Bureau
international
du Travail

LE MOUVEMENT MONDIAL CONTRE LE TRAVAIL DES ENFANTS

Progrès et orientations futures

Alec Fyfe

Programme
international
pour l'abolition
du travail
des enfants
(IPEC)

LE MOUVEMENT MONDIAL CONTRE LE TRAVAIL DES ENFANTS
PROGRÈS ET ORIENTATIONS FUTURES

LE MOUVEMENT MONDIAL CONTRE LE TRAVAIL DES ENFANTS – PROGRÈS ET ORIENTATIONS FUTURES

Alec Fyfe

Genève, Organisation internationale du Travail, 2007

Copyright © Organisation internationale du Travail 2008

Première édition 2008

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par email: pubdroit@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

IPEC

Le mouvement mondial contre le travail des enfants – Progrès et orientations futures
par Alec Fyfe
Genève, Bureau international du Travail, 2008

ISBN 978-92-2-220017-7 (Print)

ISBN 978-92-2-220018-4 (Web PDF)

Données CIP de l'OIT:

Travail des enfants; mouvement social; organisation non gouvernementale; organisation internationale; rôle de l'OIT; histoire; tendance; futur. 13.01.2

Egalement disponible en anglais: *The Worldwide Mouvement against Child Labour – Progress and Future Direction*, (ISBN 978-92-2-120017-8 (Print) et ISBN 978-92-2-120018-5 (Web PDF)), Genève, 2007 et en espagnol: *El movimiento mundial contra el trabajo infantil: progresos y orientaciones futuras* (ISBN 978-92-2-320017-6 (Print) et ISBN 978-92-2-320018-3 (Web PDF)), Genève, 2008.

Remerciements

Ce projet et la recherche menée dans le cadre de ce projet ont été coordonnés par Frank Hagemann et Peter Matz. Alec Fyfe a été chargé de la rédaction de ce rapport, auquel ont également contribué Nick Beck, Giorgia Consoli, Mike Dottridge, Alette van Leur et Furio Rosati.

Ce projet et cette publication ont été financés par le ministère du Travail des Etas-Unis. (Projet INT/02/P53/USA).

Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement les points de vue ou les politiques de ce ministère. Le fait que des marques commerciales, des produits commerciaux ou des organismes y soient mentionnés ne signifie pas non plus qu'ils sont cautionnés par le Gouvernement des Etats-Unis

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.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

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 email : pubvente@ilo.org.

Visitez notre site Web: www.ilo.org/ipec

Photocomposition en Suisse BRI

Imprimé en France SAD

AVANT-PROPOS

Ceux qui ont commencé à travailler sur le problème du travail des enfants dans les années 1980 savent l'ampleur des progrès accomplis à la fois en termes de profil descriptif et de ressources disponibles pour combattre ce fléau. Il est utile de rappeler que même à la fin de cette décennie, l'Organisation internationale du Travail (OIT) n'attaquait le travail des enfants que sous un seul angle – autrefois, le travail des enfants entrait dans le concept global «femmes et enfants et autres travailleurs vulnérables» – et n'appliquait qu'un projet sur le terrain.

Aujourd'hui, l'IPEC est le plus important programme de coopération technique de l'OIT; il dispose d'un budget annuel de 60 millions de dollars et emploie 450 personnes, dont 90 pour cent sont engagées sur le terrain. Il y a vingt ans, cette évolution n'était même pas envisageable.

La croissance de l'IPEC n'est qu'une des facettes d'un scénario plus large – l'émergence d'un mouvement mondial de lutte contre le travail des enfants. Depuis la fin des années quatre-vingt-dix, le travail des enfants est un point central de l'agenda international; cette avancée est à mettre au compte d'une myriade d'intérêts concernés par l'impact de l'intensification de la mondialisation sur les droits de l'homme – et en particulier les droits de l'enfant. Le calvaire des petites mains qui fabriquent des produits exportés vers les détaillants des pays riches, souvent relayé par les médias, a contribué à cristalliser le problème. Et cet intérêt ne s'est pas démenti.

Ce rapport est le premier du genre à retracer l'évolution du mouvement mondial contre le travail des enfants – les progrès accomplis et les défis à relever pour atteindre l'objectif lié à l'élimination effective du travail des enfants. Les contours de cette campagne internationale sont une composante centrale de l'histoire intellectuelle de l'OIT. Le rapport tombe à point nommé, surtout à la lumière de l'objectif défini dans le deuxième rapport global de l'OIT (2006)

concernant l'élimination de toutes les pires formes de travail des enfants d'ici 2016.

Il est clair que cet objectif ambitieux ne sera pas atteint si les affaires continuent comme si de rien n'était. Le renforcement du mouvement mondial - qui a toujours été au cœur de la stratégie de l'IPEC – est la clé de l'accélération du progrès indispensable au cours des prochaines années. Il nécessitera une approche plus ouverte sur l'extérieur et une mise en commun des efforts consentis par tous les principaux acteurs du mouvement mondial: gouvernements, organisations interntionales et société civile.

Cette gageure est d'autant plus difficile à relever qu'on sait qu'une partie de l'élan généré à la fin des années 1990 par l'adoption de la Convention n° 182 semble s'être dissipée. Il faudra désormais redoubler d'effort pour donner un nouveau souffle au mouvement mondial.

Si l'OIT n'est pas le chef de file formel du mouvement mondial, elle agit comme catalyseur pour ce qui concerne les normes, la connaissance et le travail de terrain. Mais l'OIT ne peut et ne doit agir seule – il faut qu'à tous les niveaux s'impliquent d'autres porte-étendard si on veut mener une lutte sans merci contre le travail des enfants.

Ce rapport s'adresse donc en particulier à tous les acteurs gouvernementaux, intergouvernementaux et de la société civile engagés dans le combat contre ce fléau. Nous espérons qu'il contribuera à promouvoir un dialogue plus efficace autour d'une vision, d'engagements et de stratégies communs en vue de reléguer le travail des enfants aux oubliettes de l'Histoire.

Michele Jankanish
Directrice
IPEC

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 1

Chapitre 1: Les origines du mouvement mondial 5
1.1 Les premières campagnes nationales 6
1.2 Le travail des enfants devient une préoccupation internationale 7
1.3 La question du travail des enfants fait son chemin 23

Chapitre 2: Les principaux acteurs internationaux 25
2.1 L'OIT 26
2.2 L'UNICEF 33
2.3 L'UNESCO 37
2.4 L'Organisation mondiale de la santé 38
2.5 La Banque mondiale 39
2.6 Les pays donateurs 41
2.7 Les ONG internationales 46
2.8 Les mouvements de consommateurs 55
2.9 Les médias 66
2.10 La communauté de recherche 69
2.11 Les enfants travailleurs et les mouvements de jeunes 79

Chapitre 3: Un consensus mondial renforcé 83
Introduction: Pluralisme et mouvement mondial 83
3.1 Les divergences 84
3.2 Les convergences 86

Chapitre 4: Renforcement du mouvement mondial 97
4.1 Le rôle directeur de l'OIT 98
4.2 Mobilisation des agences des NU et d'autres agences 101
4.3 Le rôle des partenaires sociaux de l'OIT 102
4.4 Autres acteurs de la société civile 104
4.5 Résumé 105

Graphiques

Graphique 2.1 Principaux thèmes du travail des enfants traités par les médias (1996-2003) 67
Graphique 2.2 Principaux thèmes du travail des enfants traités par les médias, par mois (1999) 68
Graphique 2.3 Principaux thèmes du travail des enfants traités par les médias, par mois (2002) 68
Graphique 2.4 Nombre de publications liées au travail des enfants (1992-2002) 70
Graphique 2.5 Publications sur le travail des enfants, par région (1992-2002) 71
Graphique 2.6 Pays enregistrant le plus grand nombre de publications sur le travail des enfants (1992-2002) . . 71

Encadrés

Encadré 1.1 Les grandes dates du mouvement mondial: 1973-2006 24
Encadré 3.1 Evénements marquants et engagements internationaux 87

INTRODUCTION

Cette étude constitue la première analyse systématique du mouvement mondial contre le travail des enfants.

Dès les années 1860, le travail des enfants a éveillé une préoccupation internationale; pourtant il faudra encore patienter plus d'un siècle pour voir émerger un mouvement mondial dans les années quatre-vingt. Puis, dans la seconde moitié des années quatre-vingt-dix, l'intérêt suscité au plan international par ce fléau a atteint des niveaux sans précédent.

Garantir la durabilité de cet élan a posé un véritable défi.

Objectif clé de cette étude. Le rapport précise que les cadres politique et intellectuel, coordonnés dans les années 1980 par l'OIT, restent un important point de départ pour développer une action globale plus cohérente et plus durable contre le travail des enfants. Mais ils doivent être revus et surtout appliqués. Un objectif clé de cette étude est d'identifier les moyens qui permettront au mouvement mondial d'asseoir son autorité en vue d'exercer un impact durable sur le problème posé par le travail des enfants.

Ampleur du travail des enfants. Il ressort des nouvelles estimations de l'OIT publiées en 2006, qu'il y avait en 2004 près de 218 millions d'enfants travailleurs âgés de 5 à 17 ans. Parmi ces derniers, 126 millions effectuaient des travaux dangereux, de ceux qui constituent l'essentiel des pires formes de travail des enfants (PFTE). La majorité des enfants économiquement actifs (69 pour cent) étaient happés par l'agriculture; seulement 9 pour cent alimentaient le secteur industriel. La région Asie-Pacifique absorbe la grande majorité des enfants économiquement actifs (122 millions au total) suivie par l'Afrique subsaharienne (49,3 millions) et l'Amérique latine et les Caraïbes (5,7 millions). Cependant, pour la première fois, l'OIT a enregistré une tendance positive puisque entre 2000 et 2004, le nombre d'enfants actifs dans la tranche d'âge

5-14 ans a reculé de 20 millions et le déclin a été particulièrement marqué dans la catégorie des enfants affectés à des travaux dangereux. L'Amérique latine et les Caraïbes sont les régions enregistrant le fléchissement le plus important du taux d'activité économique des enfants.[1] Mais cette bonne nouvelle ne doit pas occulter la perpétuation du fléau.

