

Conférence internationale du Travail, 101^e session, 2012

Rapport VI

Principes et droits fondamentaux au travail: Traduire l'engagement en action

Discussion récurrente en vertu de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable et du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail

Sixième question à l'ordre du jour

Bureau international du Travail Genève

ISBN 978-92-2-224507-9 (imprimé)
ISBN 978-92-2-224508-6 (pdf Web)
ISSN 0251-3218

Première édition 2012

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, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par e-mail: pubvente@ilo.org ou par notre site Web: www.ilo.org/publns.

Table des matières

	<i>Page</i>
Abréviations.....	v
Introduction.....	1
Chapitre 1. Principes et droits fondamentaux au travail: Des droits et des conditions nécessaires	5
Le caractère fondamental de ces principes et droits	6
Les principes et droits fondamentaux au travail, des conditions nécessaires	7
Lier le développement économique et le développement social	9
Les principes et droits fondamentaux au travail pour une mondialisation équitable.....	10
Chapitre 2. Mise en œuvre des principes et droits fondamentaux au travail: Tendances et lacunes	13
A. Etat de la ratification des conventions fondamentales	13
B. Les principes et droits fondamentaux au travail dans le monde: Principales tendances par catégorie	20
1. Liberté syndicale et reconnaissance effective du droit de négociation collective.....	20
2. Elimination de toutes les formes de travail forcé ou obligatoire	25
3. Abolition effective du travail des enfants.....	28
4. Elimination de la discrimination dans l'emploi et la profession	31
C. Questions d'actualité communes aux quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail	35
1. Les formes d'emploi atypiques, la relation de travail et l'accès aux principes et droits fondamentaux au travail.....	35
2. L'économie informelle.....	40
3. Groupes de population et catégories de travailleurs à risques	43
4. Les travailleurs des zones franches d'exportation et des secteurs d'exportation	47
5. Mieux faire respecter les principes et droits fondamentaux au travail au niveau national: Un enjeu crucial	49

Chapitre 3. Vers une utilisation plus coordonnée des moyens d'action de l'OIT	55
A. Cadre actuel de l'action de l'OIT	56
1. Programmation et évaluation	56
2. Programmes du BIT concernant les principes et droits fondamentaux au travail	58
3. Examens annuels	60
4. Ressources consacrées à l'action de l'OIT	60
5. Questions soulevées par le cadre d'action de l'OIT	65
B. Coopération technique	66
1. Le cadre de la coopération technique au niveau national	66
2. Les enseignements de la coopération technique	68
3. Des pistes prometteuses pour la coopération technique	73
4. Difficultés à résoudre et perspectives	80
C. Capacités techniques et de recherche	83
D. Action normative	87
1. La place spéciale des principes et droits fondamentaux au travail dans l'action normative de l'OIT	87
2. Mise en œuvre des principes et droits fondamentaux au travail grâce à une meilleure coordination du travail des organes de contrôle et des activités de coopération technique	91
3. Action normative, principes et droits fondamentaux au travail et travail décent	92
4. Elaboration de normes en lien avec les principes et droits fondamentaux au travail: Pistes de réflexion	94
Chapitre 4. Initiatives dans d'autres cadres visant à promouvoir les principes et droits fondamentaux au travail	99
A. Contribution d'organisations multilatérales à la promotion des principes et droits fondamentaux au travail	100
1. Les Nations Unies: Un engagement à l'échelle du système	101
2. Institutions financières internationales: Evolution de la situation concernant les principes et droits fondamentaux au travail	102
3. Efforts déployés par l'OIT pour accroître la cohérence des politiques dans le système multilatéral vis-à-vis des principes et droits fondamentaux au travail	107
B. Utilisation des principes et droits fondamentaux par les Membres de l'OIT dans des accords commerciaux	109
C. Le rôle des initiatives volontaires privées dans la promotion des principes et droits fondamentaux au travail	116
D. Relations professionnelles transnationales et promotion des principes et droits fondamentaux au travail	119
Points suggérés pour la discussion en vue de l'adoption d'un plan d'action sur les principes et droits fondamentaux au travail (2012-2016)	123

Abréviations

ACI	accord-cadre international
ACT/EMP	Bureau des activités pour les employeurs
ACTRAV	Bureau des activités pour les travailleurs
CEACR	Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations
CSBO	Compte supplémentaire du budget ordinaire
CTXB	coopération technique financée par des ressources extrabudgétaires
DECLARATION	Programme de promotion de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail
DIALOGUE	Département des relations professionnelles et des relations d'emploi
EAT	équipe d'appui technique au travail décent
ECOSOC	Conseil économique et social
FMI	Fonds monétaire international
GENDER	Bureau de l'égalité entre hommes et femmes
IPEC	Programme international pour l'abolition du travail des enfants
NORMES	Département des normes internationales du travail
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
PNUAD	plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programmes des Nations Unies pour le développement
PPTD	programmes par pays pour un travail décent
RSE	responsabilité sociale de l'entreprise
SAP-FL	Programme d'action spécial pour combattre le travail forcé
SFI	Société financière internationale

SGP	Système généralisé de préférences
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
ZFE	zone franche d'exportation

Introduction

1. En tant qu'organisation tripartite attachée à ses valeurs et dévouée à la promotion de la justice sociale, l'OIT s'est, tout au long de son histoire, consacrée à la mission qu'elle s'est donnée de défendre et de faire progresser les principes et droits au travail.
2. Au sein de l'important corpus de droits reconnus par les normes internationales du travail, l'OIT et la communauté internationale distinguent la liberté syndicale et la reconnaissance effective du droit de négociation collective, l'élimination de toutes les formes de travail forcé ou obligatoire, l'abolition effective du travail des enfants et l'élimination de la discrimination dans l'emploi et la profession comme étant les principes et droits fondamentaux au travail. Ces quatre catégories de principes et droits sont gravées dans la Constitution de l'OIT. La Déclaration de Philadelphie, annexée à la Constitution de l'OIT en 1944, a joué dans ce contexte un rôle crucial soulignant l'importance du droit de tous les êtres humains, quels que soient leur race, leur croyance ou leur sexe, de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales.
3. Ces principes et droits sont énoncés et définis dans huit conventions de l'OIT qui sont reconnues comme fondamentales¹. L'adoption de ces huit conventions, depuis la convention n° 29 sur le travail forcé en 1930 à la convention n° 182 sur les pires formes de travail des enfants en 1999, s'est échelonnée sur soixante-dix années au cours du XX^e siècle. Au cours de la même période, la mise en place, en 1950, d'une procédure spéciale d'examen des plaintes pour violation de la liberté syndicale même en l'absence de ratification – qui a donné naissance au Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration – apparaît comme la première reconnaissance institutionnelle du fondement constitutionnel de certaines catégories de principes et droits au travail jugés fondamentaux.
4. Mais il a fallu attendre les années 1990 et la période de l'après guerre froide, qui a vu l'économie mondiale s'engager résolument dans la voie de la mondialisation, pour que ces principes et droits soient explicitement reconnus comme constituant une catégorie spécifique. A la suite de l'appel lancé en 1995 à l'occasion du Sommet mondial de Copenhague pour le développement social, préconisant de protéger et promouvoir «les droits fondamentaux des travailleurs» afin de réaliser une croissance économique soutenue et un développement durable², et sur la lancée de l'engagement pris en 1996 par les participants à la conférence ministérielle de l'OMC à Singapour

¹ Convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951, convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, et convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999.

² Nations Unies: *Rapport du Sommet mondial pour le développement social* (Copenhague, 6-12 mars 1995 «Déclaration de Copenhague sur le développement social et programme d'action du Sommet mondial pour le développement social», A/CONF.166/9, paragr. 54).

d'«observer les normes fondamentales du travail internationalement reconnues»³, la Conférence internationale du Travail a adopté en 1998 la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi. Cette Déclaration affirme clairement que tous les Membres, du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, ont l'obligation de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet des conventions fondamentales. Parallèlement, elle impose à l'Organisation l'obligation d'aider ses Membres dans les efforts qu'ils font dans ce sens⁴.

5. Plus largement, l'OIT est tenue d'aider ses Membres à réaliser l'Agenda du travail décent, obligation qui est soulignée dans la préface de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (Déclaration sur la justice sociale) adoptée par la Conférence en 2008. Il est dit dans cette Déclaration que les engagements et les efforts des Membres et de l'Organisation visant à mettre en œuvre le mandat constitutionnel de l'OIT devraient se fonder sur les quatre objectifs stratégiques de l'OIT, d'égale importance⁵, parmi lesquels celui qui consiste à «respecter, promouvoir et mettre en œuvre les principes et droits fondamentaux au travail, qui revêtent une importance particulière en tant que droits et conditions nécessaires à la pleine réalisation des objectifs stratégiques»⁶.

6. Ainsi, la Déclaration sur la justice sociale, la Déclaration de 1998 et son nouveau dispositif de suivi mis en place en 2010 définissent le cadre institutionnel et l'objet du présent rapport. Les discussions récurrentes organisées chaque année durant la Conférence ont pour but d'examiner, sur la base d'un bilan objectif dressé par le Bureau international du Travail, l'évolution de la situation concernant chacun des objectifs stratégiques, de manière à bien adapter l'action de l'Organisation aux besoins de ses Membres. Plus précisément, selon le dispositif de suivi révisé de la Déclaration de 1998, ce bilan doit donner une image globale et dynamique de la situation des quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail au cours de la période écoulée et servir de base à l'évaluation de l'action de l'OIT et à la détermination des priorités. Le présent rapport est le premier rapport global soumis à la Conférence en vue d'une discussion récurrente sur les principes et droits fondamentaux au travail, qui est établi en vertu du suivi révisé de la Déclaration de 1998 et de la Déclaration sur la justice sociale.

7. Le présent rapport est donc structuré en fonction de ces deux objectifs, qui consistent, d'une part, à donner une information fiable sur les évolutions du monde du travail concernant les principes et droits fondamentaux et, d'autre part, à examiner l'impact des activités correspondantes de l'OIT en proposant des moyens de l'améliorer. L'expérience acquise lors des premières discussions récurrentes montre qu'équilibrer ces deux objectifs n'est pas toujours chose facile, surtout si les différents mandats ont des attentes divergentes. Il n'est pas inutile de rappeler que dans la phase de préparation de la Déclaration sur la justice sociale, un changement fondamental de perspective a été

³ Organisation mondiale du commerce (OMC): «Déclaration ministérielle de Singapour», 13 déc. 1996, WT/MIN(96)/DEC, paragr. 4.

⁴ BIT: *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi*, CIT, 86^e session, Genève, 18 juin 1998.

⁵ La Déclaration sur la justice sociale (Partie IA) définit quatre objectifs stratégiques d'égale importance: i) promouvoir l'emploi; ii) prendre et renforcer des mesures de protection sociale; iii) promouvoir le dialogue social et le tripartisme; et iv) respecter, promouvoir et mettre en œuvre les principes et droits fondamentaux au travail.

⁶ BIT: *Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, CIT, 97^e session, Genève, 10 juin 2008.

préconisé consistant à passer des habituels rapports purement informatifs à des rapports qui incitent à l'action⁷.

8. Cette nouvelle perspective semble d'autant plus importante dans le cas présent que la discussion du rapport bénéficiera de l'examen concomitant par la Conférence de l'étude d'ensemble réalisée par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations sur les huit conventions fondamentales⁸. Pour que les deux exercices ne fassent pas double emploi et pour qu'ils soient les plus complémentaires possible, il faut conserver à chacun sa spécificité: l'étude d'ensemble propose une analyse juridique de portée générale et le présent rapport est un document d'orientation qui répond à un mandat très précis.

9. Le rapport est structuré en fonction de ce mandat, et se situe dans le contexte de l'accélération du changement dont fait état la Déclaration sur la justice sociale. Le consensus autour de la définition et de l'universalité des principes et droits fondamentaux au travail, qui incarnent des valeurs et des obligations immuables, s'est renforcé de façon remarquable tandis que l'environnement dans lequel ces principes et droits doivent être appliqués et promus évolue à un rythme sans précédent. Cela a inévitablement des répercussions sur les activités de l'OIT, d'où l'attention accordée, d'une part, à des aspects du monde du travail qui sont nouveaux ou de plus en plus significatifs et s'avèrent importants pour la mise en application des principes et droits fondamentaux au travail et, d'autre part, aux initiatives novatrices que de tels changements appellent. Ces initiatives prêtent parfois à controverse, et la position de l'OIT à leur égard n'est pas toujours claire. Ce sont là autant de bonnes raisons de les examiner dans le présent rapport.

10. La première discussion récurrente sur les droits et principes fondamentaux au travail a lieu dans une période de crise pour le monde du travail, alors que la question de l'avenir de la mondialisation reste posée. Les débats de ce type n'entrent pas dans le champ du présent rapport, mais celui-ci ne peut passer outre le fait bien réel que la crise a engendré une situation où la liberté syndicale et le droit de négociation collective en particulier sont mis à rude épreuve, dans laquelle le travail des enfants ou le travail forcé risquent davantage d'être utilisés et où la volonté nécessaire pour continuer à lutter contre la discrimination dans l'emploi est affaiblie.

11. Le Pacte mondial pour l'emploi adopté en 2009 anticipe ces éventualités en insistant sur le fait que le respect des principes et droits fondamentaux au travail est indispensable à la reprise et au développement⁹. Il s'ensuit que toutes les mesures prises pour surmonter la crise devraient être en parfaite adéquation avec ces principes et droits dont la protection et la promotion requièrent en pareil cas une vigilance et des efforts accrus.

12. Il appartient à l'OIT et à ses mandants de veiller à ce que les difficultés économiques actuelles n'interrompent pas la progression vers le plein respect, partout dans le monde, des principes et droits fondamentaux au travail et à ce que ceux-ci soient intégrés dans les stratégies de sortie de crise. Rechercher parmi les difficultés et les

⁷ BIT: *Renforcement de la capacité de l'OIT d'appuyer les efforts déployés par ses Membres pour atteindre ces objectifs dans le cadre de la mondialisation*, rapport V, CIT, 96^e session, Genève, 2007, paragr. 27.

⁸ BIT: *Donner un visage humain à la mondialisation*, étude d'ensemble sur les conventions fondamentales concernant les droits au travail à la lumière de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (Partie 1B), CIT, 101^e session, Genève, 2012.

⁹ BIT: *Surmonter la crise: Un Pacte mondial pour l'emploi*, CIT, 98^e session, Genève, 19 juin 2009.

dangers actuels les occasions de continuer à progresser est une tâche énorme. Le présent rapport constitue une base de réflexion sur la manière de combiner la volonté des mandants tripartites de l'OIT et les moyens dont dispose l'Organisation pour accomplir cette mission.

Chapitre 1

Principes et droits fondamentaux au travail: Des droits et des conditions nécessaires

13. La reconnaissance mondiale des quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail est le résultat d'un long processus qui a pris de l'ampleur dans les années 1990. A l'époque, alors que la mondialisation et la libéralisation des échanges s'accéléraient dans le contexte des négociations d'Uruguay (GATT), il a été proposé que le respect de certaines normes internationales du travail soit une condition préalable à la participation au système commercial multilatéral alors en plein évolution. Cette proposition a donné lieu à une vive polémique. Du point de vue de l'OIT et de son mandat, l'enjeu était de savoir, d'une part, comment lier croissance économique et progrès social et, d'autre part, comment définir les conditions susceptibles de permettre aux intéressés eux-mêmes de retirer une juste part des avantages résultant de la libéralisation du commerce international, chaque pays façonnant à sa manière le contenu de la protection sociale le mieux adapté à sa situation nationale¹. Les quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail ont alors été considérées comme constituant ces conditions². A cela s'ajoutait la question de savoir comment l'OIT pourrait assurer que ces principes et droits soient universellement appliqués, même lorsque les conventions correspondantes n'ont pas été ratifiées.

14. En vertu de la Déclaration de l'OIT sur les principes et droits fondamentaux au travail (Déclaration de 1998) et de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (Déclaration sur la justice sociale), ces quatre catégories de principes et droits sont non seulement reconnues comme fondamentales mais également comme des conditions nécessaires à la réalisation de tous les objectifs stratégiques de l'OIT. Sur cette base, la communauté internationale a reconnu que les principes et droits fondamentaux au travail devraient jouer un rôle particulier dans le débat sur l'équité dans la mondialisation. Etant donné qu'il s'agit ici du premier rapport consacré aux quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail en même temps, on passera ci-dessous en revue les principales raisons qui rendent ces principes et droits aussi importants pour l'exécution du mandat de l'Organisation.

¹ BIT: *La dimension sociale de la libéralisation du commerce international*, Conseil d'administration, Genève, nov. 1994, document GB.261/WP/SLD/1, paragr. 5.

² *Ibid.*, paragr. 28: «... de manière naturelle et logique, la libéralisation des échanges semble appeler à tout le moins la reconnaissance sur le plan social des conditions qui doivent assurer aux travailleurs la possibilité de négocier librement, à la fois sur le plan individuel et sur le plan collectif, leurs conditions de travail».

Le caractère fondamental de ces principes et droits

15. Les principes et droits fondamentaux au travail sont inscrits dans la Constitution de l'OIT³. Il a été souligné pendant la phase préparatoire de la Déclaration de 1998 que «... les droits fondamentaux ne sont pas fondamentaux parce que la Déclaration le dit, mais la Déclaration le dit parce qu'ils le sont»⁴. En effet, ces droits et principes sont classés comme fondamentaux non pas en fonction d'une hiérarchie ni au mépris d'autres normes internationales du travail, mais plutôt, comme il est indiqué dans la Déclaration sur la justice sociale, parce qu'ils sont utiles pour promouvoir les normes internationales du travail dans leur ensemble et constituent un moyen essentiel pour réaliser tous les objectifs constitutionnels de l'Organisation⁵.

16. Les principes et droits fondamentaux au travail sont énoncés dans les huit conventions fondamentales et plusieurs autres normes de l'OIT. Toutefois, leur rôle et leur impact transcendent les obligations particulières qui découlent de la ratification de ces conventions⁶. Comme il est rappelé dans la Déclaration de 1998, tous les Etats Membres, même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les instruments en question, ont l'obligation, du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, de respecter, promouvoir et réaliser les principes concernant les droits fondamentaux au travail, et l'OIT a en retour l'obligation de les aider à y parvenir⁷.

17. D'autres sources du droit international reconnaissent également les principes et droits fondamentaux au travail comme des droits de l'homme. Ils sont inscrits dans la Déclaration universelle des droits de l'homme⁸ et dans plusieurs grands traités des droits de l'homme des Nations Unies⁹, y compris le Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹⁰ et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels¹¹ ainsi qu'une série d'instruments régionaux¹². La liste des droits de l'homme

³ BIT: *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, CIT, 86^e session, Genève, 18 juin 1998, annexe (révisée le 15 juin 2010).

⁴ BIT: *Examen d'une éventuelle Déclaration de principes de l'Organisation internationale du Travail relative aux droits fondamentaux et de son mécanisme de suivi approprié*, rapport VII, CIT, 86^e session, Genève, 1998, section II.

⁵ BIT: *Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, CIT, 97^e session, Genève, 10 juin 2008.

⁶ Voir plus loin la section D du chapitre 3.

⁷ BIT: *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, *op. cit.*, paragr. 2.

⁸ Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948, art. 4 (interdiction de l'esclavage), art. 20 (liberté d'association), art. 23(4) (droit de fonder des syndicats et de s'affilier à des syndicats), art. 7 (principe de non-discrimination), art. 23(2) (droit, sans aucune discrimination, à un salaire égal pour un travail égal), art. 25(2) (assistance spéciale pour les enfants) et art. 26 (droit à l'éducation).

⁹ Parmi lesquels la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, 1965, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 1979, la Convention relative aux droits de l'enfant, 1989, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles, 1990, et la Convention relative aux droits des personnes handicapées, 2006.

¹⁰ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966, art. 8 (interdiction du travail forcé ou obligatoire), art. 22 (reconnaissance du droit à la liberté d'association, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer) et art. 26 (droit de toutes les personnes d'être efficacement protégées de la discrimination).

¹¹ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966, art. 2 (droit d'exercer les droits économiques, sociaux et culturels sans discrimination), art. 6 (droit à un travail librement choisi et accepté), art. 8 (droit de former des syndicats et de s'y affilier, y compris le droit de grève) et art. 10 (protection des enfants contre l'exploitation économique et sociale).

au travail reconnue dans les instruments des Nations Unies, et en particulier dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, va au-delà des principes et droits fondamentaux au travail et inclut d'autres droits tels que le droit à des conditions de travail qui ne portent pas atteinte à la sécurité ni à la santé, le droit à la sécurité sociale, le droit à une rémunération équitable et le droit à une durée de travail raisonnable¹³.

Les principes et droits fondamentaux au travail, des conditions nécessaires

18. Les principes et droits fondamentaux au travail étant des droits de l'homme applicables aux travailleurs et aux employeurs, leur réalisation est un but en soi. L'OIT a l'obligation, inhérente à son mandat, d'œuvrer pour un monde sans travail des enfants, sans travail forcé, sans discrimination et dont tous les habitants sont libres de se syndiquer et de défendre leurs intérêts. A cela la Déclaration sur la justice sociale ajoute que ces principes et droits sont des conditions nécessaires à la réalisation de tous les objectifs stratégiques de l'OIT, objectifs indissociables et interdépendants qui se renforcent mutuellement. Le préambule de la Déclaration de 1998 souligne les aspects essentiels qui font des principes et droits fondamentaux au travail des conditions nécessaires: «Attendu que, dans le but d'assurer le lien entre progrès social et croissance économique, la garantie des principes et des droits fondamentaux au travail revêt une importance et une signification particulières en donnant aux intéressés eux-mêmes la possibilité de revendiquer librement et avec des chances égales leur juste participation aux richesses qu'ils ont contribué à créer ainsi que de réaliser pleinement leur potentiel humain¹⁴.» Par conséquent, l'application effective des principes et droits fondamentaux au travail est non seulement une fin en soi, mais aussi un moyen de faire progresser tous les objectifs de l'OIT.

19. L'OIT a longtemps mis l'accent sur l'importance particulière de la liberté syndicale et de la reconnaissance effective du droit de négociation collective. Dans l'étude d'ensemble des huit conventions fondamentales qu'elle a réalisée cette année, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations souligne que la liberté syndicale et la négociation collective revêtent une importance capitale pour les partenaires sociaux puisqu'elles leur permettent «de définir des règles régissant les conditions de travail, y compris les salaires, de faire valoir des revendications d'ordre plus général ainsi que de concilier leurs intérêts respectifs»¹⁵. La liberté syndicale est également essentielle pour garantir l'application effective de la législation du travail puisque des organisations d'employeurs et de travailleurs fortes et indépendantes veillent au respect de la législation du travail dans la pratique et contribuent dans une large mesure à l'efficacité de l'inspection du travail. L'existence d'un dialogue social digne de

¹² Par exemple, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, 1981, la Convention américaine relative aux droits de l'homme, 1969, la Convention européenne des droits de l'homme, 1950, et la Charte sociale européenne, 1961 (révisée en 1996).

¹³ Voir en particulier la Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 22 à 24, et le Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels, art. 7.

¹⁴ BIT: *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi*, op. cit., préambule.

¹⁵ BIT: *Donner un visage humain à la mondialisation*, étude d'ensemble sur les conventions fondamentales concernant les droits au travail à la lumière de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (Partie 1B), CIT, 101^e session, Genève, 2012, paragr. 51.

ce nom entre des partenaires indépendants favorise la prise en compte des intérêts et des besoins de tous les acteurs de l'économie dans les politiques économiques et sociales, y compris celles qui ont trait à l'emploi et à la protection sociale.

20. Le travail forcé, la discrimination et le travail des enfants, qui portent gravement atteinte à la dignité humaine et à l'autonomie des personnes, perpétuent le cycle de la pauvreté. Le travail des enfants peut avoir de graves conséquences sur l'éducation, la santé et le développement de ses victimes¹⁶. Il hypothèque les chances qu'auront les jeunes adultes d'effectuer la transition vers le travail décent, ce qui les poussera vers des emplois de médiocre qualité et mal rémunérés en les condamnant à la précarité sociale et à la marginalisation. De même, les victimes du travail forcé et de la discrimination éprouvent de grandes difficultés à accéder à l'emploi dans des conditions équitables et à se qualifier sur le plan professionnel. Elles se trouvent dans des conditions difficiles pour revendiquer leurs droits au travail et ont beaucoup de peine à participer au dialogue social, faute de représentation collective. Ces multiples exclusions, qui coûtent cher aux sociétés concernées, compromettent gravement la réalisation des objectifs stratégiques de l'OIT qui concernent l'emploi, la protection sociale et le dialogue social.

21. Par conséquent, la violation de l'une des catégories de principes et droits fondamentaux au travail nuit au respect et à la concrétisation des autres. Tel est particulièrement le cas lorsque des travailleurs ne peuvent exercer leur liberté syndicale ni participer à la négociation collective. S'ils ne peuvent s'exprimer collectivement, ils n'ont aucune possibilité d'engager les actions qui leur permettraient de remédier aux causes profondes de leur vulnérabilité. Les situations de travail forcé, de discrimination et de travail des enfants sont rarement résolues individuellement. En sens inverse, plus grande est la perte d'autonomie causée par ces situations, plus grandes sont les barrières à l'exercice de la liberté syndicale.

22. Avec le concept de travail décent, l'importance des principes et droits fondamentaux au travail pour la réalisation de tous les objectifs stratégiques de l'OIT et leur impact collectif sur la recherche de la justice sociale dans le contexte de la mondialisation ont été davantage reconnus. La Déclaration sur la justice sociale souligne la nécessité de promouvoir ces principes et droits dans le cadre de la stratégie globale et intégrée de l'OIT en faveur du travail décent¹⁷. La mise en œuvre effective du mandat de l'OIT et la recherche du progrès social s'appuient par conséquent sur la complémentarité des principes et droits fondamentaux au travail en tant que «droits et conditions nécessaires» et de la stratégie intégrée en faveur du travail décent¹⁸. En ce sens, l'application effective des principes et droits fondamentaux au travail n'est pas à elle seule suffisante pour faire advenir le progrès social universel, mais elle en est une condition indispensable.

¹⁶ L'expression «travail des enfants» désigne le travail exécuté par des enfants qui n'ont pas atteint l'âge légal applicable au type de travail en question ou un travail interdit aux enfants en raison des conditions préjudiciables dans lesquelles il s'exerce.

¹⁷ BIT: *Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, op. cit. (Partie I B).

¹⁸ BIT: *Renforcement de la capacité de l'OIT d'appuyer les efforts déployés par ses Membres pour atteindre ses objectifs dans le cadre de la mondialisation*, rapport V, CIT, 96^e session, Genève, 2007, paragr. 15: «A ce constat de fait s'ajoute une considération de principe, qui s'exprime tant de la Déclaration de Philadelphie que de la Déclaration de 1998, selon laquelle les dimensions qualitatives (y compris celle du respect des droits fondamentaux) et quantitatives du travail décent sont indissociables.» De plus, le rapport indique les éléments constitutifs de la «stratégie intégrée» que sont l'interdépendance des quatre objectifs stratégiques, l'autonomie et la solidarité, la participation des mandants tripartites, la non-ingérence dans l'autonomie des Etats Membres et le poids relatif de chacun des quatre objectifs stratégiques dans le dosage des politiques. Aucune objection particulière n'a été formulée à ce sujet pendant la discussion.

Lier le développement économique et le développement social

23. La recherche économique a confirmé, données empiriques à l'appui, que le travail forcé, le travail des enfants et la discrimination constituaient des obstacles majeurs au développement économique et contribuaient à perpétuer la pauvreté. Par exemple, selon une étude réalisée en 2004 par l'OIT/IPEC, l'abolition du travail des enfants procure des avantages économiques sept fois supérieurs à son coût¹⁹. De même, la Banque mondiale a démontré à maintes reprises que la discrimination fondée sur le sexe entravait le développement économique²⁰. De plus, les résultats convergents d'études du BIT et de l'OCDE montrent que l'application effective des principes et droits fondamentaux au travail se traduit par une distribution plus équilibrée des revenus et par la réduction des inégalités les plus criantes, et ouvre ainsi la voie à une croissance économique durable²¹.

24. Néanmoins, il est parfois avancé que le respect des principes et droits fondamentaux au travail pourrait, surtout dans le court terme, peser sur l'efficacité économique et la compétitivité. Cette controverse a été principalement soulevée à propos de la liberté syndicale et de la négociation collective. L'OIT et d'autres organisations internationales ont contesté cette affirmation, soulignant qu'il était important de dépasser les approches excessivement centrées sur le coût du travail. En effet, l'existence d'une croissance économique soutenue, qui engendre un progrès social durable, dépend d'une série de facteurs. A cet égard, il ne peut y avoir d'analyse complète sans que soient pris en considération les avantages économiques de la stabilité et de la légitimité sociales, le développement du capital humain, les effets sur la distribution des revenus et l'amélioration de la productivité et des résultats des entreprises découlant de l'application des principes et droits fondamentaux au travail. Bien que certains, agissant contrairement à la Déclaration de 2008, cherchent à tirer un avantage compétitif de la violation des principes et droits fondamentaux au travail, il est avéré qu'une telle manière de procéder non seulement va à l'encontre des obligations qui découlent de l'appartenance à l'OIT, mais encore n'est bénéfique à long terme ni pour les entreprises ni pour la société. La liberté syndicale et le droit de négociation collective, qui favorisent la stabilité politique et sociale, engendrent des résultats économiques positifs et durables²². Par exemple, le respect de ces principes et droits tend à avoir des effets favorables sur l'investissement étranger direct²³, ce qui contredit l'idée selon laquelle le nivellement par le bas serait rentable.

25. Le débat a indubitablement pris un ton nouveau avec la crise économique et financière qui sévit actuellement. Dans une série de pays soumis à de graves problèmes de dette publique et de compétitivité, les réformes structurelles ciblent les procédures de négociation collective pour éliminer ce que certains considèrent comme des rigidités du

¹⁹ BIT: *Investir dans chaque enfant: Etude économique sur les coûts et les bénéfices de l'élimination du travail des enfants* (Genève, 2004).

²⁰ Banque mondiale: *Engendering development through gender equality in rights, resources and voice* (Washington, DC, 2001).

²¹ Voir, par exemple, OCDE: *Toujours plus d'inégalité: Pourquoi les écarts de revenus se creusent* (Paris, 2011); BIT: *Rapport sur le travail dans le monde 2008: Les inégalités de revenus à l'heure de la mondialisation financière* (Genève, 2008); et BIT: *Lutter contre la crise financière et économique par le travail décent* (Genève, 2009).

²² Voir, par exemple, P. Auer: *La reprise de l'emploi en Europe: Exemples de l'Autriche, du Danemark, de l'Irlande et des Pays-Bas* (Genève, BIT, 2000).

²³ Voir, par exemple, D. Kucera: «Normes fondamentales du travail et investissement étranger direct», dans *Revue internationale du Travail*, 141/1-2, 2002.

marché du travail. Dans d'autres pays pourtant, des mécanismes de négociation collective correctement coordonnés ont contribué à alléger les effets de la crise et à accélérer la reprise. La crise, qui est survenue après plusieurs décennies d'accroissement des inégalités, a aussi permis de mettre en évidence le rôle des principes et droits fondamentaux au travail dans le renforcement du lien entre gains de productivité et revenus du travail, indispensable à une croissance économique durable²⁴. Le BIT et le Fonds monétaire international ont tous deux montré la nécessité d'une répartition équilibrée des gains de productivité pour assurer que la demande globale atteigne un volume suffisant, sans lequel la croissance économique mondiale et l'emploi global ne retrouveront pas leur niveau d'avant la crise²⁵. Selon de très récents travaux du BIT, des efforts supplémentaires pour appliquer effectivement les principes et droits fondamentaux au travail rééquilibreraient sensiblement la distribution des revenus et donneraient ainsi à l'économie mondiale l'impulsion dont elle a besoin, ce que les budgets publics pourraient ne pas être en mesure de faire dans la situation actuelle²⁶.

Les principes et droits fondamentaux au travail pour une mondialisation équitable

26. L'attention portée depuis les années 1990 aux principes et droits fondamentaux au travail s'explique en grande partie par la nécessité largement ressentie d'instaurer dans le monde du travail un minimum de règles universellement acceptées, et aussi par l'intérêt intrinsèque qu'a chaque pays de voir d'autres pays réaliser un meilleur équilibre entre croissance économique et progrès social. En l'absence de telles règles, la mondialisation a en effet été perçue comme pouvant compromettre le progrès social en autorisant la réussite économique de certains au détriment des acquis sociaux des autres. L'idée de créer des conditions égales pour tous face à la mondialisation grâce à l'application universelle des principes et droits fondamentaux au travail a été vivement critiquée pour être, soupçonnait-on, motivée par le désir de protéger les marchés nationaux contre de nouveaux concurrents étrangers. D'où l'inclusion du paragraphe 5 dans la Déclaration de 1998, dans lequel il est souligné «que les normes du travail ne pourront servir à des fins commerciales protectionnistes et que rien dans la présente Déclaration et son suivi ne pourra être invoqué ni servir à pareilles fins». Dix ans plus tard, la Déclaration sur la justice sociale a repris cette idée de la Déclaration de 1998 à propos des motivations protectionnistes, en ajoutant que «la violation des principes et droits fondamentaux au travail ne saurait être invoquée ni utilisée en tant qu'avantage comparatif légitime»²⁷.

27. Ce paragraphe définit la position de la communauté internationale sur la place et l'importance des principes et droits fondamentaux au travail dans un système international ouvert et mondialisé. Néanmoins, le débat actuel montre que de graves préoccupations subsistent à propos de deux problèmes en particulier. Le premier tient à

²⁴ Voir, par exemple, OCDE: *Le commerce, l'emploi et les normes du travail: Une étude sur les droits fondamentaux des travailleurs et l'échange international* (Paris, 1996); OCDE: *Les échanges internationaux et les normes fondamentales du travail* (Paris, 2000); et BIT: *Rapport mondial sur les salaires 2010/11: Politiques salariales en temps de crise* (Genève, 2010).

²⁵ M. Kumhof et R. Rancière: *Inequality, leverage and crises*, document de travail n° 10/268 du FMI (Washington, DC, FMI, 2010); BIT: *World of Work Report 2011: Making markets work for jobs* (Genève, 2011); R. Torres: *Wage and the global crisis: Evidence and policy issues*, document préparé par l'Institut international d'études sociales pour la Conférence de haut niveau sur l'évolution des salaires en Europe, Bruxelles, 15 sept. 2011.

²⁶ Voir BIT: *World of Work Report 2011*, *op. cit.*

²⁷ BIT: *Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, *op. cit.*, Partie I A iv).

la croissance continue des inégalités au sein des pays et entre eux. Si la mise en application des principes et droits fondamentaux au travail était censée permettre à tous les acteurs du monde du travail de revendiquer une part équitable des avantages de la mondialisation, alors on peut dire qu'elle n'a pas atteint son but. Dans ces conditions, la question est de savoir dans quelle mesure le niveau inacceptable des inégalités est imputable au non-respect de ces principes et droits ou si d'autres facteurs entrent en jeu. Deuxièmement, la crise actuelle a fait resurgir la crainte que les dispositions prises pour mettre en pratique les principes et droits fondamentaux au travail n'ont pas suffi à créer l'égalité envisagée au départ. D'aucuns font valoir que, en dépit des efforts réalisés, certains n'appliquent toujours pas les règles du jeu et que trop peu a été fait pour qu'ils s'y conforment.

28. Ces deux problèmes soulèvent des questions fondamentales d'une part quant à l'efficacité de l'action que mène l'OIT en vertu de la Déclaration de 1998 et de la Déclaration sur la justice sociale pour promouvoir la mise en application des principes et droits fondamentaux au travail et, d'autre part, quant à l'engagement, au rôle et à la contribution d'autres acteurs. Il ne s'agit pas de se demander si ces principes et droits doivent être ou non respectés. Pendant les travaux préparatoires de la Déclaration de 1998, il a été rappelé que, de par leur nature même, les principes et droits fondamentaux au travail devaient être appliqués indépendamment du niveau de développement national²⁸. Compte tenu du contexte actuel, il s'agit plutôt de savoir *comment* intégrer ces principes et droits dans les politiques économiques et sociales. Cette question concerne à la fois les pays qui éprouvent des difficultés sur le plan économique et ceux qui aspirent à ce que leur développement national soit à la fois plus équitable et durable.

29. La présente discussion récurrente a pour but de répondre à ces questions fondamentales. Elle est en particulier une occasion de renforcer la volonté collective de respecter les principes et droits fondamentaux au travail ainsi que de déterminer les meilleurs moyens de traduire cette volonté en action.

²⁸ Dans une contribution du Directeur général à la Conférence du G7 sur l'emploi qui s'est tenue en 1996, trois raisons ont été présentées pour expliquer pourquoi le respect des droits fondamentaux au travail, ainsi qu'ils ont été dénommés plus tard, ne saurait dépendre du niveau de développement d'un pays: i) «Pour qu'un Etat puisse légitimement refuser l'intervention de la communauté internationale au nom du respect de ses choix ou de ses préférences quant au niveau et au contenu de la protection sociale, il faut à tout le moins qu'une possibilité de faire des choix ou d'exprimer des préférences y existe, et donc que la liberté individuelle et collective du travailleur, et en particulier la liberté syndicale, y soit reconnue»; ii) «... Ces droits sont déjà reconnus comme inhérents à la dignité de la personne humaine dans la Déclaration universelle des droits de l'homme...»; iii) «... L'interdiction du travail forcé et la reconnaissance de la liberté syndicale sont les conditions de la liberté et de la transparence du marché du travail et elles peuvent apparaître comme le prolongement naturel de la liberté des échanges sur le marché mondial...». BIT: *La dimension sociale de la libéralisation du commerce international: Contribution à la Conférence du G7 sur l'emploi soumise par le Directeur général du Bureau international du Travail*, G7/E.C./1996/2 (Genève, 1996).

Chapitre 2

Mise en œuvre des principes et droits fondamentaux au travail: Tendances et lacunes

30. Le présent chapitre tire parti de la complémentarité de la Déclaration de 1998 et de la Déclaration sur la justice sociale ainsi que du caractère promotionnel de leurs mécanismes de suivi respectifs pour donner un aperçu de l'état de la ratification des conventions fondamentales ainsi qu'une image globale des tendances et des lacunes des mesures prises pour mettre en œuvre les quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail. Il s'inspire des quatre derniers rapports globaux publiés entre 2008 et 2011 et de l'analyse effectuée par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) aux fins de l'étude d'ensemble présentée cette année¹.

A. Etat de la ratification des conventions fondamentales

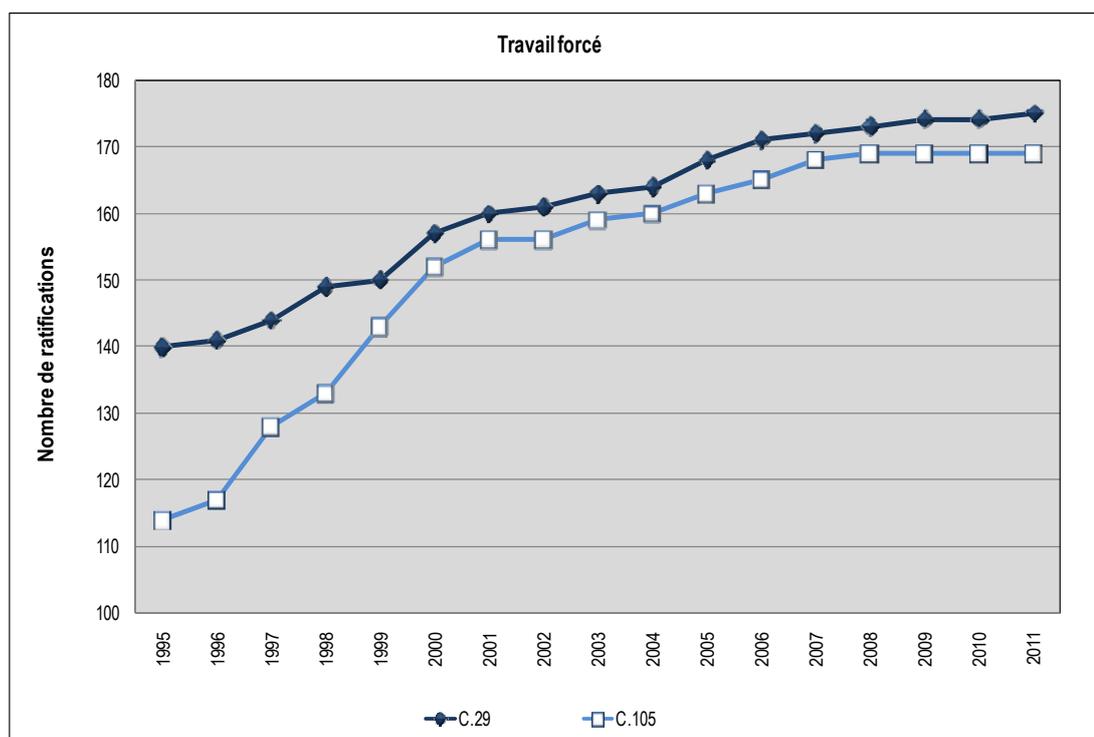
31. Le taux de ratification des conventions fondamentales s'élève à plus de 90 pour cent. Au 31 décembre 2011, pour les huit conventions fondamentales de l'OIT, on enregistrait 1 326 ratifications, sur le total de 1 464 ratifications que pourraient atteindre les 183 Etats Membres de l'OIT. Depuis le début de la campagne de ratification des conventions fondamentales en 1995 (voir chap. 3), ce taux a augmenté de 68 pour cent, le nombre de ratifications de la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, étant particulièrement élevé.

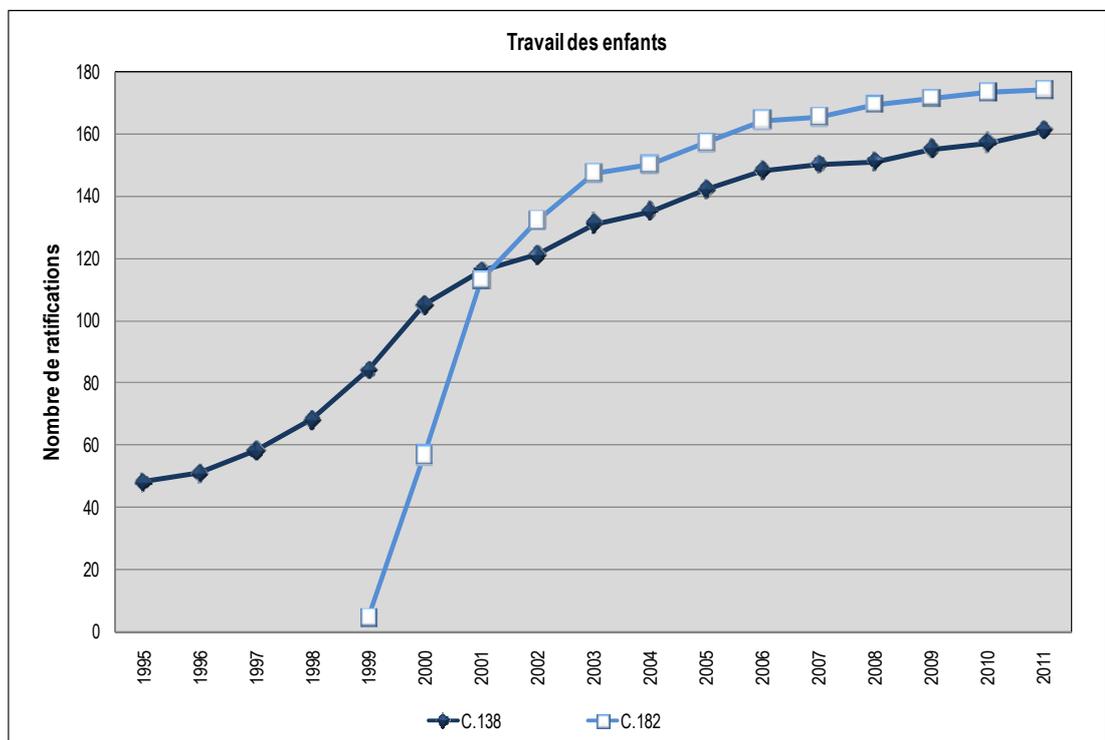
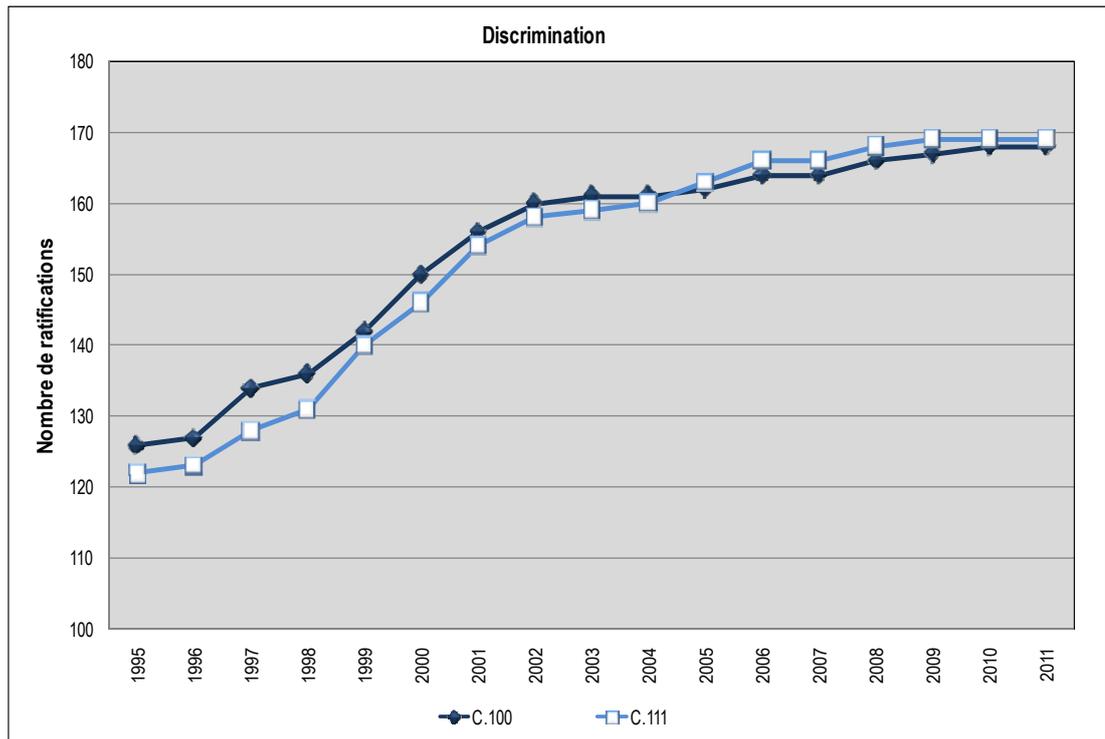
32. Si l'on veut atteindre, en 2015, l'objectif de la ratification universelle fixé par le Directeur général, il manque encore 138 ratifications de 48 Etats Membres (voir figure 2.2). Les conventions n°s 29 et 182, qui comptent respectivement 175 et 174 ratifications, sont les conventions fondamentales les plus largement ratifiées. La convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, reste la moins ratifiée des conventions fondamentales (150 ratifications).

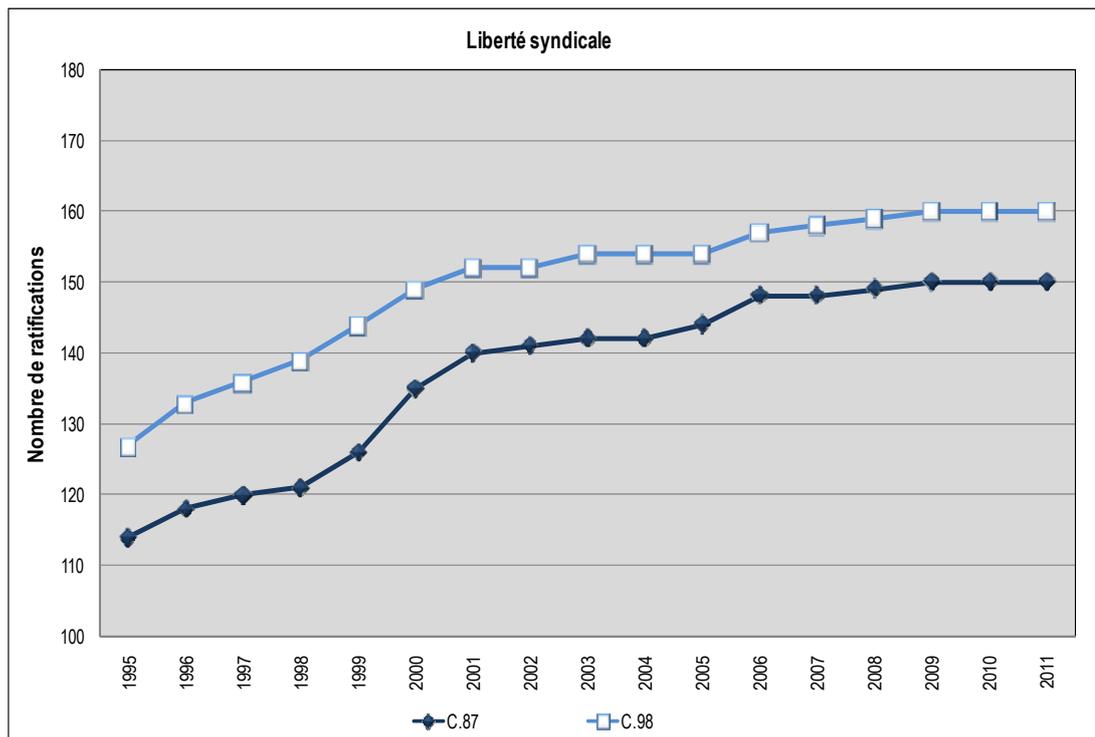
¹ BIT: *Donner un visage humain à la mondialisation*, étude d'ensemble sur les conventions fondamentales concernant les droits au travail à la lumière de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (art. 19, 22 et 35 de la Constitution de l'OIT), rapport III (Partie 1B), CIT, 101^e session, Genève, 2012.

Tableau 2.1. Ratifications des conventions fondamentales depuis 1995

Convention n°	Nouvelles ratifications depuis le début de la campagne de ratification en 1995	Nombre total de ratifications au 31 décembre 2011
C.29	35	175
C.87	36	150
C.98	33	160
C.100	42	168
C.105	55	169
C.111	47	169
C.138	113	161
C.182	174	174
Total	535	1 326

Figure 2.1. Progression de la ratification des conventions fondamentales depuis 1995





33. Les conventions les plus ratifiées au cours des cinq dernières années sont celles qui ont trait au travail des enfants, c'est-à-dire les conventions n^{os} 138 et 182. Le rythme de ratification des six autres conventions fondamentales a considérablement ralenti depuis 2007. La ratification universelle de ces conventions fondamentales reste un enjeu important, sachant notamment que 11 des 20 ratifications enregistrées au cours des cinq dernières années émanent de nouveaux Membres de l'Organisation. En outre, les conventions fondamentales ne sont pas appliquées dans de nombreux territoires non métropolitains (voir tableau 2.2).

