer toute discrimination en cette matière, le gouvernement rappelle les principaux objectifs poursuivis par les CEI. Dans un contexte de crise qui a vu croître de manière exponentielle le nombre des chômeurs, le nombre des bénéficiaires de ces contrats s'est maintenu sans grande variation, de telle sorte que l'évolution du nombre de ces contrats n'est pas en lien avec les mesures de réduction des effectifs dans la fonction publique.

- 36.** Lors de la définition de leur projet personnel de recherche d'emploi, ce sont les chômeurs eux-mêmes qui expriment leur souhait de bénéficier de ce type de mesures qu'ils considèrent comme une étape sur la voie de leur insertion. Le gouvernement fournit des statistiques montrant l'effet positif sur l'employabilité des chômeurs qui ont bénéficié de CEI et CEI+. Sur 22 008 personnes dont le CEI est arrivé à échéance en 2013, 14,2 pour cent ont trouvé un travail au bout d'un mois, 21 pour cent au bout de trois mois, 27 pour cent au bout de six mois et 31,6 pour cent au bout de neuf mois⁴. Le gouvernement fournit également des statistiques sur le nombre de chômeurs ayant bénéficié de ces contrats chaque année: ils étaient environ 50 000 en 2009. Ce chiffre a connu une légère baisse en 2011 et 2012 avec environ 42 000 personnes concernées, puis est reparti à la hausse à partir de 2013 pour atteindre un total de 56 455 chômeurs en 2014. Les bénéficiaires sont occupés dans l'administration publique centrale, les administrations locales et les institutions de l'économie sociale. La part de l'administration publique centrale au cours de ces années a connu peu de fluctuations, avec environ 10 000 contrats proposés. Ce sont les administrations locales qui accueillent le plus de bénéficiaires avec une augmentation sensible en 2013 et 2014 (31 495), ce qui s'explique par l'aggravation de la conjoncture économique et la nécessité de répondre à des nécessités sociales et collectives temporaires et de renforcer les relations de proximité. Le renforcement des relations de proximité était d'ailleurs au cœur de l'esprit qui a présidé à la création des mesures d'emploi-insertion, comme le montre la définition du travail socialement nécessaire.
- 37.** En juin 2012, une étude universitaire a évalué l'impact des mesures actives pour l'emploi et la formation existant au Portugal entre 2004 et 2011 sur l'employabilité des chômeurs qui en ont bénéficié. S'agissant des «mesures professionnelles» dont font partie les CEI, l'étude démontre leur effet positif sur l'amélioration du potentiel d'employabilité des chômeurs, même si cet effet demeure modeste par rapport à d'autres mesures telles que les stages professionnels. En outre, plus de 80 pour cent des bénéficiaires de ces mesures professionnelles évaluent leur participation comme une expérience positive et soulignent le renforcement de leurs compétences en matière de relations interpersonnelles et d'horaires de travail.

III. Conclusions du comité

- 38.** Dans la mesure où les allégations présentées par l'organisation plaignante se réfèrent à l'application de deux conventions ratifiées par le Portugal concernant deux thèmes différents – le travail forcé et l'égalité de traitement –, le comité examinera successivement la question de l'application de la convention n° 29 puis celle de l'application de la convention n° 111.

1. Convention n° 29

- 39.** Le comité prend note du fait que la Fédération nationale des syndicats des travailleurs de la fonction publique et sociale (FNSTFPS) considère que le travail socialement nécessaire que les chômeurs sont tenus de réaliser dans le cadre des CEI et CEI+, sous peine de perdre respectivement leurs prestations de chômage ou leur revenu social d'insertion, constitue du travail forcé ou obligatoire au sens de l'article 2, paragraphe 1, de la convention n° 29. Le comité observe que, pour sa part, le gouvernement indique que le travail socialement nécessaire ne remet pas en cause le droit inaliénable des travailleurs de choisir librement leur emploi dans la mesure où les contrats d'emploi-insertion (CEI et CEI+) ne constituent pas

⁴ S'agissant des CEI+, ces chiffres sont légèrement inférieurs: sur 4 869 personnes dont le CEI+ est arrivé à échéance en 2013, 11 pour cent ont trouvé un travail au bout d'un mois, 15,7 pour cent au bout de trois mois, 18,8 pour cent au bout de six mois et 20,1 pour cent au bout de neuf mois.

une relation de travail mais permettent de faciliter la future intégration professionnelle des chômeurs en augmentant leur niveau d'employabilité et, pour certains d'entre eux, de rompre l'isolement social.