Définition du mouvement mondial. Avant de décrire l'évolution du mouvement mondial et le chemin qui reste à parcourir, il est important de définir le concept adopté pour cette étude.

Actuellement au service de multiples causes allant de campagnes antitabac à des campagnes en faveur de la paix, la notion de «mouvement» risque de perdre en clarté et en crédibilité. Aux fins de ce rapport, on estime que:

- Un mouvement est un groupe de personnes qui tendent ensemble vers la réalisation d'un objectif donné.
- Bien que d'ampleur variable, les mouvements représentent un groupe d'intérêts ayant pour objectif d'initier un changement.
- Ils sont le résultat du rassemblement plus ou moins spontané d'individus et de groupes dont les relations ne sont pas définies par des règles et des procédures mais qui partagent des préoccupations et des objectifs communs.
- En conséquence, leur structure est fluide et ils allient organisation et spontanéité.
- En général, une ou plusieurs organisations impriment l'identité, le leadership et la coordination mais les frontières du mouvement n'épousent généralement pas celles de ces organisations.
- Les mouvements varient dans leur durée et ils tendent à évoluer durant leur existence – notamment par un changement de leadership, une augmentation des adhérents et une modification des objectifs.

Bref historique du mouvement mondial. Le mouvement mondial contre le travail des enfants est enraciné dans les mouvements nationaux qui ont émergé dans les premiers pays industrialisés au début du XIX^{e} siècle. De vastes alliances sociales ont été créées en Grande-Bretagne, en Allemagne et aux Etats-Unis afin de mener campagne contre les abus en matière de travail des enfants. A compter des années 1860, le mouvement ouvrier a englobé le travail des enfants au plan international et fait en sorte qu'il devienne la clé de voûte de l'Organisation internationale du Travail (OIT) à sa création en 1919.

Pendant les soixante premières années, le travail de l'OIT n'a pas débouché sur la création d'un nouveau mouvement international de lutte contre le travail des enfants, qui n'était pas encore un de ses objectifs délibérés; l'activité normative de l'OIT – qui constitue le gros de son activité – avait relativement peu d'impact sur le travail des enfants.

[1] F. Hagemann, Y. Diallo, A. Etienne et F. Mehran, *Global child labour trends 2000 to 2004* (Genève, OIT, avril 2006), pp. 7-17

Le mouvement en tant que tel a émergé dans les années 1980 alors qu'une réponse plus vaste au travail des enfants a commencé à se mettre en place à *tous* les niveaux. De nouveaux acteurs, notamment les organisations non gouvernementales (ONG), ont commencé à collaborer avec l'OIT sur la question. Ces dernières ont ouvert de nouveaux horizons. Pour la première fois, une vaste alliance créée à tous les niveaux – local, national, régional et international – était porteuse d'un réel espoir.

Ce n'est qu'au milieu des années quantre-vingt-dix que ce mouvement a véritablement pris son essor. La convergence des préoccupations relatives aux droits de l'homme, et en conséquence aux droits de l'enfant, qui résultait de l'intensification de la mondialisation, a propulsé la question du travail des enfants sur l'agenda international, lui accordant du même coup une attention sans précédent. Divers indicateurs attestaient de cette montée en puissance du mouvement mondial:

- Prolifération des publications universitaires et multiplication des couvertures médiatiques sur le sujet.
- Outre l'OIT, d'autres institutions internationales, en particulier l'UNICEF, la Banque mondiale et la Commission des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies, se sont emparées plus vigoureusement du problème.
- Le mouvement mondial est aussi le résultat de l'engagement de milliers d'individus et de groupes concernés, qui ont constitué une réaction dynamique de la société civile.
- Le travail des enfants est aussi devenu un thème de prédilection des groupes de consommateurs et du mouvement croissant en faveur de la responsabilité sociale de l'entreprise.
- Enfin et surtout, les gouvernements du Nord et du Sud, renonçant à l'inertie et au déni, se sont engagés positivement dans la lutte contre ce fléau, notamment par une mobilisation des ressources pour l'éradiquer.

Le mouvement mondial actuel. Quelle est la nature actuelle du mouvement mondial contre le travail des enfants? Ce n'est pas une entreprise bureaucratique directive sous la coupe de l'OIT, pas plus qu'un mouvement de rue prônant l'activisme politique. Il regroupe une large constellation d'individus, de groupes, d'organisations et de gouvernements préoccupés par le travail des enfants et déterminés à y mettre un terme. Il s'inscrit dans un mouvement mondial plus vaste de défense des enfants. Bien qu'il n'ait pas de chef de file formel, l'OIT en est la figure de proue et exerce une autorité politique grâce à son activité normative. De plus, l'Organisation dispose du plus grand programme focal de coopération technique.

Les défis à relever. Le problème pour le millénaire à venir sera de convertir ce regain d'intérêt récent de la communauté internationale pour les problèmes liés au travail des enfants en un mouvement efficace, cohérent et durable en faveur des enfants travailleurs.

Ce rapport se concentre sur l'action internationale. Il ne s'agit pas de minimiser l'importance de l'action nationale – bien au contraire. Cette focalisation reflète plutôt le fait qu'actuellement les déficits d'engagement et de cohérence les plus importants intéressent plus particulièrement le niveau mondial. Ce qui fait encore défaut, c'est un environnement et une structure à l'échelle internationale propices à l'action en faveur des enfants travailleurs et de leur famille aux niveaux local et national, où le besoin est le plus pressant.

La relation entre les niveaux international et national du mouvement mondial est bien sûr à double sens – l'action à l'échelon national influence la politique et l'action sur le plan international, qui en retour appuient les efforts nationaux en vue d'éradiquer le travail des enfants. Les niveaux du mouvement sont interactifs et devraient mutuellement se renforcer.

Mais, comme le montre clairement le rapport, cette opération est loin d'être optimale.

Organisation du rapport. Les chapitres 1 et 2 retracent l'évolution du mouvement mondial en se focalisant sur les 25 dernières années et précisent le rôle des principaux acteurs mondiaux. Se fondant sur cet historique, le chapitre 3 explique les principaux points de divergence et de convergence qui agitent le mouvement mondial. Le chapitre 4 identifie les principaux défis et opportunités auxquels est confronté le mouvement mondial et souligne le rôle que doivent jouer les acteurs mondiaux clés pour en tirer parti.

LES ORIGINES DU MOUVEMENT MONDIAL 1

INTRODUCTION

Pour comprendre les enjeux actuels, il est important de revenir sur les racines historiques du mouvement. Ce chapitre explique l'évolution du mouvement mondial.

Le travail des enfants est devenu une préoccupation internationale dans les années 1860, près de trois décennies après l'émergence des premières campagnes nationales dans les pays fraîchement industrialisés. Une campagne internationale pour l'abolition du travail des enfants – le mouvement ouvrier principalement – a conduit à la création de l'Organisation internationale du Travail en 1919 et des premières normes internationales de lutte contre ce fléau.

Après une période de latence de 60 ans, le travail des enfants a ressurgi sur la scène internationale dans les années quatre-vingt, qui marquent la véritable émergence du mouvement mondial contemporain. Même si des progrès importants ont été enregistrés durant cette décennie, notamment la définition d'un cadre politique global, le mouvement n'a pas réussi à décoller de façon durable. En fait, les années 1980 ont constitué une occasion perdue pour la campagne contre le travail des enfants. Le regain d'intérêt au plan international remonte à la fin des années quatre-vingt-dix lorsque les craintes concernant le travail des enfants dans le contexte de la mondialisation du commerce ont coïncidé avec un regain d'intérêt en faveur des droits de l'homme, y compris des droits des enfants.

1.1 LES PREMIÈRES CAMPAGNES NATIONALES

L'éducation obligatoire et le recul du travail des enfants. Autour de l'année 1900, le recours intensif au travail des enfants a fortement régressé dans les premières nations industrialisées. Ce recul, entamé au milieu du XIX^{e} siècle, a concerné à l'origine les enfants les plus jeunes puis progressivement les plus âgés. Il est allé de pair avec les efforts nationaux en vue de rendre obligatoire l'éducation. En fait, les années 1870-1914 étaient une période d'éducation de masse en Europe, au Japon et aux Etats-Unis.

Ces évolutions parallèles ne se sont pas faites spontanément. Pendant longtemps, la réglementation du travail des enfants et l'éducation universelle ont été l'objet de controverses, comme le montre clairement l'expérience de la Grande-Bretagne où le travail des enfants et l'industrialisation ont donné lieu à un débat public.

Evolution de la conception de l'enfance. Avant la fin du XVIII^{e} siècle, le travail des enfants ne donnait pas matière à discussion. En fait, durant la première partie de la révolution industrielle en Grande-Bretagne, le problème se posait plus en termes de manque de travail plutôt que de surcharge de travail pour les enfants. Une demande accrue de main-d'œuvre enfantine était alors un indicateur du développement industriel.[2] Puis, dans les années 1830 et 1840, le travail des enfants a commencé à poser problème suite à une nouvelle conception de l'enfance et aux activités menées par des groupes de pression extraparlementaires, tels que le mouvement ouvrier naissant.

En Grande-Bretagne, de nombreux acteurs ont usé de divers moyens pour inscrire le travail des enfants sur l'agenda national. La campagne émergente contre le travail des enfants s'est inspirée de l'expérience du mouvement antiesclavagiste au point d'assimiler les enfants travailleurs à des «esclaves». Ceci faisait suite à une conception nouvelle des enfants considérés comme des personnes bénéficiant de droits soumis à protection. La campagne contre le travail des enfants a attiré des réformateurs sociaux, comme Lord Shaftesbury, des propriétaires de fabriques acquis à la cause et le mouvement ouvrier en pleine expansion. Des personnages célèbres comme l'écrivain Charles Dickens – le «défenseur des enfants de la Grande-Bretagne victorienne – ont évoqué les nouvelles conditions de travail dans les fabriques sous forme de fiction à laquelle la population pouvait s'identifier.[3]

Première législation en faveur des enfants. L'agitation a déclenché une enquête publique sur les conditions de travail dans les fabriques, qui a contribué à l'élaboration, en 1933, de la première législation visant à protéger les enfants sur le lieu de travail et à leur fournir une éducation à mi-temps. Un service d'inspection a été créé afin de veiller au respect de la législation. La Loi sur

[2] H. Cunningham, «The rights of the child and the wrongs of child labour: An historical perspective». Dans K. Lieten et B. White (eds.), *Child Labour: Policy options* (Amsterdam, Aksant, 2001), pp. 41-42.