Figure 2.2. Nombre total de ratifications et nombre de ratifications manquantes, par convention fondamentale

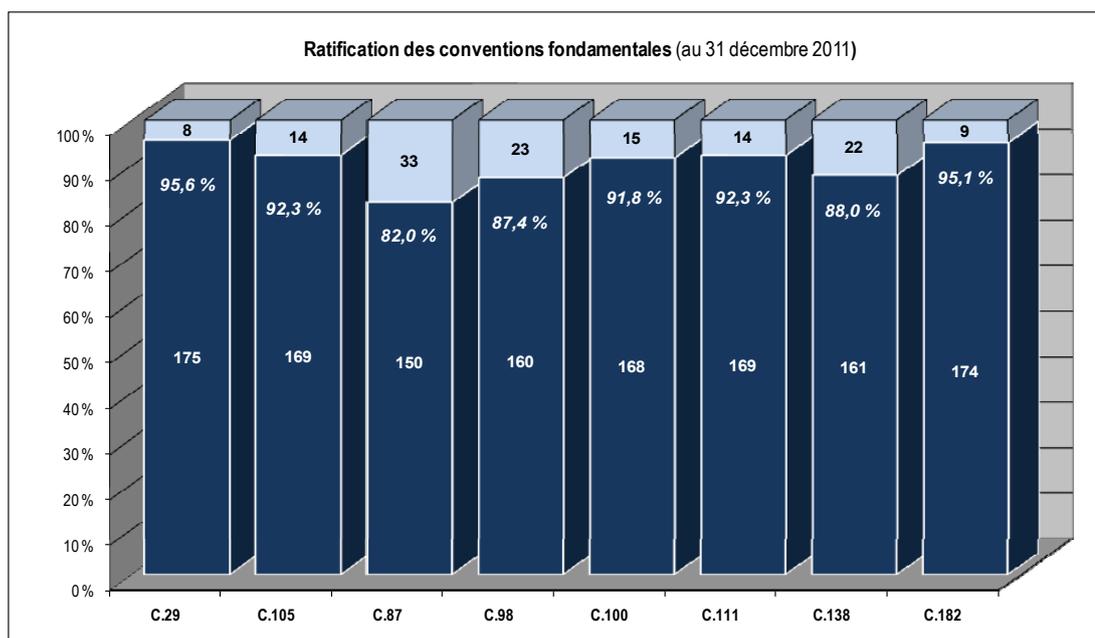


Tableau 2.2. Statut des conventions fondamentales dans les territoires non métropolitains

Etat Membre	Territoire non métropolitain	Conventions ratifiées mais pas encore rendues applicables
Australie	Iles Norfolk	111, 182
Chine	Hong-kong (Région administrative spéciale)	100, 111
Danemark	Iles Féroé	100, 111, 138, 182
	Groenland	98, 100, 111, 138, 182
France	Polynésie française, Nouvelle-Calédonie	138, 182
	Terres australes et antarctiques françaises	29, 100, 105, 138, 182
Pays-Bas	Aruba	98, 100, 111
	Curaçao, Saint-Martin (partie néerlandaise)	98, 100, 111, 138, 182
Nouvelle-Zélande	Tokelau	98, 182
Royaume-Uni	Anguilla, Bermudes, îles Vierges britanniques, île de Man, Jersey, Montserrat	100, 111, 138, 182
	Iles Falkland (Malouines), Guernesey, Sainte-Hélène	100, 111, 138
	Gibraltar	111, 138, 182
Etats-Unis	Samoa américaines, Guam, îles Mariannes du Nord, Porto Rico, îles Vierges américaines	105, 182

34. Bien que le taux de ratification des conventions fondamentales dépasse 90 pour cent, le taux de couverture de ces conventions à l'échelle mondiale est bien inférieur, compte tenu de la très nombreuse population de certains des pays qui ne les ont pas ratifiées. Ainsi, il est frappant de constater que plus de la moitié de la population mondiale vit dans des pays qui n'ont ratifié ni la convention sur la liberté syndicale ni la convention sur la négociation collective. En revanche, la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951, est applicable à près de 95 pour cent de la population mondiale (voir tableau 2.3).

Tableau 2.3. Taux mondial de couverture des conventions fondamentales ^a

	C.29	C.105	C.87	C.98	C.100	C.111	C.138	C.182
Pourcentage de la population mondiale couverte par ratification	74,6	75,2	45,9	49,6	94,4	91,3	70,3	81
Pays non couverts par la ratification de la convention ^b	Amériques: Etats-Unis Asie: Afghanistan, Brunéi Darussalam, Chine, République de Corée, Iles Marshall, République des Maldives, Tuvalu	Asie: Brunéi Darussalam, Chine, République de Corée, Japon, Iles Salomon, République démocratique populaire lao, <i>Malaisie</i> , République des Maldives, Myanmar, <i>Singapour</i> , Timor-Leste, Tuvalu, Viet Nam	Afrique: Guinée-Bissau, Kenya, Maroc, Somalie, Soudan Amériques: Brésil, Etats-Unis Etats arabes: Arabie saoudite, Bahreïn, Emirats arabes unis, Iraq, Jordanie, Liban, Oman, Qatar Asie: Afghanistan, Brunéi Darussalam, Chine, République de Corée, Iles Marshall, Iles Salomon, Inde, République islamique d'Iran, République démocratique populaire lao, Malaisie, Népal, Nouvelle-Zélande, Singapour, Thaïlande, Tuvalu, Viet Nam Europe: Ouzbékistan	Afrique: Somalie Amériques: Canada, Etats-Unis, Mexique Etats arabes: Arabie saoudite, Bahreïn, Emirats arabes unis, Oman, Qatar Asie: Afghanistan, Brunéi Darussalam, Chine, République de Corée, Iles Marshall, Inde, République islamique d'Iran, République démocratique populaire lao, République des Maldives, Myanmar, Thaïlande, Tuvalu, Viet Nam	Afrique: Libéria, Somalie Amériques: Etats-Unis, Suriname Etats arabes: Bahreïn, Koweït, Oman, Qatar Asie: Brunéi Darussalam, Iles Marshall, Iles Salomon, République des Maldives, Myanmar, Timor-Leste, Tuvalu	Amériques: Etats-Unis, Suriname Etats arabes: Oman Asie: Brunéi Darussalam, Iles Marshall, Iles Salomon, Japon, Malaisie, République des Maldives, Myanmar, Singapour, Thaïlande, Timor-Leste, Tuvalu	Afrique: Libéria, Somalie Amériques: Canada, Etats-Unis, Mexique, Sainte-Lucie, Suriname Etats arabes: Bahreïn, Arabie saoudite Asie: Australie, Bangladesh, Iles Marshall, Iles Salomon, Inde, République islamique d'Iran, République des Maldives, Myanmar, Nouvelle-Zélande, Timor-Leste, Tuvalu, Vanuatu Europe: Turkménistan	Afrique: Erythrée, Somalie Amériques: Cuba Asie: Iles Marshall, Iles Salomon, Inde, République des Maldives, Myanmar, Tuvalu

^a Les chiffres de la population mondiale sont tirés de la publication des Nations Unies: *World Population Prospects: The 2010 Revision*. Lorsqu'ils n'étaient pas fournis, d'autres sources ont été utilisées. C'est le cas pour: Antigua-et-Barbuda (estimations de mai 2010, http://en.wikipedia.org/wiki/Antigua_and_Barbuda); Dominique (estimations de mai 2008, <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2295.htm>); Iles Marshall (estimations de 2000, <http://www.nationsencyclopedia.com/economies/Asia-and-the-Pacific/Marshall-Islands.html>); Saint-Kitts-et-Nevis (<http://www.infoplease.com/ipa/A0107930.html>); Tuvalu (estimations de 2010, <http://www.nationsencyclopedia.com/economies/Asia-and-the-Pacific/Tuvalu.html>). Les chiffres portent sur la population totale, non la population active, et ne représentent donc qu'une approximation du nombre de personnes auxquelles la convention est potentiellement inapplicable. Ils ne tiennent pas compte de la population des territoires non métropolitains ni du fait que la convention ne s'applique pas à certaines catégories de travailleurs ou contient des clauses de souplesse à cet effet.

^b Les pays dont le nom figure en italique sont ceux qui ont dénoncé la convention après l'avoir ratifiée.

35. La situation des 48 Etats Membres qui n'ont pas ratifié toutes les conventions fondamentales et les raisons pour lesquelles ils ne l'ont pas fait sont très variables et sont exposées au Conseil d'administration dans le cadre du suivi de la Déclaration de 1998². En ce qui concerne les 138 cas de non-ratification³, la plupart des pays concernés (83 pour cent) indiquent qu'ils ont l'intention de ratifier les conventions en question (62 pour cent) ou que la ratification est à l'étude (21 pour cent). Beaucoup des pays concernés précisent qu'ils travaillent activement à la ratification (bien que, dans certains cas, cette précision soit donnée depuis un certain nombre d'années). Dans seulement 14 pour cent des cas de non-ratification de conventions fondamentales, les Etats sont en état d'une incapacité ou d'un refus. Les 3 pour cent restants sont le fait d'un Etat Membre qui n'a pas fait part au Bureau de sa position concernant la ratification de certaines conventions fondamentales⁴.

36. Indépendamment de leur intention, nombre des Etats Membres concernés font savoir que la ratification a pris du retard ou qu'elle n'a pas eu lieu en raison de la non-conformité de leur législation avec certaines dispositions de la ou des conventions en question, mais beaucoup précisent qu'ils révisent actuellement la législation nationale pour remédier à cette situation. Néanmoins, quelques-uns indiquent que certaines dispositions des conventions constituent un obstacle majeur à la ratification. Tel est le cas du principe du pluralisme syndical énoncé dans la convention n° 87 et de la condition imposant dans la convention n° 29 un caractère purement militaire⁵ au service militaire obligatoire, deux exemples révélateurs qui sont invoqués de longue date. Pour d'autres pays, c'est la position des organes de contrôle de l'OIT concernant le droit de grève et le travail pénitentiaire qui fait obstacle à la ratification⁶.

37. Parmi les Etats qui n'ont pas ratifié les conventions fondamentales, beaucoup indiquent que leur constitution et leur législation nationale reconnaissent le droit de liberté syndicale et de négociation collective, le principe de l'élimination de toutes les formes de travail forcé ou obligatoire et le principe de l'élimination de la discrimination dans l'emploi et la profession⁷. La constitution de certains pays ne mentionne pas l'abolition effective du travail des enfants, mais la quasi-totalité des pays reconnaissent ce principe dans «leurs politiques, leurs dispositions législatives et/ou réglementaires, en mettant en place un système de scolarité gratuite et obligatoire et en fixant un âge minimum d'admission à l'emploi et au travail»⁸.

38. Toutefois, les Etats qui n'ont pas ratifié les conventions sont également en état de difficultés concernant le respect, la promotion et la mise en œuvre des principes et droits fondamentaux au travail. Ces difficultés sont généralement imputables à la méconnaissance de ces principes et droits par la population, à un manque d'informations

² BIT: Examen des rapports annuels en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, Conseil d'administration, 310^e session, Genève, mars 2011, document GB.310/3. Voir également BIT: *Donner un visage humain à la mondialisation*, *op. cit.*, partie VI.

³ Ce chiffre représente le nombre de cas de non-ratification de conventions fondamentales à ce jour (136 cas), auquel s'ajoute le nombre de cas de conventions initialement ratifiées mais qui, depuis, ont été dénoncées (deux cas).

⁴ Chine (conventions n^{os} 29, 87, 98 et 105).

⁵ République de Corée.

⁶ Nouvelle-Zélande (grèves de solidarité) et Malaisie (travail pénitentiaire).

⁷ BIT: *Donner un visage humain à la mondialisation*, *op. cit.*, partie I, chap. 2.

⁸ BIT: Examen des rapports annuels en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, *op. cit.*, paragr. 47; voir également paragr. 24, 37 et 67.

et de données, aux traditions sociales et culturelles, à la situation sociale et économique, aux dispositions juridiques, aux pratiques qui prévalent en matière d'emploi, au manque de moyens des institutions gouvernementales responsables, au manque de moyens des organisations d'employeurs et de travailleurs ainsi qu'à l'absence de dialogue social. Pour y remédier, le Bureau a certes apporté une assistance technique dans le cadre du suivi de la Déclaration de 1998, mais son action à ce titre a fait l'objet de restrictions budgétaires (voir chap. 3).

B. Les principes et droits fondamentaux au travail dans le monde: Principales tendances par catégorie

1. Liberté syndicale et reconnaissance effective du droit de négociation collective

39. Le droit de tout travailleur et de tout employeur de créer les organisations de leurs choix et d'y adhérer afin de pouvoir librement défendre leurs intérêts et négocier collectivement est un des fondements les plus importants du travail décent et un pilier indispensable de la démocratie. En dépit de ce statut spécial, que confirme la Déclaration sur la justice sociale, ces principes et droits ne sont pas universellement appliqués. Des évolutions contrastées ont été enregistrées depuis le dernier Rapport global sur la liberté d'association publié en 2008, en ce qui concerne tant la reconnaissance et la protection de ces droits que la mesure dans laquelle ils sont exercés.

Liberté syndicale et libertés publiques

40. La liberté syndicale ne peut être pleinement exercée dans un contexte où les libertés publiques ne sont pas respectées. Ainsi, il arrive souvent que, dans des situations de déni généralisé des libertés publiques et démocratiques de base, et surtout si le régime politique en place fait preuve d'intolérance envers les organisations indépendantes ou leurs activités, les travailleurs et les employeurs se voient nier leurs droits fondamentaux. L'histoire de l'OIT montre que la lutte pour ces libertés est intimement liée aux processus de démocratisation et que sa progression va de pair avec les réformes politiques. L'Amérique latine, l'Europe centrale et orientale et l'Afrique en ont donné l'illustration dans un passé encore récent. Aujourd'hui, cependant, c'est vers le monde arabe que l'attention se porte dorénavant, là où les changements historiques qui ont commencé en Tunisie ont ouvert des perspectives nouvelles. L'Égypte a tiré un trait sur des décennies de monopole syndical imposé par la législation et, pour la première fois, des organisations indépendantes sont enregistrées tandis qu'une nouvelle loi sur les syndicats, approuvée par le Cabinet, doit être promulguée. La Libye doit élaborer un nouveau système de relations du travail, compatible avec les conventions qu'elle a ratifiées, et l'Iraq, déchiré par la guerre, a entrepris de démanteler son système de syndicat unique et obligatoire.

41. Bien qu'ils soient moins nombreux aujourd'hui, les monopoles syndicaux imposés continuent d'exister sur tous les continents, privant un très grand nombre de travailleurs du droit de constituer des organisations de leur choix. En outre, dans un nombre encore plus restreint de pays, toutes les formes d'organisations authentiques de travailleurs sont interdites. Le décret qui a conduit à l'établissement de la Fédération générale des syndicats d'Oman, en février 2010, a mis un terme à une situation de ce genre et, au Myanmar, l'adoption, à la fin de 2011, d'une nouvelle loi sur les organisations de travailleurs, dans un contexte de changement politique majeur, offre aussi de nouvelles perspectives de progrès dans ce domaine.

42. Dans les pays où le droit d'organisation n'est pas restreint par la législation, les actes de violence et d'intimidation peuvent néanmoins produire les mêmes résultats. En 2010, la Confédération syndicale internationale (CSI) a enregistré 90 homicides de syndicalistes dans le monde⁹, chiffre constant depuis cinq ans, mais inférieur à celui d'époques précédentes. Certains des pays les plus touchés ont réagi avec détermination face à ces crimes. En Colombie, le gouvernement a augmenté les ressources destinées à protéger les syndicalistes d'éventuels menaces et actes de violence ainsi qu'à entreprendre des enquêtes et des procédures judiciaires à l'encontre des responsables, reconnaissant qu'il est essentiel d'en finir avec l'impunité des auteurs de tels actes de violence¹⁰. Le gouvernement des Philippines a mis en place un organe national tripartite de contrôle chargé d'enquêter sur les allégations d'actes de violence perpétrés à l'encontre de syndicalistes en vue de faire en sorte que les coupables soient sanctionnés. Il a également pris des mesures pour accroître le degré de sensibilisation de la population de façon à instaurer un climat exempt de violence. Il a notamment signé avec les forces armées un manifeste, qui prévoit des efforts communs et collectifs pour promouvoir et protéger les droits des travailleurs.

Exclusion de certaines catégories de travailleurs:

Persistance des difficultés, mais des mesures encourageantes

43. La liberté syndicale est un droit universel pour l'ensemble des travailleurs et des employeurs mais, dans de nombreux pays, certaines catégories d'entre eux, notamment les agents de la fonction publique, les travailleurs agricoles, les travailleurs des zones franches d'exportation, les travailleurs migrants, en particulier ceux qui sont en situation irrégulière, les travailleurs domestiques et les indépendants, restent privées, en totalité ou en partie, de la liberté syndicale et du droit de négociation collective. Des mesures encourageantes ont été prises dans certains pays à l'intention des travailleurs domestiques à la suite de l'adoption, en 2011, des normes de l'OIT concernant ces travailleurs.

Discrimination antisyndicale et protection adéquate de la part de l'Etat: Beaucoup de préoccupations, quelques avancées

44. La discrimination antisyndicale, supposée ou réelle, peut réduire à néant l'exercice de la liberté syndicale lorsqu'elle n'est pas l'objet de mesures de prévention et de sanctions efficaces. La fréquence des actes de discrimination antisyndicale et l'insuffisance de la protection contre de tels actes sont sources de préoccupations constantes; elles sont à l'origine de 24 pour cent des allégations soumises au Comité de la liberté syndicale entre 2007 et 2011. Que la législation soit inadaptée ou les services de l'inspection du travail et les tribunaux du travail n'aient pas les moyens ni la formation nécessaires pour traiter les affaires de ce type avec rapidité et efficacité, beaucoup trop de travailleurs s'exposent à de sérieux risques en constituant un syndicat ou en prenant part à des activités syndicales. Toutefois, d'importantes initiatives sont actuellement prises, en particulier dans des pays qui réforment leurs mécanismes de règlement des litiges du travail et mettent en place des procédures spéciales d'examen des allégations de violation de la liberté syndicale afin d'assurer une protection plus rapide et plus efficace contre la discrimination.

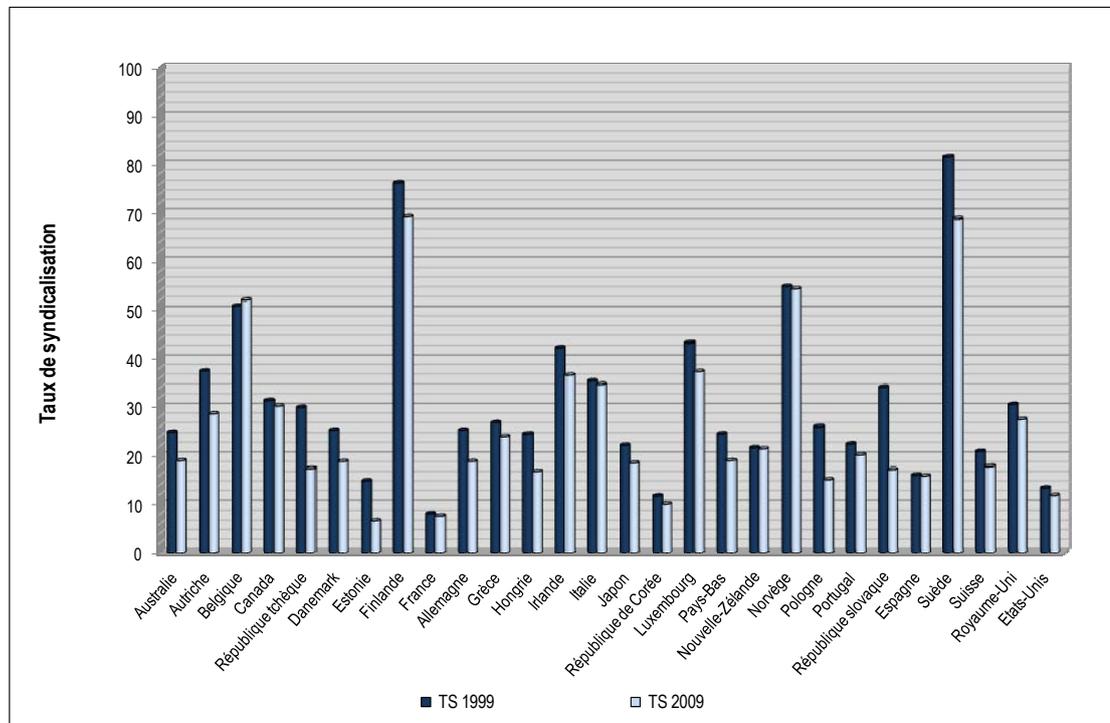
⁹ CSI: *Rapport annuel des violations des droits syndicaux 2011* (Bruxelles, 2011).

¹⁰ BIT: *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport III (Partie 1A), CIT, 101^e session, Genève, 2012, observation, Colombie, convention n° 87. Les commentaires de la CEACR sont également disponibles sur le site Web consacré à NORMLEX (<http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr>).

Liberté syndicale et négociation collective dans la pratique

45. L'évolution de l'exercice dans la pratique du droit de liberté syndicale est riche d'enseignements. Les taux de syndicalisation et de couverture conventionnelle sont à cet égard des données essentielles. Les informations dont on dispose sur les pays de l'OCDE montrent que la proportion de travailleurs syndiqués parmi les salariés a diminué dans un grand nombre de pays au cours des dix dernières années. Dans les pays à haut revenu, le taux de couverture conventionnelle est généralement supérieur au taux de syndicalisation, notamment lorsqu'une négociation multipatronale a lieu au niveau national ou sectoriel et lorsque l'usage ne limite pas l'application de la convention collective aux signataires. Le taux de couverture conventionnelle a diminué dans certains pays, en raison essentiellement de la déréglementation, de la décentralisation des négociations et/ou de la désaffection des pouvoirs publics pour la négociation collective mais, dans d'autres, il est resté relativement stable, certains pays connaissant même un regain en la matière ¹¹.

Figure 2.3. Taux de syndicalisation (TS) dans les pays de l'OCDE, 1999 et 2009

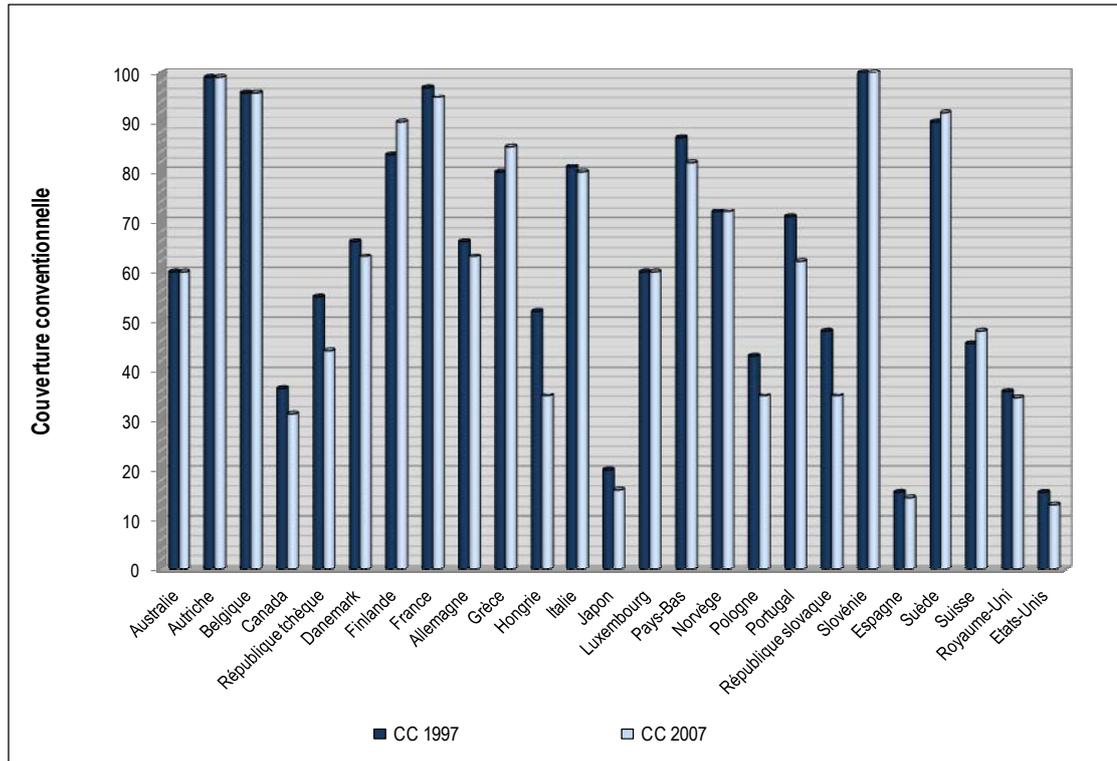


Source: Base de données sur les caractéristiques institutionnelles des syndicats, l'établissement des salaires, l'intervention de l'Etat et les pactes sociaux dans 34 pays entre 1960 et 2007, version 3 (2011).

¹¹ Par exemple, en Argentine et en Uruguay.

46. Il existe peu de données sur l'évolution des effectifs syndicaux dans les pays en développement. Dans les pays qui disposent de statistiques, on note une nette différence selon que ces effectifs et la couverture conventionnelle sont calculés en pourcentage de la totalité des salariés, ou de la totalité des actifs, y compris les travailleurs indépendants de l'économie informelle¹². L'ampleur de l'économie informelle de nombreux pays réduit considérablement la couverture conventionnelle potentielle.

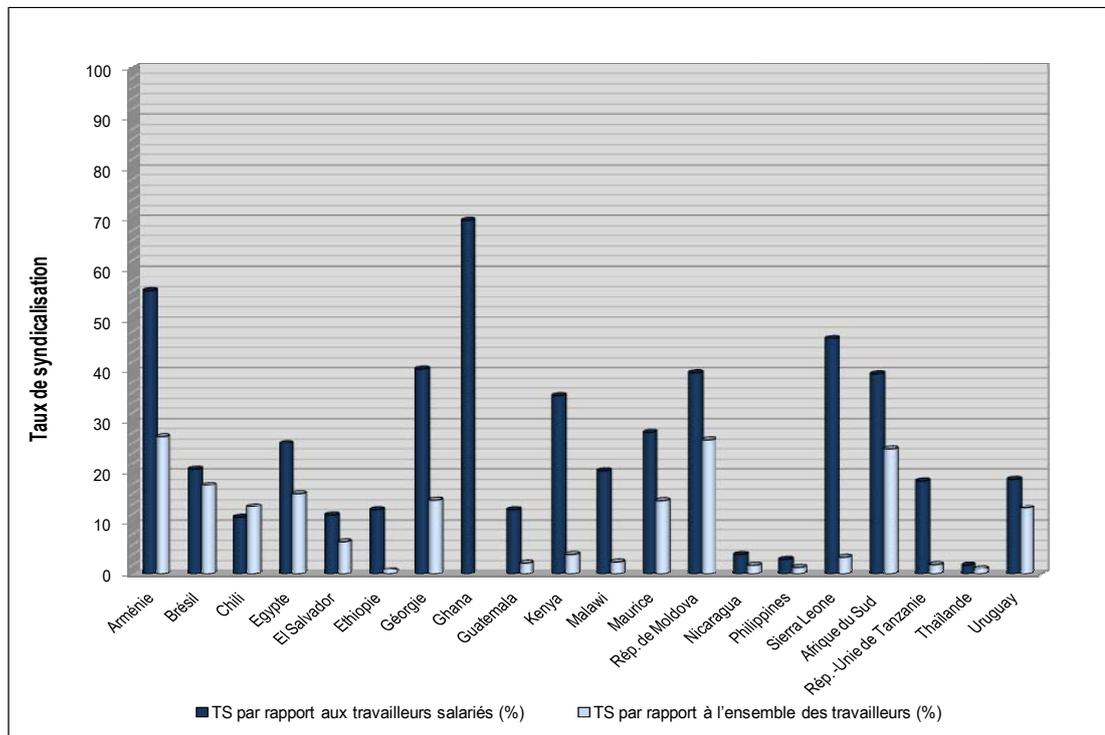
Figure 2.4. Couverture conventionnelle (CC) dans les pays de l'OCDE, 1997 et 2007



Source: Base de données sur les caractéristiques institutionnelles des syndicats, l'établissement des salaires, l'intervention de l'Etat et les pactes sociaux dans 34 pays entre 1960 et 2007, version 3 (2011).

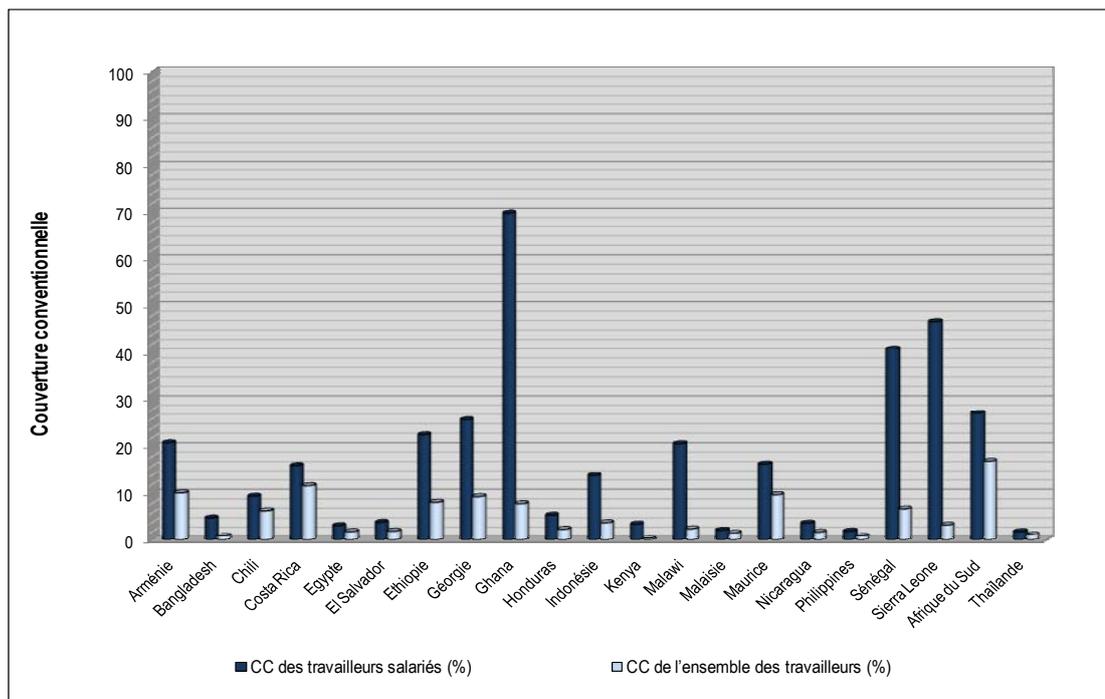
¹² S. Hayter et V. Stoevska: *Social Dialogue Indicators: Trade union density and collective bargaining coverage*, DIALOGUE, note d'information technique (Genève, BIT, 2010).

Figure 2.5. Taux de syndicalisation (TS) dans les pays en développement et les pays en transition, environ 2007



Note: Kenya – les chiffres ne concernent que le secteur privé.
 Source: Données extraites de S. Hayter et V. Stoevska (2010).

Figure 2.6. Couverture conventionnelle (CC) dans les pays en développement et les pays en transition, environ 2007



Note: Kenya – les chiffres ne concernent que le secteur privé.
 Source: Données extraites de S. Hayter et V. Stoevska (2010).

Liberté syndicale et négociation collective en temps de crise

47. La crise actuelle a mis en lumière un certain nombre de questions primordiales auxquelles on accordait déjà une attention croissante du fait de la plus forte pression concurrentielle due à la mondialisation. Ces questions portent sur des aspects tels que les effets économiques, positifs ou négatifs, de la négociation collective et leur impact sur la performance des entreprises et la distribution des revenus, ainsi que le degré de centralisation de la négociation et les avantages de l'extension des conventions. Tous ces aspects doivent être considérés au regard de l'obligation qu'ont les Etats Membres de promouvoir l'exercice effectif de la négociation collective et de la nature intrinsèquement volontaire de celle-ci.

48. Dans de nombreux pays, la négociation collective s'est révélée être un élément important des solutions négociées à la crise¹³. C'est ainsi que les employeurs et les syndicats, parfois avec l'appui de l'Etat, ont réussi à négocier des accords qui ont permis de diminuer les dépenses à court terme, de sauver des emplois en recourant à des dispositifs de réduction de la durée du temps de travail ou de congé provisoire, ainsi que de protéger la rémunération. Dans les pays où la négociation collective est développée et bien coordonnée, les solutions de ce type ont eu un effet anticyclique et ont favorisé un redressement équilibré¹⁴. Les institutions de la négociation collective ont permis à certains d'entre eux de s'adapter de manière plus rapide et plus souple à la récession économique, tout en atténuant certains de ses effets néfastes sur l'emploi. Les politiques publiques ont été importantes pour accompagner les solutions négociées et prévenir une déflation salariale compétitive grâce, par exemple, à l'extension de conventions collectives.

49. En revanche, les systèmes de négociation collective et les accords établis ont été réexaminés dans un certain nombre de pays d'Europe ainsi qu'aux Etats-Unis¹⁵, surtout dans le secteur public. Les organes de contrôle de l'OIT n'ont pas encore eu l'occasion d'examiner tous ces cas mais, dans plusieurs d'entre eux, la réforme a beaucoup restreint le champ de la négociation. Lorsque des organisations internationales, telles que le Fonds monétaire international (FMI), ont été associées à ces processus sur le plan financier, une coopération avec l'OIT est bien entendu importante pour que soit préservée l'intégrité des droits et des principes fondamentaux au travail (voir chap. 4).

2. Elimination de toutes les formes de travail forcé ou obligatoire

Ampleur du travail forcé

50. En 2005, l'OIT estimait qu'au moins 12,3 millions de femmes, d'hommes et d'enfants étaient victimes du travail forcé, dont environ 9,8 millions dans le secteur privé. Les profits annuels illicites provenant de la traite à des fins d'exploitation sexuelle et économique sont estimés à environ 32 milliards de dollars, et les victimes du travail forcé perdraient au moins 21 milliards de dollars chaque année eu égard aux salaires non versés et aux frais de recrutement¹⁶. Le Bureau rendra publiques en juin 2012 de

¹³ V. Glassner et M. Keune: *Negotiating the crisis? Collective bargaining in Europe during the economic downturn*, DIALOGUE, document de travail n° 10 (Genève, BIT, 2010).

¹⁴ C. Hermann: *Collective bargaining and balanced recovery: The case of Austria*, DIALOGUE, document de travail n° 23 (Genève, BIT, 2011).

¹⁵ Par exemple, l'Espagne, la Grèce, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie et l'Etat du Wisconsin aux Etats-Unis.

¹⁶ BIT: *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, rapport I(B), CIT, 98^e session, Genève, 2009.

nouvelles estimations mondiales dont il ressort que le nombre de pays où le travail forcé est imposé par l'Etat a diminué mais que le recours au travail forcé dans le secteur privé serait en augmentation. De plus, le nombre de cas signalés en rapport avec les déplacements de population internes ou transfrontières augmente lui aussi.

51. Faute de statistiques nationales fiables, il est difficile de concevoir des politiques ciblées et efficaces. De gros progrès ont été faits dans la collecte et le stockage de données sur les victimes identifiées du travail forcé et de la traite, mais ces données ne révèlent sans doute que la partie visible de l'iceberg. Des études pilotes effectuées dans différents pays depuis 2005 confirment qu'à peine plus de 1 pour cent des cas sont signalés et que le travail forcé est concentré dans des poches géographiques et sectorielles. Cela laisse à penser que des politiques ciblées et des ressources suffisantes devraient permettre d'éliminer le travail forcé dans le proche avenir.

52. Il n'existe pas encore de données qui permettent d'évaluer avec précision l'impact de la crise économique mondiale sur l'ampleur et la nature du travail forcé. Toutefois, on ne peut pas exclure que la crise oblige les gouvernements à rogner sur des services de prévention, d'assistance et de réinsertion qui avaient été obtenus de haute lutte.

Législation nouvelle mais application insuffisante

53. La CEACR indique dans l'étude d'ensemble publiée cette année que, depuis 2007, certaines dispositions législatives qui autorisaient le recours au travail forcé ou obligatoire, soit dans la production ou les services, soit en tant que mesure de coercition ou d'éducation politiques, soit encore pour sanctionner des opinions politiques, tel ou tel manquement à la discipline du travail ou la participation à des grèves, ont été abrogées ou modifiées¹⁷. Toutefois, il existe encore aujourd'hui des Etats qui recourent directement au travail forcé ou obligatoire soit dans la production ou les services, soit à titre de sanction. L'enlèvement d'hommes, de femmes et d'enfants dans le contexte de conflits armés perdure également, bien que des progrès aient récemment été enregistrés dans certains pays comme le Soudan du Sud. Au Myanmar, l'imposition de travaux forcés par les autorités nationales et les forces armées reste une cause de préoccupation, en dépit des efforts poursuivis sans relâche par l'OIT pour éliminer cette pratique.

54. Le nombre de pays qui introduisent dans leur législation, en modifiant leur Code pénal ou en adoptant de nouvelles lois, des infractions relatives au travail forcé et à la traite, continue d'augmenter. Selon un rapport publié par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) en 2009¹⁸, 125 pays examinés sur 150 ont adopté une législation antitraite à la suite notamment à la suite de l'entrée en vigueur, en 2003, du Protocole de Palerme¹⁹. Toutefois, dans certains cas, cette législation ne porte que sur certaines formes de traite, telles que la traite des enfants à des fins d'exploitation sexuelle.

55. Depuis le rapport global de 2009, des progrès substantiels ont été accomplis au Moyen-Orient et dans les pays du Conseil de coopération du Golfe, où la quasi-totalité des pays ont désormais érigé la traite des êtres humains en infraction. Dans l'Union européenne, une nouvelle directive qui incrimine la mendicité forcée, entre autres formes d'exploitation, est entrée en vigueur en avril 2011. Un aspect très important de cette

¹⁷ Voir BIT: *Donner un visage humain à la mondialisation*, op. cit., Partie III.

¹⁸ ONUDC: *Global Report on Trafficking in Persons: Human trafficking: A crime that shames us all* (Vienne, 2009).

¹⁹ Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, résolution 55/25 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 15 nov. 2000.

directive est qu'elle renforce la protection des victimes et comporte des mesures de protection particulières pour les enfants victimes de la traite²⁰. En Asie, des textes de lois ont également été adoptés ou modifiés, comme la loi de 2007 contre la traite des personnes (telle que modifiée en 2010) en Malaisie et l'amendement à l'article 244 du Code pénal en Chine, qui aggrave les sanctions imposées en cas de recours au travail forcé et incrimine le recrutement ou le transport d'une personne aux fins du travail forcé.

56. Toutefois, malgré les nouvelles lois et la préoccupation internationale croissante, il semble que peu de progrès aient été faits dans l'exercice de poursuites pénales pour infraction à la législation sur le travail forcé. Selon le rapport global de 2009, plusieurs facteurs expliquent le faible taux de poursuites²¹. Souvent, par exemple, les nouvelles lois ne précisent pas la nature des différentes infractions relatives au travail forcé. Aujourd'hui encore, c'est principalement la législation antitraite qui est invoquée pour poursuivre les auteurs d'infractions à caractère sexuel, et les affaires concernant le travail se soldent par des sanctions légères, sinon aucune. C'est la raison pour laquelle, dans la *Coroners and Justice Act* de 2009, le Royaume-Uni a défini le délit de travail forcé et de servitude, ce qui aurait permis de porter des affaires de travail forcé devant la justice.

57. Un autre problème déterminant, qui est mis en évidence dans une étude approfondie sur la traite réalisée à la demande de la *National Prosecuting Authority* d'Afrique du Sud²², tient au silence qui entoure le travail forcé. En effet, faute d'être informées de l'existence de mesures de protection, la plupart des victimes ne dénoncent pas ceux qui les exploitent aux autorités. Il faut des indicateurs opérationnels d'infraction en matière de travail forcé pour aider les services de répression, les syndicats et autres acteurs à déceler les cas de travail forcé sur les lieux de travail. Des indicateurs de ce type sont aujourd'hui de plus en plus utilisés par les inspecteurs du travail, la police et autres organismes chargés de l'application des lois, mais il faudrait renforcer la formation et la sensibilisation pour que les victimes soient repérées précocement et favoriser une application proactive plutôt que réactive de la loi²³.

58. Des études du BIT et d'autres institutions sur les formes modernes de travail forcé ont mis en évidence toute une série de pratiques d'exploitation, dont certaines ne peuvent être qualifiées d'infractions en raison des conditions extrêmement rigoureuses qui régissent la preuve en droit pénal. Il faut donc combiner les mécanismes de la justice du travail et de la justice pénale pour pouvoir s'attaquer à toutes les formes d'exploitation et à tous les excès et empêcher que les pratiques de travail abusives se transforment en travail forcé. Considérer que la lutte contre la traite des êtres humains relève essentiellement de la justice pénale risque de nuire à la protection des victimes du travail forcé car celles-ci n'ont pas toujours la possibilité de prouver qu'elles proviennent de la traite.

²⁰ Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes, et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil.

²¹ BIT: *Le coût de la coercition*, op. cit., paragr. 164-183.

²² National Prosecuting Authority: *Tsireledzani: Understanding the dimensions of human trafficking in southern Africa*, rapport de recherche (Afrique du Sud, 2010).

²³ BIT: *Operational indicators of trafficking in human beings: Results from a Delphi survey implemented by the ILO and the European Commission* (Genève, 2009). Un outil de formation en ligne sur la lutte contre les infractions à l'aide de ces indicateurs sera mis en service en 2012.

3. Abolition effective du travail des enfants

59. Tout travail accompli par des enfants n'est pas forcément à considérer comme une forme de travail des enfants²⁴. Les enfants de moins de 18 ans peuvent légitimement être employés à certaines tâches, qui peuvent même leur être bénéfiques en ce qu'elles les préparent à leur vie productive d'adultes. La notion de «travail des enfants» s'entend de toute activité interdite aux enfants de certains groupes d'âge. Il s'agit d'activités exercées par des enfants qui n'ont pas l'âge minimum légal requis pour ce type de travaux ou qui, par leur nature ou les conditions dans lesquelles elles s'exercent, sont considérées comme impropres à des enfants et sont, de ce fait, interdites. Certaines pratiques définies comme les pires formes de travail des enfants requièrent des mesures immédiates en vue de leur élimination; ce sont l'esclavage, la traite, la servitude pour dettes et autres formes de travail forcé, le recrutement forcé dans des conflits armés, la prostitution et la pornographie, les activités illicites et tous travaux susceptibles de présenter un danger pour la santé, la sécurité ou le développement moral de l'enfant en raison soit de leur nature, soit des conditions dans lesquelles ils sont exercés (travaux dangereux).

Données sur le travail des enfants

60. Selon le rapport global de 2010 sur le travail des enfants, le nombre d'enfants assujettis au travail avait, dans l'ensemble, continué de régresser au cours des dix années précédentes²⁵. Toutefois, le rythme de cette régression s'est ralenti et, s'il continue ainsi, la date butoir de 2016 fixée par le BIT pour l'élimination des pires formes de travail des enfants ne pourra pas être honorée. Le rapport global mettait en lumière les principales difficultés à résoudre et soulignait que les progrès de la lutte contre le travail des enfants étaient inextricablement liés aux autres objectifs de développement. Les chiffres actuels du travail des enfants sont ceux qui ont été publiés dans le rapport global de 2010, de nouvelles estimations mondiales et régionales étant attendues en 2013. Bien qu'un nombre croissant de pays collectent des données, il existe encore des pays où le problème du travail des enfants est préoccupant et au sujet desquels on ne dispose d'aucunes données fiables.

61. En 2008, à l'échelle mondiale, quelque 306 millions d'enfants de 5 à 17 ans travaillaient ou «occupaient un emploi». Environ 70 pour cent, soit 215 millions, étaient assujettis au travail des enfants, dont 115 millions à des travaux dangereux. De 2000 à 2008, le nombre de travailleurs-enfants a globalement diminué de 30 millions. En outre, le pourcentage des enfants de 5 à 17 ans assujettis à un travail est passé de 16 à 13,6 pour cent. Le nombre de ceux qui étaient assujettis aux pires formes de travail des enfants, mesuré indirectement à partir des données sur les travaux dangereux, soit l'écrasante majorité, est tombé de 171 millions en 2000 à 115 millions en 2008. Cependant, les deux tendances ont fléchi durant la seconde moitié de la période. Le nombre d'enfants de 5 à 14 ans employés à des tâches dangereuses a diminué de moitié, passant de 111,3 à 53 millions, entre 2000 et 2008. En revanche, de 2004 à 2008, la proportion d'enfants

²⁴ Nations Unies: *Etat de la Convention relative aux droits de l'enfant*, rapport du Secrétaire général, A/64/172, 27 juillet 2009, paragr. 13.

²⁵ Voir BIT: *Intensifier la lutte contre le travail des enfants*. Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, rapport I(B), CIT, 99^e session, Genève, 2010, paragr. 16-37. Le rapport contient des estimations pour l'année de référence 2008 et une évaluation de la tendance pour la période allant de 2004 à 2008. Des estimations pour les années de référence 2000 et 2004 ont été publiées dans le rapport global de 2006.

(ou «adolescents») âgés de 15 à 17 ans, en particulier des garçons qui étaient employés à des activités dangereuses a augmenté de 20 pour cent (de 51,9 à 62,4 millions) ²⁶.

62. A l'échelon régional, c'est en Amérique latine et en Asie que la lutte contre le travail des enfants a le plus progressé. Cependant, certains pays ont pris du retard et, en Afrique subsaharienne, le travail des enfants a augmenté. En chiffres absolus, c'est la région Asie et Pacifique qui compte le plus grand nombre de travailleurs-enfants âgés de 5 à 17 ans (113,6 millions), contre 65,1 millions en Afrique subsaharienne et 14,1 millions en Amérique latine et dans les Caraïbes. Toutefois, le travail des enfants est plus répandu en Afrique subsaharienne, où un enfant sur quatre travaille.

63. Quant à la répartition sectorielle du travail des enfants, les données n'indiquent guère de changement au fil des années. Le travail des enfants reste en grande partie un problème rural, étant donné que 60 pour cent des travailleurs-enfants du monde se trouvent dans le secteur agricole (où le taux d'activités dangereuses est le plus élevé), 7 pour cent dans le secteur industriel et 26 pour cent dans les services. Peu de progrès sont enregistrés dans le secteur agricole, en partie parce qu'il est difficile d'entrer en contact avec les enfants qui y travaillent. La grande majorité des travailleurs-enfants (68 pour cent) sont des travailleurs familiaux non rémunérés.

Politiques de lutte contre le travail des enfants

64. L'élaboration et la mise en œuvre de mesures et de stratégies efficaces pour lutter contre le travail des enfants, libérer les enfants et les scolariser ont suscité beaucoup d'attention. Les Etats Membres et les partenaires sociaux ont obtenu à cet égard des résultats importants, et la volonté politique est au rendez-vous. Compte tenu des liens étroits qui existent entre pauvreté et travail des enfants, ces mesures s'inscrivent généralement dans le cadre des stratégies, plans, programmes de réduction de la pauvreté du pays concerné. De fait, les politiques les plus efficaces dans ce domaine sont celles qui sont intégrées dans les actions de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Si des mesures prises isolément peuvent certes avoir un impact important sur les mentalités en démontrant que le travail des enfants peut effectivement être éliminé, elles sont généralement plus éphémères que les initiatives coordonnées ou faisant partie d'un tout cohérent.

65. En ce qui concerne les pires formes de travail des enfants, un grand nombre de pays ont adopté une législation qui interdit de faire exécuter des travaux dangereux à des enfants, et des progrès notables ont été accomplis dans la mise en œuvre de mesures efficaces et assorties de délais. Néanmoins, la couverture législative reste incomplète, surtout dans le secteur informel, dans le secteur du travail domestique et dans l'agriculture. Les services d'appui, les mesures de protection et les moyens de faire appliquer la législation concernant les adolescents (âgés de 15 à 17 ans) qui exercent des activités dangereuses sont également limités. A cet égard, il est essentiel que chaque pays dresse la liste des types de travaux dangereux qu'il est interdit de confier à des enfants et la fasse respecter dans le cadre des programmes et systèmes nationaux de sécurité et santé au travail.

66. Quelque 5,7 millions d'enfants, soit environ la moitié des victimes, sont assujettis au travail forcé ou à la servitude pour dettes. Malgré les interdictions prévues dans la législation nationale, des enfants sont encore soumis à la servitude pour dettes dans la pratique. Les enfants qui sont dans le système scolaire sont eux aussi touchés par le travail forcé, qu'ils soient travailleurs domestiques ou astreints à un travail obligatoire

²⁶ BIT: *Enfants dans les travaux dangereux: Ce que nous savons, ce que nous devons faire*, IPEC (Genève, 2011), pp. 7 et 8.

(comme la mendicité forcée dans certains pays). Aujourd'hui encore, des enfants sont recrutés de force dans des forces armées nationales ou des groupes armés illégaux, en dépit du fait que la grande majorité des pays ont fixé à 18 ans l'âge minimum de recrutement pour le service militaire obligatoire. La réinsertion effective d'anciens enfants soldats dans la société reste très difficile malgré les progrès accomplis dans la plupart des pays concernés. Un nombre croissant de pays ont également adopté des dispositions législatives interdisant la prostitution et la pornographie enfantines et ont pris des mesures pour lutter contre le tourisme sexuel axé sur les enfants. L'exploitation sexuelle de personnes de moins de 18 ans à des fins commerciales reste néanmoins un sujet de grave préoccupation dans plusieurs pays, et l'application de la législation qui interdit le tourisme sexuel visant des enfants ne va pas sans difficultés, en partie du fait de la nature transnationale de ce délit. Plusieurs pays ont aussi adopté des mesures législatives et autres pour faire en sorte que les enfants ne soient pas associés à des activités illicites, et en particulier au trafic de stupéfiants. La plupart des pays concernés ont pris des mesures spéciales pour remédier à la situation des enfants de la rue, qui risquent plus particulièrement d'être associés à des activités illicites. Toutefois, ces mesures restent parfois insuffisantes et ne permettent pas la réadaptation ni l'insertion sociales des victimes.

67. Le consensus mondial concernant la nécessité de l'éducation de base gratuite et obligatoire pour tous a engendré, ces dernières années, une intensification des mesures destinées à offrir une éducation gratuite et accessible, y compris par le biais de programmes de transfert en espèces, ce qui s'est traduit par une augmentation des taux de scolarisation aux niveaux tant primaire que secondaire. Pourtant, dans de nombreux pays, l'éducation de base n'est pas gratuite. Bien que la plupart des pays aient adopté des dispositions réglementaires pour aligner l'âge de fin de scolarité obligatoire sur l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail, beaucoup de pays ont toujours énormément de mal à retenir les élèves, surtout lorsque ceux-ci appartiennent à des catégories vulnérables et lorsqu'il s'agit d'enfants soustraits aux pires formes de travail. En dépit des progrès accomplis, il est peu probable que le monde atteigne l'objectif de l'éducation primaire universelle en 2015 et encore plus improbable qu'il assure l'accès de tous les enfants à l'enseignement secondaire ou à la formation professionnelle entre la fin du cycle primaire et l'âge minimum d'admission à l'emploi. Il s'agit là d'un sérieux obstacle à l'élimination du travail des enfants ainsi qu'à l'accès des jeunes à un travail décent.

68. Un grand nombre de pays ont pris des mesures, fourni une assistance et conclu des accords aux niveaux international, régional et bilatéral pour lutter contre les pires formes de travail des enfants. A noter à ce propos qu'à l'échelle mondiale les Etats s'orientent actuellement vers une mutualisation de leurs efforts pour lutter contre la vente et la traite d'enfants et l'exploitation sexuelle de ceux-ci à des fins commerciales.

69. La crise mondiale pourrait ralentir, voire inverser, la progression de la lutte contre le travail des enfants dans les pays le plus durement touchés²⁷. Une étude approfondie de cette crise est nécessaire pour en évaluer plus précisément l'impact car les données empiriques sont lentes à venir.

²⁷ Il convient de rappeler que la récente crise financière mondiale a éclaté *après* la réalisation des études sur la base desquelles les estimations du rapport global de 2010 ont été établies.

4. Elimination de la discrimination dans l'emploi et la profession

70. Aux termes de la convention n° 111, la discrimination dans l'emploi et la profession s'entend de: «toute distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, qui a pour effet de détruire ou d'altérer l'égalité de chances ou de traitement en matière d'emploi ou de profession». La convention autorise les Etats à interdire d'autres motifs de discrimination après consultation des organisations nationales de travailleurs et d'employeurs. La convention n° 100 définit le principe de «l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale».

71. Du fait, en partie, de la vaste portée de ce principe et de la diversité des formes de discrimination existantes ou nouvelles, le BIT ne dispose en la matière d'aucune estimation au niveau mondial ou régional. Il existe certes des statistiques, jusqu'à un certain point, sur la discrimination fondée sur le sexe et l'égalité entre hommes et femmes, mais l'absence de données agrégées sur la discrimination fondée sur d'autres critères, en particulier l'appartenance et l'origine ethnique, se fait cruellement sentir. En effet, ce n'est pas seulement à cause du manque de données factuelles qu'il est difficile de dégager des tendances générales en matière de discrimination au travail. Le caractère polymorphe du phénomène implique que, en l'absence de stratégies de lutte contre la discrimination dans son ensemble, il est tout à fait possible que certains facteurs contextuels engendrent, dans un même pays, des tendances très divergentes selon les formes de discrimination. L'apparition de nouveaux motifs de discrimination, qui suscite beaucoup de préoccupation, complexifie encore la situation.

72. Le rapport global de 2011²⁸ et l'étude d'ensemble publiée cette année²⁹ font état de progrès substantiels accomplis par de nombreux pays dans l'adoption d'une législation plus complète sur l'égalité et la non-discrimination, à la fois pour prévenir et combattre la discrimination et pour promouvoir l'égalité de chances et de traitement dans l'emploi et la profession. Les mesures préventives ciblent essentiellement la discrimination fondée sur le sexe, mais aussi et de plus en plus la discrimination fondée sur la race, la couleur, la religion, l'âge, le statut VIH et le handicap. En outre, les bureaux de médiateurs et les organismes chargés des questions d'égalité qui ont récemment été créés dans plusieurs pays contribuent à une meilleure application des lois et des politiques de lutte contre la discrimination dans l'emploi et la profession. Toutefois, comme certaines de ces institutions, à l'instar des services d'inspection du travail, manquent de ressources humaines et financières, l'application de la législation antidiscrimination et le contrôle de cette application dans la pratique restent souvent insuffisants. Nombre de pays n'ont pas encore adopté une politique nationale de l'égalité qui englobe à la fois le contrôle de l'application de la législation et les nombreux aspects que revêtent les différentes formes de discrimination.