40. Dans ce contexte, le comité examinera en premier lieu si le travail socialement nécessaire exigé des chômeurs dans le cadre des contrats emploi-insertion relève de la définition du travail forcé, prévue à l'article 2, paragraphe 1, de la convention.
41. Comme l'ont indiqué l'organisation plaignante et le gouvernement, il résulte de la définition du travail forcé donnée à l'article 2, paragraphe 1, de la convention que trois éléments doivent être réunis pour qu'une pratique puisse être qualifiée de travail forcé: l'accomplissement d'un travail ou d'un service; la menace d'une peine quelconque; et le fait que la personne ne s'est pas offerte de son plein gré pour le travail.
42. Le premier élément se réfère à l'accomplissement d'un «travail ou d'un service». Le comité observe que tant l'organisation plaignante que le gouvernement indiquent que le travail socialement nécessaire consiste en la réalisation par les chômeurs d'activités visant à satisfaire des nécessités sociales ou collectives temporaires⁵. L'organisation plaignante considère que le travail socialement nécessaire accompli dans le cadre des contrats emploi-insertion s'apparente à une relation de travail au sens du Code du travail. Le gouvernement estime quant à lui que la relation résultant de ces contrats ne constitue pas une relation de travail mais plutôt une relation d'inclusion sociale. Il ajoute que les activités réalisées ne constituent pas des tâches productives et ne visent pas à occuper un poste de travail préexistant. Le comité estime qu'il convient d'analyser cette question en tenant compte du caractère particulier du «travail socialement nécessaire» réalisé dans le cadre des contrats emploi-insertion. Le comité note que les bénéficiaires n'occupent pas de postes de travail et ne signent pas de contrats de travail mais des contrats d'insertion. De ce fait, la législation du travail (loi générale des fonctions publiques ou Code du travail) ne s'applique que partiellement à l'activité menée en raison des adaptations nécessaires découlant de la nature des activités et du statut de la personne qui les réalisent, à savoir un chômeur à la recherche d'un emploi.
43. Le comité considère également qu'il convient d'apprécier l'objectif recherché par les contrats emploi-insertion et la réalisation d'un travail socialement utile par les chômeurs. Le comité observe qu'il s'agit d'une mesure d'inclusion sociale visant à éviter que des personnes à la recherche d'un emploi soient inactives et, de ce fait, perdent leurs compétences, leur statut dans la société et leur estime de soi. Le but semblant avant tout de maintenir ou développer les capacités au travail des chômeurs et, le moment venu, de les aider à trouver un travail productif et librement choisi dans le marché du travail. D'ailleurs, les chômeurs de longue durée, les personnes ayant un handicap ou les personnes âgées de plus de 45 ans ou ex-détenus doivent être considérés en priorité pour bénéficier des contrats emploi-insertion.
44. Dans ce contexte, le comité est d'avis que le travail socialement nécessaire réalisé par les chômeurs dans le cadre des contrats emploi-insertion, de par ses caractéristiques et l'objectif qu'il poursuit, ne peut pas être assimilé aux formes de travail forcé ou obligatoire que la convention vise à supprimer.
45. Le comité observe cependant que la législation nationale prévoit l'obligation pour les chômeurs bénéficiaires de prestations de chômage ou de prestations sociales de chômage (loi n° 220/2006) d'accepter le travail socialement nécessaire qui leur serait proposé par les centres de l'emploi, sous peine de cesser de recevoir leurs prestations de chômage. Il existe

⁵ Article 2 du décret n° 128/2009.

par conséquent une contrainte légale d'accepter le travail socialement nécessaire – contrainte légale reconnue tant par le gouvernement que par l'organisation plaignante. Le comité observe à cet égard que, si le travail socialement nécessaire constitue une mesure d'inclusion sociale obligatoire, la législation prévoit la possibilité, dans certaines situations limitées, de refuser le travail socialement nécessaire quand il n'est pas compatible avec les capacités physiques, les compétences ou l'expérience professionnelle ou lorsque la durée du trajet dépasse une certaine durée (article 7 du décret n° 128/2009).