[3] A. Fyfe, *Child Labour* (Cambridge, Polity Press, 1989), p. 142.

les fabriques (Factory Act) de 1833 marque un tournant historique; elle bannit le travail des enfants de moins de neuf ans et restreint la durée journalière du travail à huit heures pour les moins de 14 ans. Elle ouvre également la voie au financement public de l'éducation.

L'industrialisation gagne du terrain et avec elle l'éducation obligatoire et les préoccupations relatives aux droits de l'enfant. Jusqu'au milieu du XIXe siècle, c'est surtout en Grande-Bretagne, première nation industrielle, qu'avaient lieu les débats sur le travail des enfants dans une économie capitaliste. Mais d'autres pays engagés sur la voie de l'industrialisation ont apporté leur lot de réponses au travail des enfants. En 1874, la France a adopté une législation fixant à 12 ans l'âge minimum d'admission à l'emploi; elle a été imitée en 1878 par la Prusse. Pendant ce temps, le mouvement en faveur de l'éducation obligatoire (qui avait pris corps en Allemagne) s'est renforcé et, dans le dernier quart du XIX^{e} siècle, il a permis la scolarisation massive d'enfants au détriment du monde du travail. L'école primaire était née. Au début du XX^{e} siècle, l'éducation obligatoire était un principe acquis; sa légitimité ne sera plus remise en cause.

Dans le même temps, la préoccupation de l'opinion publique, autrefois focalisée sur la pénurie de travail dont pourraient souffrir les enfants, était désormais centrée sur la protection de leur droit à ne pas travailler. A la fin du XIX^{e} siècle, les enfants étaient devenus pour la première fois un point quasi central de l'agenda politique des grandes nations modernes.

1.2 LE TRAVAIL DES ENFANTS DEVIENT UNE PRÉOCCUPATION INTERNATIONALE

L'internationalisation du travail organisé va de pair avec l'internationalisation du débat sur le travail des enfants. Dans la seconde moitié du XIX^{e} siècle, le débat autour du travail des enfants a investi la scène internationale pour ne plus la quitter.

Comment s'est opérée cette transition? La croissance rapide du mouvement syndical a permis de forger des liens au plan international. La première expression majeure de ce nouvel esprit internationaliste a été la création de l'Association internationale des travailleurs, la première Internationale de Karl Marx (1864-1872). Fondée à Londres, elle incluait des représentants belges, français, allemands et suisses et devint le vecteur de promotion des revendications du mouvement ouvrier renaissant relatives à l'amélioration des conditions sociales et de travail.

Le premier débat international sur la question du travail des enfants a eu lieu lors du premier congrès de l'International à Genève en septembre 1866. Des délégués originaires de France et de Suisse francophone - qui à elle seule regroupait 33 participants sur 60 – assistaient à la réunion. Marx, absent du débat, avait donné des instructions détaillées pour l'Assemblée générale sur les questions sociales pouvant donner lieu à un accord immédiat; le travail des enfants en faisait partie. La position de K. Marx selon laquelle le travail des

enfants était une tendance progressiste, sensée et légitime, qui avait été dévoyée par le capitalisme, n'a rencontré aucune opposition.[4] Il estimait qu'aucun enfant de moins de neuf ans ne devait être astreint à travailler. Il a ensuite divisé les enfants plus âgés en trois groupes d'âge – 9-12 ans, 13-15 ans et 15-17 ans – et estimé qu'ils devaient être autorisés à travailler chaque jour deux, trois ou six heures respectivement.

Karl Marx était un défenseur de l'éducation à mi-temps et se montrait sceptique quant au rôle de l'État dans l'éducation (il avait alors en tête la Prusse). Néanmoins, le second congrès de l'Internationale, qui eut lieu à Lausanne en 1867, a adopté une résolution sur la responsabilité de l'État dans l'éducation générale. Le quatrième congrès, qui s'est déroulé à Bâle, appelait à l'éducation obligatoire. Reconnaissant qu'elle est le rempart contre le travail des enfants, le congrès a cependant conclu qu'elle n'aurait pas d'effet sur les salaires et que la population s'habituerait.[5]

Parallèlement à ce discours socialiste sur le travail des enfants et l'éducation, mais sans rapport avec lui, se tenait un débat sur les normes internationales du travail. L'Internationale est née de l'instabilité politique du milieu du XIX^{e} siècle – notamment la grande peur qui s'est emparée, après la Commune de Paris de 1871, des masses populaires mécontentes. Le réformisme antisocialiste, associé aux préoccupations liées à des règles du jeu équitables en matière de concurrence commerciale internationale, considérait le travail des enfants comme un thème peu polémique (à savoir non politique).

Premières tentatives de législation internationale contre le travail des enfants. Il n'est sans doute pas étonnant que le centième anniversaire de la Révolution française ait imprimé un nouvel élan à l'organisation d'une réunion internationale sur les normes du travail. Avant la convocation de la conférence à Berne, une réunion a été organisée à Berlin en mars 1890 à l'initiative de l'Allemagne. Des représentants de 12 pays européens y participaient; ils ont fixé à 12 ans l'âge minimum d'admission à l'emploi. Dix ans plus tard, l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs (IALL) – précurseur de l'Organisation internationale du Travail (OIT) – a été créée; son siège était à Bâle. En septembre 1913, la Conférence de Berne de l'IALL a examiné l'adoption de la première convention internationale sur le travail des enfants, qui interdisait le travail de nuit ; la guerre, qui éclata en 1914, a empêché l'adoption de ces textes.

Création de l'OIT. Malgré les hostilités, l'idée de normes internationales du travail a fait son chemin, aidée en ce sens par la Fédération américaine du travail (AFL) notamment, qui a demandé qu'une charte du travail soit intégrée au Traité de paix de Paris. En 1919, une Commission tripartite de la législation internationale du travail a, sous la présidence du dirigeant de l'AFL Samuel Gompers, élaboré une Charte du travail en neuf principes (l'abolition du travail

[4] Cité dans S. Padover (ed.), *Karl Marx on education, women and children* (New York, MacGraw-Hill, 1975), p. 91.

[5] Ibid., p. 33.

des enfants étant le sixième) qui a été incorporée au traité de Versailles final en 1919; le traité portait également création de l'OIT.

Le travail des enfants et l'OIT: 1919-1979

De nouvelles normes internationales. Depuis sa création, l'OIT a servi de tribune internationale aux préoccupations liées au travail des enfants. L'article 427 du Traité de Versailles fixait comme objectif à l'Organisation «l'abolition du travail des enfants et l'imposition de limitations au travail des jeunes personnes telles qu'elles permettraient la poursuite des études et le développement physique complet des adolescents». L'OIT s'est rapidement lancée dans l'activité normative dans ce secteur; elle a tenu sa première conférence à Washington DC fin 1919. Le nombre élevé de pays participants (40) a fait de la conférence la première réunion internationale chargée de débattre et d'adopter une norme internationale sur le travail des enfants. La Convention (n° 5) sur l'âge minimum (industrie), 1919, fixe à 14 ans l'âge minimum pour travailler dans les établissements industriels. En 1920, cet âge a été adopté pour le travail maritime, et en 1921 pour l'agriculture avec un lien explicite à l'éducation obligatoire.[6] En 1931, ces instruments enregistraient le plus haut taux de ratification jamais atteint. Outre les normes sur l'âge minimum, l'exploitation des enfants par le biais de la servitude pour dettes et autres «autres formes d'esclavage», telle la prostitution des enfants, a été examinée dans le cadre de la Convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, qui a été largement ratifiée au fil des ans.

Le mouvement a une portée plutôt européenne qu'internationale. L'activité normative était-elle le reflet d'un mouvement mondial de lutte contre le travail des enfants dans l'entre-deux-guerres? En fait, les Etats membres qui ont ratifié ces conventions étaient presque exclusivement européens (les Etats-Unis n'ont rejoint l'OIT qu'en 1934) et, pour nombre d'entre eux, la ratification était simplement la reconnaissance que la législation nationale sur le travail des enfants se conformait à la convention. De nombreuses régions du monde et de nombreux problèmes liés au travail des enfants étaient tenus à l'écart de ces développements.

Au cours des décennies ultérieures, l'OIT a maintenu une approche pragmatique prudente. Le travail de nuit des enfants a été réglementé par le biais de conventions en 1946 et en 1948. L'âge minimum d'admission à l'emploi a été repoussé à 15 ans, sauf pour ce qui concerne les entreprises familiales; et en 1945, une résolution demandait à tous les gouvernements de tendre vers un âge minimum de 16 ans – objectif encore loin d'être atteint aujourd'hui.

Parallèlement à cette activité normative, le début des années quarante a vu pulluler les publications de recherche sur le travail des enfants à travers le monde, notamment dans les Dépendances britanniques, au Honduras britannique, au Canada, en Nouvelle-Zélande et aux Etats-Unis. Mais elles ne faisaient partie d'aucune campagne cohérente et leur diffusion est restée confidentielle.

[6] Convention (n° 10) sur l'âge minimum, 1921.

Dans les années trente et quarante, l'OIT a été confrontée à des problèmes autrement plus importants, comme l'admission des Etats-Unis et la remise en question de son existence au cours de la seconde guerre mondiale. À un niveau plus technique, les mandants de l'OIT jugeaient la question de la durée journalière du travail à huit heures comme un problème plus important et plus polémique que le travail des enfants. [7]

Les facteurs favorisant la focalisation sur le secteur formel en Europe et en Amérique du Nord. Le travail des enfants représentait un secteur potentiel de progrès pour l'OIT mais l'attention se portait sur le secteur industriel où les travailleurs étaient syndiqués et où la concurrence internationale posait problème – des secteurs, où peut-on penser, les enfants économiquement actifs seraient visibles. Autrement dit, le secteur informel a été relativement négligé et la primauté géographique a surtout été accordée à l'Europe et l'Amérique du Nord.