73. La crise économique mondiale et la réduction consécutive des dépenses publiques risquent d'affaiblir encore les moyens dont disposent les institutions pour prévenir la discrimination et instruire les plaintes. Les forts taux de chômage et de sous-emploi enregistrés dans le monde ont joué un rôle manifeste dans l'augmentation de la discrimination à l'embauche, notamment parmi les groupes vulnérables. En attendant les

²⁸ BIT: *L'égalité au travail: Un objectif qui reste à atteindre*, rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, rapport I(B), CIT, 100^e session (Genève, 2011).

²⁹ *Donner un visage humain à la mondialisation, op. cit.*, partie V.

résultats des travaux en cours, les observations empiriques et l'expérience vécue lors de précédentes crises laissent supposer que les femmes, et parmi elles surtout les migrantes et celles qui vivent dans la pauvreté, pâtiront beaucoup plus des inégalités structurelles existantes. Par exemple, la baisse de la demande à l'exportation a entraîné un recul de la production textile, secteur à prédominance féminine par excellence³⁰.

Discrimination fondée sur le sexe et égalité entre hommes et femmes

74. L'inégalité entre hommes et femmes continue d'être une cause de préoccupation majeure. Par exemple, l'écart qui sépare le taux d'activité de la main-d'œuvre masculine et celui de la main-d'œuvre féminine est de 47,2 pour cent au Moyen-Orient et de plus de 40 pour cent en Asie du Sud³¹. Les écarts de rémunération demeurent l'une des formes persistantes d'inégalité entre hommes et femmes dans le monde du travail. Des facteurs comme les préjugés sexistes, la ségrégation professionnelle, une classification des emplois et des structures salariales qui privilégient les hommes constituent de sérieux obstacles à l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale et sont souvent mal compris. Selon une estimation générale, l'écart moyen de rémunération entre les hommes et les femmes était de 22,9 pour cent en 2008-09³². Par conséquent, l'application dans le droit et dans la pratique du principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale se heurte encore à des difficultés considérables. Malgré les mesures proactives prises par de nombreux pays pour traiter cette question, au rythme de progression actuel, il faudrait encore soixante-quinze ans pour combler l'écart salarial hommes-femmes. Les dispositifs de salaire minimum sont certes utiles à cet égard mais, en général, ils ne sont pas appliqués dans les secteurs à prédominance féminine. Contrairement à certaines idées reçues, les raisons principales de l'écart de rémunération ne sont pas le faible niveau d'instruction des femmes, problème déjà résolu dans certains pays, ni leurs interruptions de carrière, mais plutôt une profonde discrimination structurelle.

75. La discrimination fondée sur le sexe se manifeste aussi par la sous-représentation des femmes dans les organisations d'employeurs et les postes décisionnels des syndicats, ainsi que par la fixation d'un âge réglementaire de départ à la retraite inférieur à celui des hommes, qui contraint les femmes à quitter le marché du travail plus tôt (disposition toujours en vigueur dans près de 60 pays). Le harcèlement sexuel est répandu sur le lieu de travail, et des lacunes législatives à cet égard subsistent. Les manifestations du harcèlement sexuel, telles que l'hostilité du milieu de travail, ne sont pas toujours perçues comme telles et, parfois, la nécessité de sortir des frontières du droit pénal pour y remédier n'est pas comprise³³.

76. La législation en matière de protection de la maternité s'est renforcée dans le monde, mais la discrimination fondée sur la maternité persiste; elle se manifeste notamment par le licenciement et les conditions de retour à l'emploi à la suite d'un congé de maternité, le recours à des contrats temporaires et l'imposition du test de

³⁰ Voir aussi BIT: Après la crise, les femmes au cœur de la reprise! Journée internationale de la femme 2011, Bureau pour l'égalité entre hommes et femmes (Genève, 2011).

³¹ PNUD: Rapport sur le développement humain 2010: Editions du 20^e anniversaire: *La vraie richesse des nations: Les chemins du développement humain* (New York, 2010).

³² Voir BIT: *Une nouvelle ère de justice sociale*, rapport du Directeur général, rapport I(A), CIT, 100^e session (Genève, 2011), paragr. 63.

³³ A. Cruz et S. Klinger: *Gender-based violence in the world of work: Overview and selected annotated bibliography*, Bureau de l'égalité entre hommes et femmes, document de travail 3/2011 (Genève, BIT, 2011).

grossesse obligatoire. Toutefois, une nouvelle tendance se dégage depuis peu, en particulier dans les pays européens, qui consiste à adopter des politiques plus favorables à la famille afin de permettre aux femmes comme aux hommes de concilier leurs obligations professionnelles et familiales.

Discrimination raciale et ethnique

77. L'évolution de la discrimination raciale et ethnique dans le monde n'est guère rassurante. Les effets combinés de la crise économique, la réactivation des débats sur le multiculturalisme dans la société, sans compter la résurgence beaucoup trop fréquente des sentiments d'intolérance et de xénophobie, créent un climat peu propice à une amélioration. Les faits relevés au niveau national confirment l'ampleur de ce problème. Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme installé en Belgique signale que 41 pour cent des plaintes pour discrimination dans l'emploi déposées en 2010 étaient à fondement racial³⁴. En Nouvelle-Zélande, le rapport annuel sur les relations raciales en 2010 indiquait que l'emploi et l'embauche étaient les situations qui donnaient le plus souvent lieu à des plaintes à fondement racial, lesquelles représentent 36 pour cent de la totalité des plaintes³⁵. En France, sur l'ensemble des réclamations pour discrimination dans l'emploi enregistrées par l'ex-Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) en 2010, 27 pour cent étaient fondées sur le critère de l'origine³⁶.

78. Au Royaume-Uni, le Congrès des syndicats (TUC) fait savoir que «les travailleurs noirs et asiatiques ont près de deux fois plus de risques d'être sans emploi que les travailleurs blancs». Dans son analyse de l'enquête sur la population active, il dresse un sombre tableau de la situation des jeunes gens issus de minorités ethniques, dont le taux de chômage, pour la tranche des 18 à 24 ans, a bondi de 20,1 pour cent en 2007 à 30,5 pour cent en 2010³⁷.

79. La Banque mondiale a récemment fait le constat que l'intégration des Roms sur le marché du travail est actuellement très faible en Bulgarie, en République tchèque, en Roumanie et en Serbie. Elle précise que l'écart entre le taux d'activité des Roms et celui du reste de la population est d'environ 26 pour cent. En outre, lorsqu'ils sont employés, les Roms ont une rémunération inférieure à celle des autres travailleurs, le différentiel étant de près de 50 pour cent et étroitement lié à leur faible niveau d'instruction³⁸.

Discrimination fondée sur le statut de migrant

80. La proportion de travailleurs migrants dans la main-d'œuvre est en augmentation dans un nombre croissant de pays, où leur présence est de plus en plus indispensable à la santé et à la croissance économiques du pays concerné. Selon de nombreuses prévisions, la mobilité internationale des travailleurs et des qualifications devraient augmenter encore au cours des prochaines années. Les observations empiriques et les données disponibles indiquent que la discrimination à l'égard des travailleurs étrangers et de ceux qui sont considérés comme étant d'origine étrangère a augmenté du fait de la persistance de la crise économique mondiale et de la crise de l'emploi. Les travailleurs migrants sont

³⁴ Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme: *Discrimination: Diversité*, rapport annuel 2010, p. 90.

³⁵ New Zealand Human Rights Commission: *Tūi Tūi Tuitiā: Race relations in 2010* (2011), p. 20.

³⁶ HALDE: Rapport annuel 2010, p. 21.

³⁷ TUC: *Bleak jobs future for young black workers*, communiqué de presse du 8 avril 2011.

³⁸ J. de Laat et Ch. Bodewig: «Roma inclusion is smart economics: Illustrations from Bulgaria, Czech Republic, Romania and Serbia», dans *Knowledge Brief, Europe and Central Asia*, Banque mondiale, avril 2011.

souvent victimes de discrimination fondée sur leur statut d'étrangers, ainsi que sur des critères de sexe, de race, de religion, de couleur, voire de plusieurs critères à la fois (voir la section C ci-après).

Discrimination multiple

81. Depuis quelques années, la discrimination multiple devient la règle plutôt que l'exception, l'effet cumulatif pouvant être extrêmement pénalisant et aller jusqu'à provoquer l'exclusion. Tel est le cas par exemple de la situation socio-économique des femmes autochtones d'Amérique latine. Des problèmes se posent à tous les niveaux et à toutes les étapes de la mise en œuvre des mesures de lutte contre la discrimination multiple, notamment dans les domaines suivants: recherche, collecte de données, sensibilisation, interprétation judiciaire, mise en place de stratégies correctrices (y compris la prévention) et élaboration de mesures de politique sociale au sens large pour remédier aux inégalités structurelles dans le monde du travail.

Autres motifs de discrimination

82. Les Etats Membres ont tendance à allonger la liste des motifs de discrimination interdits par la législation nationale, en y ajoutant notamment le handicap, le statut VIH réel ou supposé, l'orientation sexuelle, l'âge, la nationalité et, dans certains cas, la situation dans l'emploi ³⁹.

83. Malgré des avancées enregistrées récemment dans un certain nombre de pays, la situation des travailleurs handicapés reste une cause de préoccupation majeure. Il ressort des statistiques que le taux d'emploi des personnes handicapées est faible comparé à celui du reste de la population et que ces personnes sont victimes de discrimination au travail (licenciements, écarts de rémunération, moindre accès à la formation et à l'évolution de carrière). A l'aide d'une méthode qu'il a mise au point pour chiffrer le coût de l'exclusion des personnes handicapées du monde du travail et qu'il a expérimentée dans dix pays, le BIT a calculé que le manque à gagner résultant du taux de chômage de ces personnes et de la perte de productivité consécutive représentait entre 3 et 7 pour cent du PIB ⁴⁰.

84. La stigmatisation et la discrimination associées au statut VIH dans l'emploi et la profession prennent diverses formes: refus de l'accès à l'emploi ou à certains métiers ⁴¹, accès à l'emploi soumis à un dépistage obligatoire du VIH, discrimination quant aux conditions d'emploi, ostracisme ou exclusion de la part des collègues et licenciements abusifs. De nombreux pays ont adopté, en application de la recommandation (n° 200) sur le VIH et le sida, 2010, une législation et des mesures contre la discrimination fondée sur le statut VIH réel ou supposé, mais c'est une forme de discrimination qui est encore très répandue, et il reste beaucoup d'obstacles à surmonter pour en faire respecter l'interdiction ⁴².

³⁹ BIT: *Donner un visage humain à la mondialisation*, op. cit., partie V, chap. 3.

⁴⁰ S. Backup: *The price of exclusion: The economic consequences of excluding people with disabilities from the world of work*, Secteur de l'emploi, document de travail n° 43 (Genève, BIT, 2009).

⁴¹ Par exemple, dans certains pays, les personnes vivant avec le VIH ne sont pas admises dans la police ou les professions médicales.

⁴² Nations Unies: *La protection des droits de l'homme dans le contexte du virus de l'immunodéficience humaine (VIH) et du syndrome de l'immunodéficience acquise (sida)*, rapport du Secrétaire général, Conseil des droits de l'homme, 20 déc. 2010, document A/HRC/16/69, paragr. 8-14.

85. Certains pays ont inclus l'orientation sexuelle réelle ou supposée dans la liste des motifs de discrimination interdits, ce qui leur permet, parfois, entre autres progrès, d'allouer des prestations sociales à des couples mariés du même sexe. La lutte contre la discrimination fondée sur l'âge occupe désormais elle aussi une place importante dans la politique publique de certains pays, où la discrimination à l'égard des travailleurs âgés a fait l'objet de mesures législatives et autres. Il s'agit principalement de pays développés, eu égard notamment à l'évolution démographique.

C. Questions d'actualité communes aux quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail

86. Depuis 2000, les rapports globaux établis en vertu du suivi de la Déclaration de 1998 ont mis en lumière beaucoup de problèmes communs aux quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail. Le présent rapport offre une première occasion d'en examiner certains, toutes catégories confondues. La Déclaration sur la justice sociale souligne que le processus d'intégration économique mondiale a permis à un certain nombre de pays de bénéficier de taux de création d'emplois élevés mais que, dans beaucoup de régions du monde, il a provoqué une augmentation du travail précaire et de l'économie informelle, qui ont une incidence sur la relation de travail et les protections qu'elle peut apporter⁴³. Cela a eu un impact sur l'application des principes et droits fondamentaux au travail, dont ne bénéficient bien souvent qu'une minorité de travailleurs. L'essor des formes d'emplois atypiques, le poids de l'économie informelle, l'exclusion persistante de certaines catégories de travailleurs et l'exposition des secteurs d'exportation à une forte concurrence sont autant de phénomènes qui mettent en évidence les difficultés que pose l'application de ces principes et droits à tous les individus et, partant, la nécessité de trouver des solutions innovantes. Une autre question d'importance cruciale pour les quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail est celle de leur mise en application effective. De nettes améliorations ont certes été enregistrées dans l'alignement des législations nationales sur les conventions fondamentales et aussi dans l'adoption de mesures législatives visant à promouvoir ces principes et droits en général, mais le fonctionnement des institutions publiques chargées d'en contrôler et d'en garantir la mise en œuvre dans la pratique pose encore de grandes difficultés. Ces améliorations risquent de rester sur le papier faute de moyens de les transposer dans la réalité.

1. Les formes d'emploi atypiques, la relation de travail et l'accès aux principes et droits fondamentaux au travail

87. La sophistication croissante des systèmes de production et l'accroissement de la flexibilité des marchés du travail et de la législation ont donné naissance, au cours des trente dernières années, à une multitude de modalités contractuelles régissant la relation de travail. La caractéristique commune des formes d'emploi qualifiées d'atypiques⁴⁴ est qu'elles diffèrent, sur un point ou sur un autre, de l'emploi permanent à temps plein au service d'un seul employeur clairement identifié, que la plupart des législations nationales considèrent comme l'emploi «normal» ou «habituel». L'adjectif «atypique» est utilisé dans le présent rapport pour qualifier les relations de travail dans le cadre desquelles les travailleurs ne sont pas directement employés par l'entreprise utilisatrice, mais par un sous-traitant ou une agence d'emploi privée ainsi que divers types de

⁴³ BIT: *Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, *op. cit.*, préambule.

⁴⁴ Ces formes d'emploi sont également dénommées «formes particulières d'emploi» ou parfois emplois dits «non réguliers».

contrats à court terme et enfin, le travail à temps partiel et le travail à domicile. Il existe des motifs pleinement légitimes de recourir à ces modalités qui sont reconnues dans plusieurs normes de l'OIT⁴⁵. Cela étant, les formes d'emplois atypiques et la précarité qui leur est souvent associée soulèvent des questions quant à leur incidence sur l'exercice des principes et droits fondamentaux au travail et d'autres droits des travailleurs. Par ailleurs, le recours de plus en plus fréquent à des contrats civils et commerciaux pour des emplois auparavant régis par une relation de travail suscite des préoccupations du même ordre. Si, dans certains cas, ces formes d'emploi indépendant correspondent à la réalité du travail exécuté dans une situation donnée, des difficultés apparaissent lorsque l'existence d'une relation de travail est incertaine ou lorsque celle-ci est déguisée en emploi indépendant, laissant les travailleurs concernés sans la protection de leurs droits, parmi lesquels les principes et droits fondamentaux au travail⁴⁶. Dans ce cas comme dans d'autres, la difficulté consiste à faire la distinction entre les situations où la décision prise par les entreprises de recourir à ce type de modalités constitue une forme valide de répondre à des besoins de fonctionnement et celles où ces modalités sont délibérément choisies pour ne pas garantir l'application effective de ces principes et droits.

88. Plusieurs fédérations syndicales internationales ont, récemment, saisi le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises⁴⁷ faisant valoir que l'emploi précaire constitue un obstacle majeur à l'exercice des droits fondamentaux⁴⁸.

89. Rares sont les pays qui disposent de statistiques précises sur l'emploi atypique, phénomène⁴⁹ dont l'ampleur et la nature varient considérablement d'une région à l'autre. Il est néanmoins manifeste que le recours à ce type de modalités contractuelles a nettement augmenté dans le monde entier au cours des trois dernières décennies, et ce tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Dans beaucoup d'économies émergentes, l'accroissement de la proportion de salariés dans la population active globale au cours des vingt dernières années est essentiellement dû à l'essor de l'emploi atypique. Dans les pays industrialisés, les principales victimes des suppressions d'emplois occasionnées par la crise actuelle sont des travailleurs qui exerçaient des

⁴⁵ Convention (n° 175) sur le travail à temps partiel, 1994, convention (n° 177) sur le travail à domicile, 1996, et convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997.

⁴⁶ Voir, à cet égard, la recommandation (n° 198) sur la relation de travail, 2006.

⁴⁷ Union internationale des travailleurs de l'alimentation, de l'agriculture, de l'hôtellerie-restauration, du tabac et des branches connexes (UITA): *Precarious work: Undermining human rights*, Genève, 2010; et la Fédération internationale des organisations de travailleurs de la métallurgie (FIOM): *Precarious work: Undermining human rights*, document soumis au Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, Genève, 2010.

⁴⁸ Dans une allocution prononcée à l'occasion d'une réunion organisée en 2010 en marge de la 99^e session de la CIT, le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, J. Ruggie, a déclaré qu'il s'adressait à l'OIT pour obtenir des orientations sur les droits des travailleurs, et qu'il souhaitait la consulter également à propos du «travail précaire» – soit l'augmentation du travail à temps partiel et des contrats de courte durée – et de ses éventuelles répercussions sur les droits des travailleurs.

⁴⁹ Cela s'explique notamment par l'absence de définition internationale de l'emploi atypique.

emplois atypiques⁵⁰, et il s'avère d'ores et déjà que la plupart des emplois actuellement créés sont atypiques⁵¹.

90. Les femmes et les jeunes ainsi que les travailleurs migrants internes et internationaux sont généralement surreprésentés dans les formes d'emploi atypiques. Les bas salaires sont beaucoup plus fréquents dans ces emplois: «l'insécurité de l'emploi, loin d'être compensée par des salaires plus élevés, tend en réalité à aller de pair avec les faibles rémunérations»⁵². Bien que des statistiques plus complètes soient nécessaires, des observations convergentes témoignent de l'existence d'importants écarts salariaux, à qualifications et ancienneté équivalentes, entre les travailleurs qui ont un emploi atypique et les autres. Le gouvernement de la République de Corée indique que, si l'on compare la situation de personnes travaillant sur un même lieu de travail et ayant un âge, une ancienneté et un niveau d'instruction équivalents, «on constate que les travailleurs non réguliers gagnent 11,6 pour cent de moins que les travailleurs réguliers, et que l'écart de rémunération est considérablement plus important en ce qui concerne les travailleuses non régulières, lesquelles gagnent 19,8 pour cent de moins que les travailleuses régulières»⁵³. De plus, les travailleurs occupant un emploi atypique risquent davantage d'être exclus du champ d'application de la législation relative à la protection de l'emploi, de certaines prestations de sécurité sociale, des possibilités de formation professionnelle et de promotion et, comme indiqué ci-après, des mécanismes de représentation collective⁵⁴. Outre qu'elle contrevient au principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale, l'inégalité de traitement et de chances fondée sur la situation dans l'emploi soulève la question de la discrimination indirecte à l'égard de catégories surreprésentées dans des formes d'emploi atypiques, telles que les femmes, les jeunes et les travailleurs migrants.

91. Il n'existe pas de données mondiales sur les taux de syndicalisation et la couverture conventionnelle des travailleurs ayant un emploi atypique, et les statistiques nationales à ce sujet sont rares. Toutefois, les données dont on dispose pour certains pays illustrent les difficultés que rencontrent ces travailleurs pour participer à une action collective. Au Pérou, par exemple, l'augmentation marquée des contrats de courte durée durant les années quatre-vingt-dix et la chute du taux de syndicalisation au cours de la même période sont étroitement corrélées⁵⁵.

92. En République de Corée, l'augmentation de la proportion de travailleurs temporaires dans la population active totale est considérée comme l'un des principaux facteurs responsables du recul du taux de syndicalisation. Selon le Korean Labour and Society Institute, le taux général de syndicalisation est de 9,6 pour cent tandis que celui des travailleurs temporaires, qui représentent aujourd'hui près de 50 pour cent de tous les actifs, n'est que de 1,7 pour cent⁵⁶. Au Japon, le taux de syndicalisation des travailleurs à temps partiel (5,3 pour cent) reste de loin inférieur à celui de l'ensemble de la

⁵⁰ FMI: *Cross-cutting themes in employment experiences during the crisis*, Staff Position Note (Washington, DC, 2010), p. 14.

⁵¹ Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail: *Shifts in the job structure in Europe during the great recession* (Dublin, 2011).

⁵² BIT: *Rapport mondial sur les salaires 2010-11: Politiques salariales en temps de crise* (Genève, 2010), p. 49.

⁵³ CEACR, observation, République de Corée, convention n° 100, 2009.

⁵⁴ M. Bell: *Strengthening the protection of precarious workers: Part-time workers* (ITC-ILO, Turin, 2010).

⁵⁵ F.C. Luque et C. Sanchez: «Efectos de la política del fomento del empleo temporal en la actividad textil exportadora en Perú», dans *Actualidad Laboral Andina*, 21 fév. 2008.

⁵⁶ K. So-youn: «Union membership falls below 10 pct», dans *The Hankyoreh*, 17 nov. 2011.

main-d'œuvre (18,5 pour cent). Cependant, les efforts concertés des syndicats japonais se sont traduits par une nette hausse du nombre de travailleurs à temps partiel syndiqués par rapport à ce qu'il était vingt ans auparavant⁵⁷.

93. Un nombre croissant de plaintes présentées au Comité de la liberté syndicale ont trait à la situation de travailleurs indépendants et de travailleurs exerçant un emploi atypique dans les secteurs privé et public. Les rapports du Comité de la liberté syndicale confirment que ces formes d'emploi peuvent constituer des obstacles complexes à l'organisation collective des travailleurs et, lorsqu'elles ne sont pas dûment réglementées et surveillées, peuvent être utilisées pour contourner ou affaiblir la liberté syndicale et le droit de négociation collective⁵⁸. Plusieurs cas examinés par le Comité de la liberté syndicale portent sur les difficultés auxquelles se heurtent les travailleurs indépendants qui souhaitent créer un syndicat ou adhérer à un syndicat et les tentatives qui en découlent pour déguiser la relation de travail. Un autre aspect est que la discrimination antisyndicale peut se manifester d'une manière moins visible mais plus préjudiciable lorsqu'il n'existe pas de relation contractuelle permanente ou directe entre l'entreprise utilisatrice et le travailleur. Plusieurs autres cas devant le Comité de la liberté syndicale mettent en évidence «l'impasse» dans laquelle se trouvent parfois les travailleurs en sous-traitance et ceux qui sont employés par des agences d'emploi privées lorsqu'ils essaient d'engager des négociations collectives. Il est particulièrement difficile de remédier à ces situations lorsque la législation applicable aux relations professionnelles a été conçue pour régir l'emploi permanent et à temps plein inscrit dans une relation bilatérale.

94. Certes, l'immense majorité des travailleurs qui ont un emploi atypique ne sont pas assujettis au travail forcé, mais l'instabilité de leur situation et en particulier l'intervention d'intermédiaires dans la relation de travail, lorsqu'elle n'est pas correctement réglementée et surveillée, peuvent aggraver leur vulnérabilité et faciliter l'émergence de pratiques de travail forcé. Dans certains secteurs comme l'industrie du vêtement, des pyramides complexes de sous-traitance dans lesquelles interviennent à la fois le secteur formel et le secteur informel sont propices au travail forcé. Les contrats de courte durée en vigueur dans plusieurs pays, qui empêchent les travailleurs migrants de changer d'emploi en les liant à leur employeur, illustrent bien le rôle majeur que peut jouer la réglementation de la relation de travail dans l'apparition du travail forcé.

95. Un nombre croissant de pays prennent des mesures en vue d'améliorer la réglementation de la relation de travail ainsi que de définir le régime juridique applicable aux formes d'emploi atypiques. Bien qu'elles ne soient pas toutes directement axées sur les principes et droits fondamentaux au travail, ces mesures sont de nature à créer des conditions propices à l'application effective de ces principes et droits.

96. Conformément aux orientations énoncées dans la recommandation (n° 198) sur la relation de travail, 2006, les mesures prises consistent notamment à établir clairement la distinction entre travailleur salarié et travailleur indépendant ainsi qu'à lutter contre les relations de travail déguisées. Dans ce contexte, des critères sur la base desquels déterminer l'existence d'une relation de travail ont été définis⁵⁹, des organes spéciaux

⁵⁷ K. Hamaguchi et N. Ogino: *Non-regular work: Trends, labour law policy, and industrial relations development: The case of Japan*, Département des relations professionnelles et des relations d'emploi, document de travail n° 29 (BIT, Genève, 2011, p. 29).

⁵⁸ Voir, en particulier, les cas n°s 2083, 2430 et 2433 (Canada), 2051 et 2556 (Colombie), 1615, 1865 et 2602 (République de Corée) et 2675, 2687 et 2757 (Pérou).

⁵⁹ Voir, par exemple, Afrique du Sud, «Code of Good Practice: Who is an employee», notice 1774 de 2006, *Government Gazette*, 1^{er} déc. 2006.

ont été chargés de formuler des recommandations générales et de régler les différends⁶⁰, et les services de l'inspection du travail ont organisé dans certains secteurs des campagnes pour éliminer l'emploi indépendant déguisé⁶¹. Il est essentiel pour garantir l'accès effectif à la liberté syndicale et à la négociation collective de veiller à ce que les travailleurs parties à une relation de travail soient reconnus comme tels, tout comme l'est la reconnaissance formelle du droit des véritables travailleurs indépendants d'adhérer à des syndicats, de créer leurs propres organisations représentatives et d'engager des négociations collectives⁶².

97. Beaucoup de pays adoptent une double démarche à l'égard des formes d'emploi atypiques. Premièrement, en veillant à ce que le recours à de tels arrangements soit justifié, par exemple en garantissant que des contrats de courte durée ne puissent être signés que pour des activités qui sont, par nature, provisoires⁶³ et, deuxièmement, en reconnaissant que les travailleurs qui occupent un emploi atypique ont droit à des conditions de travail identiques ou analogues à celles des autres travailleurs qui accomplissent les mêmes tâches ou des tâches similaires, y compris les avantages prévus dans les conventions collectives de branche ou d'entreprise⁶⁴. Dans de tels cas, les principes de l'égalité de traitement et la promotion de la négociation collective se renforcent mutuellement. Ces mesures peuvent également avoir pour effet d'empêcher le recours abusif aux formes d'emploi atypiques à des fins antisyndicales. On notera à cet égard que plusieurs pays ont récemment inclus la situation au regard de l'emploi dans les motifs de discrimination interdits par la loi⁶⁵.

98. L'attention accrue qu'accordent les partenaires sociaux à la réglementation des formes d'emploi atypiques débouche actuellement sur une série d'accords négociés aux niveaux international et national, qui tiennent compte des principes et droits fondamentaux au travail. Dans l'Union européenne, l'adoption des directives sur le travail à temps partiel et le travail à durée déterminée est le résultat des accords-cadres correspondants conclus par les partenaires sociaux européens⁶⁶. La Confédération internationale des agences d'emploi privées (CIETT) et UNI Global Union ont signé en octobre 2008 un protocole d'accord sur le travail intérimaire, qui souligne l'importance des principes et droits fondamentaux au travail pour garantir des conditions de travail décentes aux travailleurs intérimaires. Ce protocole d'accord souligne par ailleurs la nécessité de mettre en place des cadres réglementaires nationaux solides pour prévenir les abus, et l'utilité du dialogue social au niveau sectoriel pour négocier les conditions de travail des travailleurs intérimaires et les conditions qui régissent le recours au travail intérimaire. De plus, des conventions collectives nationales visent à favoriser la sécurité de l'emploi et l'égalité de rémunération et de traitement des travailleurs qui ont un

⁶⁰ Par exemple, Belgique, «Commission de règlement de la relation de travail», créée par la loi-programme (I) du 27 déc. 2006, titre XIII.

⁶¹ Pour le Brésil, voir R.R. Pires: «Governing regulatory discretion: Innovation and accountability in two models of labour inspection work», dans *Regulating for decent work: New directions in labour market regulations* (Genève, BIT, 2011), S. Lee et D. McCann (dir. de publication).

⁶² Voir Espagne, loi n° 20/2007.

⁶³ Par exemple, France, Code du travail, art. L1242-2.

⁶⁴ Par exemple, Argentine, décret n° 1694/2006; Chine, loi sur les contrats de travail, 2008.

⁶⁵ Par exemple, l'Autriche, la République de Corée, les Pays-Bas et la Pologne.

⁶⁶ Directive 97/81/CE du Conseil du 15 déc. 1997 concernant l'accord-cadre sur le travail à temps partiel conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES; et directive 1999/70/CE du Conseil du 28 juin 1999 concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée.

emploi atypique. Dans les pays où existe la négociation pluripatronale, des garanties et des droits sont accordés aussi aux personnes qui exercent un emploi atypique⁶⁷.

99. Parmi les initiatives syndicales prises dans ce domaine au niveau international, il convient de mentionner l'adoption en 2010 par le conseil des Global Unions de Principes relatifs aux agences de travail temporaire, en vertu desquels les travailleurs placés par des agences de travail intérimaire doivent bénéficier du même traitement et des mêmes chances, y compris d'une rémunération égale pour un travail de valeur égale, que les salariés réguliers et permanents. Les gouvernements sont invités à prendre des mesures concrètes pour que les travailleurs placés par des agences de travail intérimaire puissent exercer leur droit de constituer des syndicats ou d'adhérer à un syndicat, y compris le droit de faire partie d'une unité de négociation composée de salariés directs de l'entreprise utilisatrice, et soient couverts par toutes les conventions collectives en vigueur dans cette entreprise.

**Plainte de l'UITA à l'OCDE
concernant l'usine de thé de Khanewal**

L'Union internationale des travailleurs de l'alimentation, de l'agriculture, de l'hôtellerie-restauration, du tabac et des branches connexes (UITA) a lancé une campagne internationale de solidarité et déposé une plainte auprès du point de contact national du Royaume-Uni, responsable de l'application des *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, au sujet de l'usine de thé de Khanewal, au Pakistan, exploitée par une entreprise multinationale britannique. L'UITA a indiqué que plus de 95 pour cent des travailleurs de l'usine étaient des travailleurs à statut précaire embauchés par l'intermédiaire d'agences de placement et que le recours massif aux travailleurs occasionnels relevait d'une stratégie visant à empêcher toute possibilité de négociation collective. A la suite de cette plainte, un médiateur a été désigné, et l'UITA et l'entreprise multinationale sont parvenues à un règlement négocié en 2010:

- ❑ Aux termes de l'accord conclu, le nombre d'emplois directs permanents sera multiplié par dix.
- ❑ Ces emplois directs permanents seront attribués en priorité aux membres du comité d'action des travailleurs, qui représentent les travailleurs occasionnels dans l'usine.
- ❑ La société multinationale et les membres du comité d'action se sont engagés à entretenir un dialogue permanent.
- ❑ L'UITA et ses membres auront le droit d'exercer pleinement leurs fonctions de représentation au sein de l'usine, dans les limites du cadre juridique pertinent.

2. L'économie informelle

100. La plupart des travailleurs informels – qui constituent la majorité des travailleurs dans le monde – ne bénéficient pas des principes et droits fondamentaux au travail. Cette dure réalité, quoique souvent oubliée, pose un formidable défi pour la promotion de ces principes et droits, surtout en Afrique et en Asie du Sud où le pourcentage de la population active qui travaille dans l'économie informelle atteint 90 pour cent⁶⁸.

⁶⁷ Pour l'analyse d'une série d'exemples, voir S. Hayter, T. Fashoyin et T.A. Kochan: «Collective bargaining for the 21st Century», dans *Journal of Industrial Relations*, 53(2), pp. 225-247.

⁶⁸ BIT: *Statistical update on employment in informal economy* (Genève, BIT, 2011).

101. Selon la définition de l'OIT⁶⁹, l'expression «économie informelle» désigne toutes les activités économiques des travailleurs et unités économiques qui ne sont pas couverts, ou qui sont insuffisamment couverts – en vertu de la législation ou dans la pratique –, par des dispositions formelles. Soit ces travailleurs ont une activité qui n'entre pas dans le champ d'application de la loi, soit, pour une raison quelconque, la loi qui devrait les protéger n'est pas appliquée. L'économie informelle englobe par conséquent à la fois le secteur informel et les emplois informels exercés dans des entreprises du secteur formel. Ainsi, lorsque certaines formes d'emploi atypiques ne sont pas suffisamment réglementées par la législation nationale, les travailleurs concernés risquent de se trouver en une situation d'informalité. De fait, dans de nombreux pays, parmi lesquels des pays industrialisés, l'informalité s'est beaucoup développée au sein du secteur formel en raison, notamment, d'une fragilisation de la relation de travail et des difficultés posées par l'application de la législation du travail et son contrôle⁷⁰.

102. Le visage de l'économie informelle est très différent selon le secteur concerné, le type d'informalité (secteur informel versus emploi informel) et la situation des travailleurs concernés au regard de l'emploi, les salariés étant souvent une minorité. Bien que le secteur agricole soit manifestement le plus touché, notamment dans les pays en développement, l'informalité touche tous les secteurs et, par exemple, ceux de l'électronique, de la construction, des textiles, du tourisme, des transports et des services domestiques. A cet égard, on s'accorde de plus en plus à reconnaître que la frontière est mince, en particulier dans les chaînes mondiales de production, entre l'emploi formel et l'emploi informel⁷¹.

103. Néanmoins, les travailleurs informels ont un important point en commun, à savoir la vulnérabilité du point de vue tant de leurs droits que de leur situation économique. L'économie informelle étant caractérisée par l'absence de l'Etat de droit, l'écrasante majorité de ses travailleurs ne peuvent ni exercer ni revendiquer leurs droits fondamentaux au travail alors même que les violations les plus graves de ces droits se produisent souvent dans ce secteur. Le taux de syndicalisation des travailleurs informels est extrêmement bas dans la majorité des pays, situation généralement aggravée par l'absence de toute possibilité effective de négociation collective. Le travail des enfants, surtout dans ses pires formes, et le travail forcé atteignent souvent des proportions démesurées dans le secteur informel où, de surcroît, la discrimination est plus répandue: «Les personnes qui sont confrontées à la discrimination directe ou indirecte et qui ne bénéficient pas de l'égalité de chances et de traitement – que ce soit en matière d'éducation et de formation, d'accès aux ressources ou aux emplois de l'économie formelle – se retrouvent dans l'économie informelle, normalement à son extrémité inférieure, qui correspond aux emplois les plus médiocres⁷².» Dans les pays industrialisés comme dans les pays en développement, la concentration de jeunes, de femmes et de travailleurs migrants dans l'économie informelle est également frappante, l'écart de rémunération entre les travailleurs formels et informels étant plus grand pour les femmes que pour les hommes.

⁶⁹ BIT: Conclusions concernant le travail décent et l'économie informelle, CIT, 90^e session, Genève, 2002, paragr. 3.

⁷⁰ J. Jutting et J.R. De Laiglesia (dir. de publication): *L'emploi informel dans les pays en développement: Une normalité indépassable?* Perspectives du Centre de développement de l'OCDE, étude du Centre de développement (Paris, OCDE, 2009).

⁷¹ A. Trebilcock: «Using development approaches to address the challenge of the informal economy for labour law», dans G. Davidov et B. Langille (dir. de publication): *Boundaries and frontiers of labour law: Goals and means in the regulation of work* (Oxford and Portland, Hart Publishing, 2006), pp. 63-86.

⁷² BIT: *Travail décent et économie informelle*, rapport VI, CIT, 90^e session, Genève, 2002, p. 45.

104. Les stratégies à mettre en œuvre pour lutter au mieux contre l'informalité et ses conséquences continuent de faire l'objet de débats, et l'ampleur du problème explique que les progrès accomplis ne soient guère spectaculaires. Il est incontestable qu'il faille œuvrer avec détermination à l'insertion des activités informelles dans l'économie formelle pour parvenir à l'application universelle des principes et droits fondamentaux au travail, qui ne peuvent être mis en œuvre de manière effective lorsque les règles de droit ne sont pas respectées. D'un autre côté, ces principes et droits, en tant que droits et conditions nécessaires, sont eux-mêmes d'importants facteurs de structuration de l'économie informelle. Cela est particulièrement vrai de la liberté syndicale. Comme l'indiquait le Directeur général à la Conférence en 1991, «ce n'est qu'en créant des organisations de leur choix et en s'y affiliant que les travailleurs du secteur non structuré pourront exercer une pression suffisante pour changer les politiques, les mentalités et les procédures qui freinent le développement du secteur et l'amélioration des conditions de travail.⁷³» En dépit des nombreux obstacles d'ordre juridique et pratique, de nouvelles stratégies d'auto-organisation commencent à offrir des moyens d'expression collective à certains des travailleurs les plus vulnérables du marché du travail mondial. Par exemple, l'Union ghanéenne des associations de commerçants, organisation informelle de travailleurs indépendants, est parvenue à mettre en place, en consultation avec le gouvernement, des politiques commerciales et fiscales qui répondent mieux aux besoins de l'économie informelle. Elle a aussi amélioré l'accès à la formation et élabore actuellement un système de protection sociale à l'intention de ses membres⁷⁴. Autre exemple remarquable d'organisation de travailleurs du secteur informel: l'Association des femmes travaillant à leur compte en Inde, qui est probablement le syndicat de l'économie informelle le plus connu⁷⁵. Ces exemples, encore trop isolés, démontrent la nécessité de promouvoir la constitution d'organisations dans le secteur informel ainsi que les synergies entre les principes et droits fondamentaux au travail et les autres objectifs stratégiques de l'OIT.

105. La pauvreté étant l'une des causes profondes de l'informalité, et par conséquent des violations des principes et droits fondamentaux au travail qui lui sont associés, des initiatives ciblées en faveur de l'emploi et de la protection sociale sont de nature à réduire dans une large mesure la vulnérabilité des travailleurs informels et de leur famille face au travail des enfants et au travail forcé ainsi que la discrimination dont ils sont l'objet. Tel est le cas de programmes de transferts sociaux ciblant le travail des enfants, comme les programmes *Familias en Acción* en Colombie, *Red de Protección Social* au Nicaragua et *Bono de Desarrollo Humano* en Equateur⁷⁶. A propos des programmes publics de création d'emplois, une étude réalisée sur le *National Rural Employment Guarantee Scheme* de l'Inde a démontré que le versement de salaires égaux aux hommes et aux femmes avait incité davantage de femmes à participer à ce programme et entraînait probablement une augmentation des salaires des travailleuses agricoles en général ainsi qu'une diminution de l'écart salarial entre hommes et femmes⁷⁷.

⁷³ BIT: *Le dilemme du secteur non structuré*, rapport du Directeur général, CIT, 78^e session, Genève, 1991, p. 45.

⁷⁴ BIT: *Liberté syndicale et développement* (Genève, BIT, 2011), pp. 18-20.

⁷⁵ <http://www.sewa.org>

⁷⁶ BIT: Département de la sécurité sociale: *Effects of non-contributory social transfers in developing countries: A compendium*, document de travail (Genève, 2010), p. 13.

⁷⁷ S. Dasgupta et R.M. Sudarshan: *Issues in labour market inequality and women's participation in India's National Rural Employment Guarantee Programme*, Département de l'intégration des politiques, document de travail n° 98 (Genève, BIT, 2011).

3. Groupes de population et catégories de travailleurs à risques

106. Certains groupes de population et catégories de travailleurs sont, de toute évidence, plus exposés que d'autres aux violations des principes et droits fondamentaux au travail. Les populations les plus vulnérables ont généralement un accès limité à la protection de l'Etat et aux mécanismes d'action collective, sont parfois victimes de discrimination multiple et risquent d'être prisonnières du cercle vicieux de l'informalité et de la pauvreté. La présente section porte sur trois de ces groupes – les travailleurs migrants, les travailleurs ruraux et les peuples autochtones⁷⁸ – ainsi que sur une catégorie professionnelle particulière, celle des travailleurs domestiques.

107. Malgré le manque de statistiques précises surtout concernant la situation des peuples autochtones et des travailleurs migrants, et malgré des différences non négligeables entre les pays, le BIT a réuni des données factuelles qui attestent la vulnérabilité de ces travailleurs quant aux quatre catégories des principes et droits fondamentaux au travail⁷⁹. Les travailleurs domestiques, dont 83 pour cent sont des femmes qui souvent sont des migrantes ou sont issues de communautés autochtones ou rurales, subissent une grave discrimination salariale, leur activité étant, dans le monde entier, parmi les moins bien rémunérées du marché du travail. A l'échelle mondiale, 40 pour cent de travailleurs domestiques travaillent dans des pays dont la législation fixe un salaire minimum mais ne s'applique pas au travail domestique⁸⁰. Le taux de syndicalisation de ces groupes est généralement faible, et les travailleurs domestiques sont couverts par des conventions collectives dans moins de 5 pour cent des Etats Membres de l'OIT. Les travailleurs migrants, les peuples autochtones et les habitants des zones rurales sont parmi les catégories les plus touchées par le travail forcé et la traite⁸¹. Dans les secteurs économiques importants de certains pays, plus de 80 pour cent des enfants qui travaillent appartiennent à une communauté autochtone⁸². Selon des études du BIT, les immigrés qui postulent à un emploi doivent généralement soumettre trois à cinq fois plus de dossiers de candidature que les autres candidats avant d'obtenir une réponse positive. En outre, en cas de récession économique, ils sont souvent les premiers perdre leur emploi⁸³.

108. Chaque groupe a ses propres caractéristiques et ses propres vulnérabilités. Ainsi, en tant que catégorie professionnelle, les travailleurs domestiques souffrent en particulier de l'isolement et des préjugés associés à des tâches considérées comme des «tâches

⁷⁸ Il existe dans le monde plus de 370 millions d'autochtones, qui se reconnaissent comme tels, répartis dans 70 pays. Ils se composent d'environ 5 000 groupes distincts et occupent environ 20 pour cent des terres de la planète. Voir www.ifad.org/english/indigenous/index.htm

⁷⁹ BIT: *Travail décent pour les travailleurs domestiques*, rapport IV(1), CIT, 99^e session, Genève, 2010; BIT: *Eliminer la discrimination visant les peuples indigènes et tribaux dans l'emploi et la profession: Guide relatif à la convention n° 111 de l'OIT* (Genève, 2007); BIT: *Guide pour lutter contre le travail des enfants chez les peuples indigènes et tribaux* (Genève, 2006); BIT: *International labour migration: A rights-based approach* (Genève, 2010), un résumé analytique de cette publication est disponible en français; BIT: *Promotion de l'emploi rural pour réduire la pauvreté*, rapport IV, CIT, 97^e session, Genève, 2008.

⁸⁰ BIT: *Couverture des travailleurs domestiques par les principales législations relatives aux conditions de travail*, Travail domestique, note d'information n° 5 (Genève, 2011).

⁸¹ BIT: *Le coût de la coercition*, *op. cit.*, paragr. 63-100.

⁸² Dhobighat-Naya Bato, Lalitpur, *Social exclusion and child labour in Nepal: With special reference to Janajatis (Indigenous Nationalities)*, projet de l'OIT pour l'élimination durable de la servitude pour dettes au Népal, Organisation internationale du Travail, Katmandou, Népal.

⁸³ L. Simeone, P. Taran et A. Gächter: «*Situation-testing*»: *Discrimination in access to employment based on ILO Methodology* (Genève, BIT, 2007) (actualisé en mars 2010), p. 4; et I. Awad: *The global economic crisis and migrant workers: Impact and response*, deuxième édition (Genève, BIT, 2009).

féminines» plutôt que comme un métier. Les peuples autochtones sont amplement touchés par la discrimination structurelle. Leur mode de vie, y compris leurs métiers traditionnels et leur mode d'utilisation des terres, sont souvent considérés comme extérieurs au système économique «normal», et leur participation à la prise de décisions publique est souvent limitée. Quant aux travailleurs migrants, la façon dont ils sont recrutés et la précarité de leur statut ou l'irrégularité de leur situation les expose démesurément au risque d'exploitation. Enfin, dans certains pays, l'Etat se désintéresse des besoins particuliers des zones rurales.

109. Au-delà de ces problèmes spécifiques, les différentes catégories de travailleurs se heurtent à des obstacles communs concernant l'application des quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail: accès difficile aux institutions de l'Etat, qui se traduit par un moindre respect de la législation du travail à leur égard; manque de connaissance de leurs propres droits; absence de formes solides de représentation collective, qui les empêche de défendre efficacement leurs droits et intérêts; et, dernier obstacle mais non le moindre, un niveau de pauvreté élevé. D'importantes initiatives sont prises par certains mandants pour remédier à chacun de ces obstacles. Les travailleurs domestiques, les peuples autochtones et les travailleurs migrants et ruraux étant tous fortement exposés à l'informalité, les mesures prises dans chaque cas offrent des solutions concrètes aux difficultés que pose la mise en œuvre des principes et droits fondamentaux au travail dans l'économie informelle.

Couverture législative

110. Dans de nombreux pays, ces travailleurs vulnérables sont de surcroît défavorisés par le fait qu'ils échappent à l'application de la législation et ne bénéficient donc pas d'une protection juridique adéquate quant aux principes et droits fondamentaux au travail. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne la liberté syndicale et la négociation collective pour les travailleurs domestiques, les travailleurs migrants et ceux du secteur agricole. De même, les dispositions législatives concernant la non-discrimination et l'âge minimum d'admission à l'emploi ne s'appliquent pas toujours au travail domestique ni à l'agriculture. Qui plus est, des lacunes législatives d'ordre général peuvent avoir un impact considérable sur l'égalité dans l'emploi et la profession. Les travailleurs domestiques et les travailleurs ruraux sont parfois insuffisamment pris en compte dans la législation qui régit des éléments essentiels de la relation de travail, tels que le salaire minimum et le temps de travail. Plus de la moitié des travailleurs domestiques au monde ne sont pas couverts par des dispositions législatives limitant la durée hebdomadaire de travail⁸⁴. En ce qui concerne les peuples autochtones, leurs activités traditionnelles et les terres qu'ils occupent ne faisant que rarement l'objet d'une protection législative⁸⁵, le risque de discrimination directe ou indirecte fondée sur l'origine est plus grand.

111. Certains pays ont récemment adopté des réformes visant à reconnaître la liberté syndicale et le droit de négociation collective des travailleurs agricoles, des travailleurs domestiques ou des travailleurs étrangers. Et d'une manière plus générale, les

⁸⁴ BIT: *Couverture des travailleurs domestiques par les principales législations relatives aux conditions de travail*, *op. cit.*

⁸⁵ Rapport du Groupe de travail d'experts de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur les populations/communautés autochtones, présenté en vertu de la «Résolution sur les droits des populations/communautés autochtones en Afrique», adoptée par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples lors de sa 28^e session ordinaire (Banjul, 2005), pp. 38-40; R. D. Roy: «Occupations and economy in transition: A case of the Chittagong Hill Tracts», dans BIT: *Traditional occupations of indigenous and tribal peoples: Emerging trends* (Genève, 2000), pp. 73-119.

préoccupations concernant la protection des travailleurs domestiques ont conduit à l'adoption, en juin 2011, de la convention (n° 189) et de la recommandation (n° 201) sur les travailleuses et travailleurs domestiques, qui ouvrent de nouvelles perspectives de progrès à cet égard dans le monde. Un grand nombre de pays, y compris l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Chili, l'Inde, le Portugal et Trinité-et-Tobago, ont étendu l'application d'importants aspects de leur législation du travail et de la sécurité sociale aux travailleurs domestiques.

Protection contre d'éventuelles violations des principes et droits fondamentaux au travail

112. Les travailleurs domestiques, les peuples autochtones, les travailleurs migrants et les travailleurs ruraux ont souvent très difficilement accès à des mécanismes efficaces de contrôle de l'application de la législation. Tel est en particulier le cas des travailleurs ruraux qui vivent dans des zones isolées car ils sont généralement plus touchés que les autres groupes par le manque de ressources de l'inspection du travail, des tribunaux du travail et des autres organismes chargés de l'application des lois⁸⁶. En outre, certaines activités sont parfois très difficiles à surveiller, d'où la nécessité de trouver des approches innovantes. C'est le cas, par exemple, des travailleurs domestiques employés au domicile de particuliers. Enfin, les forts degrés d'informalité et de précarité de ces groupes, associé au fait qu'ils ne connaissent pas bien leurs droits, constituent des obstacles majeurs à la revendication de ces droits auprès des instances judiciaires. Il arrive ainsi que des travailleurs migrants en situation irrégulière ou parrainés par leur employeur ne dénoncent pas les violations dont ils sont victimes par peur d'être expulsés.

113. Face à ces difficultés, certains Etats ont décidé d'allouer davantage de ressources à la protection des droits de certaines catégories de travailleurs à risques. Par exemple, en Jordanie, l'effectif des inspecteurs du travail couvrant le secteur des exportations, qui emploie beaucoup de travailleurs migrants, a été fortement augmenté et ces inspecteurs ont reçu une formation spéciale sur la question de la traite. D'autres pays adaptent les mécanismes de contrôle de l'application de la législation aux spécificités des diverses catégories de travailleurs à risques. Au Royaume-Uni, un organisme spécial, la *Gangmaster Licensing Authority* (organisme de réglementation des pourvoyeurs de main-d'œuvre) a été mis en place pour contrôler les intermédiaires opérant dans le secteur agricole, où l'on enregistre des cas de traite et d'autres formes d'exploitation⁸⁷. Tenant compte du principe de l'inviolabilité du domicile privé, d'une part, et de la nécessité de contrôler les conditions de travail des travailleurs domestiques, d'autre part, l'Uruguay a adopté une disposition législative autorisant l'inspection du domicile en cas de violation présumée de la législation du travail ou des dispositions qui régissent la sécurité sociale. Pour que les travailleurs domestiques et leurs employeurs soient mieux informés des procédures judiciaires, certains pays, comme l'Afrique du Sud et l'Argentine, ont mis au point des mécanismes simplifiés de règlement des litiges qui sont axés sur le témoignage oral et la conciliation, et qui sont aujourd'hui largement utilisés. De fait, il ressort de récentes études que le nombre de plaintes déposées par des travailleurs domestiques auprès de la Commission sud-africaine de conciliation, médiation et arbitrage est proportionnellement plus élevé que l'effectif de ces travailleurs dans la population active du pays⁸⁸.

⁸⁶ BIT: *Administration du travail et inspection du travail*, rapport V, CIT, 100^e session, Genève, 2011, paragr. 267.

⁸⁷ BIT: *Le coût de la coercition*, op. cit., paragr. 165 et 177.

⁸⁸ BIT: *Travail décent pour les travailleurs domestiques*, op. cit., paragr. 253-257.

114. Accorder la protection voulue aux travailleurs à risques par le biais du contrôle de l'application des lois est certes une nécessité impérieuse dans de nombreux pays, mais c'est également une tâche complexe. Par exemple, la collaboration des services de l'inspection du travail et des services de police dans la lutte contre le travail non déclaré et la migration illégale suscite des préoccupations quant à l'incidence qu'elle pourrait avoir sur la protection des droits au travail des migrants en situation irrégulière. Il convient donc d'appeler l'attention sur la nécessité, dans le cadre d'une telle collaboration, de préserver les droits garantis aux travailleurs migrants illégaux en vertu de la législation du travail et de ne pas porter atteinte à leur capacité de recours auprès des autorités compétentes du travail.

*L'absence de moyens d'expression collective,
un facteur déterminant*

115. Ces groupes se heurtent généralement à des obstacles redoutables lorsqu'ils cherchent à constituer des organisations et à agir collectivement, et c'est précisément à cause de cette absence de moyens d'expression, de visibilité et d'influence qu'ils sont en butte à des violations des principes et droits fondamentaux au travail.

116. Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont la possibilité de dénoncer les violations, de rechercher collectivement des solutions négociées et de faire pression sur les pouvoirs publics afin qu'ils prennent des mesures législatives et institutionnelles pour protéger les catégories concernées. Grâce à des réformes récemment introduites pour que les travailleurs domestiques n'échappent plus à la législation du travail, ces travailleurs peuvent désormais, dans de nombreux pays, constituer leurs propres organisations et obtenir l'appui d'autres syndicats. Il existe également des exemples éloquentes de syndicats et d'organisations d'employeurs qui contribuent à l'élimination du travail des enfants dans le secteur rural en organisant travailleurs et employeurs à l'échelon local. Ainsi, en Inde, dans les Etats de Tamil Nadu et Madhya Pradesh, les syndicats et leurs membres récemment affiliés des zones rurales appliquent le principe du «village sans travail des enfants», grâce à un dialogue avec les responsables et les employeurs locaux, qui aboutit à des accords collectifs axés sur le travail des enfants. De même, la Fédération des employeurs de l'Ouganda a mis en place des comités locaux de surveillance du travail des enfants, en particulier dans les secteurs du café, du thé, du riz et du sucre. Une collaboration et des alliances se nouent également entre les syndicats et les organisations représentatives de peuples autochtones, notamment en Amérique latine, de sorte que les besoins de ces peuples soient pris en compte. C'est ainsi que, dans certains pays, les organisations représentatives des peuples autochtones ont été admises au sein des comités tripartites nationaux chargés de la prévention et de l'élimination du travail des enfants.