46. Le comité rappelle que l'objectif des régimes d'indemnisation du chômage est de procurer aux personnes ayant perdu leur emploi un revenu de remplacement pendant une certaine période en vue de leur permettre de rechercher un emploi convenable. A cet égard, le comité constate que la législation examinée place sur un même niveau l'obligation, pour le bénéficiaire des prestations de chômage, d'accepter un emploi convenable et l'obligation d'accepter un travail socialement nécessaire. En effet, le refus injustifié d'accepter un travail socialement nécessaire entraîne la même conséquence que le refus injustifié d'accepter un emploi convenable, à savoir la radiation de l'inscription auprès du Centre de l'emploi et, par là-même, la cessation du droit aux prestations de chômage. Il apparaît opportun au comité d'inviter le gouvernement à entamer des consultations tripartites avec les partenaires sociaux concernés aux fins d'évaluer l'ensemble des conditions et modalités de mise en œuvre des CEI, leur efficacité et leur impact. Le comité considère par ailleurs qu'il serait utile de favoriser un dialogue social décentralisé portant sur les modalités concrètes d'organisation du travail socialement nécessaire.

2. Convention n° 111

47. Le comité note que l'organisation plaignante se réfère à l'article 2 de la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, dont la teneur est la suivante:

Article 2

Tout Membre pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à formuler et à appliquer une politique nationale visant à promouvoir, par des méthodes adaptées aux circonstances et aux usages nationaux, l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, afin d'éliminer toute discrimination en cette matière.

48. L'organisation plaignante invoque également le paragraphe 2 b) iv), v) et vi) de la partie II de la recommandation (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, qui se lit comme suit:

Tout Membre devrait formuler une politique nationale visant à empêcher la discrimination en matière d'emploi et de profession. Cette politique devrait être appliquée par voie de dispositions législatives, de conventions collectives entre organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs ou de toute autre manière conforme aux circonstances et aux usages nationaux et devrait tenir pleinement compte des principes suivants:

[...]

- b) tout individu devrait jouir, sans discrimination, de l'égalité de chances et de traitement en ce qui concerne:

[...]

iv) la sécurité de l'emploi;

v) la rémunération pour un travail de valeur égale;

vi) les conditions de travail, y compris la durée du travail, les périodes de repos, les congés annuels payés, les mesures de sécurité et d'hygiène du travail, ainsi que les mesures de sécurité sociale et les services sociaux et prestations sociales en rapport avec l'emploi;

[...]

49. Le comité note que l'organisation invoque des différences de traitement entre les bénéficiaires des CEI et des CEI+, d'une part, et les travailleurs figurant sur la liste du personnel des organismes d'accueil, d'autre part, ce qui serait contraire à la politique nationale d'égalité visée à l'article 2 de la convention. A cet égard, le comité observe que la politique nationale d'égalité vise à l'élimination de la discrimination fondée sur les motifs énumérés à l'article 1, paragraphe 1 a), de la convention n° 111, à savoir la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale. En vertu de l'article 1, paragraphe 1 b), d'autres motifs de discrimination peuvent être spécifiés par l'Etat qui a ratifié la convention, après consultation des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs, s'il en existe, et d'autres organismes appropriés. Le comité note à cet égard que l'organisation plaignante n'identifie aucun motif de discrimination, au sens de la convention, sur la base duquel la discrimination alléguée aurait lieu. Le comité ne peut que constater qu'il n'y a pas d'éléments permettant de conclure qu'il existe une discrimination qui altérerait l'égalité de chances et de traitement entre bénéficiaires du CEI et du CEI+, d'une part, et travailleurs du secteur public, d'autre part, au sens de la convention n° 111. En outre, dans le cadre du dialogue avec les partenaires sociaux évoqué au paragraphe 46 ci-dessus, le comité demande aux parties de veiller à ce que, dans la pratique, les activités exercées dans le cadre des contrats emploi-insertion ne correspondent pas à un poste de travail existant, comme prévu dans le décret n° 128/2009.

IV. Recommandations du comité

50. *A la lumière des conclusions qui figurent aux paragraphes 38 à 49 ci-dessus au sujet des questions soulevées dans la réclamation, le comité recommande au Conseil d'administration:*

- a) d'approuver le présent rapport;*
- b) d'inviter le gouvernement à entamer des consultations tripartites avec les partenaires sociaux concernés aux fins d'évaluer l'ensemble des conditions et modalités de mise en œuvre des CEI, en tenant compte des développements contenus aux paragraphes 46 et 49;*
- c) d'inviter le gouvernement à fournir des informations à ce sujet, pour examen de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations;*
- d) de rendre public le présent rapport et de déclarer close la procédure de réclamation.*

Genève, le 3 juin 2016

(Signé) R. Margiotta
G. Pineau
B. Thibault