La préoccupation internationale se focalise largement sur l'éducation. Dans les années cinquante et soixante, l'attention de la communauté internationale se portait surtout sur l'éducation des enfants, comme l'illustre parfaitement un article de 1951 de la Revue internationale du Travail, qui faisait suite à une initiative de l'UNESCO liée à l'éducation obligatoire et au travail des enfants. [8] La nécessité d'harmoniser l'âge de la fin de la scolarité obligatoire avec l'âge minimum d'admission à l'emploi s'est imposée comme une nécessité politique – mais uniquement dans les pays industrialisés.

Lien accru entre travail des enfants et droits des enfants. Le discours sur les enfants s'est graduellement reporté sur son thème de prédilection de la fin du XIX^{e} siècle et du début du XX^{e} siècle, à savoir sur le lien entre travail des enfants et droits des enfants. La Convention supplémentaire des Nations Unies relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage (1956) en est un bon exemple. Elle complète la précédente Convention relative à l'esclavage de 1926 en incluant «les institutions et pratiques analogues à l'esclavage» dont les enfants peuvent devenir les victimes. Des études préparatoires ont été menées au début des années 1950 sur l'ampleur du travail des enfants. L'article 1)d prévoit l'interdiction de «toute institution ou pratique en vertu de laquelle un enfant ou un adolescent de moins de dix-huit ans est remis, soit par ses parents ou par l'un d'eux, soit par son tuteur, à un tiers, contre paiement ou non, en vue de l'exploitation de la personne, ou du travail dudit enfant ou adolescent». Ceci peut inclure la servitude pour dettes et le travail forcé. [9]

---

[7] H. Cunningham, op. cit., dans K. Lieten et B. White (eds.), 2001, p. 21.

[8] Voir «Le travail des enfants et la scolarité obligatoire», *Revue internationale du Travail* (64), (Genève, OIT, novembre-décembre 1951).

[9] A compter des années 1920, il a régné une certaine confusion concernant les rôles respectifs de la Ligue des Nations et des Nations Unies dans la lutte contre l'esclavage (des enfants), et le rôle de l'OIT vis-à-vis du travail des enfants. Ce décifit relatif à une des pires formes de travail des enfants a persisté jusqu'en 1999-2000.

Regain d'intérêt pour le travail des enfants à l'échelon international

Pour ce qui est du travail des enfants, la période 1979-1992 présente une certaine unité – on peut la décrire comme «la longue décennie». Elle a représenté une occasion perdue de lancer une campagne mondiale durable contre le travail des enfants. Pourtant les atouts étaient nombreux. En 1973, l'OIT avait adopté une nouvelle norme internationale – la Convention nº 138. Puis 1979 avait été déclarée Année internationale de l'enfant, suscitant ainsi un regain d'intérêt envers le travail des enfants et permettant le lancement de négociations concernant une Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant. Un rapport des Nations Unies de 1982 et un séminaire de suivi en 1985 étaient consacrés au travail des enfants. Des organisations non gouvernementales (ONG) et des syndicats militants se sont emparés du problème ainsi que les médias. Les milieux universitaires n'étaient pas en reste. Enfin, le Sommet mondial pour les enfants de 1990 a galvanisé la communauté internationale comme jamais auparavant autour du bien-être des enfants.

Convention (nº 138) sur l'âge minimum, 1973

L'adoption, en 1973, de la Convention de l'OIT sur l'âge minimum présageait la décennie à venir.

La convention a réexaminé les conventions spécifiques à l'industrie adoptées après 1919, à savoir qu'elle les remplaçait pour chaque pays l'ayant ratifiée. La Convention (nº 138) sur l'âge minimum, 1973, qui découle de l'initiative personnelle du Directeur général Wilfred Jenks [10], constitue une importante avancée normative en reculant l'âge d'admission à l'emploi général dans les pays développés de 14 ans (limite acceptée en première lecture en 1972) à 15 ans (limite de 1973). Cette même année a aussi marqué un tournant historique: la fin du boom d'après-guerre et la montée en puissance de la mondialisation. Malgré les vifs débats engagés au sein de l'OIT, les conférences portant sur la convention nº 138 n'ont cependant pas servi de tremplin à la mise sur pied d'une campagne mondiale.

L'année internationale de l'enfant, 1979

En 1976, l'Assemblée générale a proclamé 1979 Année internationale de l'enfant dans le but général de promouvoir le bien-être des enfants en mettant l'accent sur leurs besoins spécifiques et en encourageant l'action nationale, notamment pour les plus défavorisés et les enfants travailleurs. C'est à l'occasion de cette année que l'attention de la communauté internationale s'est recentrée complètement sur le travail des enfants. Elle a permis de galvaniser les agences internationales et les acteurs de la société civile.

Pour l'OIT, l'Année internationale de l'enfant a été l'occasion de faire un effort spécial en vue de promouvoir la Convention nº 138, qui en 1976 n'avait été

[10] L'idée de C. Wilfred Jenks était de consolider les normes relatives à l'âge minimum et de présenter une norme adoptable par les pays en développement.

ratifiée que par 13 pays. L'Organisation a demandé aux États Membres de faire rapport sur leurs efforts en matière de ratification au 31 juillet 1978, incluant les difficultés qu'ils ont rencontrées lors de la mise en œuvre. Cependant, la réponse fournie par 58 Etats membres n'a pas permis d'obtenir une image complète ou fidèle de l'application des nouvelles normes. Conformément à l'article 19 de la Constitution de l'OIT, les gouvernements devaient faire rapport afin de faciliter une étude générale par la commission d'experts.

Dans sa déclaration sur l'Année internationale de l'enfant,[11] le Directeur général a reconnu que le travail des enfants demeurait un problème très répandu et préoccupant dans de nombreuses régions du monde dans lesquelles la pauvreté et les traditions entravaient son éradication. Le Directeur général a poursuivi en disant que l'Année internationale de l'enfant offrait une occasion aux mandants du monde entier d'évaluer la situation des enfants travailleurs et de renforcer les programmes d'action en faveur des enfants. Une résolution[12] adoptée lors de la Conférence internationale du travail (CIT) de juin 1979 a des résonances actuelles; elle appelait *entre autres* à:

- redoubler d'effort pour mettre en œuvre les normes appropriées de l'OIT;
- introduire l'éducation obligatoire;
- renforcer l'efficacité des services de l'inspection du travail;
- mener des campagnes de sensibilisation de l'opinion publique;
- développer la solidarité et la coopération internationales avec les pays en développement; et à
- faire des efforts en vue d'instaurer un nouvel ordre économique plus juste de façon à répondre plus efficacement au besoin des enfants d'être mieux protégés.

Une recommandation additionnelle demandait à l'OIT de renforcer son action contre le travail des enfants en menant des enquêtes factuelles sur la situation des enfants travailleurs et les pratiques d'éradication, et de se préparer à réviser globalement les instruments pertinents de l'Organisation. Dans le même temps, au titre de la contribution à l'Année internationale de l'enfant, l'OIT a produit une publication destinée à une audience plus populaire. *Le travail des enfants* est le produit de 15 enquêtes nationales.[13] Cependant, cette étape marquante a également été dictée par la pénurie de données fiables.

En octobre 1979, l'OIT a organisé une réunion plus technique réunissant des spécialistes des sciences humaines représentant diverses disciplines et institutions afin d'examiner les principaux problèmes analytiques et politiques. Les documents ont notamment exploré les méthodologies alternatives disponibles pour mener la recherche sur les problèmes liés au travail des enfants.

---

[11] Déclaration approuvée par le Conseil d'administration de l'OIT à sa 209e session, février-mars 1979.

[12] Résolution concernant l'Année internationale de l'enfant et l'élimination progressive du travail des enfants, et les mesures transitoires.

[13] E. Mendelievich (ed), *Le travail des enfants* (Genève, OIT, 1979)

Le produit de ces délibérations – *Child work, poverty and underdevelopment* (1981) – se focalise sur les causes et l'impact du travail des enfants, les ambiguïtés conceptuelles et les techniques de recherche pour l'analyse empirique.[14] A nouveau, cette étape est déterminante, non seulement pour l'action de l'OIT sur le travail des enfants, mais en ce qu'elle reconnaît que ce domaine peut (et doit) être soumis à une analyse théorique rigoureuse. Il précise cependant que cette importante activité de l'OIT était financée par les activités du Fonds des Nations Unies pour la population (UNFPA) – une indication des contraintes financières auxquelles était confrontée l'OIT en matière de travail des enfants. En 1981, l'Institute of Development Studies (IDS) de l'Université du Sussex au Royaume-Uni, a mené un exercice similaire. [15]

L'enquête générale de la Commission d'experts, qui se fondait sur les réponses de plus de 100 gouvernements, a été publiée en 1981 et a fait l'objet d'une discussion à la Conférence internationale du Travail (CIT) de juin. Le rapport a recommandé que des programmes pilotes soient mis en œuvre dans les secteurs enregistrant une forte incidence du travail des enfants afin de tester différentes stratégies d'éradication. En fait, pour des raisons financières, cette proposition n'a pu être appliquée par l'OIT qu'en 1989.

Le rapport du Directeur général, 1983

Plus de 60 ans après l'adoption du premier instrument sur le travail des enfants, le rapport du Directeur général à la 69e session de la Conférence internationale du Travail (1983) visait à donner une image mondiale complète du travail des enfants. Le rapport a précisé que, malgré les énormes progrès accomplis, le travail des enfants restait un phénomène mondial très répandu, voire même en augmentation. L'OIT a estimé à près de 50 millions le nombre d'enfants économiquement actifs au plan mondial – estimation très sommaire basée sur les enquêtes réalisées auprès de la main-d'œuvre. Le rapport a poursuivi en inscrivant les abus en matière de travail des enfants dans le contexte des droits de l'enfant et de la Stratégie internationale du développement pour la troisième Décennie des Nations Unies pour le développement qui demande expressément que des efforts soient faits pour éliminer le travail des enfants.