117. Certains gouvernements et partenaires sociaux ont pris des initiatives importantes en vue de lever les obstacles qui, en droit et dans la pratique, empêchent ces groupes et catégories de travailleurs de se syndiquer et de négocier collectivement. En Uruguay, la création d'un conseil chargé de négocier les salaires et autres conditions de travail des travailleurs domestiques a eu pour effet de renforcer les organisations de travailleurs et d'employeurs de ce secteur. La Ligue uruguayenne des maîtresses de maison a accepté de représenter les employeurs au sein de ce conseil, la Confédération syndicale nationale confiant pour sa part à la Confédération nationale des travailleurs domestiques (PIT-CNT) qui, à l'époque, n'était pas encore enregistrée en tant que syndicat le soin de négocier en son nom. Des syndicats de différents pays de destination et d'origine de travailleurs migrants ont signé des accords de coopération avec le soutien de la CSI pour que ces travailleurs accèdent plus facilement à la liberté syndicale et à la négociation

collective. Des problèmes liés aux mentalités et une certaine inertie demeurent néanmoins, comme en témoigne dans de nombreux pays le peu d'empressement mis par les pouvoirs législatif et judiciaire à reconnaître aux travailleurs domestiques le droit de négocier collectivement.

La pauvreté

118. Certains pays ont mis en œuvre des politiques économiques et sociales destinées à favoriser les synergies entre la réduction de la pauvreté et l'extension des principes et droits fondamentaux au travail aux groupes à risques. Selon les observateurs, la décision prise en 2002 par l'Afrique du Sud d'appliquer la législation sur le salaire minimum aux travailleurs domestiques a dans l'ensemble amélioré le niveau de vie de ces travailleurs et réduit l'écart salarial entre hommes et femmes, quoique cette application pose encore des difficultés dans la pratique. En Inde, le gouvernement a adopté une «approche axée sur la convergence» qui inscrit l'élimination du travail des enfants et du travail forcé dans le cadre d'une stratégie globale de réduction de la pauvreté et de développement rural combinant mesures de sécurité sociale, programmes de travaux publics et scolarité gratuite et obligatoire.

119. Il reste que la situation des travailleurs domestiques, des peuples autochtones, des travailleurs migrants et des travailleurs ruraux au regard des principes et droits fondamentaux au travail exige que des mesures soient prises sans délai et avec détermination. Celles qui ont été prises jusqu'à présent, bien que souvent fragmentaires, prouvent l'intérêt de mettre en œuvre la liberté d'association et de créer des synergies entre la lutte contre la pauvreté et la défense des principes et droits fondamentaux au travail, surtout dans les secteurs marqués par des niveaux élevés d'emploi informel.

4. Les travailleurs des zones franches d'exportation et des secteurs d'exportation

120. Le BIT définit les zones franches d'exportation (ZFE) comme «des zones industrielles disposant d'avantages spéciaux qui ont été créées pour attirer les investisseurs étrangers et dans lesquelles des produits importés subissent une transformation avant d'être réexportés»⁸⁹. D'après ses estimations, il y avait, en 2006, 3 500 ZFE ou zones apparentées réparties dans 130 pays, ce qui représentait plus de 66 millions d'emplois directs, dont 40 millions rien qu'en Chine⁹⁰. Les ZFE peuvent être une importante voie d'accès à l'emploi formel pour des catégories de travailleurs qui sont généralement en difficulté sur le marché du travail, telles que les jeunes femmes et les travailleurs peu qualifiés. Certaines de ces zones continuent néanmoins de susciter des préoccupations concernant la qualité des emplois qui y sont créés et le respect des principes et droits fondamentaux au travail, notamment la liberté syndicale et la négociation collective.

121. Une étude réalisée par le BIT sur la base des commentaires des organes de contrôle a mis en lumière les obstacles qui, dans de nombreux pays, empêchent les travailleurs des ZFE de jouir de la liberté syndicale et de négocier collectivement⁹¹. Ces obstacles

⁸⁹ Voir BIT: *Questions relatives au travail et questions sociales dans les zones franches d'exportation* (Genève, 1998), TMEPZ/1998, p. 3 (voir aussi le document GB.301/ESP/5).

⁹⁰ W. Milberg et M. Amengual: *Développement économique et conditions de travail dans les zones franches d'exportation: Un examen des tendances*, document de travail n° 3 (Genève, BIT, 2008), p. 5.

⁹¹ R. Gopalakrishnan: *Freedom of association and collective bargaining in export processing zones: The role of the ILO supervisory mechanisms*, Département des normes internationales du travail, document de travail (Genève, BIT, 2007), p. 1.

sont par exemple des interdictions ou restrictions, imposées dans certains cas par la législation, la discrimination antisyndicale, qui s'accompagne parfois d'actes de violence destinés à décourager la volonté de syndicalisation et un grand laxisme dans le contrôle de l'application des lois. De plus, des travaux de recherche réalisés dans certains pays soulignent la précarisation croissante de la main-d'œuvre des ZFE, les contrats de travail traditionnels étant remplacés par des contrats de courte durée ou des contrats conclus avec des agences d'emploi privées, ce qui a des répercussions sur l'exercice de la liberté syndicale et la négociation collective⁹².

122. Le laxisme du contrôle de l'application des lois et l'absence fréquente de syndicats créent un contexte propice à l'apparition de problèmes d'égalité dans l'emploi et la profession et de travail forcé dans les ZFE. Les situations de travail forcé détectées dans ces zones sont liées pour la plupart au recrutement de travailleurs migrants par des agences d'emploi privées sans scrupules et, dans certains cas, à l'imposition d'un nombre d'heures supplémentaires obligatoires et quelquefois non rémunérées, qui dépasse les limites fixées par la loi⁹³.

123. Certains pays comme la Jordanie n'ont pas ménagé leurs efforts pour améliorer l'inspection du travail dans les ZFE et, depuis quelque temps, les syndicats sont davantage présents dans les ZFE du Togo et de Sri Lanka⁹⁴. Cependant, peu d'améliorations sont signalées dans la plupart des pays où des problèmes concernant les ZFE ont été recensés. Entre 2008 et 2011, la CEACR avait fait part de son inquiétude au sujet des droits des travailleurs des ZFE en matière de liberté syndicale et de négociation collective dans 23 pays ayant ratifié les conventions n^{os} 87 et 98. Or la plupart de ces pays n'ont pas été en mesure de fournir les renseignements demandés par la CEACR sur le taux de syndicalisation dans les ZFE ou l'existence de conventions collectives.

124. Dans certains pays, les difficultés mentionnées ne sont pas circonscrites aux ZFE mais s'étendent au secteur des exportations dans son ensemble. Des manifestations massives et quelquefois violentes ont eu lieu ces dernières années dans certaines ZFE et dans des secteurs d'exportation, où il n'existe pas de véritable mécanisme de négociation⁹⁵. Cela montre combien il est important que les pouvoirs publics et l'ensemble des acteurs des chaînes d'approvisionnement mondiales redoublent d'efforts pour promouvoir et mettre en œuvre chacune des quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail. A cet égard, l'accord-cadre international⁹⁶ conclu en 2007 par le groupe de confection textile Inditex et la Fédération internationale des travailleurs du textile, de l'habillement et du cuir (FITTHC), premier accord en son genre dans les secteurs du textile, de l'habillement et de la chaussure, constitue un bon exemple de ce qui pourrait être fait. Les parties à cet accord reconnaissent que la liberté syndicale et le droit de négociation collective, tels que définis dans les conventions n^{os} 87, 98 et 135 et la recommandation n^o 143 de l'OIT, sont les clés du respect à long terme de toutes les autres normes internationales du travail, d'un bout à l'autre de la chaîne

⁹² J.K. McCallum: *Export processing zones: Comparative data from China, Honduras, Nicaragua, and South Africa*, DIALOGUE, document de travail n^o 21 (Genève, BIT, 2011), p. 12.

⁹³ CEACR, observation, Guatemala, 2009, convention (n^o 29) sur le travail forcé, 1930.

⁹⁴ CEACR, observations, Jordanie, 2009, convention (n^o 81) sur l'inspection du travail, 1947; et Togo, 2011, convention (n^o 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948.

⁹⁵ Par exemple, la grève de Mahallah qui a touché le secteur égyptien des exportations de coton en 2008 ou les grèves qui ont commencé à partir de 2010 dans plusieurs usines d'électronique ou usines automobiles du sud de la Chine.

⁹⁶ On trouvera au chapitre 4 une définition des accords-cadres internationaux.

d'approvisionnement d'Inditex, car ils offrent aux travailleurs des mécanismes pour veiller sur leurs droits et les faire appliquer⁹⁷.

5. Mieux faire respecter les principes et droits fondamentaux au travail au niveau national: Un enjeu crucial

125. Les principes et droits fondamentaux au travail ne peuvent être pleinement mis en œuvre s'il n'existe pas au préalable une législation nationale adaptée susceptible d'être appliquée par des institutions compétentes à l'aide de mécanismes efficaces. Cependant, d'après les organes de contrôle de l'OIT et les partenaires sociaux⁹⁸, la partie est loin d'être gagnée dans de nombreux pays, et ce pour les quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail.

126. La prévention et le redressement des violations des principes et droits fondamentaux au travail posent encore d'importantes difficultés d'ordre pratique. La vulnérabilité empêche souvent les victimes de faire valoir leurs droits. Bien des lieux de travail ou des zones où des violations sont commises sont difficilement accessibles aux institutions étatiques. La complexité et la diversité des situations de violation sont telles que celles-ci débordent fréquemment le cadre traditionnel du droit du travail et appellent de nouvelles stratégies faisant intervenir un large éventail d'institutions publiques. De plus, certaines activités économiques sont devenues plus difficiles à contrôler. En raison, du grand nombre de travailleurs employés dans l'économie informelle de nombreux pays et du recours à la sous-traitance et aux agences d'emploi, il est devenu plus difficile d'établir l'existence d'une relation de travail et d'identifier le véritable employeur. L'absence d'organisations d'employeurs et de syndicats puissants dans certains secteurs constitue une difficulté supplémentaire dans la mesure où «[l]es organisations d'employeurs et de travailleurs peuvent aider considérablement à faire mieux respecter la législation sur le lieu de travail, en particulier en sensibilisant leurs membres et en les informant. Dans le cadre d'une coopération étroite, ils peuvent aussi être des partenaires stratégiques dans la définition des priorités et activités des services de l'inspection du travail⁹⁹.»

⁹⁷ Plusieurs études font ressortir les répercussions positives que la conclusion de cet accord aurait d'ores et déjà eues le long de la chaîne d'approvisionnement d'Inditex en ce qui concerne la liberté syndicale et la négociation collective. Voir K. Gregoratti et D. Miller, «International Framework Agreements for workers' rights? Insights from River Rich Cambodia», dans *Global Labour Journal*, 2(2), mai 2011. Cela étant, l'existence d'un accord-cadre international ne signifie pas que tous les risques de violation des principes et droits fondamentaux au travail ont été éliminés, comme en témoignent les difficultés rencontrées avec certains des fournisseurs d'Inditex établis au Brésil.

⁹⁸ BIT: *Donner un visage humain à la mondialisation*, op. cit. Nombreux sont les partenaires sociaux qui, dans les observations formulées en réponse au questionnaire au titre de l'article 19, font état du manque d'efficacité des mécanismes censés faire respecter les principes et droits fondamentaux au travail.

⁹⁹ Voir BIT: *Administration du travail et inspection du travail*, rapport V, CIT, 100^e session, Genève, 2011, p. ix, et paragr. 250-258 et 294; et *Le coût de la coercition*, op. cit., paragr. 198.

127. D'après les données disponibles et les commentaires des organes de contrôle de l'OIT, il semblerait qu'un grand nombre de ministères du travail, de services d'inspection du travail et de tribunaux du travail chargés de résoudre ces difficultés soient soumis à des restrictions budgétaires¹⁰⁰. A quelques notables exceptions près, ce problème, qui est loin d'être nouveau, s'est encore aggravé au cours des dernières décennies. Ainsi, dans le cadre d'un projet qu'il a réalisé en Amérique centrale et en République dominicaine, le BIT a constaté que, malgré de récents efforts, les ressources allouées aux ministères du travail représentaient en 2009 entre 0,11 et 0,3 pour cent des budgets nationaux.

128. Parmi les éléments concrets qui confirment l'existence de vastes lacunes dans le contrôle de l'application du droit du travail en général, et des principes et droits fondamentaux au travail en particulier, on citera le niveau élevé d'emploi informel constaté dans le secteur formel de nombreux pays et le recrutement de responsables d'audits sociaux privés par des entreprises multinationales pour pallier l'absence ou la déficience des services d'inspection du travail de l'Etat dans certains secteurs d'exportation. De plus, un nombre très faible de pays transmettent aux organes de contrôle de l'OIT des renseignements et des données statistiques sur la mise en œuvre concrète des principes et droits fondamentaux au travail et les mesures prises à cet égard par les inspecteurs du travail et les tribunaux nationaux.

Tableau 2.4. Proportion des rapports reçus par la CEACR au sujet des conventions fondamentales, qui contiennent des informations sur les interventions de l'inspection du travail ou d'autres données statistiques (en 2010)

Travail des enfants	Discrimination	Travail forcé	Liberté syndicale	Ensemble des conventions fondamentales
58,8 %	31,5 %	13,3 %	4,5 %	25,4 %

Tableau 2.5. Proportion des rapports reçus par la CEACR au sujet des conventions fondamentales, qui contiennent des informations sur les décisions de justice (en 2010)

Travail des enfants	Discrimination	Travail forcé	Liberté syndicale	Ensemble des conventions fondamentales
1,5 %	8 %	7,8 %	5,8 %	6 %

¹⁰⁰ BIT: *Inspection du travail*, étude d'ensemble relative à la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, et au protocole de 1995 relatif à la convention sur l'inspection du travail, 1947, à la recommandation (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, à la recommandation (n° 82) sur l'inspection du travail (mines et transports), 1947, à la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, et à la recommandation (n° 133) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969; rapport III (Partie 1B), CIT, 95^e session, Genève, 2006, paragr. 209 et 210.

129. Certains pays ont démontré qu'ils étaient déterminés à relever ces défis et à mieux faire appliquer, dans la pratique, les principes et droits fondamentaux au travail. A titre d'exemple, les administrations et les inspections du travail tendent à accorder davantage d'attention aux principes et droits fondamentaux au travail, et en particulier au travail des enfants, au travail forcé et à la discrimination dans l'emploi et la profession. Ainsi, dans l'Etat plurinational de Bolivie et au Pérou, des départements spécialement chargés de la mise en œuvre des principes et droits fondamentaux au travail ont été récemment créés au sein du ministère du Travail. Plusieurs pays ont étendu la compétence de l'inspection du travail au travail forcé et au travail des enfants, souvent en créant des unités spécialisées, comme c'est le cas au Brésil, et en désignant des coordonnateurs parmi les inspecteurs du travail (au Maroc). Il s'agit là d'une avancée majeure tant il est rare que le travail des enfants et le travail forcé soient du ressort de l'inspection du travail alors que celle-ci a des avantages comparatifs non négligeables à apporter dans la lutte contre ces pratiques. La discrimination en général, et la discrimination sexuelle en particulier, fait l'objet d'une attention toute particulière de la part des services d'inspection du travail de différents pays, comme le Kenya et l'Ukraine, qui l'ont ajoutée à la liste des points à contrôler lors des visites d'inspection. Dans d'autres pays, tels que le Costa Rica et l'Espagne, de vastes campagnes d'inspection ont été organisées récemment pour prévenir et sanctionner les actes de discrimination sexuelle.

130. Une deuxième tendance observée dans de nombreux pays est la participation d'un nombre croissant d'institutions publiques à la lutte contre le travail des enfants, le travail forcé et la discrimination dans l'emploi et la profession, qui coordonnent leurs interventions. Par exemple, les institutions chargées de poursuivre les auteurs d'activités délictueuses s'engagent de plus en plus dans la lutte contre la traite, notamment lorsque celle-ci a lieu à des fins d'exploitation de la main-d'œuvre. Certains pays comme les Etats-Unis ou l'Ukraine ont créé des unités spécialement chargées des poursuites, ce qui s'est traduit par une augmentation notable des condamnations pénales pour travail forcé. L'institution de nouveaux organismes de défense des droits de l'homme peut aussi contribuer à la mise en œuvre des principes et droits fondamentaux au travail dans la pratique et à son contrôle. C'est ce que font en particulier les organismes de promotion de l'égalité, qui sont souvent chargés à la fois de faire connaître et de faire respecter le principe de non-discrimination. Une part importante des affaires dont ces organismes sont saisis ont trait à la discrimination dans l'emploi et la profession. En France, par exemple, environ 50 pour cent des plaintes déposées devant la HALDE entre 2005, année de sa création, et 2010 concernaient des problèmes d'emploi. Ces organismes jouent un rôle précieux en faisant mieux comprendre au public l'importance du principe de l'égalité dans l'emploi et la profession et en formulant des recommandations concrètes sur la manière de le mettre en pratique. Par ailleurs, les procédures de règlement des litiges souples et moins formelles qu'ils proposent en général les rendent plus accessibles que les tribunaux traditionnels. Enfin, en milieu rural surtout, la participation d'organismes locaux (comme les comités villageois en Asie du Sud, les groupes de vigilance communautaire en Afrique de l'Ouest et les comités locaux de surveillance du travail des enfants au Népal et en Ouganda) au contrôle du travail forcé et du travail des enfants dans plusieurs pays représente une autre avancée particulièrement intéressante, eu notamment égard aux difficultés auxquelles se heurtent fréquemment les institutions de l'Etat chargées de faire appliquer la loi.

**Le Ministère public du travail
(Ministério público do trabalho)**

Le Ministère public du travail (MPT) est un organisme public autonome, indépendant des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Créé en vertu de la Constitution brésilienne de 1998, son rôle est de protéger les droits fondamentaux au travail.

Le MPT intervient dans sept domaines principaux, dont les quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail. Les procureurs des tribunaux du travail sont de hauts fonctionnaires fédéraux ou régionaux qui ne peuvent être démis de leurs fonctions. Le MPT est habilité à intervenir de multiples manières pour promouvoir les principes et droits fondamentaux au travail, prévenir les violations et remédier à celles-ci; il peut notamment lancer des enquêtes visant des entreprises ou des institutions publiques, formuler des recommandations, résoudre les situations d'infraction directement avec les entreprises concernées, introduire des actions en justice devant les tribunaux du travail ou intervenir dans un débat judiciaire dès lors que celui-ci a trait à une question de travail.

Le MPT a mis en place des structures spéciales pour coordonner les interventions qu'il réalise au titre de chacune des catégories de principes et droits fondamentaux au travail: *Coordinfancia* (travail des enfants), *Conaete* (travail forcé), *Coördiguldade* (égalité dans l'emploi et la profession) et *Conalis* (liberté syndicale et négociation collective). Il a également noué une série de partenariats solides avec d'autres institutions publiques, telles que le ministère du Travail et les services d'inspection du travail, les institutions étatiques chargées des questions d'emploi et de sécurité sociale, les tribunaux du travail, la police fédérale et les autorités locales. Il entretient une collaboration étroite avec les syndicats et les organisations d'employeurs.

Grâce à des initiatives comme le Pacte national contre le travail forcé, le MPT a forgé une vaste alliance avec d'autres institutions étatiques, les partenaires sociaux et la société civile dans le but de traiter à la racine les causes des violations des principes et droits fondamentaux au travail.

131. Une troisième tendance concerne les efforts déployés par différents pays pour accroître l'efficacité de leur mécanisme de règlement des différends du travail. On citera comme exemple les réformes des tribunaux du travail mises en œuvre au cours de la décennie écoulée dans six pays d'Amérique du Sud¹⁰¹ dans lesquels le règlement de tels litiges prenait un temps considérable. La principale finalité de ces réformes, en ce qui concerne le droit du travail en général, est d'accélérer considérablement le cours de la justice grâce à des procédures orales, et non plus écrites, et à des délais plus rapprochés. De plus, dans la plupart de ces pays, la spécialisation des juridictions et tribunaux du travail a été renforcée. A cet égard, le Chili a beaucoup augmenté le nombre de ses tribunaux du travail, qui est passé de 20 à 81. Dans les pays qui ont consacré d'importantes ressources à leur mise en œuvre, les réformes ont eu un effet marqué sur la durée moyenne des procédures judiciaires. Par ailleurs, plusieurs pays ont institué des procédures spéciales pour les principes et droits fondamentaux au travail, soit pour l'ensemble d'entre eux, soit pour la liberté syndicale. Ces réformes visent toutes à garantir une protection immédiate et efficace des droits fondamentaux au moyen de procédures plus rapides et de délais plus courts que ceux appliqués aux autres affaires. En outre, dans le cadre de plusieurs de ces réformes, d'autres mesures ont été prises pour renforcer la protection judiciaire des principes et droits fondamentaux au travail, avec notamment le renversement de la charge de la preuve ou la faculté donnée aux tribunaux de prendre des mesures conservatoires à effet immédiat et d'imposer des réparations,

¹⁰¹ Chili, Colombie, Equateur, Pérou, Uruguay et République bolivarienne du Venezuela. Deux pays d'Amérique centrale, le Costa Rica et le Nicaragua, ont entamé des réformes analogues. Voir A. Ciudad Reynaud: «Las reformas procesales emprendidas en América Latina», dans *Revista de Derecho Procesal*, 3-4, 2010.

telles que la réintégration, qui garantissent le rétablissement dans la pratique du droit fondamental qui a été violé. De telles mesures sont particulièrement utiles en ce qui concerne la liberté syndicale.

132. Au cours de la décennie écoulée, le Cambodge, la Chine, l'Indonésie, le Japon et le Portugal ont eux aussi adopté des réformes de leur système judiciaire ou de leurs mécanismes de règlement des différends du travail, qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur les principes et droits fondamentaux au travail. La Chine a entrepris en 2008 de réformer en profondeur ses procédures de règlement des différends du travail afin de garantir l'application effective de la nouvelle législation du travail adoptée la même année¹⁰². Bien qu'elles ne s'appliquent pas uniquement aux quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail, plusieurs des mesures adoptées dans le cadre de cette réforme facilitent l'exercice des droits des travailleurs en général; elles concernent notamment la gratuité des procédures, le renversement de la charge de la preuve vers l'employeur dans certains cas et le rôle confié aux syndicats¹⁰³. La mise en œuvre de cette réforme semble présenter un certain nombre de difficultés, en raison notamment du manque de ressources, du manque de spécialisation des arbitres et des juges du travail et du faible crédit que les travailleurs accordent aux syndicats officiels. Cet exemple illustre cependant combien il est important, dans le cadre des stratégies destinées à faire respecter la législation du travail et les principes et droits fondamentaux au travail, de disposer de mécanismes accessibles qui permettent un règlement rapide des différends et qui offrent des voies de recours efficaces.

133. Enfin, on sait désormais qu'il ne suffit pas de sanctionner les infractions pour garantir la mise en œuvre des principes et droits fondamentaux au travail, mais qu'une action de plus grande envergure est nécessaire, qui combine la promotion des droits, la sensibilisation, les mesures de prévention et l'aide aux victimes. Dans différents pays, les organismes de contrôle et les institutions chargées de faire respecter la loi consacrent davantage de ressources et d'efforts pour nouer des relations avec les travailleurs et les employeurs et leur faire comprendre l'importance des principes et droits fondamentaux au travail. L'OIT est tenue informée de nombreuses actions de sensibilisation concernant le travail des enfants, le travail forcé et l'égalité dans l'emploi et la profession, qui sont souvent réalisées en étroite collaboration avec les organisations d'employeurs et de travailleurs. Il semble cependant que les actions de ce genre soient nettement moins fréquentes s'agissant de la liberté syndicale et de la négociation collective. Pour ce qui est du travail forcé, d'importantes initiatives sont prises pour protéger les victimes, dont font partie la Directive européenne de 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes¹⁰⁴ et le projet *Resgatando a Cidadania*, lancé par le *Ministério público do trabalho* du Brésil afin d'offrir des possibilités d'emploi et une formation professionnelle aux victimes du travail forcé et aux membres de leur famille.

134. Les différentes initiatives décrites ci-dessus offrent des orientations importantes pour les stratégies nationales destinées à faire respecter les principes et droits fondamentaux au travail. Il semble toutefois que les mesures novatrices qui ont été présentées soient davantage axées sur le travail des enfants, le travail forcé et l'égalité que sur la liberté syndicale et la négociation collective. En outre, dans de nombreux pays,

¹⁰² Loi sur l'arbitrage et la médiation dans les conflits du travail, 1^{er} mai 2008.

¹⁰³ Voir F. Lee Cooke: «The enactment of three new labour laws in China: Unintended consequences and the emergence of “new actors” in employment relations», dans S. Lee et D. McCann (dir. de publication): *Regulating for decent work, new directions in labour market regulation* (Genève, BIT, 2011), pp. 180-205.

¹⁰⁴ Directive 2011/36/UE, *op. cit.*

les ressources allouées pour le contrôle et l'application de la loi sont nettement insuffisantes, ce qui reste un problème crucial.

Chapitre 3

Vers une utilisation plus coordonnée des moyens d'action de l'OIT

135. Dans le présent chapitre, on passera en revue l'aide apportée aux mandants dans l'application des principes et droits fondamentaux au travail en mettant l'accent sur les moyens dont dispose actuellement l'OIT pour répondre aux besoins et à la situation de ses Membres, tels qu'ils ont été décrits au chapitre précédent, grâce à une utilisation rationnelle de tous ses moyens. Comme le prévoit la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (Déclaration sur la justice sociale), la présente analyse est destinée à éclairer les décisions concernant les programmes, le budget et d'autres aspects de la gouvernance en vue d'une mobilisation plus organisée et plus systématique de la totalité des moyens d'action de l'OIT au service des priorités de celle-ci. En effet, durant les travaux préparatoires de la Déclaration sur la justice sociale, il a été souligné que «la coordination de ces moyens d'action est bien sûr assurée, jusqu'à un certain point, dans le cadre du programme et budget», mais qu'elle pourrait «beaucoup gagner en efficacité et en légitimité si elle prenait sa source directement dans la volonté des mandants tripartites s'exprimant au niveau universel, au terme d'un débat approfondi, sur les tendances constatées, les priorités d'action et les moyens à mettre en œuvre»¹.

136. Etant donné qu'il s'agit de la première discussion récurrente sur les quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail, il n'existe pas encore de plan d'action commun à ces quatre catégories qui puisse servir de base à l'analyse. Le présent chapitre s'ouvre par conséquent sur un bref rappel du cadre dans lequel s'effectue actuellement la programmation des activités de l'OIT dans ce domaine, y compris les mécanismes d'évaluation de leur impact. Il passe ensuite en revue les principaux moyens d'action identifiés dans la Déclaration sur la justice sociale pour promouvoir l'application des principes et droits fondamentaux au travail, à savoir la coopération technique, les capacités techniques et de recherche du Bureau et l'action normative².

137. L'une des principales questions qui se posent est celle de savoir comment trouver un équilibre adéquat entre la promotion de chaque catégorie de droits et principes fondamentaux au travail et une promotion intégrée, fondée sur leur interdépendance et leur interaction avec les autres objectifs stratégiques de l'OIT. Jusqu'à maintenant, l'action de l'OIT dans ce domaine a surtout consisté à promouvoir chaque catégorie de principes et droits séparément. Et de fait, cette action est très différente selon la catégorie concernée. Néanmoins, son impact a été renforcé par des efforts non négligeables, bien

¹ BIT: *Renforcement de la capacité de l'OIT d'appuyer les efforts déployés par ses Membres pour atteindre ses objectifs dans le cadre de la mondialisation*, rapport V, CIT, 96^e session, Genève, 2007, paragr. 25.

² BIT: *Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, CIT, 97^e session, Genève, 10 juin 2008, annexe, II(B) i).

qu'isolés, faits récemment pour promouvoir les principes et droits fondamentaux au travail de manière coordonnée, notamment dans le cadre de la coopération technique et de l'action normative.

A. Cadre actuel de l'action de l'OIT

1. Programmation et évaluation

138. Ces dernières années, la programmation et l'évaluation de l'action de l'OIT concernant les principes et droits fondamentaux au travail se sont inscrites principalement dans le cadre stratégique de l'OIT et les programmes et budgets correspondants; les plans d'action relatifs à chaque catégorie de principes et droits fondamentaux au travail, approuvés par le Conseil d'administration après examen par la Conférence des rapports globaux présentés en vertu du suivi de la Déclaration de 1998; et les différents outils d'évaluation.

Le cadre stratégique pour 2010-2015 et les programmes et budgets correspondants

139. Le cadre stratégique est l'instrument de planification à moyen terme de l'OIT. Celui qui a été établi pour 2010-2015 s'articule autour de 19 résultats qui correspondent à des priorités essentielles pour le monde du travail³. Ce cadre stratégique reprend, pour la première fois, chacune des quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail dans un résultat à part entière assorti des indicateurs et cibles correspondants: résultat 14 (liberté syndicale et droit de négociation collective), résultat 15 (travail forcé), résultat 16 (travail des enfants) et résultat 17 (discrimination au travail). En outre, l'élimination de la discrimination dans l'emploi est intégrée dans tous les résultats puisque l'égalité des sexes et la non-discrimination sont considérées comme des thèmes transversaux. La Déclaration sur la justice sociale a guidé l'élaboration du cadre stratégique 2010-2015, dans lequel il est précisé, compte tenu de la nécessité d'adopter une approche intégrée du travail décent, que chaque résultat, bien qu'associé à l'un des quatre objectifs stratégiques, contribue à la réalisation de tous.

140. Le résultat 18 (normes internationales du travail) porte lui aussi sur la promotion des principes et droits fondamentaux au travail, puisque ceux-ci sont intrinsèquement liés aux conventions fondamentales. D'une manière plus générale, il est précisé dans le programme et budget 2012-13 que la promotion des principes et droits fondamentaux au travail dans le cadre de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (Déclaration de 1998) et du Programme international pour l'élimination du travail des enfants (IPEC) doit se faire en synergie avec l'agenda normatif⁴. En outre, la stratégie normative et son plan d'action intérimaire, adoptés par le Conseil d'administration en 2005 et 2007, ont orienté l'action normative en mettant l'accent sur la nécessité d'une meilleure coordination entre cette action, d'une part, y compris les commentaires des organes de contrôle de l'OIT, et la coopération technique, d'autre part, pour aider les Etats Membres à ratifier les conventions et à remédier aux défauts d'application. L'accent ainsi placé sur l'aide à apporter aux Etats Membres va dans le sens de la démarche promotionnelle préconisée dans la Déclaration de 1998.

³ BIT: *Cadre stratégique pour 2010-2015: Faire du travail décent une réalité*, Conseil d'administration, 304^e session, Genève, mars 2009, document GB.304/PFA/2(Rev.), paragr. 63-74.

⁴ BIT: *Programme et budget pour la période biennale 2012-13* (Genève, 2011), paragr. 250.

Les plans d'action relatifs à chaque catégorie de principes et droits fondamentaux au travail

141. Avant la révision en juin 2010 du suivi de la Déclaration de 1998, chaque catégorie de principes et droits fondamentaux au travail a fait l'objet d'un rapport global qui a été soumis à l'examen de la Conférence. A la lumière des discussions de la Conférence, le Conseil d'administration a examiné et approuvé un plan d'action par chaque catégorie de principes et droits fondamentaux au travail. Ces plans d'action définissent les priorités pour les quatre années suivantes. Trois cycles complets de rapports globaux se sont achevés avec celui de 2011 sur la discrimination. Les plans d'action, qui sont plus ou moins longs et plus ou moins détaillés, n'ont pas tendance à refléter l'interdépendance des différentes catégories de principes et droits fondamentaux au travail ni leur interaction avec les autres objectifs stratégiques.

142. Etat des plans d'action:

- le plan d'action concernant la liberté d'association et la négociation collective couvre la période 2008-2012⁵;
- le plan d'action de 2009 concernant le travail forcé a été adopté pour une durée de quatre ans⁶, mais maintient le Programme d'action spécial pour combattre le travail forcé (SAP-FL) sous l'égide de l'alliance mondiale contre le travail forcé, réclamée par le Directeur général en vue de l'élimination de toutes les formes de travail forcé dans le monde avant 2015;
- le plan mondial d'action de 2006 contre le travail des enfants reste le cadre de référence de l'action de l'OIT jusqu'en 2016, date fixée pour l'élimination des pires formes de travail des enfants: le Conseil d'administration l'a confirmé en 2010 tout en approuvant le plan d'action de 2010, auquel a été annexée la Feuille de route en vue de l'élimination des pires formes de travail des enfants d'ici à 2016, adoptée par la Conférence mondiale sur le travail des enfants qui s'est tenue en 2010 à La Haye⁷; et
- le Conseil d'administration a adopté en novembre 2011 le plan d'action concernant la non-discrimination, qui guidera le travail du Bureau pour les quatre prochaines années sous réserve du résultat de la présente discussion récurrente⁸.

Mécanismes d'évaluation

143. La présente analyse de l'action de l'OIT dans le domaine des principes et droits fondamentaux au travail se fonde sur plusieurs mécanismes d'évaluation, dont les rapports sur l'exécution du programme qui donnent pour chaque exercice biennal une vue d'ensemble des activités réalisées et de l'exécution du programme, assortie d'une

⁵ BIT: *Suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail: Priorités et plan d'action pour la coopération technique concernant la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective*, Conseil d'administration, 303^e session, Genève, nov. 2008, document GB.303/TC/3.

⁶ BIT: *Suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail: Priorités et plan d'action pour la coopération technique concernant l'élimination du travail forcé*, Conseil d'administration, 306^e session, Genève, nov. 2009, document GB.306/TC/3.

⁷ BIT: *Suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail: Priorités et plan d'action pour la coopération technique concernant l'abolition du travail des enfants*, Conseil d'administration, 309^e session, Genève, nov. 2010, document GB.309/TC/3.

⁸ BIT: *Suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail: Priorités et plan d'action pour la coopération technique concernant l'élimination de la discrimination dans l'emploi et la profession*, Conseil d'administration, 312^e session, Genève, nov. 2011, document GB.312/POL/12.

analyse et d'un compte rendu détaillés pour chaque résultat⁹, et le dernier rapport d'exécution de l'IPEC¹⁰. On trouve également des informations précieuses dans les évaluations indépendantes des stratégies et programmes nationaux, qui sont effectuées dans le cadre de la politique d'évaluation adoptée par le Conseil d'administration en novembre 2005¹¹. Les seules évaluations indépendantes réalisées récemment en ce qui concerne les quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail sont l'évaluation de la stratégie de l'OIT pour l'élimination de la discrimination dans l'emploi et la profession, que le Conseil d'administration a examinée en novembre 2011¹², et l'évaluation du SAP-FL réalisée en 2010¹³.

2. Programmes du BIT concernant les principes et droits fondamentaux au travail

144. Les programmes du BIT qui sont principalement consacrés à la promotion des principes et droits fondamentaux au travail sont: le Programme pour la promotion de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail (DECLARATION) créé en octobre 1999 à la suite de l'adoption de la Déclaration de 1998, le Programme international pour l'abolition du travail des enfants créé en 1992 et le Département des normes internationales du travail (NORMES) au sein duquel quatre équipes appuient le travail des organes de contrôle en ce qui concerne l'application des conventions fondamentales et réalisent des activités de promotion et d'assistance technique dans ce domaine. Ces programmes font tous partie du secteur des normes et des principes et droits fondamentaux au travail. L'actuelle structure du Bureau a été mise en place en 1999 conformément à la méthode de budgétisation axée sur les quatre objectifs stratégiques de l'OIT.

145. DECLARATION aide les Etats Membres à promouvoir la liberté syndicale et la négociation collective ainsi que l'élimination du travail forcé et de la discrimination dans l'emploi et la profession, en utilisant tout l'éventail des moyens dont dispose le BIT en matière de sensibilisation, de promotion, d'assistance et de coopération technique.

146. La liberté syndicale et la négociation collective sont promues par le biais d'un grand nombre d'activités organisées principalement par DECLARATION et NORMES mais également par d'autres départements du secteur du dialogue social et, en particulier, les bureaux des activités pour les employeurs (ACT/EMP) et des activités pour les travailleurs (ACTRAV). Le renforcement des capacités et la formation des mandants tripartites, et parfois d'autres acteurs comme les membres de l'appareil judiciaire, les parlementaires, les magistrats du parquet et les milieux universitaires, constituent un volet important de ces activités. D'autres activités comprennent la diffusion d'informations, l'aide à la réalisation de réformes législatives, la sensibilisation et la

⁹ BIT: *Exécution du programme de l'OIT en 2008-09*, rapport I(A), CIT, 99^e session, Genève, 2010.

¹⁰ BIT: *Action contre le travail des enfants: Faits marquants 2010* (Genève, 2011).

¹¹ BIT: *Evaluation: Nouvelle politique et stratégie d'évaluation au BIT*, Conseil d'administration, 294^e session, Genève, nov. 2005, document GB.294/PFA/8/4. En mars 2011, la politique d'évaluation a été prolongée d'une nouvelle période de cinq ans, avec certains ajustements destinés à remédier à quelques imperfections relevées lors d'une évaluation extérieure indépendante réalisée en 2010, selon laquelle la politique d'évaluation est dans l'ensemble solide mais doit établir un lien plus fort entre évaluation et prise de décisions.

¹² BIT: *Evaluation indépendante de la stratégie de l'OIT pour l'élimination de la discrimination dans l'emploi et la profession* (Genève, 2011); *Discussions sur les évaluations de haut niveau: Stratégies et programmes par pays de promotion du travail décent*, Conseil d'administration, 312^e session, Genève, nov. 2011, document GB.312/PFA/9.

¹³ J. Walker: *Evaluation du programme d'action spécial pour combattre le travail forcé: de 2006 à 2009* (Genève, BIT, 2010).

collecte d'informations sur les systèmes nationaux de relations du travail ainsi que sur la législation et la pratique nationales. L'expérience montre qu'une solide volonté politique est indispensable pour faire pleinement respecter le droit d'organisation et de négociation collective, et qu'il est quelquefois nécessaire de faire évoluer les mentalités et la conception des relations du travail. Il faut pour cela l'engagement et le soutien du Bureau pendant une longue période dépassant souvent celle d'un seul exercice biennal.

147. Pour ce qui est du travail forcé, le SAP-FL a été créé au sein de DECLARATION en novembre 2001, à la suite du premier rapport global sur le sujet. Ce programme vise des objectifs différents selon les pays: construire une solide base de connaissances sur la nature et l'ampleur du travail forcé, assurer que la législation et la politique gouvernementale soient adaptées à une approche pluri-institutions du travail forcé, soutenir le contrôle de l'application de la loi, promouvoir le rôle des syndicats dans la protection des travailleurs contre le travail forcé, aider les organisations d'employeurs et les entreprises à prendre des mesures pour mettre fin au travail forcé, influencer sur les méthodes de recrutement afin de promouvoir une migration sûre et financer des programmes d'aide aux personnes qui sont libérées du travail forcé.

148. En ce qui concerne la discrimination, compte tenu de son caractère transversal, l'action du BIT n'est pas centralisée dans un seul programme; ainsi de nombreux départements et secteurs du BIT, y compris DECLARATION, réalisent des activités de coopération technique dans ce domaine. Selon l'évaluation indépendante de la stratégie de l'OIT en faveur de l'élimination de la discrimination, les activités organisées dans le cadre de cette stratégie ont largement appuyé les efforts faits par les mandants nationaux pour s'attaquer à la discrimination dans l'emploi et la profession, mais la coordination et la mise en œuvre de la stratégie relative au résultat 17 sont entravées par la tendance à la compartimentation du travail du Bureau, ce qui risque de nuire à la cohérence de la planification, de l'exécution et du suivi des programmes¹⁴. L'action du BIT a consisté principalement à concevoir des instruments permettant de lutter contre la discrimination dans l'emploi et la profession, par exemple en promouvant les normes internationales du travail correspondantes, en faisant mieux appliquer la législation et en faisant valoir le principe de l'égalité de rémunération. Les activités de formation et de sensibilisation jouent un rôle déterminant à cet égard. Beaucoup de programmes, comme ceux qui portent sur l'égalité hommes-femmes, le VIH et le sida, les travailleurs migrants et les travailleurs handicapés, ont comporté des activités visant à promouvoir le principe de non-discrimination. Ainsi, le Bureau de l'égalité entre hommes et femmes (GENDER) donne aide et conseils pour l'intégration du principe de l'égalité hommes-femmes aux stades de l'élaboration, de l'exécution et de l'évaluation des projets de coopération technique du BIT. Il a aussi promu, en collaboration avec NORMES et DECLARATION, le respect de ce principe à l'échelon national au moyen de ses services consultatifs et programmes de coopération technique et avec l'aide de spécialistes sur le terrain. Dans ce contexte, l'assistance a notamment porté sur la lutte contre les inégalités salariales entre les sexes au moyen d'outils scientifiquement éprouvés et d'une formation à la problématique de l'écart salarial.

149. Pour ce qui est du travail des enfants, l'IPEC apporte une assistance technique directe aux mandants, effectue un travail de sensibilisation, de recherche et de collecte de données et promeut les instruments qui portent sur le sujet. Il a adopté une stratégie en trois volets pour soutenir les efforts faits par les Etats Membres et les partenaires sociaux en vue d'éliminer le travail des enfants: soutien des activités nationales de lutte contre le

¹⁴ BIT: *Independent evaluation of the ILO's strategy for the elimination of discrimination in employment and occupation*, op. cit., pp. 42 et xii, paragr. 9.

travail des enfants, notamment grâce à l'intégration de la question du travail des enfants dans les programmes de développement et cadres stratégiques nationaux, élargissement et consolidation du mouvement mondial de lutte contre le travail des enfants et intégration de la problématique du travail des enfants dans l'ensemble des activités du BIT. La coopération technique destinée à lutter contre le travail des enfants est de loin la plus développée des activités concernant les quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail, au regard de son ampleur, de sa portée et de l'expérience accumulée au cours des vingt ans d'existence de l'IPEC. Pour renforcer son travail de sensibilisation, l'IPEC organise depuis 2002 la Journée mondiale contre le travail des enfants, initiative très médiatisée de l'OIT.

3. Examens annuels

150. DECLARATION est aussi chargé du suivi annuel concernant les conventions fondamentales non ratifiées, dénommé «examen annuel», prévu dans la Déclaration de 1998. Les examens annuels, qui couvrent les quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail, s'appuient sur les rapports requis des Etats Membres en vertu de l'article 19, paragraphe 5 e), de la Constitution et les observations des organisations d'employeurs et de travailleurs. Au fil des ans, les examens annuels ont été simplifiés et orientés vers l'établissement d'une base de référence régulièrement actualisée pour chacun des pays concernés.

151. Le rapport sur les modalités du suivi de la Déclaration de 1998, qui a été soumis à la Conférence en 2010¹⁵, indique que les examens annuels ont généré un ensemble d'informations souvent très complètes sur la quasi-totalité des cas de non-ratification et que cette masse d'informations devrait être tenue à jour et être facilement accessible, notamment par le Conseil d'administration. De plus, un examen plus analytique des tendances et des mesures prises pourrait ensuite figurer dans les rapports sur les questions récurrentes. Le but des examens annuels n'est pas seulement de promouvoir la ratification mais aussi d'examiner les situations de non-ratification en passant en revue les efforts consentis par les Etats Membres concernés. Dans la pratique toutefois, les renseignements donnés sont de nature plutôt générale et sont souvent repris dans les réponses à la campagne de ratification. Qui plus est, les examens annuels n'ont jamais donné lieu à des discussions approfondies au sein du Conseil d'administration et, malgré les dispositions spéciales permettant à celui-ci de siéger en comité plénier dans le cas où un Etat non membre du Conseil d'administration souhaiterait intervenir, aucune demande de ce type n'a été formulée¹⁶.

152. A l'occasion de la discussion de 2010, les mandants ont souligné l'importance des examens annuels et la Conférence a décidé de les maintenir dans le cadre du suivi révisé de la Déclaration de 1998.

4. Ressources consacrées à l'action de l'OIT

153. Les ressources destinées à financer l'action de l'OIT dans le domaine des principes et droits fondamentaux au travail proviennent du budget ordinaire, de la coopération technique financée par des sources extrabudgétaires (CTXB) et de fonds du Compte supplémentaire du budget ordinaire (CSBO). Le rapport sur l'exécution du programme couvrant la période 2010-11 indique la répartition des ressources par résultat, mais la présente section se limite aux deux principaux programmes du BIT qui sont concernés

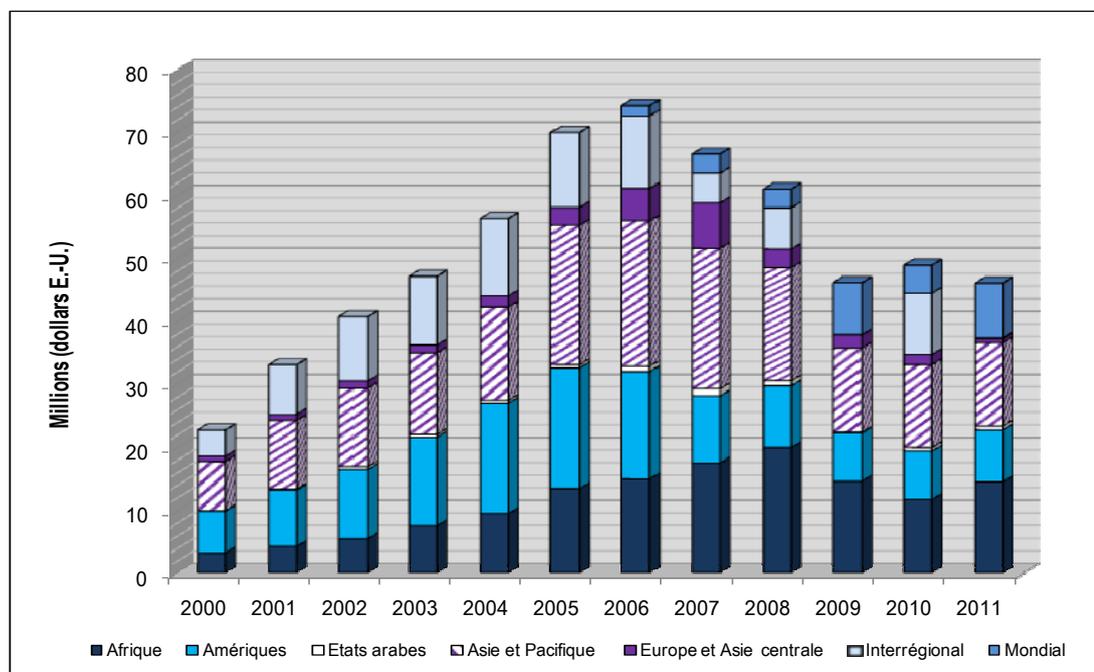
¹⁵ BIT: *Examen des modalités de suivi de la Déclaration de l'OIT de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, rapport VII, CIT, 99^e session, Genève, 2010.

¹⁶ *Ibid.*, paragr. 21-37.

par la promotion des principes et droits fondamentaux au travail, à savoir DECLARATION et IPEC. Depuis la création de ces programmes, la quasi-totalité de leurs activités sont financées par des ressources de la CTBX. La coopération technique concernant les principes et droits fondamentaux au travail a longtemps souffert d'une pénurie de fonds et de sa forte dépendance à l'égard des ressources extrabudgétaires. Les figures 3.1 à 3.4 tracent l'évolution des dépenses de CTBX consacrées entre 2000 et 2011 par les deux programmes et par région à la promotion de chacune des quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail.

154. Depuis l'adoption de la convention n° 182, de nombreux pays donateurs ont débloqué des ressources pour la coopération technique visant l'abolition du travail des enfants. Cette aide a rapidement dépassé le volume des ressources destinées à la coopération technique concernant les autres principes et droits fondamentaux au travail. IPEC dépend presque exclusivement de fonds extrabudgétaires provenant principalement des Etats-Unis et du Royaume-Uni suivis par les Pays-Bas. Or les donateurs se montrent beaucoup moins généreux depuis 2009, ce qui a provoqué la fermeture de certains grands projets sur le terrain. La part de l'IPEC dans le programme de coopération technique total du BIT est tombée de 23 pour cent en 2008-09 à 18,3 pour cent des approbations extrabudgétaires de 2010-11. Cette baisse a été plus prononcée en 2011 (voir figure 3.1). Les fonds vont principalement à des projets de prestations de services directes et, dans une moindre mesure, à des projets visant un changement d'orientation de l'action des pouvoirs publics ou un changement d'ordre structurel. On pouvait lire dans le rapport global de 2010 que «les modalités de financement de l'IPEC ont en réalité empêché celui-ci d'étendre la portée de ses programmes aux régions et aux secteurs économiques les plus déshérités ainsi qu'aux pires formes de travail des enfants¹⁷».

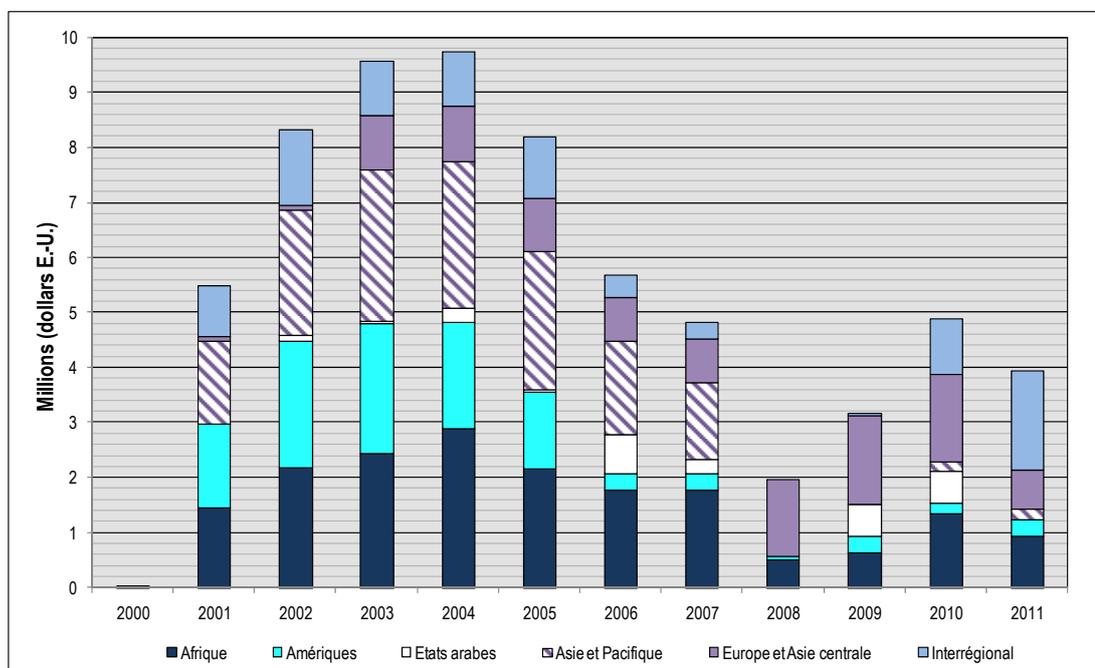
Figure 3.1. Ressources de la coopération technique de l'IPEC par région, 2000-2011 (en millions de dollars E.-U.)



¹⁷ BIT: *Intensifier la lutte contre le travail des enfants*: Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, rapport I(B), CIT, 99^e session, Genève, 2010, paragr. 295.

155. Le rapport global de 2008 indiquait que le soutien apporté par les donateurs à la promotion de la liberté syndicale et de la négociation collective avait beaucoup diminué depuis la création de DECLARATION. Toutefois, ce soutien a augmenté depuis 2008. En 2011, DECLARATION a reçu plus de 3,8 millions de dollars représentant des dépenses consacrées à des activités directement liées à la liberté syndicale et à la négociation collective (voir figure 3.2), auxquels se sont ajoutés 24,4 millions de dollars destinés à financer des activités relatives à cette catégorie de principes et droits fondamentaux au travail, qui sont en cours de programmation pour les années à venir. Ce montant est le plus élevé jamais reçu en une année depuis la mise en place du programme.