Le rapport définit un cadre politique qui, à nouveau, paraît très contemporain aujourd'hui. Il précise que le travail des enfants ne doit pas être envisagé seul et que sa réduction exige des mesures à la fois directes et indirectes. Les politiques qui ne ciblent pas spécifiquement le travail des enfants – en particulier les politiques macro-économiques et les programmes d'emploi, l'émancipation des femmes et l'élargissement de l'enseignement – peuvent avoir un impact plus marqué que les mesures directes. De plus, l'action prioritaire menée aux plans national et international doit se concentrer sur les pires formes d'exploitation et

[14] G. Rogers et G. Standing, *Child work, poverty and underdevelopment* (Genève, OIT, 1981).

[15] Le compte rendu a été édité par Ben White et publié dans *Development and Change*, Vol. 13, No. 4, 1982.

sur les conditions de travail dangereuses, qui ne sauraient être ni reléguées au second plan par la pauvreté ni tolérées jusqu'à leur éradication totale.

Selon le rapport, un des principaux obstacles au développement des programmes d'action était la pénurie d'informations concernant les mesures efficaces. Il a suggéré que la recherche soit intégrée dans les activités de coopération technique. De plus, il estimait que l'accent devait être davantage mis sur les programmes pilotes et le partage d'expériences entre les pays, et que des efforts devaient être consentis pour promouvoir la sensibilisation de l'opinion publique en général, ce qui constituait un pas important vers la reconnaissance du problème posé par le travail des enfants.

Le rapport était sans doute le premier à préciser tout l'intérêt d'une coopération internationale plus étroite entre diverses agences des Nations Unies. Du fait du caractère multidimensionnel du travail des enfants, la lutte contre ce fléau avait tout à gagner d'une exploitation du «mandat» des agences appropriées, à savoir l'OIT, l'OMS, l'UNICEF, l'UNESCO et la FAO. De nombreux thèmes – parmi lesquels l'allégement de la pauvreté, l'éducation et la formation, la santé, l'alimentation et la défense des droits des enfants – pouvaient constituer une solide base pour la collaboration interagences et le développement de programmes conjoints.

Enfin, le rapport précisait que des ressources importantes étaient nécessaires, même lorsqu'il s'agit d'ouvrir une brèche. Des efforts particuliers seraient indispensables à la fois pour mobiliser des ressources et en faire bon usage. Le rapport se termine par un appel à la solidarité et à l'engagement de la communauté internationale en vue de protéger les enfants, dans le but ultime d'éradiquer le travail des enfants.

Mais le regain d'intérêt pour les problèmes liés au travail des enfants enregistré au début des années 1980 est retombé et tout au long de la décennie, l'OIT lui a consacré une importance modérée. Elle a ainsi organisé une série d'ateliers régionaux tripartites, en Asie en 1986, puis en Afrique en 1989. En 1991, une autre réunion régionale était consacrée à l'éducation et à l'application de la législation.

En 1988, l'OIT a publié *Combating child labour*, qui est un document hybride des deux publications antérieures sur le sujet et un recueil censé recenser les actions émergentes mondiales contre le travail des enfants. [16] Enfin, en 1989, les contributions du gouvernement néerlandais ont permis de lancer le premier projet de coopération technique de l'OIT axé sur le travail des enfants – le projet Montagnes fumantes (Smokey Mountain) à Manille, aux Philippines. [17]

[16] A. Bequele et. Boyden, *Combating child labour* (Genève, OIT, 1988) et OIT, «The emerging response to child labour» dans Conditions of Work Digest, Vol. 7/1, (Genève, OIT, 1988).

[17] Voir S. Gunn et Z. Ostos, «Le multiple dilemme du travail des enfants: Le cas des petits trieurs d'ordures aux Philippines», *Revue internationale du Travail*, Vol. 131, No. 6, (Genève, OIT, 1992), pp. 681-702.

L'Anti-Slavery Society

Les développements intervenus dans les années quatre-vingt au sein de l'OIT doivent être examinés dans un contexte plus large – qui inclut d'autres acteurs internationaux. En particulier, il est important d'examiner le rôle joué par des ONG telles que Anti-Slavery Society pour la protection des droits de l'homme.

La Société a été fondée en 1839, ce qui fait d'elle la plus ancienne organisation de défense des droits de l'homme au monde. Bien qu'elle ait centré son activité sur la protection des enfants dès le début du XX^{e} siècle, ce n'est qu'en 1975 qu'elle a lancé une campagne internationale contre le travail des enfants en réponse au recrutement d'enfants dans les fabriques de tapis au Maroc. En 1977, une étude accélérée a débouché sur la publication l'année suivante d'un rapport soumis aux Nations Unies, auprès desquelles l'organisation jouit d'un statut consultatif. [18]

Pour célébrer l'Année internationale de l'enfant, la Société a élargi ses activités consacrées au travail des enfants, en appliquant un programme mondial de recherche et d'action spécifique, qui a permis à la Société de devenir un important centre d'information sur le sujet – équivalant, voire surpassant l'OIT à cette époque. La Société a publié sa propre publication à l'occasion de l'Année internationale de l'enfant (*Child Workers Today*). [19] Elle a également commandité une série de rapports nationaux (12 ont été achevés en 1985) concernant l'Afrique, l'Asie, les Caraïbes, l'Amérique latine et l'Europe occidentale. De plus, la Société a fait de ces rapports la base d'une campagne visant à informer l'opinion publique et à stimuler l'action aux plans national et international.

Anti-Slavery Society a soumis ces rapports nationaux aux gouvernements concernés, à des organes des Nations Unies (tels que le Groupe de travail sur l'esclavage et la Sous-commission pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités) et à l'OIT, l'UNICEF et l'UNESCO. En fait, le travail des enfants avait été inscrit à l'agenda de la sous-commission depuis 1979. L'année suivante, la sous-commission a recommandé la nomination d'un Rapporteur spécial, le Professeur Boudhiba, chargé de produire un rapport complet sur l'«exploitation du travail des enfants».

Anti-Slavery Society a poussé plus loin ses activités sur le travail des enfants au début des années quatre-vingt. Elle a également joué un rôle clé dans l'identification des chercheurs et dans la promotion d'un nouveau réseau informel d'activistes, d'universitaires et d'institutions préoccupés par le travail des enfants. Au milieu des années quatre-vingt, la Société a fortement contribué au premier séminaire des Nations Unies sur le travail des enfants et à l'analyse globale menée par l'UNICEF sur les enfants en situation particulièrement difficile.

---

[18] L. Levin, *Exploitation of child labour: An international concern* (Genève, DCI, 1985), p. 53.

[19] J. Challis et D. Elliman, *Child workers today* (Londres, ASI, 1979).

Rapport et séminaire des Nations Unies: 1982-1985

Le rapporteur spécial a entamé son travail en 1980 et soumis un rapport final en 1982.[20] Dans son étude globale, le Professeur Boudhiba a dû s'en remettre aux études récentes menées par l'OIT et la Société. Le chapitre consacré à la conclusion du rapport («Pour une stratégie globale de lutte contre l'exploitation du travail des enfants») en appellait à un plan d'action sur une période suffisamment étendue de cinq ans.

Sensibilisation de l'opinion publique et appel aux médias. La première des tâches était «de susciter une volonté plus large, plus systématique, plus farouche et plus lancinante afin que le mur du silence soit levé et pour que l'on prenne conscience de l'écart énorme qui sépare les intentions généreuses des… réalités».[21] Pour cela, il fallait mener une vaste campagne d'information publique au titre du suivi de l'Année internationale de l'enfant, qui ne devait pas «rester sans lendemain». De plus, le Professeur Boudhiba a souligné, qu'après avoir ouvert leurs colonnes, de nombreux journaux risquaient de refermer le dossier ouvert.

La sous-commission avait donc un rôle important: elle devait lancer un appel pressant aux divers médias nationaux et internationaux pour qu'ils continuent à dénoncer tous les abus; cette façon de procéder était censée faire plus que des dizaines de rapports destinés à dormir aux archives ou dans les tiroirs.[22] Le Professeur Boudhiba a estimé que les différents groupes de pression, incluant les médias, auraient avantage à mieux coordonner leurs activités. Le rôle des syndicats a été souligné. Ils étaient jugés essentiels aux campagnes contre le travail des enfants mais le Professeur Boudhiba a estimé qu'ils ne semblaient pas encore avoir nettement pris conscience de l'ampleur de la question.[23]

Priorité à l'éducation. Il a été suggéré à l'UNESCO d'accorder une grande priorité à la relation entre éducation et travail des enfants dans ses futures activités régionales et internationales – plus spécialement aux problèmes posés par l'apprentissage, la formation et l'éducation obligatoire. Pour ce qui concernait certaines pires formes de travail des enfants, des crimes caractérisés comme la vente et la traite des enfants, une action concertée de l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL) devait être menée en toute priorité.

Primauté à l'action nationale mais avec un appui international. Le rapport a conclu cependant en affirmant qu'aucune action internationale ne saurait remplacer celle des Etats. L'éradication du travail des enfants relève de la responsabilité des États mais ils peuvent faire appel à l'aide et à la solidarité internationales.

Une des recommandations du rapport suggère qu'un séminaire soit organisé et consacré à l'étude de certaines des questions évoquées dans le rapport.

---

[20] Nations Unies, *Exploitation du travail des enfants.* Rapport final présenté par Abdelwahab Bouhdiba, E/CN.4Sub.2/479/rev.1 (New York, 1982).

[21] Ibid., p.28

[22] Ibid.

[23] Ibid.

Ledit séminaire («Séminaire sur les moyens d'éliminer l'exploitation du travail des enfants partout dans le monde») a été organisé par la Commission des droits de l'homme à Genève du 28 octobre au 8 novembre 1985. Il a attiré 24 gouvernements, des agences des Nations Unies et divers organismes (OIT, UNICEF, UNHCR et OMS); des syndicats internationaux et des mouvements de libération nationaux.

Le renforcement de la sensibilisation de l'opinion publique n'a pas donné de résultats concrets. Les divers documents de travail produits pour le séminaire ont donné corps au débat. Doek a soutenu que l'Année internationale de l'enfant avait permis aux agences des Nations Unies et des ONG de prendre conscience de l'importance du travail des enfants, mais on ignorait pourquoi cette sensibilisation accrue n'avait donné aucun résultat concret.[24] Ainsi, au 1er janvier 1981, seuls 23 pays avaient ratifié la convention nº 138. Ce chiffre est passé à 26 en 1983 et 33 en 1985. Justice Abu Sayeed Chowdhury, Président de la Commission des droits de l'homme de l'ONU (et ancien président du Bangladesh) a fait observer que les efforts combinés de l'OIT et de l'UNICEF permettront encore longtemps de sensibiliser la communauté internationale à l'urgence d'appliquer effectivement les normes internationales contre le travail des enfants.[25]

Inefficacité des efforts internationaux. Pour sa part, avant de se focaliser sur le rôle que devrait jouer la communauté internationale, Patrick Montgomery, représentant d'Anti-Slavery Society, a fait référence aux différences flagrantes entre la forme et la substance ou entre la rhétorique et la réalité concernant le travail des enfants.[26] Il s'agissait d'une contribution singulière au débat, attendu que le document de travail de l'OIT mettait l'accent sur l'action *nationale*.

Montgomery a poursuivi en soulignant l'inefficacité relative des mesures internationales prises jusqu'alors pour éradiquer, ou réduire de façon importante l'incidence du travail des enfants. Il a fait remarquer que moins de 20 pour cent des États Membres de l'OIT avaient ratifié la Convention nº 138. À part le travail normatif de l'OIT, au cours des 60 dernières années, la préoccupation de la communauté internationale est restée sporadique, relativement peu ciblée et dans une large mesure inefficace.[27] Bien que jamais condamné, le travail des enfants n'a pas été réellement inscrit sur l'agenda international, même du point de vue des droits de l'homme.[28] Bien que l'Année internationale de l'enfant ait contribué à faire évoluer le climat international, Montgomery précise qu'aucune réponse internationale concrète et concertée n'avait encore émergée et qu'il y

[24] J. Doek, «The exploitation of child labour: What can be done to eliminate it?» HR/Geneva/1985(2) WP.7, p. 3.

[25] A. Chowdhury, «Background paper for international seminar on ways and means of achieving the elimination of the exploitation of child labour in all parts of the world», HR/Geneva/1985 (2) B.P.I., p. 14.

[26] P. Montgomery, «A survey and evaluation of measures to eliminate the exploitation of child labour» HR/Genève/1985(2) BP.4., p. 3.

[27] Ibid., p. 28.

[28] Ibid.

avait un risque que le problème se tasse à moins que des engagements spécifiques ne soient pris au cours des prochaines années. [29]

Les mesures nécessaires. Montgomery a poursuivi en soulignant la nécessité d'adopter des instruments internationaux additionnels et de développer des programmes de coopération technique appropriés. En outre, les préoccupations liées aux droits de l'homme devaient être intégrées aux plans et aux stratégies de développement, et il fallait développer des mécanismes de suivi efficaces concernant l'application des normes internationales. Montgomery a également souligné le manque de ressources financières dont souffre l'OIT pour mener à bien son action contre le travail des enfants et la nécessité de mieux relier son action normative aux activités de coopération technique. Pour ce qui est des autres organes des Nations Unies, il a espéré que l'UNICEF en particulier jouerait un rôle plus actif (en précisant 10 recommandations pour son action future contre le travail des enfants), notamment en ce qui concerne la coordination du travail au plan national entre les diverses agences internationales. Enfin, Montgomery a incité le PNUD, la FAO et la Banque mondiale à développer des politiques officielles sur le travail des enfants.

A nouveau, cet agenda semble rétrospectivement anticiper l'avenir.

Nombre des questions abordées ont été reprises dans les recommandations du séminaire. Celles-ci demandaient aux institutions spécialisées des Nations Unies de renforcer les programmes relatifs à l'élimination de l'exploitation du travail des enfants. L'UNICEF a été prié de revoir sa contribution à la lumière de son examen politique des enfants en situatiuons particulièrement difficiles et l'OIT de prendre les mesures nécessaires pour encourager tous les organismes qui s'intéressent à l'éradication du travail des enfants de coopérer effectivement et, en particulier, à mettre en place un cadre propre à améliorer la liaison entre tous les acteurs concernés depuis les gouvernements jusqu'aux familles des enfants qui travaillent. Enfin, un appel a été lancé afin que des ressources accrues, venant de sources bilatérales et multilatérales, soient consacrées à l'élimination de ce fléau. [30]

Politique de l'UNICEF relative aux enfants en situation particulièrement difficile

Le mandat de l'UNICEF au sein du sytème des Nations Unies porte sur le bien-être et les droits des enfants. Créée en 1946, c'est une des agences des Nations Unies les plus présentes sur le terrain, notamment aux niveaux national et parfois sous-national.

Le séminaire des Nations Unies a fixé des objectifs ambitieux à l'UNICEF. Ce qui était parfaitement compréhensible, car, comme l'a souligné Cunningham, au départ l'UNICEF paraissait peu intéressé par le travail des enfants. [31]

---

[29] Ibid., p. 29.

[30] Nations Unies, *Séminaire sur les moyens d'éliminer l'exploitation du travail des enfants partout dans le monde*. ST/HR/SER.A/18 (Genève, 1986), pp. 26-28.

[31] Cunningham, 2001, op. cit., p. 22.

Au cours des années quatre-vingt, la stratégie de l'UNICEF se focalisait sur la survie infantile – sauver la vie des enfants au cours des cinq premières années d'existence. Certains membres du Conseil d'administration de l'UNICEF – particulièrement le groupe des pays nordiques – estimaient que cette stratégie faisait courir le risque de passer à côté d'importants aspects préoccupants du travail des enfants. Après tout, pourquoi ces enfants survivaient-ils? En 1985, cettte question a débouché sur un examen politique des enfants en situatiuons particulièrement difficiles, incluant les enfants travailleurs et les enfants des rues. A l'époque, l'UNICEF disposait d'une expérience pratique de quatre ans dans l'appui aux programmes en faveur des enfants des rues au Brésil. Ces programmes étaient centrés sur la fourniture de services de base dans le cadre d'une stratégie protectrice fondée sur l'éducation considérée comme le moyen le plus efficace de toucher les enfants travailleurs.

Le document du Conseil d'administration soumis à discussion en 1886 a pris un tour pragmatique, similaire à celui pris par l'OIT à l'époque. Il recommandait de cibler les formes les plus inacceptables de travail des enfants tout en améliorant les conditions des enfants contraints de travailler.[32] La focalisation sur les enfants des rues, dans le cadre du problème plus vaste posé par le travail des enfants, a été reconnue comme une niche de l'UNICEF – il y avait une certaine réticence à s'attaquer à certaines complexités politiques du travail des enfants dans son ensemble. Une unité sur les enfants en situations particulièrement difficiles a donc été créée au siège, au départ au sein d'une section sur les services de base urbains. En 1989, suite à l'adoption de la Convention relative aux droits de l'enfant, l'UNICEF s'est lancé dans un processus de réinterprétation de son mandat; au cours de la décennie suivante, les activités du Fonds ont accordé la priorité à la protection de l'enfant.

La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, 1989

Déclarations internationales antérieures. La Déclaration de Genève a été la première déclaration internationale sur les droits de l'enfant. Rédigée par l'Union internationale Save the Children (fondée en 1919), elle a été adoptée par la Ligue des Nations en 1924. La Déclaration ne prête guère attention au travail des enfants, se référant à la nécessité plus large pour l'enfant d'être «protégé contre toute exploitation». En 1959, l'ONU a adopté la Déclaration des droits de l'enfant, qui reconnaît 10 droits, incluant celui d'«être protégé contre toute forme de négligence, de cruauté et d'exploitation». Aucune déclaration n'avait force juridique contraignante.

La Pologne, (qui était également partie prenante dans la Déclaration de 1924 et la création de l'UNICEF) a proposé aux Nations Unies un projet de convention contraignante relative aux droits de l'enfant; celle-ci sera mise en chantier durant l'Année internationale de l'enfant. A compter de 1979, un

[32] Voir Fyfe, 1989, op. Cit., pp. 135-136.

groupe de travail se rencontre une semaine par an afin de préparer une version préliminaire. Le processus a été lent, en partie à cause de la faible contribution des pays en développement. En 1986, par exemple, seuls 15 pays participaient aux réunions et un nombre encore plus faible était activement impliqué dans le processus de rédaction. Les choses ont commencé à changer en 1987 et 1988 grâce à une contribution importante du gouvernement indien; un premier projet a été achevé en 1988 et l'adoption est intervenue l'année suivante.

L'adoption de la Convention relative aux droits de l'enfant était très attendue, notamment par de nombreux participants au séminaire des Nations Unies, qui voyaient en elle un moyen de mettre en avant l'importance du travail des enfants aux plans national et international. Avec cet instrument contraignant sur les droits de l'enfant, les instances internationales disposaient désormais d'une norme qui complétait celles émanant de l'OIT.

La Convention relative aux droits de l'enfant établissait le droit de tous les enfants à l'éducation (article 28) et à la protection contre l'exploitation économique (arcitle 32). Bien que la convention fournisse peu de détails sur le travail des enfants, plusieurs articles ont un rapport avec le sujet. L'article 19 fait référence à la protection contre toutes formes de violence physiques ou mentales, de mauvais traitements ou d'exploitation; l'article 24 touche à la santé; l'article 30 aux minorités; et l'article 38 aux enfants engagés dans des conflits armés. En outre, il y a les «principes généraux» de la Convention, particulièrement l'article 2 qui concerne la discrimination; l'article 3 porte sur l'intérêt supérieur de l'enfant, l'article 6 sur le droit à la vie, à la survie et au développement, et surtout, l'article 12 sur le droit de l'enfant à exprimer librement son opinion. Enfin, l'article 43 institue un comité des droits de l'enfant aux fins d'examiner les progrès accomplis par les Etats membres dans l'exécution des obligations contractées par eux en vertu de la présente Convention. L'UNICEF s'est vu confier un mandat particulier, celui d'appuyer le travail du comité.