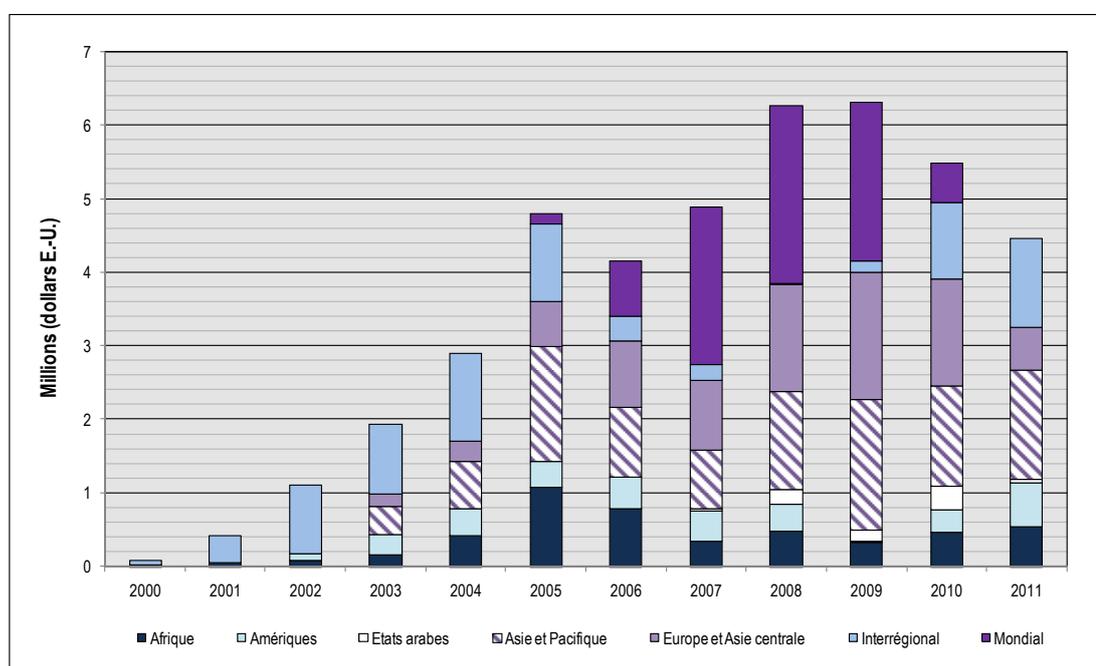
Figure 3.2. Ressources de la coopération technique consacrées par DECLARATION à la promotion de la liberté syndicale et à la reconnaissance effective du droit de négociation collective, 2000-2011 (en millions de dollars E.-U.)



156. Jusqu'en 2011, le Programme d'action spécial pour combattre le travail forcé (SAP-FL) était entièrement financé par des contributions extrabudgétaires. Depuis sa création en 2001, le Royaume-Uni, l'Irlande et les Pays-Bas ont versé environ 15 millions de dollars E.-U. de financement de base (fonds destinés à des activités de portée mondiale et interrégionale mais non affectés à un pays déterminé). Ces fonds ont été essentiellement utilisés pour la recherche, l'information et la sensibilisation à l'échelle mondiale ainsi que pour amorcer l'élaboration de projets dans différents pays. C'est en Asie, où le travail forcé est le plus répandu, que la majorité des fonds destinés à des projets de pays ont été dépensés. Depuis 2009, les fonds destinés au programme SAP-FL (voir figure 3.3) ont sensiblement diminué, ce qui l'a conduit à réduire sa présence et ses activités sur le terrain. En 2012, des crédits du budget ordinaire ont été pour la première fois affectés au programme SAP-FL pour le rendre plus pérenne.

157. Bien que les deux conventions relatives à la non-discrimination dans l'emploi et la profession soient presque universellement ratifiées, les ressources extrabudgétaires destinées à aider les Etats Membres à les mettre en application ont été très insuffisantes. Le volume des ressources de la coopération technique, qui sont consacrées à des activités de lutte contre la discrimination mises en œuvre par DECLARATION, a atteint son maximum en 2004, mais était en 2011 au même niveau qu'en 2000 (voir figure 3.4)¹⁸. Les ressources fournies par des donateurs pour une assistance technique dans le domaine de la lutte contre la discrimination ont été principalement attribuées à GENDER pour l'égalité hommes-femmes dans le monde du travail. Les montants extrabudgétaires reçus pour la non-discrimination (voir figure 3.5) ne correspondent qu'à 2 pour cent des dépenses de CTBX effectuées par DECLARATION et l'IPEC entre 2000 et 2011.

Figure 3.3. Ressources de la coopération technique consacrées par DECLARATION à la question du travail forcé (SAP-FL) par région, 2000-2011 (en millions de dollars E.-U.)



¹⁸ Ces fonds ont servi à financer un projet en Afrique: le programme d'appui à la mise en œuvre de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail (PAMODEC).

Figure 3.4. Ressources de la coopération technique consacrées par DECLARATION à des activités de lutte contre la discrimination, par région, 2000-2011 (en millions de dollars E.-U.)

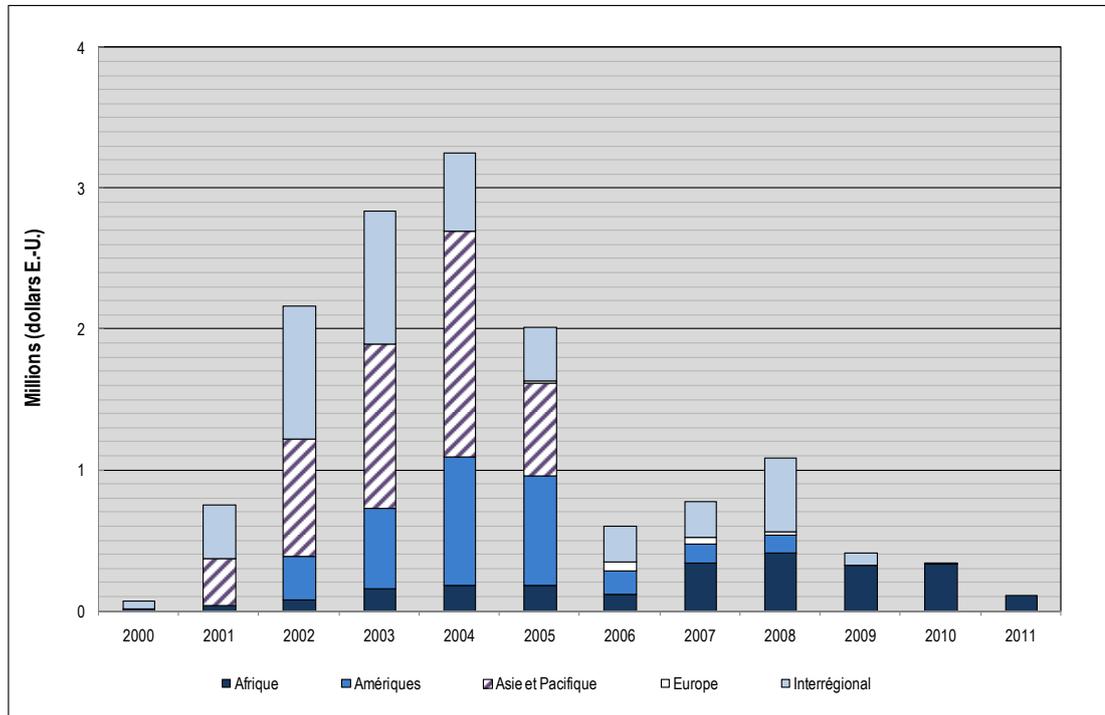
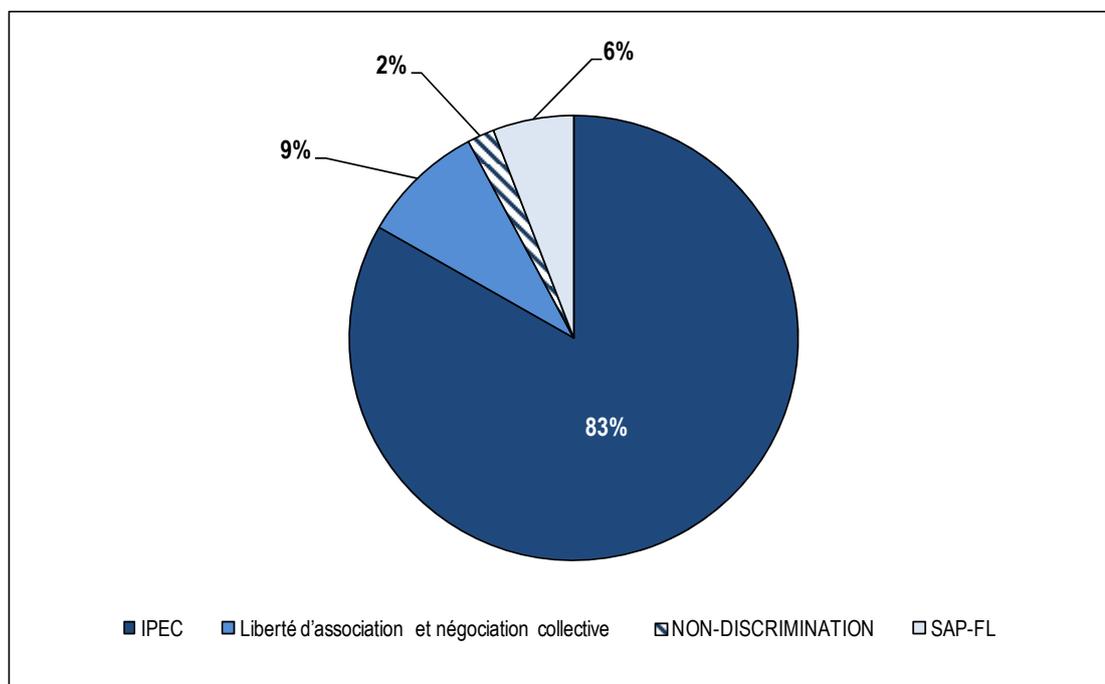


Figure 3.5. Dépenses de DECLARATION et de l'IPEC, 2000-2011



5. Questions soulevées par le cadre d'action de l'OIT

Stratégie et programmation

158. Un certain nombre de questions se posent en ce qui concerne les différents éléments du cadre dans lequel s'inscrit l'action de l'OIT en matière de principes et droits fondamentaux au travail. Il convient de se demander si, outre la nécessité de relier entre eux, pour des raisons de cohérence, les résultats relatifs à chacun de ces principes et droits, ce cadre tient correctement compte de la contribution intrinsèque de ceux-ci au travail décent, à la fois en tant que droits et en tant que conditions nécessaires. Cet aspect est particulièrement important dans l'actuel contexte de réduction budgétaire, puisque les activités concernant les principes et droits fondamentaux au travail dépendent de ressources extrabudgétaires.

159. La nature transversale des questions de l'égalité des sexes et de la non-discrimination est reflétée dans le cadre stratégique 2010-2015 et les documents relatifs au programme et budget, mais tel n'est pas le cas des autres catégories de principes et droits fondamentaux au travail. Certes, le cadre stratégique tient compte de l'importance particulière de la liberté syndicale et de la négociation collective pour la réalisation de tous les objectifs stratégiques de l'OIT, mais il ne la rend pas opérationnelle, pas plus que le rôle particulier des principes et droits fondamentaux au travail dans leur ensemble, à la fois en tant que droits et en tant que conditions nécessaires à la pleine réalisation des objectifs stratégiques de l'OIT.

160. En ce qui concerne le traitement spécifique de la non-discrimination dans l'emploi et la profession en tant que question transversale, l'évaluation indépendante a rappelé que l'égalité des sexes et la non-discrimination ont été traitées séparément sur le plan institutionnel. L'égalité hommes-femmes a été promue par GENDER tant au siège que sur le terrain et des ressources ont été mobilisées à cette fin. Toutefois, la non-discrimination a été promue principalement par DECLARATION et d'autres unités. Etant donné que la non-discrimination fait l'objet d'un résultat et qu'il s'agit en même temps d'une question transversale, l'évaluation a recommandé, pour améliorer les services aux mandants, un travail d'équipe et des méthodes de coopération plus efficaces et plus rationnelles à l'échelle du Bureau. «Pour renforcer le caractère transversal du résultat 17, il conviendrait que la stratégie donne davantage d'orientations sur les synergies que l'on peut trouver entre les différents motifs de discrimination. (...) On pourrait également préconiser de traduire la stratégie pour le résultat 17 dans un plan d'action visant à intégrer la lutte contre la discrimination dans tous les résultats stratégiques, sur le modèle de l'approche adoptée pour l'égalité entre les hommes et les femmes¹⁹.»

Examens annuels

161. Bien que le rythme de ratification des conventions fondamentales (hormis celles qui ont trait au travail des enfants) ralentisse, la majorité des pays qui n'ont pas ratifié ont fait part de leur intention de le faire. Etant donné l'importance que le Conseil d'administration et la Conférence accordent aux examens annuels prévus dans le cadre du suivi de la Déclaration de 1998, on peut se demander si le mécanisme actuel ne devrait pas être renforcé pour que l'on puisse obtenir des informations plus précises sur

¹⁹ BIT: *Independent evaluation of the ILO's strategy for the elimination of discrimination in employment and occupation*, op. cit., pp. 46-47.

les cas de non-ratification et donner au Bureau des orientations plus efficaces en ce qui concerne l'aide à apporter aux pays concernés ²⁰.

Affectation des ressources

162. Compte tenu de la dépendance de la coopération technique à l'égard des ressources extrabudgétaires, même si cette dépendance est plus ou moins prononcée selon les catégories de principes et droits, l'imprévisibilité des contributions volontaires et l'incertitude budgétaire permanente ont eu un impact considérable sur le volume et la qualité de l'assistance. L'expérience montre que les projets relatifs aux principes et droits fondamentaux au travail doivent répondre à certains critères de dimension, de durée et de conception pour avoir un impact et être utiles aux Etats Membres. L'incertitude budgétaire rend toute planification stratégique difficile, la faiblesse des montants disponibles et la dispersion des sources de financement aboutissant parfois à la fragmentation des activités. De plus, la demande est systématiquement supérieure aux moyens dont dispose le BIT pour y répondre, tant de la part de pays qui ont ratifié les conventions que de la part de ceux qui ne les ont pas ratifiées ²¹.

163. Les fonds extrabudgétaires sont indispensables pour que la promotion des principes et droits fondamentaux au travail puisse s'inscrire dans la durée. Toutefois, certaines des conditions imposées par les donateurs quant à la portée et aux objectifs des projets, et aussi quant aux régions dans lesquelles ils doivent être exécutés (fonds pré-affectés), ne sont pas nécessairement celles qui garantissent le mieux l'utilité, la cohérence et l'impact recherchés des programmes et projets de coopération technique. Deuxième difficulté: la méthode de l'appel d'offres, dans le cadre de laquelle le rôle des partenaires sociaux n'est pas toujours bien compris. La troisième difficulté tient à l'inefficacité de la fragmentation de leur financement par les donateurs.

164. Cette situation soulève par conséquent deux questions complémentaires au sujet de la promotion des principes et droits fondamentaux au travail: premièrement, comment affecter les ressources (résultats 14 à 17) du budget ordinaire et du CSBO en particulier, de manière à garantir l'impact, la qualité et la pérennité de l'assistance apportée par le biais de projets de coopération technique d'une dimension et d'une durée adéquates? Et, deuxièmement, quelle stratégie de mobilisation des ressources pour les quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail, élaborée en concertation avec les donateurs, permettrait d'accroître l'utilité, la cohérence et l'impact des programmes et projets de coopération technique?

B. Coopération technique

1. Le cadre de la coopération technique au niveau national

165. Les programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD) sont le principal instrument de coopération technique du BIT à l'échelon national. Ils sont conçus de manière à faire porter les efforts sur un nombre restreint de priorités du programme national (normalement trois au maximum), qui sont déterminées par le gouvernement et les partenaires sociaux en étroite collaboration avec le Bureau. Le contenu des PPTD

²⁰ Cela semble d'autant plus nécessaire que, dans le cadre du programme de réforme qui a récemment été adopté, le Conseil d'administration n'examinera que les documents appelant une décision. Or, en l'état actuel des choses, les documents concernant les examens annuels, qui sont soumis au Conseil d'administration, ne donnent que des informations d'ordre général.

²¹ En ce qui concerne l'IPEC, voir BIT: *L'action de l'IPEC contre le travail des enfants: faits marquants 2010*, op. cit., paragr. 72.

varie donc d'un pays à l'autre selon la situation nationale et les priorités de chaque Etat Membre, ce qui influe évidemment sur le choix des ressources à mettre en œuvre et des activités du programme, y compris en ce qui concerne les principes et droits fondamentaux au travail. L'assistance technique du BIT en matière de principes et droits fondamentaux au travail s'inscrit de plus en plus souvent dans le cadre des PPTD, mais il ne s'agit pas d'une règle absolue car tous les pays bénéficiaires n'ont pas de PPTD.

166. Il peut arriver que, lorsque des questions sensibles ou controversées sont en jeu, les Etats Membres ne considèrent pas les principes et droits fondamentaux au travail comme des priorités aux fins du PPTD et optent à la place pour des sujets techniques qui feront plus facilement l'unanimité. Approximativement 20 pour cent des PPTD englobent explicitement les principes et droits fondamentaux au travail ou au moins une catégorie de ces principes et droits, quatre PPTD les désignent dans leur intégralité comme étant des priorités²², neuf incluent l'élimination des pires formes de travail des enfants dans leurs priorités et deux la non-discrimination²³.

167. Bien que les principes et droits fondamentaux au travail ne figurent pas souvent de manière explicite parmi les priorités des PPTD, ceux-ci comportent généralement des activités liées à la promotion de ces principes et droits. Ainsi, environ 30 pour cent des PPTD font de la protection des droits des travailleurs, de la réforme de la législation du travail ou de l'application des normes internationales du travail des priorités qui, dans la plupart des cas, donnent lieu à des activités relatives aux principes et droits fondamentaux au travail²⁴. Les principes et droits fondamentaux au travail peuvent également être indirectement inclus dans les PPTD en tant que résultat d'une priorité relative à un autre objectif stratégique (chaque priorité de programme par pays est associée à plusieurs résultats). Ils sont alors plus ou moins complémentaires d'autres priorités et peuvent donc être considérés comme des «droits et conditions nécessaires». Par exemple, lorsque le principe de la liberté syndicale et de la négociation collective est intégré dans un PPTD, c'est généralement en tant qu'élément prioritaire du renforcement du dialogue social et/ou des relations professionnelles. D'une manière similaire, le principe de la non-discrimination dans l'emploi et la profession est souvent inclus dans les priorités relatives à l'emploi et à la protection sociale par le ciblage de catégories spéciales de travailleurs comme celles des femmes et des hommes, des jeunes, des groupes vulnérables, des personnes handicapées et/ou des migrants. En outre, de nombreux PPTD dans lesquels l'élimination du travail des enfants n'est pas désignée comme une priorité comportent des activités dans ce domaine en tant que résultats associés à la priorité concernant la promotion de l'emploi.

168. Dans l'ensemble, toutefois, l'intégration des principes et droits fondamentaux au travail dans les PPTD est inégale, ce qui est loin d'être anodin non seulement en raison du rôle des PPTD dans l'assistance technique du BIT, mais aussi parce que ces programmes sont les véhicules de la coopération du Bureau avec d'autres institutions et partenaires des Nations Unies dans le cadre des Plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD). Une étroite collaboration avec les Nations Unies renforce l'action menée au niveau local et aide à assurer la cohérence et la viabilité des

²² Afrique du Sud, Bangladesh, Etat plurinational de Bolivie et Madagascar. Le PPTD de la Chine (2006-2010) inclut en tant que priorité la promotion des droits des travailleurs et des principes et droits fondamentaux au travail.

²³ Maurice (toutes les formes de discrimination) et Zimbabwe (discrimination fondée sur le sexe).

²⁴ D'autres exemples de priorités qui traduisent l'importance des principes et droits fondamentaux au travail sans les mentionner expressément sont ceux de l'Indonésie (mettre un terme à l'exploitation au travail) et de l'Inde (élimination progressive des formes inacceptables de travail).

projets et des programmes dans le long terme. Etant donné que les PNUAD encadrent l'action des Nations Unies à l'échelon national, il est essentiel que l'OIT participe activement à leur conception et à leur mise en œuvre. À l'évidence, lorsque les principes et droits fondamentaux au travail sont inclus dans les PPTD en tant que priorités d'un programme national, leur importance a plus de chances d'apparaître dans les PNUAD. Les PNUAD incluent les principes et droits fondamentaux au travail dans une certaine mesure. Si certains d'entre eux se limitent à une référence générale à la Déclaration de 1998, d'autres prévoient une action spécifique dans les quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail²⁵. Il reste que la plupart des PNUAD, notamment dans les régions de l'Asie et du Pacifique et de l'Europe, se concentrent exclusivement sur l'élimination du travail des enfants et laissent de côté les autres principes et droits fondamentaux au travail.

2. Les enseignements de la coopération technique

169. Comme le démontrent l'inclusion de l'élimination du travail des enfants dans les PPTD et dans les PNUAD et l'ampleur de l'IPEC, la coopération technique dans le domaine du travail des enfants est de loin la plus développée. En 2010-11, l'IPEC a mis en œuvre des projets de coopération technique dans 88 pays et fourni des services consultatifs/une assistance technique à plus de 103 pays des cinq régions du monde. En ce qui concerne le travail forcé, à la fin de 2011, le programme SAP-FL avait 19 projets, dont un programme commun avec l'IPEC, un projet avec le Programme des migrations internationales (MIGRANT) et deux projets mondiaux couvrant un total de 17 pays. Pour ce qui est de la liberté syndicale et de la négociation collective, 14 projets sont actuellement mis en œuvre par DECLARATION, dont deux projets mondiaux, couvrant dix pays. En ce qui concerne la non-discrimination, en plus du programme PAMODEC (voir ci-dessous), deux projets de DECLARATION sont actuellement exécutés en coopération avec NORMES. Tous les autres projets de coopération technique concernant la non-discrimination sont actuellement mis en œuvre par GENDER ou des programmes d'autres secteurs.

170. Au fur et à mesure que le rôle de la coopération technique dans la promotion de l'application universelle des principes et droits fondamentaux au travail s'affirmait, des enseignements ont été tirés sur la manière d'en améliorer l'efficacité. On a ainsi compris la nécessité de créer une base de connaissances et de faire participer les partenaires sociaux ainsi que l'importance de la formation et du renforcement des capacités.

2.1. La base de connaissances

171. Des informations qualitatives et quantitatives précises sont essentielles pour que la coopération technique de l'OIT et les politiques nationales relèvent correctement les défis prioritaires. La coopération technique de l'OIT dans le domaine du travail des enfants s'appuie sur la collecte systématique de données solides. Le Programme d'information statistique et de suivi sur le travail des enfants (SIMPOC) effectue des enquêtes nationales qui guident l'assistance technique de l'IPEC. De plus, il apporte une aide aux pays dans les activités de collecte, de recherche, de traitement et d'analyse des données sur le travail des enfants, grâce à quoi un nombre non négligeable de pays sont

²⁵ Voir, par exemple, le PNUAD du Burkina Faso (2006-2010) qui inclut dans ses résultats le renforcement de la liberté syndicale et la prévention du travail des enfants par l'adoption d'un cadre législatif efficace (en conformité avec les conventions n^{os} 138 et 182).

désormais en mesure de réaliser de bonnes enquêtes nationales sur le travail des enfants²⁶.

172. Bien que ses ressources aient diminué, le programme SAP-FL a lui aussi inscrit la collecte d'informations sur la nature et l'ampleur du travail forcé parmi ses priorités. Le BIT a élaboré à cette fin des méthodologies à l'intention des Etats Membres²⁷. Les études empiriques, qu'elles soient nationales ou sectorielles²⁸, ont prouvé leur utilité pour concentrer l'attention des gouvernements et des partenaires sociaux sur l'existence de travail forcé dans leurs pays et pour les convaincre de la nécessité d'agir. C'est ainsi qu'en Zambie le gouvernement a adopté une nouvelle loi complète à la suite de l'assistance que lui a apportée le BIT pour déterminer l'ampleur du travail forcé.

173. En ce qui concerne la liberté syndicale et la négociation collective, les conclusions et les commentaires tant de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) que du Comité de la liberté syndicale (CLS) constituent une solide base juridique pour déterminer des priorités de coopération technique. Bien que, en raison de contraintes budgétaires, le Bureau n'ait guère la possibilité de compléter cette information par la collecte de données quantitatives et qualitatives, l'accent a été mis, dans un projet financé par la Suède, sur la réalisation d'études visant à mieux faire comprendre les besoins et les obstacles à l'exercice du droit à la liberté syndicale et à la négociation collective dans les zones rurales et les zones franches d'exportation.

**Promouvoir la liberté syndicale et la négociation collective
dans les zones rurales et les zones franches d'exportation:
Créer des outils de diagnostic**

Dans le cadre d'un ambitieux projet mondial financé en 2010-11 par l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (SIDA), des études réalisées à l'échelle internationale et au niveau national ont recensé les points forts et les points faibles de la législation et de la pratique en matière de liberté syndicale et de négociation collective au Bangladesh, en El Salvador et aux Philippines (dans les zones franches d'exportation) ainsi qu'au Kenya, au Maroc et en Afrique du Sud (dans le secteur rural). Sur la base de ces études, des outils permettant de diagnostiquer et de combler les lacunes dans le domaine de la liberté syndicale ont été ébauchés, et la partie diagnostic a été testée au Bangladesh, en Afrique du Sud, aux Philippines et au Kenya. Pour ce faire, des réunions avec les partenaires sociaux ont été organisées à l'échelon sectoriel et dans les entreprises. Le diagnostic doit servir à recenser les besoins non satisfaits pour ensuite élaborer des plans d'action nationaux énonçant les priorités des partenaires sociaux et mettant en place des réponses à court et moyen terme. Le BIT accordera son soutien à l'exécution de ces plans d'action. En 2012-13, une deuxième phase du projet permettra de perfectionner les outils, et en particulier de concevoir des moyens de bien faire comprendre les avantages de la liberté syndicale et de la négociation collective dans les zones rurales et les zones franches d'exportation et d'en faire bénéficier d'autres pays de même que les travailleurs domestiques.

²⁶ BIT: *Intensifier la lutte contre le travail des enfants*, Rapport global en vertu de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, rapport I(B), CIT, 99^e session, Genève, 2010, paragr. 106.

²⁷ BIT: *Hard to see, harder to count: Survey guidelines to estimate forced labour of adults and children* (Genève, 2011).

²⁸ BIT: *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, rapport I(B), CIT, 98^e session, Genève, 2009, paragr. 51-57.

174. En ce qui concerne la discrimination, l'assistance technique du BIT se base généralement sur des recherches empiriques précises, mais l'évaluation indépendante de la stratégie de l'OIT en la matière a conclu qu'une stratégie de la connaissance reliant entre elles les études effectuées au BIT sur les questions d'égalité permettrait d'économiser les efforts et les ressources et pourrait faciliter l'intégration des PPTD dans les PNUAD²⁹.

175. Il est évident que la qualité de la base de connaissances est essentielle pour l'élaboration de bonnes stratégies de coopération technique concernant les principes et droits fondamentaux au travail. Celles qui existent actuellement à l'OIT varient, à la fois selon la nature des principes et droits concernés et selon les ressources investies. Puisque l'OIT réfléchit actuellement à sa nouvelle stratégie de gestion des connaissances, la coopération en matière de principes et droits fondamentaux au travail pourrait bénéficier de l'effort consenti à l'échelle de l'Organisation pour renforcer la base de connaissances et ne plus dépendre uniquement des possibilités offertes par tel ou tel projet.

2.2. Participation des partenaires sociaux

176. La participation des partenaires sociaux permet une action élargie et garantit la durabilité de la coopération technique de l'OIT. Le renforcement des capacités des partenaires sociaux en vue de maximaliser les avantages de leur participation est un objectif de développement à long terme dont la réalisation doit s'inscrire dans la durée et qui requiert la participation active d'ACTRAV et d'ACT/EMP. Les partenaires sociaux peuvent être associés aux activités de coopération technique dans le domaine des principes et droits fondamentaux au travail de diverses manières et à différents niveaux allant de la surveillance du lieu de travail à l'organisation de campagnes de sensibilisation en passant par des activités de promotion, qui varient aussi selon chaque catégorie de principes et droits fondamentaux au travail. Les organisations d'employeurs et de travailleurs sont les bénéficiaires directs des projets relatifs à la liberté syndicale et à la négociation collective, et bien souvent de ceux relatifs à la non-discrimination. C'est ainsi que le projet *Autoreforma sindical* soutient le renforcement des structures et politiques syndicales nationales dans les Amériques, notamment en améliorant l'application des conventions n^{os} 87 et 98.

177. La participation des partenaires sociaux offre à ceux-ci la possibilité de faire connaître les principes et droits fondamentaux au travail par l'intermédiaire de leurs réseaux. Ainsi, grâce à son partenariat avec le programme SAP-FL, la Confédération syndicale internationale (CSI) a mis sur pied un réseau mondial de quelque 150 centres de lutte contre le travail forcé et la traite des personnes, dont certains sont directement associés à l'action syndicale sur le terrain. Autre exemple: en Chine, la participation de l'Association des femmes chefs d'entreprise à un projet de lutte contre la traite des personnes a permis de sensibiliser des entrepreneurs qui n'auraient pas pu être approchés autrement. En Ouganda et en Zambie, les organisations d'employeurs et de travailleurs ont été associées à un projet de sensibilisation qui les a amenées à intégrer les questions du travail des enfants et du VIH et du sida dans leurs programmes et activités. D'autres projets ont directement incité les organisations d'employeurs et les entreprises à adopter des mesures visant à mettre un terme au travail forcé. A titre d'exemple, au Brésil, le BIT a soutenu une initiative prise dans le monde de l'entreprise pour lutter contre le travail forcé, qui a abouti à l'adoption d'un pacte national pour éradiquer

²⁹ BIT: *Independent evaluation of the ILO's strategy for the elimination of discrimination in employment and occupation*, op. cit., p. 42.

«l'esclavage»³⁰. Ce pacte a été complété par un code de conduite auquel ont souscrit 220 entreprises, organisations d'employeurs, syndicats et organisations de la société civile. Au Mexique, un projet a consisté à consolider les mécanismes du dialogue social et à améliorer les moyens dont disposent les organisations d'employeurs et de travailleurs pour s'acquitter de leurs rôles respectifs d'une façon plus efficace dans la lutte contre le travail des enfants. Dans le cadre d'un projet exécuté par l'IPEC en Côte d'Ivoire et au Ghana, les partenaires sociaux jouent un rôle de premier plan dans la promotion des systèmes de protection de l'enfance en surveillant constamment les lieux de travail dans lesquels ils sont présents.

178. La participation des partenaires sociaux à des initiatives du BIT concernant les principes et droits fondamentaux au travail est particulièrement prometteuse dans le cas de groupes à risque tels que les travailleurs domestiques, les travailleurs migrants et les travailleurs ruraux, et plus largement les travailleurs du secteur informel. En effet, plus ces travailleurs seront syndiqués, plus grandes seront leurs chances de bénéficier des quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail. Plusieurs initiatives et projets du BIT sur les travailleurs migrants³¹ et les travailleurs domestiques³² mettent l'accent sur l'intégration des droits fondamentaux de ces travailleurs dans les activités des syndicats et sur le renforcement de leur capacité de se syndiquer. En outre, étant donné que c'est dans le secteur informel que le travail des enfants et le travail forcé sont le plus répandus, l'IPEC et le programme SAP-FL ont eux aussi tendance à soutenir les efforts de syndicalisation des employeurs et des travailleurs de ce secteur. Ainsi, le projet visant à mettre un terme à la servitude pour dettes dans l'Etat du Tamil Nadu en Inde a été un succès parce que les employeurs concernés étaient prêts à constituer leur propre organisation et que plusieurs organisations syndicales nationales se sont intéressées à la situation des travailleurs soumis à la servitude pour dettes et ont collaboré pour s'attaquer au problème³³. D'une manière plus spécifique, les syndicats peuvent apporter une aide essentielle en contribuant au recensement des cas de travail forcé et de travail des enfants et au renforcement des capacités des travailleurs non syndiqués afin qu'ils se protègent et défendent leurs droits. En Inde et au Pérou, les projets du BIT portant sur le travail forcé se sont appuyés sur les syndicats qui ont apporté un soutien et dispensé une formation aux victimes du travail forcé. C'est ainsi que les travailleurs autochtones assujettis au travail forcé dans le secteur de la sylviculture de la région d'Ucayali au Pérou ont adhéré à la Fédération nationale des travailleurs du bois et des industries connexes (FENATIMAP) et ont été aidés par celle-ci. En Inde, le programme IPEC a aidé 1 200 travailleurs de l'économie informelle à former une organisation avec l'une des principales confédérations syndicales nationales (Hind Mazdoor Sabha).

179. Il est important d'associer les partenaires sociaux à la promotion des principes et droits fondamentaux au travail dès le stade de la conception des projets de coopération technique. Laisser l'un ou l'autre des partenaires sociaux à l'écart risque de nuire à l'image du projet et, en fin de compte, d'en compromettre l'impact. L'évaluation du

³⁰ Des personnes et des entreprises accusées de recourir au travail forcé ont posé la question de la définition du terme «esclavage» dans le contexte brésilien, qui risquait de prêter à confusion par rapport aux termes précis de «travail forcé ou obligatoire» utilisés dans les conventions sur le travail forcé.

³¹ Voir, par exemple, Tripartite Action to Protect Migrants within and from the [Greater Mekong Sub-region] from Labour Exploitation (Projet TRIANGLE).

³² BIT: *Travail décent pour les travailleurs domestiques*, rapport IV(1), CIT, 99^e session, Genève, 2010, paragr. 311-314.

³³ M. Dottridge, *Good practice in stopping the use of forced labour* (Genève, BIT, à paraître), p. 40.

projet de l'IPEC en El Salvador, par exemple, a indiqué que, si la collaboration avec le monde de l'entreprise a été essentielle à la réussite du projet, il était tout aussi important de garantir une participation équilibrée des organisations d'employeurs et de travailleurs.

2.3. *Formation*

180. La formation est essentielle pour sensibiliser les mandants et autres intervenants aux principes et droits fondamentaux au travail et renforcer leurs capacités dans ce domaine. Le BIT organise de nombreux ateliers et séminaires par l'intermédiaire des spécialistes de ses équipes d'appui au travail décent (EAT) et de ses projets de coopération technique. De plus, il assure la durabilité de son action avec l'aide du Centre de Turin, qui joue un rôle important dans la conception et la réalisation des activités de formation et des matériels pédagogiques relatifs aux principes et droits fondamentaux au travail. Le programme de formation du Centre de Turin sur les normes internationales du travail et les principes et droits fondamentaux au travail dispense chaque année 40 cours, pour la plupart tripartites, à plus de 1 000 participants et comprend des activités de formation à l'intention des magistrats, des juristes, des professeurs de droit et des professionnels des médias. En outre, le programme sur l'égalité entre les sexes et la non-discrimination permet chaque année à 900 participants environ de suivre un large éventail de cours sur la prise en compte systématique de la question de l'égalité entre les sexes, la planification du développement fondée sur les droits et les outils pratiques de promotion de l'égalité et de la non-discrimination au travail.

181. Le programme de formation du Centre de Turin sur les principes et droits fondamentaux au travail bénéficie du fait qu'il couvre les quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail et qu'il est conçu à partir d'une analyse objective des besoins établie sur la base des commentaires des organes de contrôle de l'OIT, des informations tirées des PPTD et de la consultation des mandants. Le Centre a élaboré des stratégies pour promouvoir la durabilité du renforcement des capacités, y compris en nouant des partenariats avec des universités et des établissements d'enseignement du droit et par le biais de modules de formation en ligne. Il assure également une formation aux niveaux sous-régional, régional et interrégional, ce qui facilite la mise en commun de l'expérience et la diffusion de bonnes pratiques.

182. Néanmoins, une plus grande attention pourrait être consacrée au renforcement de l'impact de la formation sur la mise en œuvre des principes et droits fondamentaux au travail. La formation dispensée par l'OIT reste fragmentée. Ainsi, il ressort de l'évaluation indépendante de la stratégie de l'OIT en matière de non-discrimination que de nombreuses activités de formation et de renforcement des capacités conçues comme des produits de lutte contre la discrimination ne sont pas systématiquement conservées ou diffusées pour être réutilisées³⁴. Plus généralement, il est parfois difficile de coordonner les divers projets de coopération technique et initiatives du terrain qui ont un volet formation. La nécessité d'une meilleure coordination se fait sentir non seulement au stade de l'exécution, mais également dans les phases de préparation, de contrôle et d'évaluation des activités de formation aux principes et droits fondamentaux au travail. En outre, ces différentes phases du cycle de formation sont bien souvent non budgétisées en tant que telles dans les projets, ce qui a un impact sur la qualité et la cohérence de la formation. Enfin, la formation pourrait aussi aider à faire en sorte que les principes et droits fondamentaux au travail soient pris en compte dans les activités de coopération technique centrées sur d'autres objectifs stratégiques. On pourrait concevoir à cette fin

³⁴ BIT: *Independent evaluation of the ILO's strategy for the elimination in employment and occupation*, op. cit., paragr. 172.

un module de formation souple, qui mettrait en évidence le caractère nécessaire des principes et droits fondamentaux au travail à l'aide d'exemples concrets.

3. Des pistes prometteuses pour la coopération technique

3.1. *Relier les différentes catégories de principes et droits fondamentaux au travail*

183. La violation d'une catégorie de principes et droits fondamentaux peut compromettre gravement l'exercice des autres – c'est le cas notamment lorsque les travailleurs et les employeurs ne bénéficient pas du droit de liberté syndicale et de négociation collective –, et certains groupes de travailleurs sont particulièrement exposés à des violations multiples de ces principes et droits. Dès lors, on peut se demander dans quelle mesure les activités de coopération technique tiennent effectivement compte des liens qui unissent les quatre catégories de principes et de droits. Si la tendance générale est celle d'une approche différenciée par catégorie, on constate cependant une évolution dans le sens d'une intégration des quatre catégories, comme en témoigne par exemple le projet d'appui à la mise en œuvre de la Déclaration de 1998 (PAMODEC).

PAMODEC

Ce projet, financé par le gouvernement de la France, a débuté en 2000 avec six pays. Il est actuellement dans sa troisième phase et a été étendu à plus de 21 pays. La stratégie mise en œuvre pour assurer une application effective des quatre principes et droits fondamentaux au travail comporte divers volets: travaux de recherche et analyses pour orienter la réforme du droit du travail, renforcement des capacités, travail de sensibilisation et diffusion des connaissances. Le projet a contribué au renforcement du dialogue social et des négociations tripartites, à l'amélioration de la situation des femmes sur le lieu de travail et à la mobilisation des principaux acteurs (gouvernements, partenaires sociaux, journalistes et société civile). Il est ressorti de l'évaluation de la deuxième phase qu'il y aurait lieu d'apporter les améliorations nécessaires pour assurer une meilleure prise en compte de la situation des principes et droits fondamentaux au travail dans l'économie informelle.

184. Le programme de promotion de la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989 (PRO 169), est l'un des principaux projets de l'OIT axés sur un groupe à risque particulier. L'expérience montre qu'il est pratiquement impossible pour les peuples autochtones de jouir des principes et droits fondamentaux au travail dans un pays qui ne les reconnaît pas ou ne protège pas leurs droits spécifiques. Promouvoir la ratification et le respect de la convention n° 169, c'est donc mettre en place le contexte qui permet de garantir ces principes et ces droits aux peuples autochtones. Chaque année, le programme forme 2 000 personnes – fonctionnaires, représentants des populations autochtones et des partenaires sociaux – à la protection des droits des peuples autochtones. Le travail des enfants, le travail forcé et la discrimination comptent parmi les thèmes clés de tous les modules, supports et outils de formation du programme. Ce dernier réunit en outre toutes les recommandations et les observations des organes de contrôle de l'OIT, en vue de promouvoir leur application dans le pays concerné, à la faveur d'un dialogue entre le gouvernement et les partenaires sociaux.

185. De nombreux projets de coopération technique axés sur certaines catégories de principes et droits fondamentaux au travail tiennent également compte dans une certaine mesure de la complémentarité des quatre catégories. Il existe entre le travail des enfants et le travail forcé des liens particulièrement étroits qui se traduisent fréquemment dans la pratique par des synergies entre ces deux catégories de principes et droits. En témoignent par exemple les activités du SAP-FL au Brésil, qui sont coordonnées avec celles de

l'IPEC là où existe le travail des enfants. Un autre projet de l'IPEC en Amérique du Sud avait adopté à cet égard une approche intéressante qui, associant travail des enfants, travail forcé et discrimination, consiste à être particulièrement attentif aux cas de travail forcé des enfants ainsi qu'au travail des enfants considéré comme une conséquence de la discrimination raciale et de l'exclusion sociale qui touchent notamment les personnes d'ascendance africaine et les populations autochtones³⁵. On peut également aborder la question du travail forcé à partir de la problématique du travail des enfants. Ainsi, c'est grâce à l'action de l'IPEC qu'il a été possible d'aborder certains aspects du travail forcé en Chine. De son côté, l'IPEC s'est appuyé sur les enseignements tirés des projets et des activités du SAP-FL en Amérique latine, notamment au Brésil, dans l'Etat plurinational de Bolivie, au Pérou et au Paraguay, ainsi que sur les outils pédagogiques utilisés par le SAP-FL pour la formation des employeurs³⁶, des inspecteurs du travail³⁷, ainsi que des juges et autres responsables de l'application des lois³⁸.

186. La coopération entre le SAP-FL et l'IPEC est en général ponctuelle. Néanmoins, une évolution importante a eu lieu en 2011, année durant laquelle les deux programmes ont engagé une collaboration stratégique dans le cadre du projet proposé par l'IPEC pour l'industrie de la crevette en Thaïlande³⁹. C'est en effet un secteur dans lequel travail des enfants et travail forcé coexistent, en raison notamment d'une forte présence de travailleurs migrants, dont beaucoup sont en situation irrégulière et craignent de ce fait d'être expulsés ou exposés à d'autres sanctions. Une autre initiative prometteuse est le programme d'action global de lutte contre le travail des enfants et le travail forcé, qui vient d'être adopté et doté d'un budget de 15 millions de dollars E.-U.; ce programme, qui comportera des travaux de recherche et diverses interventions sur les plans législatif et politique, sera mis en œuvre conjointement par l'IPEC et le SAP-FL dans une quarantaine de pays.

187. Les projets sur le travail forcé et le travail des enfants portent également sur la non-discrimination, dans la mesure où les populations vulnérables sont celles qui sont à cet égard le plus exposées aux abus potentiels. Les projets exécutés par l'IPEC et le SAP-FL dans les pays andins, par exemple, visent essentiellement les populations autochtones, exposées à de multiples formes de discrimination. Quant à la discrimination fondée sur le sexe, l'IPEC tient systématiquement compte dans ses projets de la spécificité de la situation des filles ainsi que de la problématique hommes-femmes et a acquis une grande expérience dans ce domaine.

188. Il convient également de mentionner quelques exemples notables de projets qui associent promotion de la liberté syndicale et de la négociation collective et lutte contre le travail forcé. En Jordanie, les projets de DECLARATION sur la liberté syndicale et sur le travail forcé et la traite ont permis d'instaurer des synergies par le biais de la formation dispensée aux inspecteurs du travail, dans le cadre d'un accord de partage des coûts. Cette collaboration a accru la durée de vie du projet car, une fois achevé, le projet

³⁵ «Combating the worst forms of child labour through horizontal cooperation in South America» (RLA/09/52/USA).

³⁶ BIT: *Combating forced labour: A handbook for employers and business* (Genève, 2008).

³⁷ B. Andrees: *Forced labour and human trafficking: A handbook for labour inspectors* (Genève, BIT, 2008).

³⁸ BIT: *Forced labour and human trafficking: Casebook of court decisions: A training manual for judges, prosecutors and legal practitioners* (Genève 2009).

³⁹ «Combating the Worst Forms of Child Labour in Shrimp and Seafood Processing Areas in Thailand» (THA/10/50/USA).

relatif au travail forcé et à la traite, la formation des inspecteurs du travail s'est poursuivie, cette fois dans le cadre du projet sur la liberté syndicale.

3.2. *Mise en œuvre d'approches globales et établissement de liens avec les autres objectifs stratégiques*

189. S'il est vrai que les activités déployées pour promouvoir les principes et droits fondamentaux au travail concourent à la réalisation de l'ensemble des objectifs stratégiques de l'OIT, il est également vrai que les projets de coopération technique axés sur d'autres objectifs stratégiques peuvent contribuer de manière décisive à la promotion des principes et droits fondamentaux au travail. Il en résulte que promouvoir l'emploi, la protection sociale et le dialogue social, c'est aussi œuvrer au plus près à la réduction de la pauvreté et à la mise en œuvre effective des principes et droits fondamentaux au travail. Ainsi, plus l'emploi, la protection sociale et le dialogue social seront développés, plus ces principes et droits seront respectés.

190. Depuis sa création, l'IPEC place l'aide directe aux familles et aux enfants et le renforcement des capacités des acteurs locaux au cœur de ses interventions non seulement pour le bien des bénéficiaires, mais aussi pour enrichir son expérience. Cependant, étant donné que l'action directe ne peut à elle seule entraîner une transformation en profondeur dans les pays ou les secteurs ciblés, l'IPEC s'est penché davantage sur les mesures qui permettent d'agir à la source et de s'attaquer aux causes profondes du travail des enfants. Adopter une telle approche, c'est accorder autant d'importance à l'intervention directe qu'à la mise en place d'un environnement favorable, et c'est aussi, à terme, intégrer les mesures relatives au travail des enfants dans les cadres nationaux de développement. Sur le plan de la conception des projets, cette approche a amené l'IPEC à définir ses projets comme autant «d'appuis» pour les initiatives nationales, et à infléchir la stratégie utilisée à l'échelon local dans le sens d'une approche intégrée par zone. Plusieurs nouveaux projets ont été élaborés pour mettre en place des zones «exemptes de travail des enfants» en coordonnant les mesures de retrait, de réinsertion et de protection des enfants avec une série d'initiatives concernant l'emploi, la protection sociale, l'éducation et l'organisation, destinées à donner aux familles vulnérables et aux communautés locales les moyens de se prendre en charge. Des projets de ce type sont actuellement mis en œuvre en El Salvador, dans les plantations de cacaotiers de Côte d'Ivoire et du Ghana ainsi qu'en Thaïlande, dans le secteur de la transformation des crevettes et fruits de mer.

191. Une démarche similaire a été appliquée par le SAP-FL dans le cadre d'un projet pilote réalisé au Tamil Nadu. Depuis juillet 2008, en étroite collaboration avec le gouvernement fédéral de l'Inde et celui de l'Etat du Tamil Nadu, l'OIT contribue à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une approche dite «de convergence» qui consiste à s'attaquer aux causes profondes de la servitude pour dettes, de manière à prévenir cette pratique et à en réduire l'incidence dans les briqueteries et les rizeries. Concrètement, il s'agit de mobiliser des ressources disponibles sur place pour arracher définitivement les travailleurs au cercle vicieux de la pauvreté et de l'endettement, et de veiller ce faisant à ce que les programmes de développement du gouvernement touchent effectivement les groupes ciblés. Il faut pour cela faciliter l'accès aux divers dispositifs de sécurité sociale mis en place pour les travailleurs informels, ainsi qu'aux autres subventions prévues par l'Etat pour les familles vivant en dessous du seuil de pauvreté. Ces diverses initiatives vont toutes dans le sens d'une réduction des dépenses et d'un accroissement du revenu des familles et agissent ainsi directement sur les causes profondes de la servitude pour dettes. L'un des volets de la stratégie a pour but de donner aux travailleurs les moyens de se syndiquer et d'engager des négociations collectives, ainsi que de favoriser un dialogue

social dynamique entre les partenaires tripartites pour améliorer les conditions de travail, notamment grâce à la réglementation du versement des salaires et des avances. Près de 6 000 familles travaillant dans des briqueteries et 3 000 travailleurs des rizeries bénéficient aujourd'hui de ce projet.

192. De même, en ce qui concerne l'élimination de la discrimination fondée sur le sexe, une leçon importante à retenir est que les interventions ponctuelles et isolées n'atteignent pas leur but. Il faut impérativement adopter une approche globale pour modifier les attitudes sociales et les comportements individuels, tout en résolvant les problèmes d'ordre structurel et les difficultés spécifiques du monde du travail. L'adoption et l'application effective de la législation contre la discrimination, pour capitales qu'elles soient, sont en elles-mêmes insuffisantes pour éliminer la discrimination. La collecte de statistiques, les analyses différenciées par sexe, les politiques actives du marché du travail qui s'adressent à tous, l'adoption par les entreprises de politiques rationnelles des ressources humaines, la détermination des partenaires sociaux sont tout aussi importantes. Ces considérations valent bien sûr également pour les projets de coopération technique concernant toutes les formes de discrimination.

193. Les projets de coopération technique portant sur la liberté syndicale et la négociation collective ont adopté une approche élargie qui peut englober aussi bien la réforme du droit du travail et le renforcement des capacités des administrations du travail que la prévention et le règlement des différends ou encore divers moyens de renforcer le dialogue social. Par ailleurs, dans le cadre d'un projet mondial financé par la Norvège (2010-11), une publication promotionnelle et d'autres outils ont été conçus sur la base d'études de cas, pour montrer de quelle manière la liberté syndicale et la négociation collective contribuent à la démocratie, à la justice sociale et à la croissance économique⁴⁰. Cette démarche pourrait très bien frayer la voie à de nouvelles initiatives destinées à relier les projets sur la liberté syndicale et la négociation collective à ceux qui portent sur l'emploi et la protection sociale.

194. Il semble que la Déclaration sur la justice sociale ait eu pour effet d'accroître le nombre d'activités de coopération technique fondées sur une approche intégrée des principes et droits fondamentaux au travail. De plus, les évaluations montrent systématiquement que ces activités ont un impact plus large. On constate, par exemple, que la coopération technique axée sur l'extension de la sécurité sociale contribue à la mise en œuvre des principes et droits fondamentaux au travail; que les mesures destinées à favoriser l'instauration d'un socle de protection sociale aident à prévenir la pauvreté et le dénuement, propices au travail forcé et au travail des enfants, et contribuent à l'égalité des chances; que les projets de l'OIT dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail ont renforcé les réseaux de syndicats, favorisé un dialogue et des négociations collectives efficaces entre les travailleurs et les employeurs; que les orientations proposées aux gouvernements concernant la réglementation des agences d'emploi privées ont mis en lumière le rôle décisif qu'elles peuvent jouer dans la lutte contre le travail forcé et la traite des personnes; que les initiatives en faveur de la finance sociale ont donné aux travailleurs vulnérables la possibilité de s'affranchir de la servitude pour dettes et qu'en créant des sources de revenus, et en élevant ainsi le niveau de vie, elles ont contribué au recul du travail des enfants. Pour autant, la manière dont les différentes catégories de principes et droits fondamentaux au travail sont promues dans le cadre d'autres objectifs stratégiques varie d'une catégorie à l'autre. En matière de coopération technique, alors qu'il existe des liens solides entre les activités de promotion de l'emploi et de la protection sociale et l'élimination du travail des enfants, cela semble être

⁴⁰ BIT: *Liberté syndicale et développement* (Genève, 2011).

rarement le cas, par exemple, entre la promotion de l'emploi et la liberté syndicale et la négociation collective.

195. L'encadré ci-dessous présente quelques exemples concrets de projets axés sur d'autres objectifs stratégiques mais qui touchent également aux principes et droits fondamentaux au travail. Une grande partie de ces projets visent des catégories précises de travailleurs à risque comme les migrants, les travailleurs domestiques et les travailleurs de l'économie informelle, et témoignent de la nécessité d'adopter une approche intégrée pour la promotion des principes et droits fondamentaux au travail.

Exemples de projets de coopération technique intégrant les principes et droits fondamentaux au travail

Promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes sur le lieu de travail (BASIC)

Le projet a pour objectif principal d'éliminer la discrimination fondée sur le sexe dans l'emploi et la profession; il s'appuie à cet effet sur des travaux de recherche, des activités de formation et d'assistance technique, notamment en en Afrique du Sud, en Angola, au Brésil, en Chine et en Inde. Il s'agit notamment, dans le cadre du dialogue social, de vérifier que les réglementations existantes sont correctement appliquées et de trouver les moyens de les mettre en œuvre de manière encore plus rigoureuse. En Chine, par exemple, les autorités sont en train de prendre des mesures en vue d'harmoniser l'âge de la retraite des femmes et des hommes; une nouvelle politique nationale sur les travailleurs domestiques a été mise au point, qui prévoit notamment la réglementation des agences de services domestiques, et la nouvelle loi sur les assurances sociales fait obligation aux entreprises de fournir une assurance maternité.

Programme commun du Fonds pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement: protéger et promouvoir les droits des jeunes migrants vulnérables de Chine

L'objectif du programme est de faire en sorte que les jeunes ruraux qui migrent dans les zones urbaines puissent accéder à des emplois décentés et échappent à la traite ou à l'exploitation. Les activités sont destinées à renforcer les capacités des services de l'emploi publics et privés, sensibiliser les jeunes migrants, préparer leur entrée dans la vie active en leur assurant une formation professionnelle et former ceux qui souhaitent monter leur propre entreprise.