Le Sommet mondial pour les enfants, 1990

Le Sommet mondial pour les enfants, qui s'est tenu en septembre 1990 à New York, a réuni un nombre sans précédent de dirigeants de la communauté internationale. Lors du sommet, 71 chefs d'Etat et de gouvernement et 88 hauts fonctionnaires, majoritairement de niveau ministériel, ont adopté une Déclaration en faveur de la survie, de la protection et du développement de l'enfant et un plan d'action pour la mise en œuvre de la Déclaration au cours des années 1990.[33] Les dirigeants du monde entier se sont engagés à assurer la protection spéciale des jeunes travailleurs et l'abolition du travail illégal des enfants.[34]

Le point fort de ce sommet a été la fixation d'objectifs spécifiques concernant les enfants pour la décennie 1990-2000. Ce dispositif - qui s'est révélé être une caractéristique des années 1990 – constitue un nouveau moyen de gérer le

[33] Voir UNICEF, *First call for children: World Declaration and plan of action from the world summit for children* (New York, 1990).

[34] Ibid., p. 6.

développement humain en fonction d'objectifs assortis de délais. Bien que des objectifs spécifiques mesurables aient été fixés pour la survie des enfants, le plan d'action mentionnait comme objectif d'«améliorer la protection des enfants vivant dans des circonstances particulièrement difficiles» et de s'attaquer aux causes responsables de ces situations.[35]

Le travail des enfants et le débat sur la «clause sociale»

La décennie 1980 a été marquée par une accélération de la mondialisation et une multiplication des débats sur son incidence. Ces développements ont eu un impact très important sur la situation du travail des enfants au plan international.

Durant ces années, on a vu un retour en force des préoccupations du XIX^{e} siècle concernant les normes du travail et le commerce international. En fait, au cours des années 1970, Claude Cheysson, Commissaire européen au développement, a soutenu que la Communauté européenne devait suspendre toute aide et toutes concessions commerciales aux pays qui n'ont pas progressé sur la voie de l'éradication des PFTE.[36] Il a proposé que chaque pays souhaitant commercer ou bénéficier d'une aide devait se conformer aux normes fondamentales de l'OIT relatives au travail des enfants. Ce type de conditionnalité a pris le nom de «clause sociale». Dans une publication de 1979 (voir ci-avant), Anti-Slavery Society estimait que de telles propositions pouvaient avoir une influence positive sur les États insensibles aux pressions à visée réformatrice.[37]

Les syndicats aux niveaux local, national et international se sont rapidement emparés du problème. Au Royaume-Uni, le Congrès des syndicats et l'UNICEF (Royaume-Uni) ont publié un document sur le travail des enfants en 1985.[38] Peu après, la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) a publié son propre rapport, *Breaking down the wall of silence*, destiné à ses membres dans lequel était défini un agenda précis sur la façon dont il fallait s'attaquer au travail des enfants sur plusieurs fronts par le biais d'une action concertée des syndicats. La stratégie incluait une combinaison de plusieurs mesures à court et long terme couvrant la promotion des normes du travail et un service d'inspection appuyant leur application et faisant pression aurpès des gouvernements pour influencer les politiques de développement, notamment en faveur du développement rural. La sensibilisation de l'opinion publique était également une composante essentielle car comme le notait le rapport, le public ignorait dans sa grande majorité le problème et devait être informé des dangers que représente le travail des enfants, des torts qu'il peut causer à la vie familiale ainsi qu'aux sociétés et aux économies dans leur ensemble.[39] Aux Etats-Unis, le Syndicat unifié des travailleurs agricoles (UFW) a lancé un appel au boycott

[35] Ibid., p. 35.

[36] Voir Challis et Edilman, op. cit., p. 169.

[37] Ibid., p. 170.

[38] TUC, *All work and no play: Child labour today* (Londres, septembre 1985).

[39] CISL, *Breaking down the wall of silence: How to combat child labour* (Bruxelles, 1985), p. 33.

du raisin californien, en raison notamment d'un recours au travail des enfants. La Coalition contre le travail des enfants (CLC) a été créée aux Etats-Unis en 1989; près de la moitié de ses 40 membres étaient des associations de défense des travailleurs. La CLC s'est focalisée sur le travail des enfants dans le secteur de l'exportation, notamment après que le Syndicat des travailleurs de l'alimentation et du commerce (UFCW) a lancé une campagne nationale accusant le plus grand détaillant du pays de s'approvisionner en vêtements au Bangladesh, pays connu pour recourir au travail des enfants. Une partie de la plainte concernait l'utilisation de fausses étiquettes. L'affaire a fait grand bruit dans les médias.

Parallèlement à ces développements, l'intérêt du Congrès américain pour le travail des enfants au plan international, déjà aiguisé par l'adoption de la Convention relative aux droits de l'enfant et le Sommet mondial, a été ravivé.[40] Le problème du travail des enfants a permis de dramatiser une préoccupation plus large concernant la violation des droits du travail dans l'économie mondialisée. Associer le problème à des sanctions commerciales a permis de faire avancer les choses et de parvenir à un consensus politique dans un secteur notoirement difficile à cerner. Repérer les enfants travaillant dans les fabriques alimentant les marchés d'exportation a été tâche facile et a contribué à couper court aux débats sémantiques sur le problème.[41] La loi qui prône l'interdiction d'importer des produits résultant de l'exploitation du travail des enfants (Child Labor Deterrence Act, dite Loi Harkin du nom du sénateur qui avait déposé le projet de loi) a été présentée au Sénat américain en 1992; elle a eu un impact retentissant sur le travail des enfants à travers le monde.

La naissance de l'IPEC

Lors du Sommet mondial, le gouvernement allemand a approché l'OIT et proposé le lancement d'une campagne mondiale de lutte contre le travail des enfants. Le 28 septembre 1990, le ministre allemand N. Blum a informé le Directeur général du BIT de la décision de son gouvernement de verser une contribution annuelle spéciale de 10 millions de DM sur une période de cinq ans afin de financer le programme de l'OIT consacré au travail des enfants. Cette décision – et celle de l'OIT de faire du travail des enfants un thème interdépartemental en 1992 – permettrait à l'OIT, selon les mots du Ministre, de mener une campagne efficace à long terme contre le travail des enfants.[42]

L'élaboration du programme et l'accord de financement ont été finalisés en décembre 1991 ouvrant ainsi la voie au lancement, en 1992, du Programme international pour l'abolition du travail des enfants (IPEC).

---

[40] Les Etats-Unis et la Somalie sont les seuls pays à ne pas avoir ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant.

[41] S. Backman, *Development of the Harkin Bill and the garment industry MOU as seen by United States actors* (Katmandou, UNICEF, 2002), document non publié.

[42] OIT, *International programme on the elimination of child labour*, Document de projet, 6 décembre 1991.

Le document de programme 1991 établit comme un des objectifs majeurs de l'IPEC la promotion d'un mouvement international de lutte contre le travail des enfants afin de premièrement démasquer le fléau là où il se trouve; deuxièmement, exercer une pression sur la société et les gouvernements afin qu'ils prennent des mesures lorsque l'engagement fait défaut; et troisièmement fournir un appui et faciliter les mesures positive lorsque la volonté politique existe».[43]

Le document articule ensuite une série d'activités à mener de façon à instaurer un climat international propice à l'action en faveur des enfants travailleurs.[44] Au rang de celles-ci figurant la collecte et la diffusion de données; la mobilisation des organisations d'employeurs et de travailleurs et d'ONG; la sensibilisation des dirigeants politiques; la coordination des agences internationales; et l'échange international de points de vue et d'expériences. Un congrès mondial était planifié pour 1993.

1.3 LA QUESTION DU TRAVAIL DES ENFANTS FAIT SON CHEMIN

Après l'intérêt qu'il a suscité au début du XX^{e} siècle, le travail des enfants a été, jusqu'aux années 1980, le grand absent des débats internationaux sur les droits des enfants et les problèmes liés au développement économique et social. Puis est intervenue une série de développements, sous l'impulsion surtout de l'Année internationale de l'enfant (1979), qui a permis au travail des enfants de réinvestir la scène internationale.

Vers la seconde moitié des années 1980, le mouvement mondial contre le travail des enfants était à un tournant de son histoire – il n'a pas su en tirer parti. Ce n'est qu'une décennie plus tard – à compter de 1990 – que l'intérêt de la communauté internationale pour le travail des enfants a atteint un niveau sans précédent. Comment expliquer cette volte-face? Elle n'est certainement pas due à une aggravation de la situation globale du travail des enfants. Au moins en termes proportionnels, le travail des enfants aurait plutôt reculé à compter des années cinquante.[45] La communauté internationale était surtout préoccupée par de nouvelles préoccupations liées à l'impact économique et social de la mondialisation. En 1995, le Sommet social mondial de Copenhague reflétait ces préoccupations tout comme l'importance des normes du travail fondamentales, dont l'élimination du travail des enfants. Ceci a également incité l'OIT à aborder le travail des enfants comme un problème relevant des droits de l'homme.

Parallèlement, en partie sous l'impulsion du débat sur la mondialisation, le mouvement international de défense des droits de l'homme gagnait en importance, renforçant du même coup l'attention nouvelle portée aux droits des enfants. Même si son impact sur certains des principaux acteurs mondiaux s'est

[43] Ibid., p. 16.

[44] Ibid., p. 17.

[45] K. Basu, «Child Labor: Cause, consequence and cure, with some remarks on international labor standards», dans *Journal of Economic Literature* (Vol. 37, 1999), pp. 1083-1119.

fait attendre, la Convention relative aux droits de l'enfant a apporté une nouvelle perspective, qui vient compléter les paradigmes plus traditionnels et dominants liés au marché du travail et au développement économique. La question du travail des enfants dans le secteur de l'exportation, qui fait partie des débats sur la «clause sociale», a réuni ces deux forces et focaliser l'attention politique particulièrement sur les pays industrialisés. Le travail des enfants est devenu le problème le plus visible, générant des débats sur la façon de définir et de promouvoir les droits des enfants dans le contexte de la mondialisation.[46]

Au milieu des années quatre-vingt dix, le problème du travail des enfants avait fait son chemin.