COOP Africa

Le projet comporte des activités de sensibilisation à l'intention des membres de coopératives, la mise en place de structures d'appui pour la lutte contre le travail des enfants ainsi que des activités visant à promouvoir les coopératives de femmes, notamment dans la République-Unie de Tanzanie. Un programme visant à prévenir la discrimination fondée sur le VIH et le sida a été mis au point avec des coopératives et des organisations informelles de cinq pays (Bénin, Cameroun, Ethiopie, Mozambique et République-Unie de Tanzanie).

Des entreprises durables, compétitives et responsables (SCORE)

Programme intégré et pratique de formation et d'amélioration des conditions de travail conçu pour les petites et moyennes entreprises (PME), SCORE démontre aux entreprises que le fait d'investir dans des pratiques responsables et de respecter les principes et droits fondamentaux au travail les rend plus compétitives (par exemple en Afrique du Sud, en Chine, en Colombie, au Ghana, en Inde, en Indonésie et au Viet Nam). Depuis 2009, une formation a été dispensée à plus de 350 dirigeants et salariés d'une centaine de PME ainsi qu'à des formateurs.

Exemples de projets de coopération technique intégrant les principes et droits fondamentaux au travail

Programme pour le développement de l'entrepreneuriat féminin et l'égalité hommes-femmes (WEDGE)	Le projet œuvre à l'élimination du travail des enfants au Cambodge; à cet effet, il apporte un soutien aux femmes des familles rurales en leur proposant une formation, en facilitant leur accès au crédit, en les aidant à s'organiser collectivement; il aide les ménages à mieux faire fonctionner leurs entreprises et à accroître leurs revenus; il aide également les entrepreneurs ruraux à constituer des groupes d'entraide afin de pouvoir accéder plus facilement aux sources de financement et aux marchés. Il favorise par ailleurs la non-discrimination au sein des ministères à l'aide de plans d'action qui intègrent systématiquement la problématique de l'égalité entre hommes et femmes.
SYNDICOOP	Le projet comporte plusieurs axes prioritaires: le renforcement des capacités des syndicats et des coopératives à organiser les travailleurs de l'économie informelle dépourvus de protection, la réduction de la pauvreté chez les travailleurs du secteur informel, la création d'emplois pour les jeunes des deux sexes, et l'élaboration pour l'économie informelle de documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté davantage axés sur l'intégration et la participation.
L'assistance technique pour réformer la protection sociale et le système de sécurité sociale	Il ressort d'une étude conjointe réalisée au Chili que la présence d'un système intégré de protection sociale a un impact important sur le travail des enfants, en raison des diverses ressources (financières, psychologiques, sociales) mises à la disposition des familles et des avantages qui incitent les enfants à rester à l'école. L'OIT a suggéré un certain nombre d'améliorations en vue d'éliminer le travail des enfants par le biais du projet <i>Chile Solidario</i> , qui apporte un soutien aux familles en contrepartie de leur engagement à laisser leurs enfants à l'école.
Le programme pour de meilleures conditions de travail (Better Work)	Le programme invite les gouvernements, les employeurs, les travailleurs et les acheteurs internationaux à mieux respecter les normes du travail et à promouvoir la compétitivité dans les chaînes d'approvisionnement mondiales, en particulier dans l'industrie du vêtement. Intervenant au Cambodge, en Haïti, en Indonésie, en Jordanie, au Lesotho, au Nicaragua et au Viet Nam, le programme assure la promotion et l'exercice effectif des principes et droits fondamentaux au travail en démontrant, preuves à l'appui, qu'une application plus stricte de ces principes et de ces droits permet d'améliorer les conditions d'emploi et de travail (voir le chapitre 4).
La microfinance au service du travail décent	Dans plusieurs pays, les activités menées dans le domaine de la microfinance se doublent d'initiatives visant à faire reculer le travail des enfants: renforcement de la sécurité dans l'agriculture et sensibilisation au problème du travail des enfants (Mali), produits de microassurance-santé pour atténuer l'impact sur la santé des difficultés économiques, l'un des facteurs responsables du travail des enfants (Pakistan), produits financiers pour favoriser la scolarisation des enfants (Nigéria).
Rendre les apprentissages informels plus performants	Sur la base des conseils de l'IPEC, divers projets visant à accroître l'efficacité des systèmes informels d'apprentissage, qui assurent 90 pour cent de l'offre de formation nationale, ont permis de réduire la ségrégation professionnelle hommes-femmes, en élargissant les possibilités d'accès des jeunes femmes à l'apprentissage en promouvant les principes et droits fondamentaux au travail (Bénin, Burkina Faso et Zimbabwe, entre autres). L'apprentissage informel a également été utilisé pour réinsérer des enfants qui avaient été enrôlés dans les forces armées ou des groupes armés.
Vérification de la mise en œuvre des recommandations du Livre blanc	Un appui a été fourni aux pays d'Amérique centrale et à la République dominicaine pour faciliter les réformes législatives et renforcer les capacités de l'administration du travail et des tribunaux du travail; l'accent a été mis sur la liberté syndicale et la négociation collective, la non-discrimination dans l'emploi et la profession et l'élimination du travail des enfants.

3.3. *Partenariats*

196. L'OIT reconnaît qu'il est important de développer et de renforcer le système de partenariat entre la coopération technique concernant les principes et droits fondamentaux au travail et le programme général de développement international, notamment par l'intermédiaire des PNUAD. Elle a mis à profit son étroite collaboration avec d'autres organisations internationales, dont celles du système des Nations Unies, pour promouvoir certaines catégories de principes et de droits au travail. Cette collaboration permet de mobiliser et de mutualiser les savoir-faire, de réunir des ressources et de répondre aux intérêts des donateurs, dans le cadre de la réforme engagée afin d'accroître la convergence et l'homogénéité de l'action menée dans les pays par les diverses institutions des Nations Unies.

197. Les partenariats établis pour la prise de décisions au plan mondial sont essentiels à la mise en place d'une coopération dans les pays. D'importants partenariats mondiaux ont été établis dans le domaine de la lutte contre le travail des enfants; on citera notamment le projet interinstitutions intitulé «Comprendre le travail des enfants» (UCW), le Groupe de travail mondial sur le travail des enfants et l'éducation pour tous (GTF), ainsi que le Partenariat international de coopération sur le travail des enfants et l'agriculture (IPCLA). En ce qui concerne le travail forcé, on note depuis 2003 un renforcement de la collaboration de l'OIT avec d'autres organismes des Nations Unies qui s'occupent de la traite, ainsi qu'avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), notamment par le biais du Groupe interinstitutions de coordination contre la traite des personnes (ICAT) et l'Initiative mondiale de lutte contre la traite des êtres humains (UN.GIFT). Il convient également de mentionner le lancement, en mai 2011, du projet intitulé «Partenariat Nations Unies - Peuples autochtones» (UNIPP), initiative commune de l'OIT, du bureau du Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). Le secrétariat technique de l'UNIPP est assuré par l'OIT, par le biais du programme de promotion de la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989. L'OIT a récemment noué un partenariat avec les Nations Unies pour les questions de l'égalité des sexes et de la condition féminine⁴¹, mais une plus grande collaboration interinstitutions en ce qui concerne d'autres motifs de discrimination dans l'emploi et la profession lui ouvrirait d'importantes perspectives de coopération technique.

198. Au niveau des pays, la coopération interinstitutions dans le domaine du travail des enfants s'est sensiblement renforcée au cours des dernières années. D'une manière générale, l'IPEC s'est attaché à coordonner ses interventions avec celles d'autres organisations internationales travaillant dans le même domaine ou dans des domaines connexes, afin de favoriser les synergies et d'éviter les chevauchements. De nombreux projets de l'IPEC ont bénéficié de l'étroite collaboration engagée avec d'autres acteurs internationaux, comme l'UNICEF et l'UNESCO, surtout en ce qui concerne le rôle de l'éducation dans l'élimination du travail des enfants.

199. Il convient également de signaler plusieurs exemples remarquables de partenariats dans le domaine de la lutte contre le travail forcé et la traite des personnes. Dans le cadre du projet de DECLARATION au Tadjikistan, l'association du savoir-faire technique du BIT, des moyens opérationnels de l'OIM et de la présence sur le terrain du PNUD a donné de bons résultats. Dans l'Etat plurinational de Bolivie, après que le BIT a soulevé la question du travail forcé dans un groupe de coordination interinstitutions sur les

⁴¹ Memorandum of Understanding between the United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women and the International Labour Organization, Geneva, 13 juin 2011.

peuples autochtones, plusieurs institutions des Nations Unies ont participé à des initiatives destinées à éradiquer ce fléau, ce qui a dynamisé les interventions, la mobilisation des ressources et le travail de sensibilisation. En Arménie, en Azerbaïdjan et en Géorgie à la faveur d'un projet de DECLARATION, l'OIT a pris la tête d'un groupe de quatre organisations internationales qui s'est fixé pour objectif d'accroître l'impact des mesures prises par ces pays pour lutter contre la traite des personnes.

200. Outre la construction de partenariats avec d'autres organisations internationales, l'IPEC a acquis une expérience considérable des partenariats public-privé. La plupart de ceux qui ont trait aux principes et droits fondamentaux au travail ont été établis dans le cadre de projets portant sur le travail des enfants. Jusqu'à présent, l'axe d'intervention privilégié des entreprises multinationales était le financement de projets de l'IPEC pour contribuer à lutter contre le travail des enfants dans leurs propres chaînes d'approvisionnement. Certaines entreprises ayant à cœur d'assurer la viabilité à long terme de ces chaînes d'approvisionnement se montrent aujourd'hui de plus en plus intéressées par le financement des projets de l'IPEC qui ne se limitent pas à des interventions directes mais mettent en œuvre des stratégies globales d'éradication du travail des enfants.

201. La coopération Sud-Sud dans le domaine du travail des enfants joue un rôle de plus en plus important dans les activités de l'IPEC. L'article 8 de la convention n° 182 vise à promouvoir la solidarité internationale dans la lutte contre les pires formes de travail des enfants⁴², l'objectif étant de favoriser entre les pays une coopération horizontale fondée sur la mise en commun des expériences réussies. Les récentes initiatives prises dans le cadre de la coopération Sud-Sud partent du principe que chaque pays est différent, mais que la manière de résoudre le problème du travail des enfants dépend en définitive des gouvernements et des choix qu'ils font. Le Brésil, par exemple, qui est l'un des premiers pays à avoir bénéficié de l'assistance technique de l'IPEC, apporte lui-même depuis quelques années son soutien à d'autres pays dans le cadre d'une initiative Sud-Sud qui a commencé avec les pays de l'Afrique lusophone et s'est ensuite étendue à d'autres pays. La coopération Sud-Sud est souvent le fait de groupements régionaux comme le Pacte andin, le MERCOSUR (Marché commun du Sud), l'IBSA (initiative trilatérale Inde-Brésil-Afrique du Sud créée en 2003 pour promouvoir la coopération Sud-Sud et les échanges entre les trois pays) et de groupes de pays unis par une langue commune. La coopération Sud-Sud est nettement plus avancée dans le domaine du travail des enfants, mais elle pourrait être le cadre d'initiatives similaires pour ce qui est du travail forcé.

4. Difficultés à résoudre et perspectives

4.1. *Corrélations entre les principes et droits fondamentaux au travail et les autres objectifs stratégiques*

202. L'expérience montre qu'il est possible d'accroître l'impact de la coopération technique en exploitant les synergies qui existent entre les différentes catégories de principes et droits fondamentaux au travail, d'une part, et entre ces principes et droits et les autres objectifs stratégiques, d'autre part. Si l'on retrouve aujourd'hui les deux cas de figure, isolément ou conjointement, dans un nombre croissant d'activités, force est de constater que l'exploitation de ces synergies s'est faite généralement au cas par cas, en fonction de la situation du pays considéré et des modalités de financement. D'où l'intérêt

⁴² «Les Membres doivent prendre des mesures appropriées afin de s'entraider pour donner effet aux dispositions de la présente convention par une coopération et/ou une assistance internationale renforcées, y compris par des mesures de soutien au développement économique et social, aux programmes d'éradication de la pauvreté et à l'éducation universelle.»

d'établir une conception et une approche communes du rôle que jouent les principes et droits fondamentaux au travail dans la mise en œuvre du travail décent.

203. Il conviendrait à ce propos d'utiliser les corrélations entre les principes et droits fondamentaux au travail pour renforcer les éléments communs des activités de coopération technique portant sur les quatre catégories de ces principes et droits – en particulier la base de connaissances, la participation des partenaires sociaux, la formation et le renforcement des capacités ainsi que les stratégies destinées à remédier aux causes profondes des violations. Mais bien entendu ces corrélations ne doivent être recherchées que si elles présentent un intérêt, sachant en outre qu'elles ne s'appliqueront pas toujours aux quatre catégories de principes et droits à la fois. De plus, l'enrichissement de l'expérience acquise dans le cadre de la coopération technique accroîtrait l'impact global de l'action de l'OIT dans le domaine des principes et droits fondamentaux au travail. Ainsi, l'IPEC et DECLARATION ont accumulé, à la faveur de leurs projets de coopération technique, une somme de connaissances, de compétences et de savoir-faire qui est précieuse pour la promotion de ces principes et droits.

204. Deux grandes difficultés méritent à cet égard d'être signalées. Premièrement, les projets qui relèvent d'une approche intégrée requièrent un certain volume de fonds et doivent avoir une certaine durée, ce qui n'a pas toujours été le cas. Deuxièmement, il faut que les spécialistes d'un objectif stratégique donné se familiarisent avec les activités de l'OIT dans d'autres domaines, pour être mieux en mesure de déterminer la nécessité et la possibilité d'adopter une approche intégrée. Dans cette optique, plusieurs propositions précises et concrètes pourraient être formulées en vue d'une plus grande intégration des activités de coopération technique, de l'utilisation la plus rationnelle possible des ressources et de l'optimisation des résultats. Ces propositions sont analysées dans la perspective de la promotion des principes et droits fondamentaux au travail, mais elles pourraient être applicables aux activités de l'Organisation dans leur ensemble.

205. On pourrait commencer par effectuer une analyse systématique du Bureau, pour déceler les possibilités de mise en place d'une approche intégrée. Puis le Bureau rédigerait un guide de bonnes pratiques, sur la base duquel élaborer une méthode d'utilisation de cette approche pour promouvoir les principes et droits fondamentaux dans le cadre des projets de coopération technique. La phase de conception des projets revêt à cet égard une importance décisive. La méthode pourrait s'appliquer aussi à la planification opérationnelle et garantir que l'examen et l'évaluation des projets s'inscrivent dans une approche intégrée.

206. Une analyse systématique de ce type pourrait en outre favoriser la coopération, la convergence et la coordination entre les divers secteurs et départements du BIT. La coordination entre les spécialistes des bureaux extérieurs et ceux du siège pourrait être renforcée dans le but d'assurer, d'une part, l'intégration des principes et droits fondamentaux au travail dans les projets de coopération technique et, d'autre part, la cohérence entre les activités de coopération technique et les objectifs globaux dans la mise en œuvre de ces principes et droits. De plus, le Bureau pourrait mettre en place une formation, éventuellement dans le cadre du cours sur les normes internationales du travail organisé depuis 2012 par NORMES et le Centre de Turin à l'intention du personnel, et des réunions régulières à l'intention des spécialistes de ces différents secteurs pour mieux faire comprendre et connaître les principes et droits fondamentaux au travail. Et à l'inverse les spécialistes de ces principes et droits pourraient se familiariser davantage avec les autres objectifs stratégiques, afin de définir des domaines de collaboration. En ce qui concerne les bureaux régionaux et des bureaux de pays, il faudrait trouver les moyens d'améliorer les échanges et la collaboration entre les spécialistes techniques et les coordinateurs des activités de coopération technique.

L'équipe de pays chargée de promouvoir le travail décent devrait contribuer à ce renforcement de la coordination entre les spécialistes du siège et ceux des bureaux extérieurs, notamment pour l'élaboration des nouveaux programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD), qui doit reposer sur la participation active de tous les spécialistes techniques concernés.

4.2. *Intégration des principes et droits fondamentaux au travail dans les PPTD et les PNUAD*

207. Pendant les travaux préparatoires de la Déclaration sur la justice sociale, le Bureau a rappelé que les PPTD étaient un outil précieux pour inciter les Etats Membres à inscrire les quatre objectifs stratégiques dans une approche intégrée⁴³. Toutefois, l'intégration inégale des principes et droits fondamentaux dans les PPTD entraîne deux conséquences majeures (voir la section 1 ci-dessus). La première concerne l'allocation des ressources, qui est déterminée par les priorités du PPTD. Le risque est alors de voir apparaître une discordance entre les priorités globales de l'OIT, telles qu'approuvées par les mandants dans le cadre stratégique et le programme et budget, et les besoins du pays concerné en matière de principes et droits fondamentaux au travail. Deuxièmement, le fait de ne pas assigner une place prioritaire aux principes et droits fondamentaux au travail dans les PPTD, et notamment à la liberté syndicale et à la négociation collective, peut entraver l'intégration de ces principes et droits dans les activités relatives aux autres objectifs stratégiques.

208. A la lumière de ce qui précède, il semble important de renforcer la composante «principes et droits fondamentaux au travail» des PPTD. Le guide publié récemment pour les administrateurs et les autres membres du personnel du BIT qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des PPTD peut y contribuer. Il précise en effet que chaque PPTD doit refléter les obligations qui s'imposent à l'Etat Membre concerné soit en vertu des conventions internationales qu'il a ratifiées, soit parce qu'il ne respecte pas complètement ces obligations ou qu'il ne donne pas suite aux observations émanant des organes de contrôle. De plus, le PPTD doit tenir compte de la nature tripartite qui caractérise l'OIT et des obligations qui en découlent dans le domaine des principes et droits fondamentaux au travail, même si elles ne sont pas mentionnées dans un PNUAD ou un instrument similaire⁴⁴. Il pourrait être utile, dans le contexte actuel, de proposer des orientations d'ordre plus général et un cadre de référence concret aux fins de l'intégration des principes et droits fondamentaux au travail dans les PPTD. Le projet de rédaction d'un manuel qui a été consacré à ce sujet devrait être mené à terme pour faire mieux comprendre les principes et droits fondamentaux au travail et les liens particuliers qui les rattachent aux autres objectifs stratégiques. Un tel manuel contribuerait de manière significative à améliorer la programmation des PPTD et à unifier la démarche des acteurs engagés dans le processus. L'application à tous les objectifs stratégiques de la méthode de l'évaluation de la situation nationale au regard du travail décent offrirait un moyen supplémentaire de relier les principes et droits fondamentaux au travail aux politiques de l'emploi et de la protection sociale. Il est prévu que de telles évaluations servent de base à la prochaine génération de PPTD.

209. Une démarche plus radicale que pourraient envisager les mandants consisterait simplement à tenir compte de l'importance particulière des principes et droits fondamentaux au travail en tant que conditions nécessaires à la pleine réalisation de tous

⁴³ BIT: *Renforcement de la capacité de l'OIT d'appuyer les efforts déployés par ses Membres pour atteindre ses objectifs dans le cadre de la mondialisation*, op. cit., parag. 66.

⁴⁴ BIT: *Decent Work Country Programmes: A guidebook*, version 3 (Genève, 2011), pp. 7 et 9.

les objectifs stratégiques de l'OIT, en faisant de leur promotion un volet obligatoire de chaque PPTD, étant entendu que le contenu concret de ce volet serait défini en fonction de la situation particulière du pays concerné.

210. Lorsqu'un PPTD ne tient pas suffisamment compte des besoins nationaux en matière de principes et de droits fondamentaux au travail, il est plus difficile d'inclure les priorités correspondantes de l'OIT dans un PNUAD. L'expérience fait apparaître à cet égard trois difficultés supplémentaires. Premièrement, l'intégration de tous ces principes et droits – et surtout de la liberté syndicale et de la négociation collective – est difficile parce que leur contenu n'est pas assez connu en dehors de l'OIT, et parfois aussi parce que le contexte politique ne s'y prête guère. La deuxième difficulté vient de ce que les institutions des Nations Unies qui dirigent l'élaboration des plans-cadres n'ont semble-t-il pas toujours pleinement conscience de l'intérêt du tripartisme ni de la valeur ajoutée que représente la participation des organisations de travailleurs et d'employeurs au dialogue sur les politiques. Troisièmement, l'intégration des principes et droits fondamentaux au travail dans le PNUAD est plus difficile dans les pays qui n'ont pas de PPTD mais plus facile dans ceux où l'OIT est présente au niveau national.

211. Il importe à cet égard d'utiliser les *Outils pour l'intégration de l'emploi et du travail décent*, élaborés par le Conseil des chefs de secrétariat, pour assurer la coordination de l'action de l'OIT et d'autres institutions des Nations Unies dans les pays⁴⁵. Pour sensibiliser davantage ces institutions à la valeur des principes et droits fondamentaux au travail, aux plans mondial et national, il est nécessaire d'élaborer une stratégie plus systématique de communication et d'échange d'informations sur le terrain, en s'appuyant sur les directives techniques de 2010 relatives au PNUAD, qui contiennent des informations détaillées sur les principes et droits fondamentaux au travail⁴⁶. De plus, l'OIT pourrait envisager de promouvoir ces principes et droits dans le cadre des programmes et politiques d'autres institutions des Nations Unies, le concept de «bonne gouvernance» du PNUD constituant pour ce faire un bon point d'ancrage, et exploiter davantage certaines voies, comme l'approche fondée sur les droits de l'homme. L'intégration des principes et droits fondamentaux au travail dans les PNUAD est beaucoup plus facile lorsqu'un cadre de collaboration interinstitutionnelle existe au niveau mondial, et le serait encore plus si les organisations de travailleurs et d'employeurs étaient associées aux travaux des commissions chargées de l'élaboration et de la mise en œuvre des PNUAD au niveau national.

C. Capacités techniques et de recherche

212. Conformément à la Déclaration sur la justice sociale, le Bureau s'emploie à renforcer ses capacités techniques et de recherche afin d'aider les Etats Membres dans les efforts qu'ils déploient pour atteindre leurs objectifs en matière de travail décent. Dans ce contexte, à travers sa stratégie en matière de connaissances, le BIT vise principalement à améliorer la qualité et la pertinence de ses activités. Cette stratégie s'articule autour de deux objectifs interdépendants, qui consistent, d'une part, à approfondir les analyses fondées sur des données probantes pour appuyer la concrétisation de l'Agenda du travail décent par le biais d'un programme de recherche

⁴⁵ BIT: *Outils pour l'intégration de l'emploi et du travail décent*, Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (Genève, 2007).

⁴⁶ Groupe des Nations Unies pour le développement: *Comment préparer un PNUAD? (Partie II): Directives techniques pour les équipes de pays des Nations Unies* (2010). Le document mentionne fréquemment la Déclaration de 1998 et les huit conventions fondamentales. Il propose en outre de prendre comme fil directeur les travaux et les recommandations des organes de contrôle de l'OIT.

mondial plus compact et de nouvelles évaluations du travail décent à l'échelon national et, d'autre part, à améliorer la diffusion des connaissances du BIT par le biais d'un «portail central». Elle préconise notamment un sérieux travail de collecte d'informations sur les droits au travail, qui forment l'un des piliers de l'Agenda du travail décent, et la diffusion des connaissances ainsi acquises afin d'encourager la concrétisation du travail décent pour tous⁴⁷. Il s'agit d'aider les mandants à déterminer correctement leurs besoins, et il faut pour ce faire constituer une vaste base de connaissances, définir des indicateurs permettant de suivre et d'évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des différents objectifs stratégiques et comprendre les interactions qui existent entre ceux-ci. La présente section donne un aperçu de ces trois volets en ce qui concerne les principes et droits fondamentaux au travail et met en lumière les domaines dans lesquels il serait possible de renforcer les capacités techniques et de recherche.

Constituer une base de connaissances pour chaque catégorie de principes et droits fondamentaux au travail

213. La collecte de données est utile pour définir les priorités de la coopération technique de l'OIT et de l'action des Etats Membres, et la recherche orientée vers la pratique est nécessaire pour déterminer les mesures qui permettront le mieux de mettre en œuvre les principes et droits fondamentaux au travail. Le Bureau apporte aux mandants un important soutien sur les deux plans, mais en raison principalement de l'inégale répartition des ressources, il a surtout développé ses capacités de recherche dans les domaines du travail des enfants, du travail forcé et de la problématique hommes-femmes.

214. En ce qui concerne le *travail des enfants*, les avancées méthodologiques et opérationnelles du programme SIMPOC ont permis à l'IPEC de donner aux pays de meilleurs moyens de réaliser des enquêtes nationales. Grâce au travail ainsi effectué au niveau national, il est désormais possible de produire tous les quatre ans des statistiques mondiales sur le sujet, les prochaines étant prévues pour 2013. Pour ce qui est de la recherche sur l'action à mener, l'IPEC a défini un cadre de référence par des études d'impact destinées à déterminer l'efficacité de tout un éventail de politiques publiques visant l'élimination du travail des enfants, y compris des mesures concernant la protection sociale et l'emploi. Un nouveau projet mondial de suivi et d'évaluation, doté de 2,5 millions de dollars E.-U., devrait accélérer la lutte contre le travail des enfants grâce à l'enrichissement de la base de connaissances répertoriant des interventions efficaces qui peuvent être reproduites et développées aux niveaux national et international. Il s'appuiera sur les manuels élaborés depuis l'an 2000 et sur l'expérience acquise dans le même temps, y compris dans le cadre de projets actuels de l'IPEC. Pour la suite, il sera indispensable de continuer à enrichir la base de connaissances sur le travail des enfants pour pouvoir ajuster les interventions, et d'autres travaux sont prévus, par exemple pour mieux connaître l'incidence du travail des enfants sur l'éducation, la santé et l'emploi des jeunes.

215. De même, le BIT contribue à combler les déficits de connaissances en élaborant des indicateurs statistiques du *travail forcé*, qui sont aujourd'hui largement utilisés dans les enquêtes et études menées à l'échelon national⁴⁸. Parmi les progrès les

⁴⁷ BIT: *Stratégies axées sur les résultats en 2010-2015: stratégie en matière de connaissances – renforcer la capacité de concrétiser le travail décent et le Pacte mondial pour l'emploi*, Conseil d'administration, 306^e session, Genève, nov. 2009, document GB.306/PFA/12/3.

⁴⁸ BIT: *Le coût de la coercition*, op. cit., paragr. 51-57.

plus visibles à cet égard, il est à noter que le BIT est désormais en mesure de fournir des estimations mondiales du nombre de victimes du travail forcé et du coût de cette pratique; une deuxième série d'estimations doit d'ailleurs être publiée à temps pour la présente discussion. L'une des principales conclusions qui se dégagent de ces informations est que, dans plus de la moitié des cas, la traite des êtres humains est pratiquée à des fins d'exploitation par le travail. Les données recueillies à l'échelle mondiale dans le cadre du programme SAP-FL revêtent une importance capitale pour les décideurs et les services chargés de faire respecter la loi. L'un des problèmes à résoudre dans les années à venir consiste à pérenniser les moyens de recherche et de gestion des connaissances de ce programme, qui dépendent exclusivement de ressources extrabudgétaires.

216. Pour ce qui est de la *non-discrimination*, un important corpus de données et de connaissances est en cours d'élaboration sur les questions d'égalité entre les sexes. Ce faisant, GENDER tire pleinement parti du caractère transversal de ces questions pour produire, avec le soutien des unités compétentes du BIT, des statistiques et des études concernant les femmes et l'emploi⁴⁹, les femmes et la protection sociale et les femmes et le dialogue social. Par ailleurs, comme le démontre sa collaboration avec la FAO et le FIDA, sur l'égalité entre hommes et femmes dans l'emploi agricole et rural⁵⁰, et avec le PNUD, sur la conciliation des responsabilités professionnelles et familiales⁵¹, le BIT noue d'importants partenariats de recherche sur les questions d'égalité entre les sexes. Les autres motifs de discrimination ne sont pas étudiés de façon aussi systématique, mais des dispositions ont été prises dans le programme et budget pour 2012-13 en vue de remédier à cette situation⁵². La recherche fondée sur des observations factuelles peut être très utile pour la sensibilisation et la prise de décisions, comme en témoignent les tests de discrimination dans l'emploi réalisés en France, en Italie, en Espagne et en Suède⁵³ et les travaux publiés dans la phase de préparation des nouvelles normes de l'OIT sur les travailleurs domestiques. Ainsi qu'il ressort de l'évaluation indépendante sur la non-discrimination et des travaux relatifs à l'égalité des sexes, la coopération avec d'autres organisations internationales, du système des Nations Unies en particulier, offre des perspectives prometteuses dans le domaine de la recherche.

217. Quant à la *liberté syndicale et à la négociation collective*, le Département des relations professionnelles et des relations d'emploi (DIALOGUE) a récemment publié d'importants ouvrages sur la négociation collective et des documents de travail traitant de l'incidence des formes d'emploi atypiques sur les relations professionnelles⁵⁴. De même, des publications phares du BIT, comme les rapports sur le travail dans le monde et les rapports mondiaux sur les salaires, ont contribué à mieux faire comprendre les

⁴⁹ BIT: *Tendances mondiales de l'emploi des femmes* (Genève, 2009) (également disponible pour les années 2004, 2007 et 2008). Voir aussi BIT: *Crise économique mondiale, parité hommes-femmes et travail: principaux défis et options politiques*, Note de synthèse n° 15 du Pacte mondial pour l'emploi (Genève, 2010).

⁵⁰ FAO, FIDA, BIT: *Gender dimensions of agriculture and rural employment: Differentiated pathways out of poverty: Status, trends and gaps* (Rome, 2010).

⁵¹ BIT, PNUD: *Work and family: Towards new forms of reconciliation with social co-responsibility* (Santiago du Chili, 2009).

⁵² BIT: *Independent evaluation of the ILO's strategy for the elimination of discrimination in employment and occupation*, *op. cit.*, p. 45.

⁵³ L. Simeone, P. Taran et A. Gächter: «*Situation testing*»: *Discrimination in access to employment based on ILO methodology* (BIT, 2007, mis à jour en 2010).

⁵⁴ S. Hayter (dir. de publication): *The role of collective bargaining in the global economy: Negotiating for social justice* (Genève, BIT, 2011).

effets de la négociation collective. Toutefois, des fluctuations budgétaires ont obligé le Bureau à limiter ses travaux de recherche sur la liberté syndicale et la négociation collective, au niveau national en particulier. Compte tenu de ces éléments, les priorités à venir de la recherche pourraient être déterminées sur la base des conclusions et commentaires des organes de contrôle.

Suivre les progrès accomplis dans l'application des principes et droits fondamentaux au travail

218. Dans le cadre des efforts déployés pour aider les mandants à suivre et évaluer les progrès accomplis dans l'application des principes et droits fondamentaux au travail, le Bureau met actuellement au point deux outils pratiques, à savoir l'initiative sur la mesure du travail décent et le portail d'accès aux conclusions des organes de contrôle de l'OIT. L'approche globale qui est préconisée pour mesurer le travail décent peut être utile aux mandants pour évaluer l'application des principes et droits fondamentaux au travail dans leur ensemble. A l'issue d'une réunion tripartite d'experts organisée en 2008, des indicateurs quantitatifs et juridiques ont été définis dans dix domaines thématiques – dont les quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail – afin d'établir des profils de pays concernant le travail décent. Plusieurs de ces profils ont déjà été publiés, à la faveur d'un projet BIT/Union européenne sur le suivi et l'évaluation des progrès en matière de travail décent. Le Bureau achève actuellement la rédaction d'un guide de référence sur les indicateurs du travail décent ainsi que de lignes directrices types pour l'établissement des profils de pays. Du fait qu'ils couvrent tous les aspects du travail décent et prennent en compte des informations d'ordre juridique, ces indicateurs dépassent le cadre traditionnel de la statistique du travail et peuvent favoriser la prise de décisions coordonnées et cohérentes, qui englobent la totalité des principes et droits fondamentaux au travail. Avec le *portail* d'accès aux conclusions des organes de contrôle de l'OIT sur l'application des principes et droits fondamentaux au travail (voir ci-après), ces indicateurs donnent aux mandants la possibilité de mieux évaluer les efforts qu'ils déploient pour appliquer les principes et droits fondamentaux au travail.

219. Le Conseil d'administration a par ailleurs demandé au Bureau de mettre au point un système pour rendre compte des avancées réalisées vers la mise en œuvre des principes et droits fondamentaux au travail et assurer un suivi. La méthode consiste à coder les conclusions du système de contrôle de l'OIT en vue de réunir ces informations sous une forme synthétique et facilement accessible. Elle comporte la mise en place d'un portail qui, en facilitant l'accès à une grande quantité de rapports du BIT et aux commentaires des organes de contrôle, favoriserait le dialogue avec les Etats Membres et l'apport d'une assistance ciblée. Le but est d'aider davantage les pays à faire le bilan des progrès accomplis en repérant les lacunes et les aspects à améliorer ainsi que de faciliter l'évaluation des besoins de coopération technique au niveau national. L'information existe déjà mais elle est éparse; la regrouper renforcera la base de connaissances de l'OIT et de ses organes de contrôle et pourrait inciter les pays à la compléter. En effet, en conférant davantage de transparence à la base d'informations de l'OIT sur les principes et droits fondamentaux au travail, le système devrait inciter les mandants à communiquer des données plus précises et à jour, et ainsi améliorer constamment la qualité de cette base. Il est envisagé d'intégrer, le moment venu, la méthode mise au point dans le cadre de ce projet à la nouvelle plate-forme NORMLEX, qui constituera le volet juridique du système d'information de l'OIT.

Comprendre les liens qui unissent les principes et droits fondamentaux au travail aux autres objectifs stratégiques

220. En application des orientations données dans la Déclaration sur la justice sociale, de nombreuses publications du BIT traitent de la manière dont le dialogue social, les politiques de l'emploi et les mesures de protection sociale peuvent s'inscrire dans les stratégies destinées à éliminer le travail des enfants et promouvoir l'égalité des sexes. De plus, de récents travaux de recherche et publications du BIT expliquent comment les quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail peuvent renforcer les liens entre progrès social et développement économique. Dans des publications phares comme celles qui sont mentionnées plus haut, le BIT analyse depuis 2008 l'impact de la négociation collective sur l'égalité salariale, sur la pauvreté et sur l'efficacité des politiques de l'emploi, ainsi que les interactions entre les politiques du salaire minimum et l'égalité dans l'emploi et la profession. Dans le contexte de la crise économique actuelle, l'Institut international d'études sociales a entrepris d'étudier les effets d'une meilleure application des principes et droits fondamentaux sur la demande globale et la croissance économique.

221. De telles initiatives pourraient être renforcées et développées à la lumière des orientations exposées au chapitre 1. Il y aurait lieu de s'interroger entre autres sur la manière d'inclure de manière opérationnelle les principes et droits fondamentaux au travail dans les politiques économiques et sociales, surtout en période de difficultés économiques, en s'appuyant sur l'expérience acquise au niveau national. D'autres travaux pourraient porter sur la conception d'outils promotionnels destinés à mieux faire comprendre le caractère «nécessaire» des principes et droits fondamentaux au travail et la contribution de ceux-ci au renforcement des liens entre développement économique et progrès social. Pour promouvoir les principes et droits fondamentaux au travail, il serait utile que leur rôle et leur impact à cet égard soient davantage connus et compris, en particulier de la part d'acteurs auxquels ne sont pas normalement destinés les moyens d'action de l'OIT mais qui font de plus en plus usage de ces principes et droits (voir chapitre 4).

D. Action normative

222. La Déclaration de 1998 rappelle que les principes et droits fondamentaux au travail «ont été exprimés et développés sous forme de droits et d'obligations spécifiques dans des conventions reconnues comme fondamentales, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Organisation»⁵⁵. Par conséquent, l'action normative directe occupe une place centrale dans les activités de l'OIT concernant ces principes et droits, tout comme ceux-ci occupent une place très importante dans le corpus de normes de l'Organisation.

1. La place spéciale des principes et droits fondamentaux au travail dans l'action normative de l'OIT

223. Les huit conventions fondamentales définissent les principes et droits fondamentaux au travail tandis que d'autres normes de l'OIT sont très utiles pour leur mise en application. Les conventions fondamentales sont complétées par des conventions et recommandations qui mettent l'accent sur certains aspects de ces

⁵⁵ BIT: Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, *op. cit.*, paragr. 1 b).

principes et droits⁵⁶. D'autres normes visent les difficultés rencontrées par certaines catégories de travailleurs pour faire valoir les principes et droits fondamentaux au travail⁵⁷. D'autres, enfin, portent sur le cadre institutionnel national et la création d'un environnement favorable au plein exercice de ces principes et droits⁵⁸.

Campagne visant à promouvoir la ratification des conventions fondamentales de l'OIT

224. La campagne en cours en faveur de la ratification des conventions fondamentales a été lancée en mai 1995 par le Directeur général pour donner suite aux engagements pris à Copenhague au Sommet mondial pour le développement social des Nations Unies. Dans ce contexte, le Directeur général adresse chaque année aux gouvernements des pays qui n'ont pas ratifié toutes les conventions fondamentales une lettre leur demandant de lui faire connaître leur position à l'égard de ces conventions, les difficultés qu'ils rencontrent pour les ratifier et leurs besoins en matière d'assistance technique.

225. Cette campagne a bénéficié d'une nouvelle impulsion avec la Déclaration de 1998, la Déclaration sur la justice sociale et, plus récemment, le Pacte mondial pour l'emploi, qui reconnaît les conventions fondamentales en tant qu'éléments importants de la stratégie de sortie de crise⁵⁹. En 2008, le Directeur général a attiré une fois de plus l'attention de la Conférence sur la nécessité d'accélérer la ratification des conventions fondamentales et proposé comme objectif leur ratification universelle d'ici à 2015⁶⁰.

226. L'adoption des deux déclarations a rendu nécessaire une rationalisation du dispositif visant à promouvoir la ratification des conventions fondamentales. Un chevauchement s'est produit entre le mécanisme d'examen annuel du suivi de la Déclaration de 1998 et la campagne en faveur de la ratification des conventions fondamentales car, «étant donné qu'ils portent en grande partie sur des questions liées aux perspectives de ratification, les commentaires et les données recueillis par le biais des rapports annuels font souvent double emploi avec les informations communiquées dans le cadre de la campagne de ratification»⁶¹. Compte tenu du rapport récurrent sur les principes et droits fondamentaux au travail et de l'étude d'ensemble relative aux conventions fondamentales présentée à cette Conférence, il a été décidé de suspendre cette année la pratique du courrier annuel demandant des informations sur les faits nouveaux concernant la ratification des conventions fondamentales⁶². Le rapport soumis au Conseil d'administration sur les examens annuels au titre du suivi de la Déclaration de 1998 proposera une synthèse des nouvelles informations reçues.

⁵⁶ Par exemple, convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971, la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, la convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981, la convention (n° 156) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981, et la convention (n° 183) sur la protection de la maternité, 2000.

⁵⁷ Par exemple, la convention (n° 141) sur les organisations de travailleurs ruraux, 1975, la convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, la convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975, et la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989.

⁵⁸ La convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, et la convention (n° 150) sur l'administration du travail, 1978.

⁵⁹ BIT: *Surmonter la crise: Un Pacte mondial pour l'emploi*, *op. cit.*

⁶⁰ BIT: *Le travail décent: Défis stratégiques à venir*, rapport du Directeur général, rapport I(C), Conférence internationale du Travail, 97^e session, Genève, 2008, paragr. 94.

⁶¹ BIT: Examen des modalités de suivi de la Déclaration de l'OIT de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail, *op. cit.*, paragr. 33.

⁶² Les courriers envoyés par le Directeur général couvrent désormais la ratification des conventions relatives à la gouvernance, auxquelles la campagne a été étendue.

Focalisation du système de contrôle sur les principes et droits fondamentaux au travail

227. Au départ, l'approche adoptée par la Conférence et le Conseil d'administration consistait pour l'essentiel à traiter toutes les normes de façon uniforme, indépendamment des droits dont il s'agissait. La première distinction majeure établie dans le cadre du système de contrôle relativement aux principes et droits fondamentaux au travail découle de l'instauration, en 1950, de la procédure spéciale d'examen des atteintes aux droits syndicaux. La seconde distinction a résulté de la nécessité de rationaliser le dispositif de présentation des rapports sur les conventions ratifiées, prévue à l'article 22 de la Constitution. A cet égard, le Conseil d'administration a toujours accordé une attention particulière aux conventions fondamentales en adoptant, pour la présentation des rapports, des intervalles plus courts pour les conventions fondamentales ratifiées que pour les conventions techniques.

228. Chaque année, un certain nombre de cas individuels concernant l'application de conventions ratifiées sont discutés par la Commission de l'application des normes de la Conférence sur la base des commentaires de la CEACR. Entre 2007 et 2011, 77 pour cent des cas individuels examinés par la Commission de la Conférence ont porté sur les conventions fondamentales, et 48 pour cent sur la liberté syndicale et la négociation collective. Cette situation a même fait craindre que l'examen des conventions fondamentales n'évince celui des conventions techniques.

229. De même, c'est surtout en rapport avec les conventions fondamentales que les mandants ont utilisé les procédures de contrôle spéciales prévues dans la Constitution de l'OIT. Plus de 50 pour cent des réclamations présentées en vertu de l'article 24 de la Constitution et des plaintes formulées en vertu de l'article 26 ont trait à l'observance des conventions fondamentales. Toutes les commissions d'enquête instituées à ce jour pour instruire des plaintes présentées en vertu de l'article 26 (12 au total) l'ont été à propos de conventions fondamentales, quoique jamais de celles qui concernent le travail des enfants. Environ la moitié des réclamations et la majorité des plaintes ont porté sur des conventions relatives à la liberté syndicale.

230. Au-delà de la composition tripartite de nombreux organes de contrôle de l'OIT, les organisations d'employeurs et de travailleurs jouent un rôle vital dans le fonctionnement du système de contrôle par le biais des commentaires qu'elles adressent à la CEACR et par leur faculté d'engager des procédures de contrôle spéciales. Tant les organisations d'employeurs que les organisations de travailleurs soumettent de plus en plus de commentaires sur l'application des conventions fondamentales ratifiées. Le nombre de ces commentaires relatifs aux huit conventions fondamentales a augmenté de 12 pour cent pendant la période 2008-2011 par rapport à la période 2004-2007, ce qui confirme la tendance qui avait commencé à se profiler dans les années quatre-vingt. Les commentaires des organisations de travailleurs ont continué d'augmenter entre 2008 et 2011 (de 7 pour cent) par rapport à la période 2004-2007 et représentent la grande majorité des commentaires formulés par les partenaires sociaux (85 pour cent), mais ceux des organisations d'employeurs sur les huit conventions fondamentales ont aussi fortement augmenté (de 56 pour cent).

231. Parallèlement, le nombre de nouveaux cas soumis au Comité de la liberté syndicale a continué d'augmenter au cours de la même période. Ce comité a été saisi de 242 nouveaux cas entre 2004 et 2007 (la tendance étant déjà orientée à la hausse à l'époque), et ce nombre est passé à 266 entre 2008 et 2011. De même, le nombre de cas examinés par le comité pendant la même période – 400 cas au total entre 2004 et 2007 et 431 entre 2008 et 2011 – a lui aussi augmenté.

232. L'utilisation accrue de ces mécanismes par les mandants, conjuguée à la forte augmentation du nombre de ratifications des conventions fondamentales depuis 1995, s'est traduite par un accroissement sans précédent de la charge de travail des organes de contrôle de l'OIT et de leur secrétariat.

Impact du système de contrôle de l'OIT sur la mise en œuvre des principes et droits fondamentaux au travail

233. Pour évaluer l'impact du système de contrôle concernant les conventions fondamentales, il importe de prendre en compte les «cas de progrès» dans lesquels la CEACR note avec «satisfaction» ou «intérêt» des évolutions de la législation et de la pratique qui favorisent l'application des conventions fondamentales ratifiées⁶³. Les cas de progrès sont aussi l'un des critères de mesure pour les résultats énoncés dans le programme et budget en matière de principes et droits fondamentaux au travail (sauf pour le résultat 14 concernant la liberté syndicale et la négociation collective)⁶⁴. Cependant, la CEACR a rappelé que l'expression de son intérêt ou de sa satisfaction ne signifie pas qu'elle estime que le pays en question se conforme à la convention d'une manière générale si bien que, dans le même commentaire, elle peut exprimer sa satisfaction ou son intérêt à propos de tel ou tel aspect tout en exprimant par ailleurs son regret au sujet d'autres aspects importants qui, à son avis, n'ont pas été traités de manière satisfaisante⁶⁵. Pendant la période 2004-2011, la CEACR a noté au total 1 178 cas de progrès dans l'application des conventions fondamentales (sur un total de 3 097 cas de progrès). Nombre des cas de progrès enregistrés pendant cette période ont trait à la convention n° 182 (26 pour cent)⁶⁶ et à la convention n° 111 (19 pour cent).

234. Le nombre total de cas dans lesquels le Comité de la liberté syndicale a noté avec intérêt ou satisfaction les mesures prises pour donner effet à ses recommandations a considérablement augmenté au cours de la décennie écoulée, passant d'un peu plus de 50 cas de progrès entre 1991 et 2000 à 241 pendant la période 2001-2010⁶⁷. Cette augmentation est plus importante que celle du nombre de cas soumis au comité. Cependant, le nombre de cas de progrès a légèrement diminué entre 2006 et 2010 par rapport à la période 2001-2005.

⁶³ «La commission exprime sa satisfaction dans les cas dans lesquels, suite aux commentaires qu'elle a formulés sur un problème particulier, les gouvernements ont pris des mesures, que ce soit par l'adoption d'une nouvelle législation, d'un amendement à la législation existante ou par une modification significative de la politique ou de la pratique nationales, réalisant ainsi une plus grande conformité avec leurs obligations découlant des conventions considérées.» «D'une manière générale, les cas d'intérêt portent sur des mesures qui sont assez élaborées pour augurer d'autres progrès et au sujet desquels la commission voudrait poursuivre le dialogue avec le gouvernement et les partenaires sociaux.» BIT: *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport III (Partie 1A), CIT, 99^e session, Genève, 2010, rapport général, paragr. 59 et 62.

⁶⁴ BIT: *Programme et budget pour la période biennale 2012-13*, op. cit., pp. 88-97. Parmi les critères de mesure pour les résultats 16 et 17 figure la mention suivante: «Les organes de contrôle de l'OIT ont noté avec satisfaction ou intérêt les progrès accomplis dans l'application des conventions pertinentes.» Parmi les indicateurs de mesure pour le résultat 18 figure le même critère, mais pour toutes les conventions de l'OIT.

⁶⁵ BIT: *Rapport de la Commission d'experts sur l'application des conventions et recommandations*, op. cit., rapport général, paragr. 58 4).

⁶⁶ BIT: *L'action de l'IPEC contre le travail des enfants: Faits marquants 2010*, op. cit., paragr. 47: «Alors que ces cas de progrès et d'intérêt notés par la CEACR sont très positifs et reflètent la reconnaissance des experts internationaux, les Etats Membres devront renforcer leurs avancées et leurs résultats vis-à-vis des autres critères de mesure de cet indicateur afin d'intensifier les progrès.»

⁶⁷ BIT: *Rapports du Comité de la liberté syndicale: 360^e rapport du Comité de la liberté syndicale*, 311^e session du Conseil d'administration, Genève, juin 2011, document GB.311/4/1, paragr. 18 et 19.

235. L'impact juridique croissant des commentaires des organes de contrôle de l'OIT apparaît clairement à travers le nombre de tribunaux nationaux ⁶⁸, et plus particulièrement à travers celui des cours suprêmes, des cours constitutionnelles et des cours régionales des droits de l'homme ⁶⁹ qui en tiennent compte de façon explicite ou implicite. Dans plusieurs pays, on peut considérer que cette tendance contribue de façon importante au respect des conventions fondamentales.

2. Mise en œuvre des principes et droits fondamentaux au travail grâce à une meilleure coordination du travail des organes de contrôle et des activités de coopération technique

236. L'adoption de la Déclaration de 1998 a donné un nouvel élan aux efforts de l'OIT visant à mieux coordonner les activités de coopération technique et les activités normatives. Un autre facteur a été le succès de la convention n° 182 et sa promotion par le biais d'un grand programme de coopération technique, dont l'impact est démontré par le nombre de ratifications.

237. La stratégie normative et son plan d'action intérimaire établissent une stratégie opérationnelle pour la coopération technique en matière de normes ⁷⁰. L'une des idées sous-jacentes est que la promotion et la mise en œuvre des normes contribuent aux grands objectifs de développement convenus au plan international, à savoir promouvoir les droits de l'homme, la démocratie, la bonne gouvernance et la réduction de la pauvreté, et devrait donc faire partie intégrante de la programmation au niveau des pays et de la coopération technique. L'autre idée centrale est que les activités normatives de l'OIT, y compris les observations et orientations formulées par les organes de contrôle, constituent une ressource stratégique de nature à étayer et faciliter l'élaboration de stratégies et programmes de coopération technique par le BIT, les mandants tripartites et les organismes donateurs, notamment les banques de développement.

238. Afin de jouer pleinement leur rôle dans la stratégie de coopération technique en matière de normes, la CEACR et la Commission de l'application des normes de la Conférence ont fait systématiquement référence, dans les commentaires qu'elles ont formulés au cours des sept dernières années, à la nécessité d'une coopération et d'une assistance techniques pour combler les lacunes dans l'application des normes. Il convient de rappeler à cet égard que les liens entre le travail des organes de contrôle et les activités de coopération et d'assistance techniques dépendent largement des informations contenues dans les rapports des gouvernements sur l'application des conventions fondamentales dans la pratique. C'est sur la base de ces informations que les organes de contrôle de l'OIT suggèrent des mesures de coopération et d'assistance techniques propres à surmonter les obstacles d'ordre législatif et pratique qui entravent la mise en œuvre des principes et droits fondamentaux au travail. Cependant, une proportion considérable de rapports de gouvernements sur les conventions fondamentales ratifiées contiennent peu d'informations, voire aucune, sur cet aspect.

⁶⁸ X. Beaudonnet: «La utilización del derecho internacional del trabajo por los tribunales nacionales: Noticias de una evolución en marcha», dans *Derecho Laboral*, LIII(238), avril-juin 2010, pp. 245-270.

⁶⁹ F. Ebert et M. Oelz: *Bridging the gap between labour rights and human rights: The role of ILO law in regional human rights courts*, Institut international d'études sociales, Discussion Paper No. 12 (Genève, BIT, 2012).

⁷⁰ BIT: *Amélioration des activités normatives de l'OIT: Incidences éventuelles sur la stratégie normative de la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable et information actualisée sur la mise en œuvre du plan d'action intérimaire*, 303^e session du Conseil d'administration, Genève, nov. 2008, document GB.303/LILS/4/1.

239. Dans environ 70 pour cent des cas concernant l'application des conventions fondamentales ratifiées qu'elle a examinés au cours des deux dernières années (2010 et 2011), la Commission de l'application des normes de la Conférence a préconisé une coopération et une assistance techniques. Une récente publication consacrée à l'impact de la Commission de la Conférence décrit les résultats obtenus dans des cas spécifiques concernant les conventions fondamentales⁷¹. Pour compléter cette initiative, depuis 2008 la CEACR a mis en exergue dans son rapport 286 cas pour lesquels elle considère que la coopération et l'assistance techniques seraient particulièrement utiles pour remédier à des lacunes de la législation et de la pratique. Plus de 50 pour cent (149) de ces cas ont trait à l'application de conventions fondamentales. Il existe un large éventail de domaines dans lesquels les deux commissions chargées de suivre l'application des conventions fondamentales ont constaté un besoin d'assistance technique, essentiellement pour la réforme législative, l'élaboration de politiques ou l'exécution de programmes, le renforcement des capacités et la collecte de données. Parmi les conventions fondamentales, la liberté syndicale et la négociation collective sont le domaine dans lequel l'assistance technique a été le plus demandée.

3. Action normative, principes et droits fondamentaux au travail et travail décent

240. Avant l'adoption de la Déclaration sur la justice sociale, le Conseil d'administration avait approuvé deux initiatives destinées à appuyer et renforcer le rôle des normes dans la concrétisation du travail décent. La première était la mise en œuvre d'une approche intégrée des activités normatives, approuvée à titre expérimental en 2000. Le but était d'assurer une meilleure coordination entre les diverses normes et avec d'autres moyens d'action afin d'obtenir, d'une part, la plus grande efficacité possible dans la réalisation des objectifs constitutionnels de l'OIT et, d'autre part, un plus grand impact dans la pratique. La seconde était l'adoption de la stratégie normative et de son plan d'action intérimaire. Cette stratégie normative s'appuie sur l'interdépendance de diverses composantes du système normatif pour favoriser la réalisation des objectifs de l'OIT.

241. Les activités normatives de l'OIT combinent la promotion de chaque catégorie de principes et droits fondamentaux au travail et une approche intégrée des quatre catégories prises ensemble. Cette approche a aussi été appliquée dans l'élaboration des normes elles-mêmes puisque, outre la convention n° 182 de 1999, les normes adoptées au cours des quinze dernières années font une large place aux principes et droits fondamentaux au travail, conformément à la stratégie intégrée définie pour le travail décent dans la Déclaration sur la justice sociale. Une série d'instruments ayant trait, pour la plupart, à des catégories particulières de travailleurs ou d'emplois ont intégré les quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail⁷². Ainsi, la recommandation (n° 189) sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998, souligne l'utilité de ces principes et droits pour «favoriser la création d'emplois de qualité dans les petites et moyennes entreprises».

242. La convention (n° 183) et la recommandation (n° 191) sur la protection de la maternité, 2000, ainsi que la recommandation (n° 200) sur le VIH et le sida, 2010,

⁷¹ BIT: *La Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail – Dynamique et impact: Des décennies de dialogue et de persuasion* (Genève, 2011).

⁷² Par exemple, la convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997, la recommandation (n° 193) sur la promotion des coopératives, 2002, la convention du travail maritime, 2006 (MLC, 2006), la recommandation (n° 198) sur la relation de travail, 2006, la convention (n° 188) sur le travail dans la pêche, 2007, et la convention (n° 189) sur les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011.

complètent le cadre juridique international pour l'élimination de la discrimination dans l'emploi et la profession et soulignent les liens entre la sécurité sociale et l'égalité au travail. La convention (n° 189) et la recommandation (n° 201) sur les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011, définissent une stratégie globale en matière de travail décent, fondée sur l'application effective des quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail comme base pour les politiques de l'emploi et de la protection sociale applicables aux travailleurs domestiques. En outre, elles définissent des approches spécifiques, y compris des mesures de prévention et de réadaptation, lorsqu'elles sont nécessaires, pour surmonter les difficultés particulières auxquelles sont confrontés les travailleurs domestiques en ce qui concerne les principes et droits fondamentaux au travail.

243. Cependant, c'est la convention du travail maritime, 2006 (MLC, 2006), qui, jusqu'à présent, va le plus loin dans l'intégration des principes et droits fondamentaux au travail dans un instrument couvrant le secteur le plus mondial de tous. Elle présente les principes et droits fondamentaux au travail non seulement comme des droits et des principes, mais aussi comme les conditions nécessaires à l'exercice de tous les autres droits inscrits dans la convention. L'article III de la MLC, 2006, concernant les droits et principes fondamentaux, a été introduit en partant du principe que l'emploi et les droits sociaux des gens de mer, tels que définis dans la convention, ne peuvent avoir de réalité tangible que dans un contexte où les principes et droits fondamentaux au travail sont respectés, promus et réalisés. Dans un avis juridique concernant la référence à ces principes et droits à l'article III de la convention, le Conseiller juridique du BIT a indiqué que chaque Etat Membre qui ratifie la MLC, 2006, «aura l'obligation, en vertu de l'article III, de vérifier que sa législation respecte, dans le contexte de cette convention, les quatre catégories de droits fondamentaux»⁷³.

244. En ce qui concerne les organes de contrôle, le travail de la CEACR et de la Commission de l'application des normes de la Conférence porte essentiellement sur l'application de telle ou telle convention en droit et dans la pratique. Cependant, il y a eu des initiatives et des tentatives pour encourager une plus grande cohérence dans le contrôle de conventions ratifiées traitant du même sujet⁷⁴. Ces initiatives posent la question de savoir comment équilibrer, d'une part, le contrôle par convention, essentiel

⁷³ BIT: *Rapport de la commission n° 1*, Conférence technique maritime préparatoire (Genève, 13-24 sept. 2004; *Adoption d'un instrument consolidé regroupant les normes du travail maritime*, rapport I (1A), Conférence internationale du Travail, 94^e session (maritime), Genève, 2006; et *Directives pour les agents chargés du contrôle par l'Etat du port effectuant des inspections en application de la convention du travail maritime, 2006* (Genève, 2009). Ces directives indiquent que le niveau de gravité d'une violation entraînant l'immobilisation d'un navire pourrait s'appliquer en particulier aux cas de violation des droits et principes fondamentaux ou des droits en matière d'emploi et des droits sociaux des gens de mer, tels qu'établis à l'article III de la convention du travail maritime, 2006.

⁷⁴ En 2001, le Conseil d'administration a approuvé l'idée d'un groupement des conventions par thème aux fins de la présentation des rapports. Les buts recherchés étaient notamment de favoriser une plus grande cohérence dans l'analyse des rapports et de fournir une vision plus globale de l'application des conventions dans un domaine précis. Une évaluation présentée au Conseil d'administration en novembre 2009 indiquait qu'il était largement admis que le groupement de conventions avait contribué dans une certaine mesure à plus de cohérence entre les commentaires sur l'application de diverses conventions portant sur le même thème. Toutefois, il n'est pas aussi évident de déterminer l'impact du groupement sur le respect des conventions et sur l'identification des lacunes en droit et dans la pratique. En 2007, le Bureau a formulé une proposition visant à améliorer encore la cohérence grâce à la mise en œuvre d'une approche par pays du contrôle de l'application des conventions. Le Bureau a considéré que cette approche permettrait d'avoir une analyse plus cohérente et plus intégrée de la part de la CEACR et, partant, un aperçu complet du respect par un pays de toutes ses obligations normatives. En combinant cette pratique avec le groupement de conventions par thème, on pourrait identifier les problèmes qu'il conviendrait de soulever à propos d'une convention donnée et présenter une vision cohérente des aspects communs à plus d'une convention. Le Conseil d'administration n'a pas approuvé cette approche.

pour évaluer l'application de dispositions spécifiques en droit et dans la pratique, et, d'autre part, le contrôle portant sur les liens entre conventions et sur des questions d'intérêt commun. Cela est particulièrement important pour l'application des conventions fondamentales en raison de leur interdépendance et de leur complémentarité avec les conventions relatives à la gouvernance et les conventions techniques, notamment celles qui portent sur l'inspection du travail.

4. Elaboration de normes en lien avec les principes et droits fondamentaux au travail: Pistes de réflexion

245. La question de savoir si une nouvelle action normative est souhaitable en matière de principes et droits fondamentaux au travail se pose dans le contexte des discussions en cours au Conseil d'administration à propos de la création d'un mécanisme d'examen des normes⁷⁵. A cet égard, il convient de rappeler certaines questions qui ont été examinées ces dernières années, étant entendu qu'il incombe en dernier ressort au Conseil d'administration de décider des questions normatives à inscrire à l'ordre du jour de la Conférence.

Compléter les conventions fondamentales?

246. Comme l'avait reconnu le Groupe de travail Cartier sur la politique de révision des normes dans les années quatre-vingt-dix, il existe un consensus universel sur l'actualité permanente des huit conventions fondamentales. Cependant, dans son étude d'ensemble de 2007 sur le travail forcé, la CEACR, tout en soulignant l'importance cruciale de la convention n° 29 et la nécessité d'œuvrer en faveur de sa ratification universelle, a rappelé qu'«il est important de s'assurer qu'aucun malentendu ne découle des articles 3 à 24 de la convention n° 29, contenant des dispositions qui étaient applicables pendant la période transitoire. La commission souligne que cette période transitoire est terminée depuis longtemps et que, par conséquent, ces dispositions ne sont plus applicables. Ainsi, la commission recommande que l'adoption d'un protocole à la convention soit envisagée de manière à retirer les articles en question⁷⁶.» La Conférence n'a pas retenu cette recommandation considérant que l'inapplicabilité des articles 3 à 24 faisait déjà l'objet d'une acceptation générale.

247. En 1996, dans son étude spéciale sur l'égalité dans l'emploi et la profession, la CEACR a évoqué la possibilité d'adopter un protocole additionnel à la convention n° 111 pour ajouter des motifs de discrimination qui ne sont pas déjà énoncés à l'article 1 de la convention⁷⁷. A l'époque, la Conférence n'a pas examiné cette possibilité, et les rapports soumis cette année par les mandants pour l'étude d'ensemble sur les conventions fondamentales ne mettent pas l'accent sur cette question. On notera que l'application du paragraphe 1 b) de l'article 1 de la convention n° 111 a garanti la souplesse nécessaire pour que soient interdits de nouveaux motifs de discrimination. Si un tel protocole devait être adopté, il faudrait qu'il couvre la totalité des nouveaux motifs

⁷⁵ BIT: Section des questions juridiques et des normes internationales du travail, rapport provisoire, 312^e session du Conseil d'administration, Genève, 2011, document GB.312/LILS/PR, paragr. 63.

⁷⁶ BIT: *Eradiquer le travail forcé* – étude d'ensemble concernant la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, rapport de la Commission d'experts sur l'application des conventions et recommandations, rapport III (Partie 1B), CIT, 96^e session, Genève, 2007, paragr. 196.

⁷⁷ BIT: Etude d'ensemble sur l'égalité dans l'emploi et la profession au regard de la convention n° 111, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (Partie 4B), CIT, 83^e session, Genève, 1996, paragr. 294, 297 et 298.

de discrimination reconnus de manière croissante aussi bien dans les instruments internationaux que dans les législations nationales.

Consolider des instruments apparentés?

248. Dans ses conclusions, telles qu'adoptées par le Conseil d'administration, le Groupe de travail Cartier a inventorié un certain nombre d'instruments qui ont besoin d'être révisés ou à propos de l'éventuelle révision ou consolidation desquels un complément d'information devrait être demandé. La proposition visant à regrouper plusieurs instruments sur le travail de nuit et l'examen médical des enfants et des adolescents, catégories visées par les conventions n^{os} 138 et 182⁷⁸, a été présentée la dernière fois au Conseil d'administration en novembre 2007⁷⁹. La situation des adolescents est également liée à la question de l'emploi des jeunes. Cet aspect a été de nouveau soulevé dans un document soumis au Conseil d'administration en novembre 2011, qui portait sur l'ordre du jour de la 102^e session de la Conférence en 2013. Faisant observer que la 101^e session de la Conférence (juin 2012) examinerait les principes et droits fondamentaux au travail à l'occasion de la discussion récurrente, et la crise de l'emploi des jeunes à la faveur de la discussion générale, le Bureau indiquait que les deux discussions de la Conférence et les débats du Conseil d'administration sur le mécanisme d'examen des normes au sein devaient nécessairement donner des orientations sur le sujet⁸⁰. Le Conseil d'administration ne s'est pas penché sur la question. Avant de prendre une décision, il serait peut-être utile d'analyser dans le détail le niveau de protection garanti par ce groupe d'instruments et de faire des recommandations sur la question de savoir si une action normative supplémentaire est nécessaire dans ces domaines pour protéger cette catégorie de travailleurs, ou si les normes existantes, complétées par des conseils techniques, suffisent à garantir une protection répondant aux exigences actuelles. Il est clair que cette question pourrait aussi être examinée dans le cadre du mécanisme d'examen des normes proposé.

De nouvelles normes sur des questions émergentes?

249. Comme indiqué au chapitre 2, de nouvelles formes de travail forcé sont apparues au cours des dernières décennies, notamment celles associées à la traite d'êtres humains.

⁷⁸ Complétées par leurs recommandations respectives et la convention (n^o 171) sur le travail de nuit, 1990.

⁷⁹ BIT: *Ordre du jour de la Conférence internationale du Travail: b) Propositions pour l'ordre du jour de la 99^e session (2010) de la Conférence internationale du Travail*, 300^e session du Conseil d'administration, Genève, nov. 2007, document GB.300/2/2, paragr. 61-67. Le regroupement proposé portait sur trois conventions et deux recommandations sur le travail de nuit des adolescents, à savoir la convention (n^o 6) sur le travail de nuit des enfants (industrie), 1919, la convention (n^o 90) sur le travail de nuit des enfants (industrie) (révisée), 1948, la convention (n^o 79) sur le travail de nuit des adolescents (travaux non industriels), 1946, la recommandation (n^o 80) sur le travail de nuit des adolescents (travaux non industriels), 1946, et la recommandation (n^o 14) sur le travail de nuit des enfants et des jeunes gens (agriculture), 1921, ainsi que les trois conventions et les deux recommandations sur l'examen médical des adolescents (industrie, travaux non industriels, travaux souterrains) et leurs conditions d'emploi (travaux souterrains), à savoir la convention (n^o 77) sur l'examen médical des adolescents (industrie), 1946, la convention (n^o 78) sur l'examen médical des adolescents (travaux non industriels), 1946, la convention (n^o 124) sur l'examen médical des adolescents (travaux souterrains), 1965, la recommandation (n^o 79) sur l'examen médical des enfants et des adolescents, 1946, et la recommandation (n^o 125) sur les conditions d'emploi des adolescents (travaux souterrains), 1965. Ces instruments offrent une protection spécifique aux jeunes travailleurs de nuit qui ont atteint l'âge minimum d'admission à l'emploi, c'est-à-dire qui peuvent travailler légalement mais qui n'ont pas encore 18 ans.

⁸⁰ BIT: *Ordre du jour de la Conférence internationale du Travail, ordre du jour de la 102^e session de la Conférence (2013)*, 312^e session du Conseil d'administration, Genève, nov. 2011, document GB.312/INS/2/1, paragr. 7 et 8.

Suite à l'adoption du Protocole de Palerme⁸¹, une action internationale renforcée est actuellement menée contre ce phénomène. Cependant, cette action est essentiellement répressive et peut éventuellement agir sur les symptômes mais pas sur les causes profondes du problème, et elle risque de sous-estimer l'importance du marché du travail et de ses institutions ainsi que le rôle des partenaires sociaux dans la lutte contre les diverses formes de travail forcé.

250. Au fil des années, des orientations pour l'élaboration d'une riposte globale au travail forcé se sont dégagées des observations de la CEACR et des activités de coopération technique du BIT. Cette riposte comporte non seulement la traduction en justice des auteurs mais aussi la prévention du travail forcé et la protection des victimes. De nombreux Etats Membres de l'OIT ont mis en place des systèmes permettant l'identification précoce des personnes victimes de la traite et leur aiguillage vers des organisations non gouvernementales et autres qui leur apportent assistance et soutien. Cependant, dans les cas où la justice pénale ne peut apporter la preuve de la traite, les victimes n'ont généralement accès à aucune assistance de la part de fonds publics d'indemnisation par exemple ni d'un permis de résidence temporaire s'il s'agit de travailleurs migrants. Lorsque des poursuites sont engagées en vertu de la législation du travail, elles risquent de ne pas aboutir ou de ne déboucher que sur des sanctions légères et de laisser les victimes sans moyens de recours adéquats. La question se pose donc de savoir si l'adoption d'un instrument axé sur la prévention et préconisant des politiques intégrées permettrait de dynamiser la lutte contre le travail forcé, et plus particulièrement contre la traite des êtres humains en vue de l'exploitation par le travail.

251. Il y a probablement des enseignements à tirer à cet égard d'une comparaison entre les dispositions applicables de la convention n° 29⁸², adoptée en 1930, et celles des instruments relatifs aux pires formes de travail des enfants, adoptés soixante-neuf ans plus tard. Alors que la convention n° 29 définit le concept de travail forcé et demande aux Etats d'imposer et d'appliquer rigoureusement des sanctions pénales appropriées en cas d'exactions, la convention n° 182 et la recommandation n° 190 vont au-delà de la définition et des sanctions. Elles prescrivent une approche holistique de la lutte contre les pires formes de travail des enfants, composée d'une prévention étendue, d'une coopération internationale et interinstitutions, d'une action dans les domaines de l'éducation et de l'emploi et de mesures de protection des victimes. Elles préconisent une combinaison de mesures législatives, politiques et pratiques. Si un intérêt était exprimé en faveur de la prévention du travail forcé et de la protection de ses victimes par l'action normative, la question de la révocation des articles 3 à 24 de la convention n° 29 pourrait aussi être revue.

252. Comme le souligne le chapitre 2, un système accessible, souple et efficace de règlement des différends relatifs au travail, même s'il ne se limite pas aux principes et droits fondamentaux au travail, est un pilier central de toute stratégie de mise en œuvre effective de ces principes et droits. Ainsi qu'il a déjà été indiqué, plusieurs pays ont engagé récemment une réforme de leurs tribunaux du travail et adopté notamment des mesures spéciales pour le règlement des différends relatifs aux principes et droits fondamentaux au travail. Le BIT a accompagné certaines de ces réformes par le biais de

⁸¹ Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, résolution 55/25, 15 nov. 2000.

⁸² La convention n° 29 est complétée par la recommandation (n° 35) sur la contrainte indirecte au travail, 1930, un instrument à jour contenant des dispositions qui sont particulièrement pertinentes pour la protection des groupes vulnérables contre le travail forcé, notamment les travailleurs ruraux, indigènes et migrants.

la coopération technique et par des conseils juridiques. Cependant, sa légitimité et sa capacité d'exercer une influence à cet égard sont limitées par le fait qu'aucun instrument de l'OIT ne régit spécifiquement la question des tribunaux du travail. En effet, malgré la grande utilité de ces institutions pour assurer l'application effective de la législation du travail en général, et des principes et droits fondamentaux au travail en particulier, aucune norme internationale du travail ne traite spécifiquement de l'application judiciaire du droit du travail ni, plus généralement, du règlement des litiges individuels du travail en dehors du cadre de l'entreprise⁸³. Il y a là une grande différence avec l'inspection du travail, l'autre pilier de la législation du travail et du contrôle de l'application effective des principes et droits fondamentaux au travail, qui est régie par les conventions n^{os} 81 et 129, classées dans la catégorie des conventions relatives à la gouvernance et considérées comme le cadre normatif de référence pour les services d'inspection du travail. L'examen d'une norme sur le règlement des litiges individuels du travail, qui mettrait l'accent sur les principes et droits fondamentaux au travail, pourrait être l'occasion de mettre en commun et de reproduire les bonnes pratiques et d'encourager davantage de pays à faire de cette question une priorité nationale⁸⁴.

253. Enfin, ainsi qu'indiqué au chapitre 2, lorsque la législation nationale ne réglemente pas suffisamment les formes d'emploi atypiques, les travailleurs concernés peuvent rencontrer de grandes difficultés à se prévaloir de l'application des principes et droits fondamentaux au travail, surtout pour ce qui est de la liberté syndicale, de la négociation collective et de l'égalité dans l'emploi. Certaines normes internationales du travail ont été adoptées qui rappellent, entre autres, que cette catégorie de droits s'applique aux travailleurs à temps partiel⁸⁵, aux travailleurs à domicile⁸⁶ et aux travailleurs recrutés par des agences d'emploi privées⁸⁷. Cependant, les instruments en question ne visent pas toutes les formes d'emploi atypiques et ne garantissent pas des niveaux de protection similaires, notamment en ce qui concerne la question du traitement égal ou comparable des travailleurs atypiques par rapport aux travailleurs réguliers qui exécutent des tâches identiques ou similaires. En outre, si ces instruments reconnaissent, conformément aux conventions n^{os} 87 et 98, le droit des travailleurs concernés à la liberté syndicale et à la négociation collective, ils ne donnent guère d'orientations sur la manière dont les Etats Membres pourraient surmonter certains obstacles ou problèmes concrets. Gardant à l'esprit à la fois les difficultés posées mais aussi les solutions obtenues par l'élaboration de normes concernant la relation de travail et ses formes atypiques, les éléments mentionnés plus haut pourraient être pris en compte afin de poursuivre la consolidation de l'équilibre entre le besoin légitime de dispositions contractuelles souples et la

⁸³ La recommandation (n^o 130) sur l'examen des réclamations, 1967, ne mentionne que de façon très succincte les divers mécanismes de règlement des conflits du travail dont on pourrait disposer en cas d'impossibilité de résoudre un tel conflit au sein de l'entreprise.

⁸⁴ Une question proposée sur les nouvelles tendances et le règlement des conflits du travail a été soumise au Conseil d'administration en novembre 2011 aux fins de la discussion générale par la Conférence de 2013. La proposition visait à examiner les tendances récentes des conflits du travail, les différentes façons d'aborder la prévention et la résolution de ces conflits et, enfin, le rôle que les services de conciliation, d'arbitrage et de médiation volontaires peuvent jouer à cet égard, ainsi que le rôle des partenaires sociaux et le renforcement de la prévention et du règlement des différends par des moyens volontaires. La proposition n'a pas été retenue par le Conseil d'administration. Il semble toutefois que la discussion visait à se focaliser sur les conflits collectifs du travail. BIT: *Ordre du jour de la Conférence internationale du Travail: Ordre du jour de la 102^e session (2013) de la Conférence, op. cit.*, paragr. 10.

⁸⁵ Convention (n^o 175) et recommandation (n^o 182) sur le travail à temps partiel, 1994.

⁸⁶ Convention (n^o 177) et recommandation (n^o 184) sur le travail à domicile, 1996.

⁸⁷ Convention (n^o 181) et recommandation (n^o 188) sur les agences d'emploi privées, 1997.

nécessité de protéger de manière efficace les droits des travailleurs et, en particulier, les principes et droits fondamentaux au travail.

Chapitre 4

Initiatives dans d'autres cadres visant à promouvoir les principes et droits fondamentaux au travail

254. Les activités entreprises par l'OIT et ses mandants, décrites dans les chapitres 2 et 3, revêtent une importance primordiale. Cependant, ces dernières années, des initiatives se sont multipliées dans d'autres cadres, l'OIT y contribuant à des degrés divers. Le présent chapitre, passe en revue ces éléments nouveaux afin d'évaluer leur potentiel pour la promotion des principes et droits fondamentaux au travail et de déterminer comment l'OIT devrait, le cas échéant, y contribuer, en gardant à l'esprit que les conventions fondamentales et la Déclaration de 1998 sont souvent reconnues comme des références essentielles par ces initiatives.

255. Ces circonstances donnent à l'OIT de nouvelles occasions de tirer parti du consensus international croissant quant à l'importance des principes et droits fondamentaux au travail dans le contexte de la mondialisation. L'OIT devra recueillir et examiner d'autres éléments d'information concernant l'efficacité de ces initiatives et leur impact sur les politiques économiques et sociales nationales, et concernant la capacité des Etats Membres de remplir leurs engagements internationaux, en vue de mieux préciser sa position en la matière. Si la reconnaissance des principes et droits fondamentaux au travail par d'autres acteurs est utile et encourageante en soi, il n'en reste pas moins que les activités entreprises soulèvent de sérieuses questions qui requièrent un examen critique.

256. La Déclaration de 1998 et la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (la Déclaration sur la justice sociale) donnent de précieuses orientations pour la promotion d'une approche cohérente concernant les principes et droits fondamentaux au travail en tant que droits et conditions nécessaires à la réalisation des autres droits, particulièrement à la lumière de l'interdépendance globale croissante des objectifs économiques et sociaux. La Déclaration sur la justice sociale appelle l'OIT à renforcer les partenariats existants et à en établir de nouveaux, en consultation avec les organisations nationales et internationales représentatives de travailleurs et d'employeurs, avec des entités non étatiques et des acteurs économiques tels que les entreprises multinationales et les syndicats opérant à l'échelon sectoriel mondial. Elle incite également l'OIT à aider, à leur demande, les Membres à atteindre leurs objectifs stratégiques dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux ¹.

257. Ce cadre d'action étant relativement récent, il est utile de rappeler en premier lieu qu'il s'agit pour l'Organisation d'utiliser efficacement une capacité de persuasion «inhérente à la légitimité et à l'autorité que lui confère sa structure tripartite», sans imposer ses vues, mais en persuadant les autres que «son action au service de ses

¹ BIT: *Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, CIT, 97^e session, Genève, 10 juin 2008, Partie II A.iv) et v) et C.

objectifs est compatible» avec leurs intérêts². Deuxièmement, la Déclaration sur la justice sociale exhorte les Membres à faire le nécessaire pour coordonner leurs positions au sein de l'OIT et dans d'autres tribunes internationales dont ils font partie. Ils sont également invités à demander à l'OIT de les aider à atteindre leurs objectifs stratégiques dans le cadre d'accords bilatéraux et multilatéraux, sous réserve que ces objectifs soient compatibles avec leurs obligations à l'égard de l'OIT³. Troisièmement, la coopération de l'OIT avec d'autres organisations internationales est un mécanisme institutionnel bien établi, prévu dans l'article 12 de la Constitution, par lequel l'OIT a conclu une série d'accords de coopération dans le cadre et en dehors du système des Nations Unies. La Déclaration sur la justice sociale rappelle à cet égard que d'autres organisations internationales et régionales dont le mandat touche à des domaines connexes peuvent apporter une contribution importante à l'avancement des objectifs de l'OIT⁴. Le renforcement des relations avec ces organisations, même en l'absence d'un accord en bonne et due forme, revêt une nouvelle signification dans un contexte mondial d'interdépendance et de crise. Quatrièmement, pour ce qui concerne les entreprises transnationales et nationales, le but visé est de favoriser la «coopération, de manière à fortifier la capacité des Etats de faire face à leurs responsabilités, au lieu de perpétuer leur faiblesse ou de se substituer à eux»⁵.

A. Contribution d'organisations multilatérales à la promotion des principes et droits fondamentaux au travail

258. Compte tenu des valeurs universelles qui sous-tendent les principes et droits fondamentaux au travail, et de leur statut en droit international, on peut s'attendre à ce que d'autres organisations multilatérales reconnaissent ces principes et droits ou, du moins, ne portent pas atteinte à leur application universelle⁶. En principe, il existe une concordance entre les principes fondateurs et buts des diverses organisations internationales. Le droit international les oblige à interpréter leur mandat, dans la mesure du possible, en tenant compte des mandats des autres organisations internationales et en accord avec les buts ultimes qu'elles partagent⁷. Toutefois, en pratique, plusieurs facteurs entrent en jeu à cet égard, et particulièrement la manière dont chaque organisation perçoit la pertinence des principes et droits fondamentaux au travail dans le cadre de son mandat. Divers exemples donnent toutefois à penser qu'il existe une tendance globale vers une intégration croissante et plus cohérente des principes et droits fondamentaux au travail dans les activités d'autres organisations multilatérales, même si certaines difficultés persistent en la matière.

² BIT: *Renforcement de la capacité de l'OIT d'appuyer les efforts déployés par ses Membres pour atteindre ses objectifs dans le cadre de la mondialisation*, rapport V, CIT, 96^e session, Genève, 2007, paragr. 94.

³ BIT: *Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, *op. cit.*, Partie II A.iv) et B.iv).

⁴ *Ibid.*, Partie II C.

⁵ BIT: *Renforcement de la capacité de l'OIT d'appuyer les efforts déployés par ses Membres pour atteindre ses objectifs dans le cadre de la mondialisation*, *op. cit.*, paragr. 124.

⁶ BIT: *Une mondialisation juste: Créer des opportunités pour tous*, rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation (Genève, 2004), paragr. 426: «... toutes les institutions internationales compétentes devraient assumer la part des tâches qui leur incombent dans la promotion des [principes et droits fondamentaux au travail...]. Elles devraient veiller à ce qu'aucun des aspects de leurs politiques ou programmes n'entrave l'application de ces droits.»

⁷ *Ibid.*, paragr. 603.

1. Les Nations Unies: Un engagement à l'échelle du système

259. La contribution de longue date des Nations Unies à la promotion des principes et droits fondamentaux au travail inclut des partenariats au niveau mondial et des actions renforcées au niveau des pays. Comme le chapitre 1 l'a rappelé, les principes et droits fondamentaux au travail sont inscrits dans bien des instruments des Nations Unies⁸. En conséquence, la coopération et la coordination sont d'usage entre les organes de contrôle compétents, c'est-à-dire les organes des Nations Unies créés en vertu de traités relatifs aux droits de l'homme et la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) de l'OIT.

260. Les Nations Unies ont beaucoup appuyé les principes et droits fondamentaux au travail dans le cadre du Sommet mondial pour le développement social de 1995 et du Sommet mondial de 2005, en faveur d'une mondialisation équitable, du plein emploi et du travail décent et productif pour tous⁹. Par ailleurs, en reconnaissant l'importance du travail décent et des principes et droits fondamentaux au travail, le Conseil économique et social (ECOSOC) a ouvert la voie à leur inclusion dans les processus intergouvernementaux et interinstitutions des Nations Unies. En 2008, l'ECOSOC a appelé les gouvernements à poursuivre de manière prioritaire leurs efforts pour ratifier et appliquer pleinement les conventions fondamentales de l'OIT¹⁰, et a réitéré cet appui dans des résolutions ultérieures, tout récemment en juillet 2011¹¹. Le document final du Sommet des Nations Unies sur les objectifs du Millénaire pour le développement de septembre 2010 mentionne à plusieurs reprises le travail décent; en revanche, la Déclaration du Sommet de 2000, qui énonce les OMD, omet de mentionner le rôle de l'OIT¹².

261. Le soutien accru de l'ECOSOC en faveur des principes et droits fondamentaux au travail est important compte tenu de son rôle au sein des Nations Unies dans la formulation de «recommandations en vue de coordonner les programmes et activités des institutions spécialisées»¹³. On rappellera que l'OIT fut la première organisation à se voir accorder le statut d'institution spécialisée par les Nations Unies en 1946¹⁴. Dix-sept institutions ont des accords avec les Nations Unies, dont la Banque mondiale et le Fonds

⁸ BIT: *Donner un visage humain à la mondialisation*, étude d'ensemble sur les conventions fondamentales concernant les droits au travail à la lumière de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (articles 19, 22 et 35 de la Constitution), rapport III (Partie 1B), CIT, 101^e session, Genève, 2012, chap. 3.

⁹ Nations Unies: *Document final du Sommet mondial de 2005*, résolution A/RES/60/1 de l'Assemblée générale adoptée le 24 octobre 2005 (New York, 2005), paragr. 47.

¹⁰ ECOSOC: *Promotion du plein-emploi et d'un travail décent pour tous*, résolution 2008/18, paragr. 3.

¹¹ ECOSOC: *Surmonter la crise financière et économique mondiale: Un Pacte mondial pour l'emploi*, résolution 2011/37, paragr. 4.

¹² Nations Unies: *Tenir les promesses: Unis pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement*, résolution A/RES/65/1 de l'Assemblée générale, paragr. 72(d). Pour la première fois, l'élimination des pires formes de travail des enfants est liée à l'OMD 1 (Réduire l'extrême pauvreté et la faim), tandis qu'au nom de l'OMD 3 (Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes) les pays s'engagent à progresser plus vite, notamment à «veiller à ce que les femmes bénéficient des mesures prises en vue d'assurer un plein emploi productif et un travail décent à tous, conformément aux engagements pris par les Etats parties aux conventions de l'Organisation internationale du Travail».

¹³ Nations Unies: *Charte des Nations Unies et Statut de la Cour internationale de Justice* (San Francisco, 1945), art. 58. Voir aussi art. 57-63.

¹⁴ BIT: «Accord entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail», 30 mai 1946, Constitution de l'Organisation internationale du Travail et textes choisis (Genève, 2010).

monétaire international (FMI). Les deux derniers accords, qui datent de 1947, diffèrent de celui de l'OIT en ce sens qu'ils reconnaissent les deux institutions de Bretton Woods en tant qu'institutions spécialisées qui, en raison de la nature de leurs responsabilités internationales et des articles de leurs statuts¹⁵, doivent fonctionner comme des organisations internationales indépendantes. L'OMC, comme son prédécesseur le GATT, a une relation un peu différente avec les Nations Unies en vertu de «la nature contractuelle de l'Organisation mondiale du commerce». Elle est désignée comme étant une «institution apparentée» et participe de facto à l'ECOSOC aux côtés des institutions spécialisées des Nations Unies¹⁶. Au niveau opérationnel, l'OMC et les institutions de Bretton Woods sont membres du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) qui, en 2007, a adopté un guide intitulé *Outils pour l'intégration de l'emploi et du travail décent*¹⁷. L'OIT utilise beaucoup ce guide pour la coordination de son travail au niveau national avec les autres institutions dans le contexte des Plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (voir chap. 3).

2. Institutions financières internationales: Evolution de la situation concernant les principes et droits fondamentaux au travail

262. Alors que la coopération avec les institutions de Bretton Woods prend la forme d'un dialogue croissant sur les politiques, tout en s'inscrivant dans le cadre de projets et de programmes, et que des accords ont été conclus à cet effet, ni la Banque mondiale ni le FMI n'ont conclu d'accord interorganisations avec l'OIT afin de renforcer la coopération institutionnelle. La reconnaissance et la promotion par ces institutions des principes et droits fondamentaux au travail dépendent de l'interprétation qu'elles font de leur mandat et de leurs obligations juridiques internationales, ainsi que de l'importance accordée aux obligations de leurs Etats membres. A cet égard, on rappellera que le préambule de leurs instruments constitutifs mentionne, entre autres, l'obligation de relever le niveau de vie et la situation des travailleurs (Banque internationale pour la reconstruction et le développement – BIRD)¹⁸ et d'instaurer et maintenir de hauts niveaux d'emploi et de revenu réel (FMI)¹⁹, à l'appui de la promotion des principes et droits fondamentaux au travail.

263. Pendant de longues années, la Banque mondiale a jugé que ses textes constitutifs l'empêchaient d'adopter une approche fondée sur les droits: ces textes disposent que les décisions des organisations de la banque et de leurs dirigeants «seront fondées exclusivement sur des considérations économiques»²⁰ et que ces derniers «n'interviendront pas dans les affaires politiques d'un Etat Membre quelconque, ni ne se laisseront influencer dans leurs décisions par l'orientation politique de l'Etat Membre ou des Etats Membres en cause»²¹. Toutefois, plus récemment, la formulation de ces textes

¹⁵ Accord entre l'Organisation des Nations Unies et le Fonds monétaire international, 1947, art. 1.2.

¹⁶ OMC: *Arrangements en vue d'une coopération efficace avec d'autres organisations intergouvernementales: Relations entre l'OMC et l'ONU*, Conseil général, 15 nov. 1995, WT/GC/W/10.

¹⁷ Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS)/BIT: *Outils pour l'intégration de l'emploi et du travail décent* (Genève, 2007).

¹⁸ BIRD: Statuts, art. 1(iii).

¹⁹ FMI: Statuts, art. 1(ii).

²⁰ BIRD: Statuts, art. IV, section 10.

²¹ Association internationale de développement (AID): Statuts, art. V, section 6; Société financière internationale: Statuts, art. III, section 9; Convention portant création de l'Agence multilatérale de garantie des investissements, art. 34.

fondamentaux a progressivement donné matière à une interprétation moins restrictive²², et des membres du Groupe de la Banque mondiale ont pris des mesures pour que les principes et droits fondamentaux au travail soient pris en compte dans leurs opérations. Par exemple, en avril 2007, la Banque mondiale a révisé ses documents types d'appel d'offres pour la passation de marchés de travaux afin de faire référence, outre le travail des enfants et le travail forcé, aux organisations de travailleurs ainsi qu'à la non-discrimination et à l'égalité des chances²³.

264. En 2006, la Société financière internationale (SFI) a révisé ses conditions de prêt pour mieux intégrer certains principes et droits fondamentaux au travail; l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) a suivi son exemple en 2007 (la SFI et l'AMGI constituent à elles deux la branche privée du Groupe de la Banque mondiale). Le fait nouveau le plus digne d'intérêt est la révision par la SFI de ses normes de rendement, qui réitèrent la nécessité pour les sociétés emprunteuses de respecter les principes et droits fondamentaux au travail et d'être plus cohérentes à cet égard, particulièrement en ce qui a trait à la non-discrimination, au travail des enfants et au travail forcé²⁴. La nouvelle norme de rendement de la SFI sur la main-d'œuvre et les conditions de travail pourrait avoir un impact positif sur les banques régionales de développement, qui utilisent les normes de rendement de la société comme modèles pour l'élaboration de leurs propres politiques sociales²⁵. Outre l'inclusion des principes et droits fondamentaux au travail dans ses conditions de prêt, la SFI a également concrétisé son engagement en la matière dans le cadre d'un partenariat avec l'OIT. Le programme Better Work vise à améliorer le respect des normes du travail et à favoriser la compétitivité dans les chaînes d'approvisionnement mondiales.

²² Sur l'évolution de l'interprétation des articles des statuts de la BIRD concernant les droits de l'homme, voir, par exemple, I. Shihata: «The World Bank and human rights», dans F. Tschofen et A. Parra (dir. de publication): *The World Bank in a Changing World* (Londres, Martinus Nijhoff Publishers, 1991); et R. Dañino: «The legal aspects of the World Bank's work on human rights: Some preliminary thoughts», dans P. Alston et M. Robinson (dir. de publication): *Human rights and development. Toward mutual reinforcement* (Oxford University Press, 2005).

²³ Banque mondiale: *Standard Bidding Documents: Procurement of works and user's guide* (Washington, DC, 2006). A la section VII, Conditions générales, deux clauses ont été ajoutées concernant, respectivement, les «organisations de travailleurs» (6.23) et la «non-discrimination et l'égalité des chances» (6.24). Toutefois, ces modifications ne figurent pas dans les documents-cadres d'appel d'offres «harmonisés» pour la passation de marchés de travaux qui sont utilisés par toutes les banques multilatérales de développement et institutions financières internationales. Ces documents-cadres illustrent ce qu'il est convenu d'appeler des «pratiques exemplaires» visant à servir de modèle pour ces organisations en vue de l'harmonisation des documents d'appel d'offres ou demandes de proposition de chaque institution.

²⁴ SFI: *Guidance Note 2: Labor and Working Conditions*, 31 juillet 2007. La nouvelle norme de rendement élargit en outre la définition de la main-d'œuvre et des chaînes d'approvisionnement pour inclure les travailleurs non salariés engagés directement à contrat par le client. La note d'orientation recommande aux clients de consulter les travaux effectués en la matière par les organes de contrôle de l'OIT.

²⁵ Les normes de rendement de la SFI servent aussi de fondement aux Principes d'Equateur (une norme clé pour le financement de projets par le secteur privé dans laquelle la question de la main-d'œuvre est primordiale), aux organismes de crédit à l'exportation de l'OCDE et pour les codes de beaucoup d'entreprises. Voir également F. Ebert et A. Posthuma: *Labour standards and development finance institutions: A review of current policies and activities* (Genève, BIT, 2010), p. 5.

**Better Work: Un programme conjoint
OIT/Société financière internationale (SFI)**

Better Work est un programme unique de coopération technique, fruit de l'initiative conjointe entre l'OIT et la Banque mondiale (SFI), qui renforce le partenariat avec le secteur privé. Depuis 2007, Better Work mobilise des gouvernements, des employeurs, des travailleurs et des acheteurs internationaux en vue d'améliorer la conformité aux normes du travail et de favoriser la compétitivité dans les chaînes d'approvisionnement mondiales, particulièrement dans l'industrie du vêtement. Les composantes de la stratégie du programme sont les suivantes:

- ❑ surveillance indépendante et communication d'information dans les usines vis-à-vis de la mise en œuvre des principes et droits fondamentaux au travail et de la législation nationale, avec l'objectif d'œuvrer de manière complémentaire avec les administrations nationales du travail;
- ❑ appui aux usines pour l'amélioration des conditions de travail et des relations professionnelles au moyen de services de consultation et de formation, en vue d'assurer la mise en place d'un cycle d'amélioration transparent et continu et de favoriser la coopération sur le lieu de travail nécessaire à l'amélioration des conditions de travail;
- ❑ promotion du dialogue entre les partenaires sociaux, les parties prenantes nationales et les acheteurs internationaux en vue d'assurer la mise en place d'un cycle d'amélioration transparent et continu.

La promotion et l'application des principes et droits fondamentaux au travail sont intégrées dans les interventions du programme.

Le partenariat avec la SFI prend diverses formes: partage des ressources, contribution du personnel et fourniture de compétences techniques par la SFI en vue de l'élaboration d'une stratégie de développement durable pour les programmes par pays, définition d'indicateurs cibles permettant de mesurer l'efficacité des interventions dans le cadre du programme Better Work et d'introduire une composante environnementale. Ce partenariat offre une occasion d'accorder aux principes et droits fondamentaux au travail une place plus importante dans le développement international, y compris au sein du Groupe de la Banque mondiale.

265. Néanmoins, au sein du Groupe de la Banque mondiale, les principes et droits fondamentaux au travail sont invoqués et intégrés de manières très diverses. Cette situation est due en partie au fait que le groupe a une composante publique et une composante privée. La SFI et l'AMGI ont fait de réels efforts pour aligner leurs opérations sur les principes et droits fondamentaux au travail non seulement à travers leurs normes de rendement et leur participation au programme Better Work, mais aussi en veillant à renforcer les capacités du personnel afin d'assurer l'adhésion interne aux principes et droits au travail²⁶. D'un autre côté, pour les entités publiques de la Banque mondiale (la BIRD et l'AID), certaines difficultés persistent pour ce qui est d'assurer la cohérence entre les quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail. La Banque mondiale a collaboré directement avec le BIT sur les questions relatives au travail des enfants²⁷, mais a abordé avec circonspection les principes de la liberté syndicale et de la négociation collective, se référant de façon plus générale aux «organisations de travailleurs» et à la législation nationale. Le Groupe d'évaluation

²⁶ BIT: Research Conference on Key Lessons from the Crisis and Way Forward, 16-17 fév. 2011, Genève; séance 5, F. Ebert et A. Posthuma: «The role of international labour standards in rebalancing globalization: Aligning private sector investment and labour standards? The case of policies of development finance institutions», pp. 9-10.

²⁷ En particulier dans le cadre du projet interinstitutions de coopération et de recherche sur le travail des enfants et du Groupe de travail mondial sur le travail des enfants et l'éducation pour tous.

indépendant de la Banque mondiale a souligné l'incohérence des pratiques au sein du Groupe de la Banque mondiale en la matière, indiquant que rien ne permet de supposer que les enjeux pertinents pour la collectivité et la main-d'œuvre ne sont pas pertinents pour la Banque mondiale²⁸. La révision en cours des politiques opérationnelles de protection de la Banque mondiale (elle devrait prendre fin d'ici à 2013), qui suit la révision par la SFI de ses normes de rendement, pourrait offrir une autre occasion d'améliorer la coordination et la cohérence en matière de promotion du développement dans le respect des principes et droits fondamentaux au travail. Il convient également de noter que les relations entre les syndicats et la Banque mondiale ont beaucoup évolué et qu'un processus de participation avec les syndicats mondiaux a été officialisé en 2002 par l'adoption d'un protocole. En outre, le Bureau international du Travail entreprend des consultations étroites avec l'équipe de la Banque mondiale en charge de la préparation du Rapport sur le développement dans le monde de 2013, qui sera centré sur les emplois, afin de faire valoir l'importance de l'Agenda du travail décent et des principes et droits fondamentaux au travail qui le sous-tendent.

266. L'OIT a conclu des accords de coopération avec plusieurs banques régionales de développement, à savoir la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement et la Banque de développement des Caraïbes. La Banque asiatique de développement prend des mesures pour appuyer la promotion des principes et droits fondamentaux au travail, même si des dispositions semblables aux statuts de la Banque mondiale figurent dans ses instruments constitutifs²⁹. L'accord de coopération de 2004 conclu avec la Banque africaine de développement et le Fonds africain de développement prévoit l'élaboration de politiques et de procédures concernant, entre autres, la promotion de l'emploi, les normes internationales du travail et les principes et droits fondamentaux au travail³⁰. La Banque européenne d'investissement (BEI) a pris de nouvelles dispositions en 2009 et 2010 pour assurer le plein respect des conventions fondamentales de l'OIT dans ses projets et a souligné que, en identifiant les questions relatives au travail, elle vise avant tout à assurer le respect des principes et l'application des normes fondamentales du travail de l'Organisation internationale du Travail³¹. De même, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement demande aux entreprises qu'elle finance directement ou par le canal d'intermédiaires financiers de respecter les lois nationales sur le travail et les normes reconnues au niveau international sur les droits des travailleurs et sur la santé et la sécurité au travail³². Elle renvoie expressément à la Déclaration de 1998 et aux principes et droits fondamentaux au travail et indique que l'OIT est le principal organe de référence vis-à-vis des questions de travail.

²⁸ A. Dani, A. Freeman et V. Thomas: *Evaluative directions for the World Bank Group's safeguards and sustainability policies*, Evaluation Brief 15 (Groupe d'évaluation indépendant) Banque mondiale/SFI/AMGI (Washington, DC, Banque mondiale, 2011), p. 10.

²⁹ ADB/ILO: *Core labor standards handbook* (Manille, 2006).

³⁰ BIT: Accord de coopération entre l'Organisation internationale du Travail et la Banque africaine de développement et le Fonds africain de développement, 2004, art. 1(c).

³¹ BEI: *Environmental and social practices handbook* (2010). Le respect des principes et droits fondamentaux au travail et le contrôle de leur application peuvent être imposés comme une condition de prêt par la BEI, qui a des liens institutionnels étroits avec l'Union européenne.

³² BIT: *Bulletin officiel*, vol. LXXV, 1992, série A, n° 3, Accord entre la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et l'Organisation internationale du Travail, 1992.

267. Le dialogue sur les grandes orientations entre le FMI et l'OIT s'est intensifié ces dernières années dans le cadre de la coordination multilatérale requise pour faire face aux conséquences de la crise et dans le contexte du G20³³. L'accent a été mis sur le dialogue social concernant les politiques de croissance et d'emploi, particulièrement lors de la Conférence OIT-FMI d'Oslo³⁴. Ce fut l'occasion de souligner l'importance d'institutions efficaces en matière de consultations tripartites et de négociation collective fondées sur le respect de la liberté syndicale et du droit de négociation collective. Bien que les principes et droits fondamentaux au travail ne figurent pas dans ses documents stratégiques, le FMI se montre sensible à la nécessité d'accorder plus d'attention aux obligations des pays découlant des normes de l'OIT dans la conception de ses programmes de soutien.

268. Parmi les exemples significatifs de la manière dont les principes et droits fondamentaux au travail s'inscrivent désormais dans le dialogue avec le FMI, il convient de citer le travail accompli au niveau des pays pour faire face aux conséquences de la crise, particulièrement en Roumanie et en Grèce. Suite à une réunion conjointe en Roumanie en janvier 2011, l'OIT, de concert avec le FMI et en collaboration avec le gouvernement et les partenaires sociaux, s'emploie à la «promotion du dialogue social et des bonnes pratiques en matière de négociation collective»³⁵. Par ailleurs, suite aux conclusions sur l'application par la Grèce de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, adoptées par la Commission de l'application des normes à la Conférence en juin 2011, une mission de haut niveau du BIT s'est rendue dans le pays en septembre 2011. La Conférence a élargi le mandat de la mission pour inclure des discussions avec le FMI et l'Union européenne en vue de mieux comprendre la situation et les répercussions possibles des mesures de soutien proposées par ces organisations sur les obligations internationales de la Grèce, particulièrement en matière de liberté syndicale et de négociation collective³⁶. La collaboration entre l'OIT et le FMI pourrait profiter de cette initiative pilote de coopération visant à promouvoir les principes et droits fondamentaux au travail et à améliorer l'efficacité du mandat du FMI en matière de surveillance³⁷.

³³ Le 23 mars 2009, lors de la 304^e session du Conseil d'administration, une Réunion tripartite de haut niveau sur la crise financière et économique mondiale actuelle a eu lieu. Le Directeur général du FMI, Dominique Strauss-Kahn, a pris part à la réunion et a demandé une coopération plus étroite entre le FMI et l'OIT. En septembre 2010, une Conférence commune OIT-FMI a été organisée à Oslo en collaboration avec le Cabinet du Premier ministre de la Norvège sur le thème des défis de la croissance, de l'emploi et de la cohésion sociale. En mars 2011, lors d'une réunion à Vienne, le mouvement syndical international, le FMI et l'OIT ont réitéré leur engagement en faveur d'une reprise économique misant sur la croissance et l'emploi.

³⁴ Dans un communiqué de presse conjoint marquant la clôture de la Conférence OIT-FMI d'Oslo sur les défis de la croissance, de l'emploi et de la cohésion sociale (sept. 2010), le Directeur général du FMI et le Directeur général du BIT ont convenu qu'«un dialogue social effectif peut aussi jouer un rôle crucial en favorisant la formation du consensus nécessaire pour affronter les difficiles ajustements rendus nécessaires par la crise, et faire en sorte que les conséquences sociales de la crise et de ses retombées soient pleinement prises en compte». Voir <http://www.imf.org/external/french/np/sec/pr/2010/pr10339f.htm>.

³⁵ BIT: *Surmonter la crise mondiale: Dialogue social et ajustements en Roumanie: Rapport d'activité sur la coopération de l'OIT avec les mandants et le Fonds monétaire international*, Conseil d'administration, 310^e session, Genève, mars 2011, document GB.310/WP/SDG/2/2, paragr. 16.

³⁶ BIT: *Report on the High Level Mission to Greece* (Athènes, 19-23 sept. 2011) (Genève, 2011).

³⁷ Sur la surveillance du FMI, voir <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fr/surv.htm>.

3. Efforts déployés par l'OIT pour accroître la cohérence des politiques dans le système multilatéral vis-à-vis des principes et droits fondamentaux au travail

269. L'un des défis majeurs auxquels fait face l'OIT dans la promotion des principes et droits fondamentaux au travail est de persuader d'autres acteurs au sein du système multilatéral qu'il est dans leur intérêt, et qu'il leur incombe, d'intégrer le respect des principes et droits fondamentaux au travail dans leurs politiques et leurs activités. Cet objectif fait partie intégrante de son action globale pour une plus grande cohérence des politiques dans le système multilatéral. «Pour l'OIT, l'objectif de la cohérence des politiques est d'élaborer et de renforcer des politiques économiques et sociales complémentaires qui font progresser la justice sociale par le travail décent à l'échelle tant des pays que de la planète»³⁸. Manifestement, les principes et droits fondamentaux au travail ont un rôle clé à jouer en la matière en tant que lien entre le progrès social et la croissance économique. En termes généraux, le concept de travail décent suppose une cohérence globale entre objectifs économiques et sociaux. Les travaux récents du BIT dans ce domaine s'inspirent du rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation³⁹. Un résultat en matière de cohérence des politiques a été introduit dans le cadre stratégique pour 2010-2015 et apparaît dans le programme et budget pour 2010-11 et pour 2012-13⁴⁰.

270. Suite à la discussion récurrente sur l'emploi en juin 2010 et aux discussions menées ultérieurement au Conseil d'administration, le bureau de la Conférence, à sa 100^e session, en juin 2011, a adopté une Déclaration sur la cohérence des politiques. La Déclaration constate «le large degré de convergence exprimé entre les mandats sur l'importance stratégique de la cohérence des politiques. La nécessité d'une coopération accrue au sein du système multilatéral et d'une contribution de l'OIT aux débats sur la cohérence des politiques est le facteur déterminant qui relève de son mandat.» Elle rappelle également le haut degré de consensus sur la Déclaration de 1998, la Déclaration sur la justice sociale et le Pacte mondial pour l'emploi⁴¹. En novembre 2011, le Conseil d'administration a souligné le besoin urgent d'une cohérence des politiques et la nécessité d'un cadre pour l'action de l'OIT en ce sens. Il a demandé «au Directeur général de prendre des mesures appropriées notamment en préparant une discussion complémentaire du Conseil d'administration sur la cohérence des politiques dans le système multilatéral qui aura lieu en 2012»⁴².

³⁸ BIT: *Cohérence des politiques dans le système multilatéral*, Conseil d'administration, 312^e session, Genève, nov. 2011, document GB.312/HL/1, paragr. 6. Voir également BIT-OCDE: *Promouvoir la cohérence des politiques favorisant le travail décent et un plein emploi productif*, Note de politique générale pour la Réunion des ministres du Travail et de l'Emploi du G20, Paris, 26-27 sept. 2011, préparée par le BIT en collaboration avec l'OCDE. L'OIT et l'OCDE ont signé, en mai 2011, un protocole d'entente où elles reconnaissent la nécessité d'accroître la cohérence des politiques au sein des organisations publiques internationales et s'engagent à renforcer leur coordination et leur collaboration dans les domaines et activités d'intérêt commun. Voir http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/genericdocument/wcms_155848.pdf.

³⁹ BIT: *Une mondialisation juste: Créer des opportunités pour tous*, rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation (Genève, 2004), paragr. 603.

⁴⁰ BIT: *Cadre stratégique pour 2010-2015: Faire du travail décent une réalité*, Conseil d'administration, 304^e session, Genève, mars 2009, document GB.304/PFA/2(Rev.), paragr. 74 et 75; *Programme et budget pour la période biennale 2010-11* (Genève, 2009), paragr. 361-371; *Programme et budget pour la période biennale 2012-13* (Genève, 2011), paragr. 298-307.

⁴¹ BIT: *Compte rendu provisoire* n° 32, CIT, 100^e session, Genève, 2011, p. 32/19.

⁴² BIT: *Rapport provisoire: Section de haut niveau*, Conseil d'administration, 312^e session, Genève, nov. 2011, document GB.312/HL/PR, paragr. 38.

271. La raison d'être actuelle du travail de l'OIT dans ce domaine est la nécessité de placer le travail décent au cœur des politiques coordonnées requises pour sortir de la crise financière mondiale. L'OIT a été invitée à appuyer le travail du G20, et le Directeur général a assisté aux sommets de Pittsburgh et aux trois sommets du G20 qui ont suivi. S'il est vrai que la réforme financière et la politique budgétaire sont les thèmes prioritaires du G20, l'emploi et le travail décent ont figuré en bonne place dans les déclarations des sommets, qui appuient également les conclusions des deux réunions des ministres de l'Emploi et du Travail. Ces déclarations et conclusions évoquent le rôle des principes et droits fondamentaux au travail. Tout récemment, au Sommet de Cannes en 2011, les dirigeants du G20 se sont engagés à «promouvoir et faire respecter les principes et droits fondamentaux au travail» et ont déclaré: «Nous félicitons l'OIT et nous l'encourageons à continuer de promouvoir la ratification et la mise en œuvre des huit conventions fondamentales de l'OIT⁴³.» Dans ce sens, ils ont réitéré l'importance des principes et droits fondamentaux au travail dans les efforts déployés en vue de rééquilibrer la mondialisation et ont appelé l'OMC, l'OCDE, le Groupe de la Banque mondiale, le FMI et l'OIT à renforcer la dimension sociale de la mondialisation par une plus grande cohérence de leur action multilatérale.

272. En prévision de la réunion des ministres de l'Emploi et du Travail du G20, en septembre 2011, le Bureau, en collaboration avec l'OCDE, a préparé une note sur la cohérence des politiques qui prend en compte le rôle des principes et droits fondamentaux au travail. La note évoque les principes et droits fondamentaux au travail en tant qu'élément à l'intersection des politiques commerciales et des politiques de l'emploi et rappelle que la Déclaration sur la justice sociale «souligne également l'importance de normes du travail internationalement reconnues pour mettre toutes les parties sur un pied d'égalité à l'intérieur d'un système commercial ouvert» tout en faisant observer que «la violation des principes et droits fondamentaux au travail ne saurait être invoquée ni utilisée en tant qu'avantage comparatif légitime, et [...] les normes du travail ne sauraient servir à des fins commerciales protectionnistes». Au sujet de la croissance durable, du dialogue social et des normes internationales du travail, la note souligne qu'il est impératif de renouveler les efforts visant à promouvoir la ratification et l'application effective des conventions relatives aux principes et droits fondamentaux au travail, ce qui «montrerait clairement l'importance de ces instruments pour créer une mondialisation équitable et traiter également du rééquilibrage des économies nationales et mondiales». La note fait mention du préambule de la Déclaration de 1998 concernant la fonction spécifique des principes et droits fondamentaux au travail comme conditions nécessaires à la réalisation de tous les droits⁴⁴. Après avoir discuté de la note, les ministres ont accepté plusieurs recommandations, notamment celle-ci: «Dans la conduite de nos politiques nationales pour favoriser le développement et la croissance, nous entendons promouvoir les emplois décents dans le respect» des principes et droits fondamentaux au travail⁴⁵.

273. Depuis l'adoption de la Déclaration de 1998, d'importants progrès ont été accomplis concernant l'intégration des principes et droits fondamentaux au travail dans le programme d'action économique du système multilatéral. Toutefois, beaucoup reste à faire et il existe souvent un contraste entre les déclarations faites dans des tribunes

⁴³ Déclaration finale du Sommet du G20 de Cannes, «Pour bâtir notre avenir commun, renforçons notre action collective au service de tous», nov. 2011, paragr. 5.

⁴⁴ BIT-OCDE: *Promouvoir la cohérence des politiques favorisant le travail décent et un plein emploi productif*, op. cit., paragr. 27 et 35.

⁴⁵ Conclusions des ministres du Travail et de l'Emploi du G20, Paris, 26-27 sept. 2011, paragr. 21.

internationales et l'expérience des mandats au niveau national. A cet égard, il ne faut pas oublier que, comme dans le cas du travail décent et de l'emploi, la prise en compte des principes et droits fondamentaux au travail dans les mesures de relance durables ne va pas de soi et que le BIT doit résolument faire œuvre de sensibilisation, «étayée par des analyses et des travaux de recherche solides fondés sur des données factuelles»⁴⁶ pour convaincre de manière effective d'autres organisations multilatérales de renforcer leur contribution à la promotion des principes et droits fondamentaux au travail. Il est impératif à cet effet de donner, sur la base de solides recherches, des preuves concrètes de l'importance particulière des principes et droits fondamentaux au travail en tant que droits et conditions nécessaires à la réalisation des autres objectifs économiques et sociaux (voir également les chapitres 1 et 3). Cela pourrait ouvrir la voie à une coopération améliorée entre l'OIT et les organisations financières et économiques internationales en vue de rendre effectives la reconnaissance et la promotion des principes et droits fondamentaux au travail et de renforcer les synergies entre leurs activités respectives de développement.

B. Utilisation des principes et droits fondamentaux par les Membres de l'OIT dans des accords commerciaux

274. Il n'y a pas de consensus au niveau multilatéral sur la nécessité, et la façon, de lier libéralisation du commerce international et questions relatives au travail. Cependant, le débat se poursuit et beaucoup de partenaires commerciaux incorporent des dispositions relatives au travail dans les accords commerciaux unilatéraux, bilatéraux et régionaux et en font mention dans leurs politiques commerciales. La controverse ne porte pas sur la nécessité de respecter les principes et droits fondamentaux au travail, mais plutôt sur la mesure dans laquelle les politiques commerciales devraient être un instrument à cette fin.

275. Les accords commerciaux unilatéraux de l'Union européenne et des Etats-Unis sous la forme de systèmes généralisés de préférences (SGP) sont très développés et mentionnent, d'un côté comme de l'autre, les principes et droits fondamentaux au travail. Les conventions fondamentales sont mentionnées expressément dans le SGP de l'Union européenne. La mesure dans laquelle elles sont respectées est évaluée sur la base des conclusions des organes de contrôle de l'OIT⁴⁷. Les préférences commerciales ont été retirées vis-à-vis du Myanmar en 1997 à cause du recours au travail forcé et vis-à-vis du Bélarus en 2006 pour des questions liées aux conventions de l'OIT sur la liberté syndicale. Compte tenu du lien entre le retrait des préférences commerciales et les conclusions des organes de contrôle de l'OIT, le rétablissement de ces préférences est fonction des progrès accomplis eu égard au respect des conventions pertinentes et tels que reconnus par les organes de contrôle de l'OIT. Les Etats-Unis ont parfois également retiré des préférences pour non-respect des principes et droits fondamentaux au travail. Le SGP des Etats-Unis a été établi en 1984, c'est-à-dire avant l'adoption de la Déclaration de 1998, et se rapporte à tous les principes et droits fondamentaux au travail, à l'exception de l'élimination de la discrimination dans l'emploi et la profession. Il concerne également les conditions de travail minimales, le salaire minimum et la sécurité et la santé au travail.

⁴⁶ BIT: *Programme et budget pour la période biennale 2012-13*, op. cit., paragr. 299.

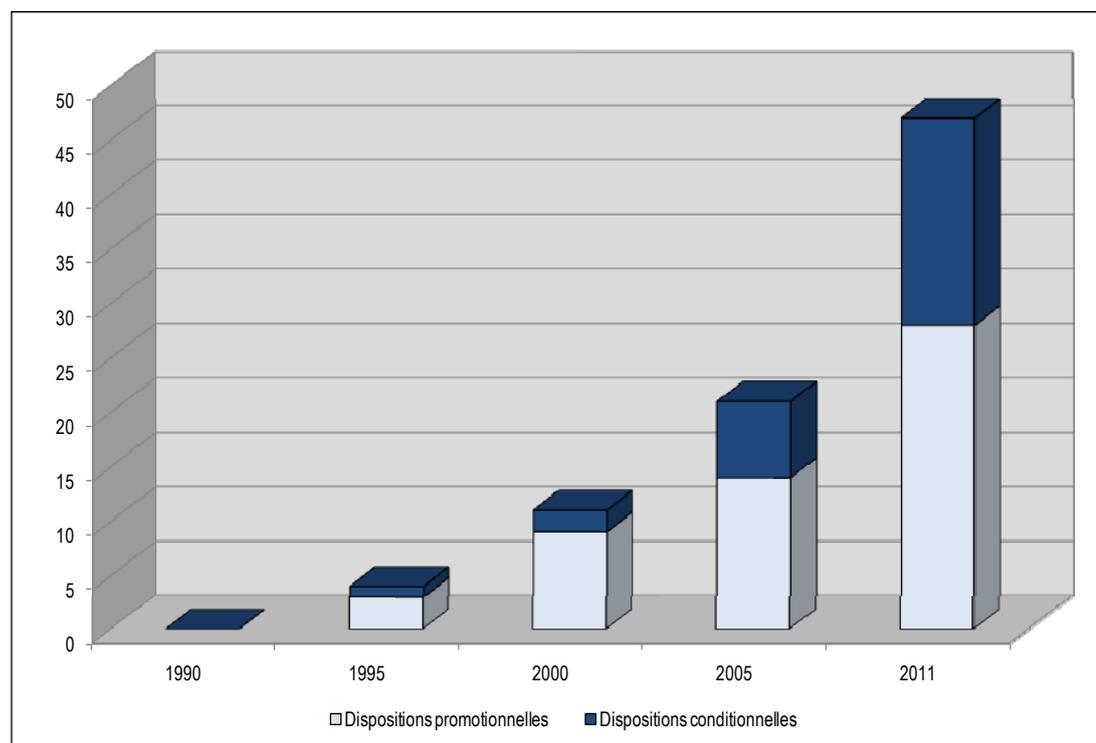
⁴⁷ Règlement (CE) n° 732/2008 du Conseil du 22 juillet 2008 appliquant un schéma de préférences tarifaires généralisées, art. 15(1)(a). La période visée par ce règlement a été étendue jusqu'au 31 décembre 2013 en vertu du Règlement (UE) n° 512/2011 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2011.

276. La majorité des Etats Membres de l'OIT ont conclu des accords commerciaux bilatéraux et régionaux qui comportent des dispositions relatives au travail. Celles-ci peuvent contenir des éléments promotionnels ou conditionnels. Celles qui comportent une dimension conditionnelle peuvent avoir des conséquences économiques en cas de non-conformité aux principes et droits fondamentaux au travail, manque d'application effective de la législation nationale du travail ou affaiblissement de celle-ci en vue d'encourager les échanges ou les investissements. Ces dispositions relatives aux droits au travail prévoient généralement des mécanismes pour le règlement des différends concernant les allégations de violation, susceptibles d'aboutir en dernier recours à des sanctions. Les dispositions d'ordre promotionnel énoncent des engagements à respecter les normes du travail, sans préciser de conséquences juridiques en cas de violation. Leur mode opératoire est basé sur le dialogue ou la coopération. La majorité des dispositions relatives au travail sont de nature strictement promotionnelle. On constate cependant qu'au cours de la dernière décennie le nombre de dispositions conditionnelles a augmenté plus rapidement que celui des dispositions promotionnelles. Il est intéressant de noter que les deux types de mécanismes peuvent mener à une utilisation croissante de la coopération technique comme moyen de remédier au manque de respect des normes du travail.

277. Le nombre d'accords commerciaux assortis de dispositions relatives au travail qui ont pris effet et ont été communiquées à l'OMC est passé de zéro en 1990 à 47 en 2011. Plus des deux tiers de ces dispositions traitent des quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail. Seulement 4 pour cent de tous les accords commerciaux entrés en vigueur entre 1995 et 1999 contenaient des dispositions relatives au travail. Ce pourcentage est passé au tiers environ de tous les accords commerciaux qui sont entrés en vigueur entre 2005 et 2011⁴⁸. Plus de 120 pays ont signé au moins l'un de ces accords commerciaux, et plus de 50 pays en ont signé au moins deux. Environ 20 d'entre eux sont couverts par des accords commerciaux qui contiennent des dispositions relatives au travail prévoyant des mesures commerciales en cas de non-respect. De telles dispositions font partie de l'accord même ou sont énoncées dans un accord parallèle, qui en précise généralement le suivi.

⁴⁸ Ce chiffre concerne les accords commerciaux «intégrés», dans lesquels les parties traitant des biens et services, respectivement, sont comptabilisées comme un accord commercial unique. Lorsque des dispositions relatives au travail sont ajoutées à un accord commercial après son entrée en vigueur, le chiffre tient compte de la date d'entrée en vigueur de l'accord. Les accords d'adhésion conclus antérieurement par l'Union européenne, ainsi que ses accords avec les territoires d'outre-mer d'Etats membres de l'Union européenne, ne sont pas pris en compte dans ces chiffres.

Figure 4.1. Evolution du nombre d'accords commerciaux bilatéraux et régionaux contenant des dispositions relatives au travail entre 1990 et 2011



Source: Estimations de l'Institut international d'études sociales (IIES) fondées sur le Système d'information sur les accords commerciaux régionaux et les informations provenant des gouvernements.

278. La plupart des accords en vigueur contenant des dispositions relatives au travail sont le fruit des politiques commerciales de certains pays de l'OCDE, et particulièrement des pays de l'Union européenne et de l'Amérique du Nord. Cependant, ces types de dispositions sont de plus en plus souvent incorporées dans des accords bilatéraux et régionaux entre pays en développement, bien qu'elles croissent beaucoup moins vite que celles contenues dans des accords entre pays industrialisés et pays en développement. En octobre 2011, un total de 15 accords commerciaux contenant ce type de dispositions – de nature presque exclusivement promotionnelle – avaient été conclus entre économies en développement.

Tableau 4.1. Nombre de pays et d'autres entités visés par des accords commerciaux contenant des dispositions relatives au travail à la fin de 2011

Nombre total de pays non visés par des accords	Pays visés par des dispositions relatives au travail prévoyant des mesures commerciales	Pays visés par d'autres dispositions relatives au travail	Pays visés par plus d'un accord commercial contenant des dispositions relatives au travail
125	23	102	57

Source: Estimations de l'IIES fondées sur le Système d'information sur les accords commerciaux régionaux et les informations provenant des gouvernements.

Comment les dispositions relatives au travail contenues dans les accords commerciaux tiennent-elles compte des principes et droits fondamentaux au travail?

279. Les deux tiers environ des dispositions relatives au travail contenues dans les accords commerciaux qui étaient en vigueur en 2011 font référence aux instruments de l'OIT. Parmi celles-ci, 80 pour cent renvoient à la Déclaration de 1998, en englobant les quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail ou en se limitant à certains d'entre eux seulement⁴⁹ : 17 pour cent de ces dispositions renvoient aux conventions fondamentales en tant que principales normes de référence, et 3 pour cent aux conventions de l'OIT en général⁵⁰. Lorsque ces dispositions prévoient une obligation juridique de se conformer aux normes du travail, ou d'appliquer la législation nationale sur le travail, les quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail, ou certains d'entre eux, sont généralement incluses. La nature des références aux principes et droits fondamentaux au travail dans les accords commerciaux varie considérablement. Alors que la plupart des accords conclus avec les Etats-Unis renvoient à la Déclaration de 1998, les aspects juridiquement contraignants d'un grand nombre de leurs dispositions relatives au travail n'incluent pas l'élimination de la discrimination dans l'emploi et la profession et se limitent à l'application de la législation nationale du travail⁵¹. Cependant, les accords commerciaux les plus récents conclus par les Etats-Unis requièrent des parties, outre l'application effective de la législation nationale sur le travail, le respect des quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail⁵². Dans l'accord commercial entre les Etats-Unis et la Colombie, les parties sont convenues, en avril 2011, d'un plan d'action en dix points qui vise à remédier à la violation de certains droits en Colombie. Le plan inclut la protection des syndicalistes et le renforcement des institutions du travail⁵³. De même, alors que les dispositions relatives au travail dans les accords commerciaux canadiens traitaient essentiellement de l'application de la législation nationale sur le travail dans certains domaines, les dispositions plus récentes relatives au travail requièrent également des parties qu'elles se conforment aux principes et droits fondamentaux au travail figurant dans la Déclaration de 1998⁵⁴. Les dispositions relatives au travail contenues dans les accords commerciaux conclus par les Etats-Unis et le Canada établissent également des mécanismes de plainte et, en dernier recours, des procédures d'arbitrage et de sanction.

280. Les dispositions relatives au travail contenues dans les accords commerciaux conclus par l'Union européenne ont évolué: les engagements politiques exprimés en faveur des principes et droits fondamentaux au travail et de leur promotion ont cédé la place à des obligations plus spécifiques requises pour les respecter et appliquer les lois nationales y afférentes. Le non-respect de ces engagements n'est habituellement pas

⁴⁹ Environ la moitié de celles-ci font référence à la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, mais seulement en rapport avec la coopération technique.

⁵⁰ Dix accords commerciaux, dont la plupart de ceux conclus par les Etats-Unis et les deux derniers accords conclus par le Canada, renvoient également à la convention n° 182 en rapport avec les activités de coopération.

⁵¹ C'est le cas des accords commerciaux conclus par les Etats-Unis avec la Jordanie (2001), le Chili (2004), Singapour (2004), l'Australie (2005), le Maroc (2006), Bahreïn (2006), l'Amérique centrale – République dominicaine (CAFTA-DR) (2006) et Oman (2009).

⁵² Voir les accords conclus entre les Etats-Unis et le Pérou (2009), ainsi que les accords conclus par les Etats-Unis avec le Panama, la Colombie et la République de Corée, qui ne sont pas encore entrés en vigueur.

⁵³ Office of the United States Trade Representative: Colombian Action Plan Related to Labor Rights, 7 avril 2011.

⁵⁴ C'est le cas des accords parallèles en matière de travail complétant les accords commerciaux que le Canada a conclus avec le Pérou (2009) et avec la Colombie (2011).

sanctionné. D'autres dispositions relatives au travail pour ce qui est particulièrement des accords commerciaux de la Nouvelle-Zélande, ainsi que de ceux conclus par le Chili et d'autres économies émergentes, typiquement contiennent un engagement à respecter les principes et droits fondamentaux au travail et à coopérer en la matière⁵⁵.

Le rôle des partenaires sociaux eu égard aux dispositions relatives au travail figurant dans les accords commerciaux

281. La majorité des dispositions relatives au travail énoncées dans les accords commerciaux attribuent un rôle aux partenaires sociaux. Les accords commerciaux conclus par les Etats-Unis permettent aux acteurs concernés de porter plainte pour non-respect de ces dispositions. Les parties peuvent également utiliser un comité consultatif existant ou en créer un, réunissant habituellement des représentants des travailleurs et des employeurs, pour tenir des consultations sur des questions liées aux dispositions relatives au travail aux niveaux national et bilatéral⁵⁶. Cependant, les autorités nationales conservent un pouvoir de décision considérable. Les accords qui ne prévoient pas de sanctions, comme la plupart des accords commerciaux Sud-Sud, permettent souvent aux acteurs de la société civile, dont les employeurs et les travailleurs, d'exprimer leurs points de vue sur l'application des dispositions relatives au travail⁵⁷. Dans les premiers accords commerciaux de l'Union européenne, les dispositions de ce type traitaient uniquement du dialogue et de la coopération entre les gouvernements; les accords plus récents, dont ceux conclus avec le CARIFORUM, la République de Corée, le Pérou et la Colombie, ont créé un cadre institutionnel complet en vue de la contribution des partenaires sociaux et d'autres acteurs intéressés à la mise en application de ces dispositions⁵⁸.

L'application pratique des dispositions relatives au travail figurant dans les accords commerciaux

282. Il est trop tôt pour tirer des conclusions définitives sur le fonctionnement pratique des dispositions relatives au travail. Il semblerait, particulièrement dans le contexte de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (ANACT), lié à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) de 1994, que leur application en ce qui concerne les plaintes ait eu peu d'effet⁵⁹. Les parties hésitent généralement à se prévaloir de la gamme complète des mécanismes prévus. Cela est peut-être dû à plusieurs raisons propres au contexte, notamment la méconnaissance ou le manque de compréhension des dispositions ou encore à des doutes quant à leur efficacité.

283. Beaucoup de mécanismes de plainte n'ont pas été utilisés ou le sont depuis peu. A l'exclusion de l'ANACT/ALENA, aucune plainte n'a été déposée en vertu des mécanismes prévus dans les accords commerciaux conclus par les Etats-Unis jusqu'en 2008; depuis lors, quatre plaintes ont été présentées par des syndicats, toutes en matière

⁵⁵ Voir, par exemple, P. Lazo: *Trade agreements and their relation to labour standards: The current situation*, Issue Paper No. 3 (Genève, CICDD, 2009); et F. Ebert et A. Posthuma: *Labour provisions in trade arrangements: Current trends and perspectives* (Genève, BIT, 2011).

⁵⁶ Seules quelques dispositions conditionnelles relatives au travail, telles que celles contenues dans les accords commerciaux conclus entre le Japon et les Philippines et le Japon et la Suisse, n'attribuent aucun rôle aux partenaires sociaux nationaux ni à la société civile.

⁵⁷ C'est le cas notamment des protocoles d'entente du Chili concernant ses accords commerciaux avec le Pérou, la Colombie, le Panama et la Turquie.

⁵⁸ Ces accords étant très récents, la plupart des mécanismes prévus ne sont pas encore activés.

⁵⁹ Voir, par exemple, R.G. Finbow: *The limits of regionalism: NAFTA's labour accord* (Hampshire/Burlington, Ashgate, 2006).

de liberté syndicale et de négociation collective. La première de ces plaintes, déposée en 2008 en vertu de l'Accord de libre-échange entre la République dominicaine, l'Amérique centrale et les Etats-Unis (CAFTA-DR), a trait à l'allégation de non-respect par le Guatemala de ses lois sur le travail, en particulier des droits syndicaux. Ce cas a donné matière à des consultations officielles en 2010 et à une demande d'arbitrage en 2011⁶⁰. Une deuxième plainte en vertu du CAFTA-DR a été déposée contre le Costa Rica en 2010 pour ingérence de l'Etat dans les affaires syndicales, mais elle a été retirée après le règlement partiel de la question⁶¹. Deux autres plaintes ont été présentées en 2010 et 2011 en vertu des accords commerciaux des Etats-Unis avec le Pérou et Bahreïn. Le cas péruvien concerne l'allégation selon laquelle un organisme public ne respecte pas la législation nationale en matière de négociation collective, et celui de Bahreïn concerne des allégations de mesures antisyndicales prises par suite de manifestations à grande échelle et des mesures prises par le gouvernement pour y remédier pendant la première moitié de 2011.

284. Les activités de coopération entreprises en vertu de dispositions relatives au travail contenues dans des accords commerciaux semblent souvent jouer un rôle et avoir une utilité et une incidence plus grandes que les plaintes. Une large part des activités de coopération dans le domaine des normes du travail sont mises en œuvre en vertu des accords commerciaux des Etats-Unis et du Canada: pour l'ANACT, il s'agit essentiellement de conférences, d'ateliers et d'activités de recherche mais, dans le cadre des accords commerciaux ultérieurs conclus par les Etats-Unis, la démarche est plus globale et axée sur le renforcement des capacités. Un exemple important est le CAFTA-DR, en vertu duquel environ 142 millions de dollars ont été dépensés entre 2005 et 2010 en activités de renforcement des capacités, qui ont porté sur diverses questions relatives aux normes du travail, dont les principes et droits fondamentaux au travail. L'accent est mis également sur la consolidation des institutions nationales du travail et l'amélioration de l'application de la législation du travail: création d'une culture du respect du droit du travail par les entreprises, renforcement des capacités des ministères du travail, modernisation de l'appareil judiciaire. De même, les activités de coopération entreprises en vertu de l'Accord de coopération dans le domaine du travail entre le Canada et le Costa Rica (ACT) sont centrées sur le développement des institutions du travail, notamment de l'inspection du travail et sur le renforcement des modes alternatifs de règlement des conflits du travail. Les dispositions relatives au travail figurant dans d'autres accords commerciaux, dont ceux conclus par l'Union européenne, ont, à ce jour, donné lieu à moins d'actions concrètes pour la coopération à l'appui des principes et droits fondamentaux au travail. Toutefois, une analyse plus approfondie devrait également tenir compte de la diversité des activités de coopération technique qui ne sont pas liées officiellement à un accord commercial conclu ou envisagé, mais qui concernent les mêmes questions.

L'appui de l'OIT aux Etats Membres dans le cadre d'accords commerciaux bilatéraux et régionaux

285. Aux niveaux régional et national, le Bureau a parfois organisé, à la demande des mandants, des séminaires sur la relation entre les normes du travail et les accords commerciaux. Par ailleurs, il a pris part à des activités de coopération technique, dont le suivi de recommandations sur les normes du travail et sur l'application de la législation du travail adoptées dans le contexte du CAFTA-DR, ainsi que la mise en œuvre de

⁶⁰ Office of the United States Trade Representative: *US Trade Representative Ron Kirk announces next step in labor rights enforcement case against Guatemala*, communiqué de presse, 9 août 2011.

⁶¹ *Inside US Trade: DOL closes Costa Rica labor case after union withdraws petition*, 6 mai 2011.

projets dans le cadre de l'Accord de coopération dans le domaine du travail entre le Canada et le Costa Rica. En outre, il a participé à des activités liées au travail entreprises en vertu d'accords d'intégration régionale et a conclu des protocoles d'entente sur la coopération dans le domaine du travail avec bon nombre de ces organisations régionales⁶². Une aide a été fournie en vue de l'élaboration de politiques communes relatives au travail et de projets proposés dans certains domaines dans le cadre d'accords régionaux d'intégration en Afrique et de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN). L'OIT participe parfois, à la demande des parties, à des activités de coopération en vertu de dispositions relatives au travail, même en l'absence de référence explicite à ses instruments ou procédures.

286. Le Bureau a constitué une base de connaissances sur les dispositions relatives au travail contenues dans les accords commerciaux et a effectué des recherches sur leur impact⁶³. En 2009⁶⁴, l'IIES a entrepris un recensement complet des dispositions existantes relatives au travail. Cette recherche fait l'objet d'un suivi par le biais d'un projet visant à évaluer l'efficacité des dispositions relatives au travail adoptées dans le contexte des accords de libre-échange. Un portail a été établi qui contient les textes pertinents et de l'information de base sur les dispositions relatives au travail dans les accords commerciaux⁶⁵. La situation évolue rapidement et il apparaît essentiel pour l'OIT d'analyser correctement les effets de cette évolution eu égard à la réalisation de ses objectifs. De nouvelles recherches s'imposent manifestement sur l'impact des dispositions relatives au travail dans les accords commerciaux, d'autant que certains de leurs effets positifs peuvent être de nature plus indirecte, tels que le développement de réseaux transnationaux de défense des droits des travailleurs ou le développement d'une culture de respect au droit du travail par la coopération dans ce domaine.

287. La question se pose également de la contribution possible de l'OIT au règlement de différends concernant l'application des dispositions relatives au travail. En fait, outre les principes et droits fondamentaux au travail et les instruments de l'OIT cités en référence, certains accords récents évoquent expressément un tel rôle pour l'OIT. Un certain nombre de dispositions relatives au travail contenues dans les accords commerciaux des Etats-Unis, du Canada et de l'Union européenne prévoient la possibilité de solliciter le soutien de l'OIT à l'appui de leur mise en œuvre⁶⁶ ou, plus précisément, autorisent la conclusion d'accords de coopération avec l'OIT⁶⁷. Certaines dispositions relatives au travail prévoient également la participation de l'OIT en cas de différends concernant leur application. Par exemple, l'accord commercial CE-CARIFORUM autorise expressément les parties, dans la phase de consultation, à solliciter l'avis de l'OIT sur les questions liées au différend. Un nombre d'accords sur la coopération dans le domaine du travail liés aux accords commerciaux conclus par le Canada prévoient que, dans l'éventualité

⁶² Par exemple, avec la Communauté de l'Afrique orientale (2001), la Communauté des Etats d'Afrique de l'Ouest (2005) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (1998).

⁶³ C. Häberli, M. Jansen et J.A. Monteiro: *References to domestic labour market regulation in regional trade agreements*, NCCR, document de travail sur la réglementation commerciale 2011/35 (NCCR, 2011).

⁶⁴ BIT: *Rapport sur le travail dans le monde 2009: La crise mondiale de l'emploi et ses suites* (Genève, 2009), chap. 3.

⁶⁵ <http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/free-trade-agreements-and-labour-rights/lang--fr/index.htm>

⁶⁶ Voir, par exemple, le CAFTA-DR, l'accord entre les Etats-Unis et la Colombie (pas encore en vigueur), les accords sur la coopération dans le domaine du travail liés à l'accord Canada-Pérou, à l'accord Canada-Colombie et à l'accord entre l'Union européenne et le CARIFORUM.

⁶⁷ Voir, par exemple, les accords sur la coopération dans le domaine du travail liés à l'accord Canada-Pérou, à l'accord Canada-Colombie et à l'accord commercial à venir entre le Canada et la Jordanie, respectivement.

d'un différend concernant les dispositions relatives au travail, les parties, en l'absence d'accord entre elles, demanderont au Directeur général du BIT de nommer le président du groupe d'arbitrage. Même lorsque les dispositions relatives au travail n'attribuent pas expressément de rôle à l'OIT, les parties à un différend peuvent consulter l'Organisation, particulièrement lorsque les dispositions mentionnées font référence à la Déclaration de 1998 et à d'autres instruments de l'OIT. Jusqu'à maintenant, l'OIT n'a pas été sollicitée officiellement pour donner directement un avis ou une assistance de ce type.

C. Le rôle des initiatives volontaires privées dans la promotion des principes et droits fondamentaux au travail

288. Les années écoulées depuis l'adoption de la Déclaration de 1998 ont vu les initiatives volontaires privées se multiplier, souvent groupées sous la rubrique de la responsabilité sociale des entreprises (RSE). Elles revêtent des formes très diverses: instruments promus par des organisations publiques, initiatives multipartites, qui peuvent inclure, mais sans s'y limiter, des mandats de l'OIT, codes de conduite d'associations industrielles et d'entreprise. La valeur attribuée à ces initiatives varie selon les observateurs, mais l'un des objectifs déclarés de beaucoup d'entre elles est de promouvoir les principes et droits fondamentaux au travail.

289. Parce que les moyens d'action établis de l'OIT, particulièrement ceux relatifs aux normes internationales du travail, sont fondés sur des obligations contractées volontairement par les Etats qui sont responsables de leur observation, la croissance rapide de la RSE a amené l'OIT à se poser un certain nombre de nouvelles questions importantes. De façon générale, quelles devraient être les responsabilités respectives de l'Etat et des acteurs privés dans les questions relevant de la RSE et, plus précisément, concernant les principes et droits fondamentaux au travail? De quelle façon l'OIT devrait-elle intervenir en la matière?

290. Il devrait être clair que la RSE ne dispense aucun acteur de respecter la législation nationale, dont celle mise en place par les Etats Membres de l'OIT pour faire respecter les obligations énoncées dans la Déclaration de 1998 concernant le respect, la promotion et la réalisation des principes et droits fondamentaux au travail et les obligations découlant des conventions de l'OIT ratifiées. Il est tout aussi clair qu'il n'appartient pas aux acteurs privés de définir les normes de conduite minimales qu'ils sont tenus de respecter relativement aux principes et droits fondamentaux au travail; ces normes doivent être celles énoncées par l'OIT.

291. La valeur ajoutée de la RSE réside dans le fait que les acteurs privés ont la possibilité d'aller – et vont effectivement – au-delà des exigences des législations et pratiques nationales et des normes de l'OIT. Théoriquement, cela peut être envisagé dans deux types de situations: lorsque les entreprises agissent volontairement pour respecter les principes et droits fondamentaux au travail dans des Etats qui n'exigent ni ne garantissent leur respect; et là où les entreprises opérant dans des Etats qui, eux, s'acquittent de leurs obligations concernant les principes et droits fondamentaux au travail vont au-delà des normes de conduite minimales requises. Deux types de situations peuvent par ailleurs faire obstacle à la volonté des entreprises de respecter intégralement et de promouvoir les principes et droits fondamentaux au travail dans toutes leurs activités: lorsque des raisons liées aux politiques ou pratiques nationales s'y opposent; lorsqu'elles dépendent de chaînes d'approvisionnement transfrontalières étendues qu'elles ne sont pas en mesure de superviser efficacement.

292. Des réserves ont été formulées au sujet des initiatives de RSE dans diverses perspectives. On craint de manière générale que leur prolifération ne serve de prétexte à des acteurs privés pour s'acquitter de missions qui incombent à l'Etat, affaiblissant ainsi l'indispensable réglementation publique, ou pour supplanter les systèmes légitimes de relations professionnelles au détriment des droits et des principes qui les sous-tendent. De plus, certaines initiatives ont été critiquées pour n'être que des déclarations d'intention unilatérales sans fondement véritable, de purs effets d'annonce, et non des engagements réels en faveur de bonnes pratiques. Il est sans doute révélateur que le quart des entreprises (soit plus de 2 000) qui se sont jointes au Pacte mondial des Nations Unies – s'engageant ainsi à respecter une série de dix principes dans les domaines des droits de l'homme, de l'environnement et de la lutte contre la corruption, ainsi que les principes et droits fondamentaux au travail – ont dû être «rayées de la liste» faute d'avoir présenté les rapports documentant les mesures éventuellement prises à cette fin⁶⁸. Il semblerait primordial pour la réputation et l'efficacité de la RSE dans son ensemble que des garanties soient en place pour assurer la crédibilité des initiatives individuelles.

293. L'approbation par le Conseil des droits de l'homme des principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, en juin 2011, a marqué une évolution importante dans la perception par le système multilatéral des rôles respectifs des acteurs privés et de l'Etat relativement aux droits de l'homme. Il s'agit de trois principes interdépendants: l'obligation incombant à l'Etat d'assurer une protection contre les violations des droits de l'homme commises par des tierces parties, y compris des entreprises; la responsabilité sociale des entreprises de respecter les droits de l'homme et la nécessité d'un accès plus efficace à des mesures de réparation⁶⁹. Afin de promouvoir ces principes directeurs, le Conseil des droits de l'homme a décidé par ailleurs de constituer un Groupe de travail sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises et amorcera un dialogue régulier avec les acteurs concernés, dont l'OIT. En outre, un Forum sur les entreprises et les droits de l'homme a été créé sous la direction du groupe de travail pour discuter des tendances et enjeux associés à l'application des principes directeurs. Le forum sera ouvert à la participation de l'OIT et de ses mandants tripartites⁷⁰.

294. La participation de l'OIT remonte à sa Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale (1977), telle que modifiée en 2000. Cette Déclaration, comme les Principes directeurs de l'OCDE sur les entreprises multinationales, initialement adoptée en 1976, appartient à une génération différente par rapport à la vague actuelle d'initiatives de RSE. Une autre différence réside dans le fait que, bien que non contraignants, ils constituent une expression des attentes de la communauté internationale concernant la conduite des multinationales, et non un engagement librement consenti par ces entreprises mêmes⁷¹.

⁶⁸ Bureau du Pacte mondial des Nations Unies: *United Nations Global Compact: Annual Review, 2010* (New York, 2011), p. 18.

⁶⁹ Nations Unies: *Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, J. Ruggie: Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme: Mise en œuvre du cadre de référence «Protéger, respecter et réparer» des Nations Unies*, Conseil des droits de l'homme, 21 mars 2011, A/HRC/17/31.

⁷⁰ Nations Unies: *Les droits de l'homme et les sociétés transnationales et autres entreprises*, Résolution adoptée par le Conseil des droits de l'homme, A/HRC/RES/17/4, 6 juillet 2011.

⁷¹ Par exemple, selon la nouvelle stratégie de l'Union européenne pour 2011-2014, adoptée en 2011, pour assumer leur responsabilité vis-à-vis de la société dans son ensemble, les entreprises se doivent de respecter la législation en vigueur et les conventions collectives conclues entre partenaires sociaux. Toutes les entreprises

295. Cela dit, quels autres types de participation à la RSE devrait adopter l'OIT au nom de la Déclaration sur la justice sociale pour établir «de nouveaux partenariats avec des entités non étatiques et des acteurs économiques, tels que les entreprises multinationales»⁷²?

296. A ce jour, l'OIT a joué un rôle actif dans le Pacte mondial, en tant qu'organisation partenaire investie de responsabilités particulières concernant les normes du travail. Elle a également conclu un protocole d'entente avec l'Organisation internationale de normalisation en 2005 afin de garantir la cohérence de l'ISO 26000 sur la responsabilité sociale avec les normes internationales du travail de l'OIT et d'assurer leur complémentarité⁷³. Dans le cas de l'Initiative mondiale sur les rapports de performance, les sociétés sont encouragées à s'appuyer sur les rapports des organes de contrôle de l'OIT pour déterminer les risques de violation des principes et droits fondamentaux au travail⁷⁴.

297. De plus, un certain nombre de services sont fournis directement aux entreprises, notamment dans le cadre du service d'assistance aux entreprises sur les normes internationales du travail lancé en 2009 et de «Webinaires», séminaires en ligne portant sur les principes et droits fondamentaux au travail pour les entreprises et sur la création de modules de formation pour les écoles de commerce. Outre ce type de services consultatifs, le BIT a accepté le financement de sociétés dans un nombre limité de cas dans le contexte de partenariats public-privé, traitant le plus souvent du travail des enfants, sous réserve que les principes et droits fondamentaux au travail soient respectés. Cette participation ne va pas jusqu'à une implication générale dans les stratégies de RSE. Une exception notable à cet égard est le programme Better Work, un partenariat public-privé qui réunit des gouvernements, des employeurs, des travailleurs et des acheteurs internationaux en vue d'améliorer le respect des principes et droits fondamentaux au travail et de la législation nationale sur le travail dans les chaînes d'approvisionnement mondiales (voir également l'encadré à la section A ci-dessus). Better Work vise à apporter des solutions durables aux limites du modèle d'audit de la RSE. En vertu de ce programme et dans le cadre d'une stratégie plus globale de respect des normes, le BIT est associé directement au contrôle de la performance des entreprises et à la communication d'informations en la matière. Y a-t-il des leçons à tirer de la réussite de Better Work? Le BIT a-t-il intérêt à établir de nouveaux partenariats avec des entreprises qui pourraient supposer un engagement accru dans la surveillance et la vérification? Better Work pourrait-il offrir des pistes intéressantes pour faire en sorte que, conformément aux conventions pertinentes de l'OIT sur la gouvernance⁷⁵, les initiatives privées viennent compléter – et ne sapent pas – les responsabilités de l'Etat en matière d'application de la loi?

298. Dans le contexte de son examen actuel du suivi de la Déclaration sur les entreprises multinationales et à la lumière de l'évolution récente observée aux Nations Unies en ce qui concerne les entreprises et les droits de l'homme, le BIT pourrait également remédier

multinationales établies en Europe sont invitées à s'engager, d'ici à 2014, à respecter la Déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale.

⁷² BIT: *Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, op. cit., Partie II A.v).

⁷³ Protocole d'accord sur la responsabilité sociale entre l'Organisation internationale du Travail et l'Organisation internationale de normalisation, 4 mars 2005, art. 1.1.

⁷⁴ Initiative mondiale sur les rapports de performance: *Indicator protocols set on human rights* (HR), 2011, p. 7.

⁷⁵ Voir la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, et la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969.

au manque général de données empiriques et de travaux de recherche relatifs à l'impact des initiatives de RSE sur l'application des principes et droits fondamentaux au travail. Il pourrait, par exemple, entreprendre des recherches sur l'efficacité de la surveillance et de la communication d'informations sur l'amélioration des conditions de travail dans le cadre de telles initiatives et sur la mesure dans laquelle ces initiatives s'appuient sur une conception correcte des relations professionnelles, la lutte contre les causes profondes des violations du droit du travail, le renforcement des capacités en vue d'améliorer les conditions de travail et la participation des travailleurs.

D. Relations professionnelles transnationales et promotion des principes et droits fondamentaux au travail

299. La Déclaration sur la justice sociale préconise l'établissement de partenariats avec les entreprises multinationales et les syndicats opérant à l'échelon sectoriel mondial. A cet égard, des structures et mécanismes se mettent en place pour les relations professionnelles transfrontalières dans le contexte d'une transnationalisation croissante de l'économie et des entreprises. En plus des fédérations syndicales internationales et régionales représentant les travailleurs par secteur d'activité (fédérations syndicales mondiales, fédérations syndicales européennes), la représentation transfrontalière des salariés est assurée par des comités d'entreprise européens et mondiaux⁷⁶ et des alliances syndicales internationales (par exemple entre les syndicats de marins Nautilus UK et Nautilus NL).

300. De plus en plus d'accords-cadres internationaux (ACI) sont négociés entre les entreprises multinationales et les fédérations syndicales mondiales afin de favoriser un niveau minimal de normes et de conditions de travail et de mettre en place un cadre commun de relations professionnelles pour toutes les opérations d'entreprises multinationales spécifiques partout dans le monde. Des accords-cadres européens (ACE) sont conclus entre la direction centrale ou européenne des entreprises multinationales et divers acteurs représentant leurs salariés, tels que les comités d'entreprise européens, les fédérations syndicales européennes, les syndicats nationaux et les structures de représentation des salariés à l'échelle de l'entreprise. Au milieu de 2011, on comptait plus de 80 ACI (contre 61 en décembre 2007), s'appliquant à environ 6,3 millions de travailleurs, à l'exclusion des fournisseurs et des sous-traitants, dont 14 conclus dans des entreprises basées en dehors de l'Europe. L'ensemble des ACE et des ACI couvre plus de 8 millions de travailleurs dans le monde. Il convient de noter que, même si environ le tiers des ACI prévoient leur application obligatoire aux fournisseurs, leur effet réel sur les conditions de travail dans la chaîne d'approvisionnement n'a pas été démontré de façon concluante⁷⁷.

301. Néanmoins, en favorisant le dialogue social, les bonnes pratiques et le règlement des conflits du travail au niveau international⁷⁸, les ACI peuvent contribuer au respect des principes et droits fondamentaux au travail, d'autant plus que tous les mentionnent et que l'immense majorité d'entre eux renvoient directement aux instruments de l'OIT.

⁷⁶ Les comités d'entreprise européens et les comités d'entreprise mondiaux sont des organes composés de représentants des salariés pour l'échange d'informations et le dialogue avec la direction centrale, les coûts étant à la charge de l'entreprise.

⁷⁷ K. Papadakis: *Shaping global industrial relations; The impact of international framework agreements* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011), pp. 1-18.

⁷⁸ K. Papadakis: «Globalizing industrial relations: What role for International Framework Agreements», dans S. Hayter (dir. de publication): *The role of collective bargaining in the global economy: Negotiating for social justice* (Cheltenham, BIT/Edward Elgar, 2011), pp. 295 et 296.

Bien que les ACI varient dans leur contenu général, ils ont justement pour dénominateur commun l'accent mis sur les quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail⁷⁹, avec mention particulière de la liberté syndicale et de la négociation collective, et souvent également de la convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971⁸⁰. Quelques ACI vont plus loin, en interdisant expressément la discrimination contre les représentants des travailleurs élus dans l'entreprise, en confirmant leurs droits d'accès à tous les lieux de travail et en exigeant des clauses de neutralité dans les campagnes syndicales.

302. Manifestement, les ACI et ACE s'apparentent davantage aux approches traditionnelles prévalant dans les relations professionnelles, la négociation collective et la prévention des conflits que les initiatives de RSE auxquelles ils sont parfois liés. Ils favorisent l'interaction au-delà des frontières nationales, ce qui constitue aux yeux de certains un premier pas vers la mondialisation des relations professionnelles.

303. Des études récentes du BIT sur l'impact des ACI montrent que, si leur nombre ne cesse de croître, leur adoption et leur mise en œuvre continuent de poser des difficultés majeures⁸¹. La simple existence d'un ACI n'implique pas nécessairement sa reconnaissance incontestée et son application dans les pays où se trouvent des chaînes de valeur, quelle que soit l'origine de l'entreprise multinationale. En tant qu'instruments d'autoréglementation volontaire, les ACI ne peuvent remplacer la législation nationale ni les cultures de gestion; pourtant, ils dépendent du droit interne pour tout effet juridique. Pour les syndicats, la question primordiale qui se pose concernant l'efficacité des ACI est celle de la reconnaissance des syndicats et de leur rôle dans la négociation collective. L'expérience à ce jour donne à penser que certains obstacles doivent être levés si l'on entend tirer pleinement parti du potentiel des ACI pour la promotion des principes et droits fondamentaux au travail. Il faudra notamment renforcer les capacités des acteurs concernés et le cadre institutionnel pour leur donner toute la légitimité pratique voulue et garantir leur application dans les chaînes d'approvisionnement mondiales.

304. Le BIT peut-il apporter une contribution utile et pertinente à cet égard? Jusqu'à maintenant, le Bureau s'est employé principalement à renforcer sa base de connaissances par des recherches empiriques et une collaboration avec les instituts de recherche, les praticiens, la Commission européenne⁸², les organisations internationales de travailleurs et d'employeurs et les entreprises multinationales. Le Bureau des activités pour les travailleurs a utilisé récemment la Déclaration sur les entreprises multinationales pour constituer des réseaux régionaux regroupant des centres nationaux et des syndicats sectoriels désireux de développer des relations professionnelles transfrontalières en Amérique latine, en Afrique et dans les Etats arabes, et il étendra ce processus à l'Europe centrale et orientale ainsi qu'à l'Asie en 2012-13⁸³. Il serait bon que la question du rôle plus large que l'OIT devrait jouer à cet égard soit également examinée dans le rapport

⁷⁹ Les ACI prévoient également des interdictions et moyens de lutte à grande échelle contre le travail des enfants; voir aussi BIT: *Intensifier la lutte contre le travail des enfants*, op. cit., Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, rapport I(B), CIT, 99^e session, Genève, 2010, paragr. 151-155.

⁸⁰ Certains ACI reconnaissent expressément les conventions de l'OIT concernant le travail forcé, l'égalité de chances et de traitement, l'égalité de rémunération et l'élimination du travail des enfants.

⁸¹ K. Papadakis: *Globalizing industrial relations: what role for International Framework Agreements*, op. cit., pp. 277-304.

⁸² L'OIT est membre du Groupe d'experts sur les accords d'entreprise transnationaux.

⁸³ A cette fin, on utilise BIT: *La Déclaration de l'OIT sur les EMN: Que dit-elle pour les travailleurs?* (Genève, 2011).

pour la discussion récurrente de l'an prochain sur le dialogue social. Mais, pour les besoins de la présente discussion, la vérification de la manière dont les principes et droits fondamentaux au travail et les normes internationales du travail sont intégrés dans de telles initiatives et la prestation d'assistance technique pourrait être jugé approprié. Le développement de partenariats avec les acteurs mondiaux engagés dans les relations professionnelles transfrontalières pourrait également être exploré en vue de la fourniture de conseils d'experts.

Points suggérés pour la discussion en vue de l'adoption d'un plan d'action sur les principes et droits fondamentaux au travail (2012-2016)

1. Le but de la discussion récurrente est de permettre l'adoption de mesures concrètes. L'examen de chaque objectif stratégique a quant à lui pour finalité de «guider le Conseil d'administration et le Bureau dans l'exercice de leurs responsabilités»¹, notamment en évaluant «les résultats des activités de l'OIT afin d'éclairer les décisions concernant les programmes, le budget et autres aspects de la gouvernance»². L'examen du présent rapport offre la possibilité aux mandants de l'analyser et de compléter son contenu, en vue de l'adoption d'un plan d'action sur les principes et droits fondamentaux au travail. Pour cela, une série de points pour la discussion est proposée plus loin³.

2. Il est sans doute utile, dans ce contexte, de rappeler les éléments suivants. La prochaine discussion récurrente sur les principes et droits fondamentaux au travail doit avoir lieu lors de la 105^e session de la Conférence, en juin 2016. Le plan d'action envisagé par la Conférence au cours de la présente session devrait par conséquent couvrir la période 2012-2016 et définir les critères qui permettront à la Conférence, à sa session de 2016, d'évaluer la qualité et l'impact des activités engagées par l'OIT dans le domaine des principes et droits fondamentaux au travail. D'un point de vue opérationnel, le plan d'action sera rattaché au cadre stratégique 2010-2015 et, pendant les deux premières années de mise en œuvre, au programme et budget 2012-13. Parallèlement, il sera pris en compte dans la préparation du programme et budget de la période biennale 2014-15, qui commencera en 2012, après la Conférence. Son incidence sur les plans d'action actuellement mis en œuvre pour chaque catégorie de principes et droits fondamentaux au travail devra être déterminée à la lumière notamment des questions soulevées dans la section A du chapitre 3. Il s'agit là de l'un des points à propos desquels la Conférence souhaitera éventuellement donner des orientations au Conseil d'administration, qui a adopté ces plans d'action à la suite de l'examen des rapports globaux correspondants présentés au titre du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (Déclaration de 1998).

Point n° 1: Principes et droits fondamentaux au travail et mondialisation équitable (chapitres 1 et 4)

L'application universelle des principes et droits fondamentaux au travail a été reconnue par la communauté internationale comme un élément clé d'une mondialisation équitable. Il reste cependant d'importantes difficultés à surmonter. Sur la base de l'expérience acquise et compte tenu de la crise mondiale actuelle, y a-t-il lieu de prendre de nouvelles initiatives

¹ Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, CIT, 97^e session, Genève, 10 juin 2008, partie II A i).

² Déclaration sur la justice sociale, *op. cit.*, annexe II B) ii).

³ Lors de consultations tripartites consacrées à la préparation du rapport, on a demandé que le Bureau retienne au maximum six points pour la discussion.

pour donner encore davantage de poids à l'engagement collectif en faveur des principes et droits fondamentaux au travail, tant au niveau mondial qu'au niveau national? En particulier, en se plaçant dans la perspective de la Déclaration sur la justice sociale et de la Déclaration de 1998, de telles initiatives devraient-elles comporter des mesures visant à promouvoir le rôle des principes et droits fondamentaux au travail en faveur de la réalisation des objectifs sociaux, économiques et de développement? Quelles devraient être les priorités de l'OIT au cours des quatre prochaines années?

Point n°2: Ratification universelle des huit conventions fondamentales et promotion de l'application universelle des principes et droits fondamentaux au travail (section A du chapitre 2 et sections A et D du chapitre 3)

Alors que la campagne de ratification des huit conventions fondamentales, lancée en 1995, a donné d'importants résultats, le rythme des ratifications s'est sensiblement ralenti au cours des dernières années (à l'exception des conventions relatives au travail des enfants), et une proportion considérable de la population mondiale ne bénéficie pas de la protection de certaines conventions fondamentales. La ratification universelle des huit conventions fondamentales doit-elle rester un objectif prioritaire pour l'OIT? Dans l'affirmative, quelles mesures supplémentaires peut-on envisager pour donner un nouvel élan à la campagne de ratification et l'inscrire dans une initiative plus vaste visant à promouvoir l'application universelle des principes et droits fondamentaux au travail?

Point n° 3: Application effective des principes et droits fondamentaux au travail au niveau national (sections B et C du chapitre 2)

Malgré l'augmentation du nombre de ratifications, l'accès aux principes et droits fondamentaux au travail et leur mise en application au niveau national soulèvent encore d'importantes questions. A la lumière de la Déclaration sur la justice sociale et de la Déclaration de 1998, quelles mesures les gouvernements devraient-ils prendre pour contribuer davantage à l'application effective et universelle des principes et droits fondamentaux au travail, ainsi que pour résoudre les problèmes posés tant par l'évolution récente des marchés du travail que par la situation de certains groupes vulnérables? Quel rôle les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs devraient-elles respectivement jouer pour contribuer à la mise en œuvre effective des principes et droits fondamentaux au niveau national? Quelles priorités l'OIT devrait-elle s'assigner pour soutenir les efforts des Etats Membres à cet égard?

Point n° 4: Amélioration de la mobilisation et de la coordination des moyens d'action de l'OIT au service de la mise en œuvre des principes fondamentaux et le droit au travail (chapitre 3)

Sur la base des informations contenues dans le chapitre 3 et des résultats du débat sur les autres points suggérés pour la discussion, comment peut-on améliorer le travail entrepris par l'OIT pour promouvoir les principes et droits fondamentaux au travail, compte tenu de l'impact des activités passées, des spécificités de chaque catégorie de principes et de droits et des corrélations qui existent, d'une part, entre les quatre catégories de principes et de droits et, d'autre part, entre ces derniers et les autres objectifs stratégiques? Quelles devraient être dans ce contexte les priorités de l'OIT en ce qui concerne l'action normative, la coopération technique, le renforcement des capacités, la constitution de bases de connaissances plus exhaustives et transparentes, et le programme de recherche sur les principes et droits fondamentaux au travail?

Point n° 5: Autres initiatives visant à promouvoir les principes et droits fondamentaux au travail (chapitre 4)

Les principes et droits fondamentaux au travail font de plus en plus souvent l'objet d'initiatives diverses et variées, prises en dehors de l'OIT. En tenant dûment compte de son mandat constitutionnel, des objectifs de la Déclaration sur la justice sociale et de la Déclaration de 1998, et de la limitation de ses ressources, l'OIT devrait-elle participer plus systématiquement à ces initiatives et, si tel est le cas, que faut-il faire pour assurer une exploitation optimale de ses divers moyens d'action?