Encadré 1.1 Les grandes dates du mouvement mondial: 1973-2006

1973	Convention (n° 138) et Recommandation (n° 146) sur l'âge minimum
1979	Année internationale de l'enfant
1985	Séminaire des Nations Unies sur le travail des enfants
1989	Convention relative aux droits de l'enfant
1990	Sommet mondial pour les enfants
1992	Lancement du Programme international pour l'abolition du travail des enfants
	Projet de loi Harkin
1995	Sommet social mondial
1996	L'Intolérable en point de mire lance le processus d'élaboration d'une nouvelle convention sur le travail des enfants
	Première réunion internationale des organisations d'enfants travailleurs
1997	Conférences internationales d'Amsterdam et d'Oslo
1998	Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail
	Lancement de la Marche mondiale
1999	Convention no182 et Recommandation no 190
2000	Lancement de l'initiative Comprendre le travail des enfants (Understanding Children's Work (UCW)
2002	Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée aux enfants (UNGASS)
	Premier rapport global de l'OIT sur le travail des enfants
	Lancement de la Journée mondiale contre le travail des enfants
2006	Second rapport global de l'OIT sur le travail des enfants

[46] Voir W. Myers, «Valuing diverse approaches to child labour», dans Lieten et White (eds.), op. cit.

LES PRINCIPAUX ACTEURS INTERNATIONAUX 2

INTRODUCTION

Dans les années quatre-vingt-dix, le mouvement se caractérisait par une diversité croissante d'acteurs:

- L'OIT, l'UNICEF, l'UNESCO, l'OMS, le PNUD, la Banque mondiale et les banques régionales de développement définissaient l'environnement normatif, politique et financier.
- Les agences bilatérales clés fournissaient les ressources et l'appui politique afin de promouvoir l'importance du travail des enfants auprès de ces agences et d'encourager le renforcement de la coopération interagences.
- Une grande partie de l'innovation et du dynamisme est venue des acteurs de la société civile aux plans national et international. L'activisme de la société civile a pris de nouvelles formes telles que les mouvements de consommateurs et les organisations d'enfants travailleurs.
- Plus l'importance du travail des enfants était mise en évidence au niveau international, plus le problème retenait l'attention des médias et des universitaires.

Ce chapitre décrit les activités des principales parties prenantes du mouvement mondial, en s'attardant plus particulièrement sur les développements intervenus à compter du début des années quatre-vingt-dix.

2.1 L'OIT

Une des principales tâches du mandat et de la mission de l'OIT concerne l'abolition effective du travail des enfants. La Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail de 1998 a réaffirmé cet engagement central de l'Organisation dans son ensemble. Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, l'OIT a mené d'importantes discussions politiques dans les années 1980.

L'IPEC encourage l'assistance technique. Dans les années 1990, l'OIT s'est dotée, par le biais l'IPEC, de la capacité à fournir une assistance technique à ses mandants – afin de traduire la théorie dans la pratique – revitalisant du même coup son rôle. Cette partie se focalise sur l'IPEC même si elle ne rend pas compte de tous les efforts engagés par le programme pour lutter contre le travail des enfants, comme le précisent d'autres parties de ce chapitre et du reste du rapport.

En 2004, l'OIT a mené une évaluation indépendante de l'IPEC afin d'estimer l'efficacité du programme et d'orienter la future stratégie de l'OIT en vue d'éradiquer le travail des enfants.[47] Le rapport d'évaluation est un document utile pour examiner le rôle passé et futur de l'OIT dans le mouvement mondial.

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, la promotion du mouvement mondial était l'un des objectifs premiers de l'IPEC dès sa création. La première évaluation de l'impact de l'IPEC dans son ensemble concernait la profondeur des changements dans le comportement et le travail induits ou accentués par l'IPEC au sein des communautés locales, des gouvernements et de la communauté internationale au sens large. Au rang des indicateurs figuraient:

- La ratification des instruments de l'OIT (la Convention n° 138 étant à l'époque la plus moderne et la plus complète de toutes);
- Les déclarations politiques des gouvernements;
- Les campagnes renforcées contre le travail des enfants;
- L'accroissement de la couverture médiatique autour des questions relevant du travail des enfants;
- Les demandes d'assistance technique;
- Les programmes d'action spécifiques; et
- Un intérêt accru et les demandes d'information du monde entier.

Nécessité de prendre de nouvelles mesures. Plutôt que de fixer de nouveaux objectifs, il a été recommandé d'instaurer de nouvelles mesures en vue de renforcer les objectifs existants. Avec l'IPEC, l'OIT disposait pour la première fois d'une capacité opérationnelle importante. Mais il fallait défricher le terrain. Par exemple, l'OIT avait peu d'expérience en matière de collaboration avec les principaux acteurs de la lutte contre le travail des enfants, et notamment les ONG. Et, par bien des égards, le défi était encore plus considérable à l'échelon

[47] OIT, *Evaluation du Programme focal pour l'élimination du travail des enfants* (Genève, 2004).

international. L'articulation du mouvement mondial laissait à désirer. Ainsi, on ne savait pas très bien comment intégrer l'action au niveau local (coopération technique) dans les activités promotionnelles au plan international.

Durant la première phase d'activité de l'IPEC (1992-1997), plusieurs activités ad-hoc ont été menées sous la bannière du mouvement mondial[48]. Elles incluaient la contribution à diverses réunions internationales et (sous-)régionales. En outre, un dialogue a été instauré à l'échelon international avec l'UNICEF sur les méthodologies d'évaluation rapide (1993) et sur l'éducation et le rôle des enseignants (1994).[49] Une «lettre d'intention» globale, signée par chacun des directeurs d'agence en 1996, a fixé les paramètres de la collaboration dans les secteurs clés comme le développement de politiques, la recherche et les opérations sur le terrain[50], même si ni l'OIT, ni l'UNICEF ne l'ont activement promue. L'IPEC a continué à contribuer aux activités du Groupe de travail des Nations Unies sur les formes contemporaines d'esclavage. L'OIT a également fourni des conseils et participé au premier Congrès mondial contre l'exploitation sexuelle des enfants, qui s'est tenu à Stockholm en août 1996.

La pression due au lancement du nouveau programme a mis un frein aux activités à l'échelon international. Et les ressources étaient limitées. La première année, l'IPEC a consacré 83,5 pour cent de son budget aux programmes d'action à l'échelon national contre 6 pour cent au mouvement mondial.[51] Dans la première évaluation de l'IPEC, la participation systématique à des événements mondiaux, régionaux et sous-régionaux a été considérée comme une initiative rentable et diverses idées ont été avancées pour orienter l'action future, notamment:

- la sélection d'un thème ou d'un secteur prioritaire, comme le travail des enfants en servitude, en vue de mener des campagnes intensives;
- l'extension de son travail pilote sur l'aspect économique du travail des enfants;
- la collaboration interagences sur le lien entre éducation obligatoire et travail des enfants;
- l'amélioration de la collecte des données pour produire des estimations globales plus fiables;
- l'amélioration de la qualité de la couverture médiatique;
- le développement d'un bulletin de l'OIT; et
- une proposition d'une grande réunion internationale, aux alentours de 1996-1997.[52]

---

[48] OIT, IPEC: *Reflections on the past: Pointers to the future* (Genève, 1994), p. 9.

[49] Ces deux initiatives ont été prises par l'UNICEF, notamment par le centre de recherche de Florence.

[50] Voir OIT, *Le travail des enfants*, GB.268/ESP//4 268e session (Genève, mars, 1997), pp. 21-22.

[51] IPEC, 1994, op. cit., p. 20.

[52] Ibid., pp. 27-29. Comme précisé plus loin dans le rapport, toutes ces idées ont été mises en œuvre.

Un nouvel instrument international

Dans la seconde phase de travail de l'IPEC (1997-2002), le contexte avait énormément changé suite à la décision du Conseil d'administration de l'OIT (mars 1996) d'inscrire le travail des enfants à l'ordre du jour de la session 1998 de la Conférence internationale du travail (CIT) en vue d'adopter de nouvelles normes internationales.

Focalisation sur les pires formes de travail des enfants. Les normes proposées devaient accorder la priorité à l'action immédiate afin de mettre un terme aux formes les plus intolérables de travail des enfants. Cette approche a été approuvée par la session de la CIT de juin 1996, au cours de laquelle une réunion tripartite informelle au niveau ministériel a été consacrée au travail des enfants. Cette réunion a estimé que les nouvelles normes ne devaient pas remplacer celles existantes mais plutôt accorder la priorité à l'élimination des PFTE, fixant ainsi le thème stratégique pour la campagne mondiale contre le travail des enfants. [53]

En 1995, une convergence de facteurs a permis d'agir en ce sens:

- le courant de pensée en vigueur favorisait la focalisation au sein du mouvement mondial. La publication de l'OIT *First things first in child labour: Eliminating work detrimental to children* [54] témoigne bien de cet état d'esprit. Développée de concert avec l'UNICEF, cette publication estime que les ressources limitées devaient être affectées en priorité aux pires formes de travail des enfants.
- A la lumière de son expérience au plan national, l'IPEC pouvait attester de la nécessité d'élaborer un nouvel instrument. Même si la ratification de la convention n° 138 était un objectif premier des activités de coopération nationale de l'IPEC, en 1995, seul le Kenya sur les 11 pays participants, l'avait ratifiée. Ce qui reflétait un problème plus large lié à une adhésion plutôt modeste à cette convention (ratifiée par environ 45 Etats membres) et inquiétait l'OIT attendu qu'il s'agissait d'une convention fondamentale.
- En 1995, les pressions en faveur d'un boycott international se sont accrues, notamment celles se focalisant sur l'Asie du Sud, suite au recrutement intensif d'enfants dans le secteur de l'exportation.
- Le Sommet social mondial de Copenhague a précisé que le travail des enfants était un problème relevant des droits de l'homme.

[53] OIT, Le travail des Enfants: Que faire? Document soumis aux fins de discussion à la Réunion tripartite informelle au niveau ministériel (Genève, 1996), p. 5.

[54] A. Bequele et W. Myers, *First things first in child labour: Eliminating work detrimental to children* (Genève, OIT, 1995).

L'idée d'un nouvel instrument, bénéficiant d'un vaste soutien à la fois du Nord et du Sud, semblait opportune et sensée à toutes les parties prenantes.[55]

Les grandes dates du mouvement mondial. L'adoption à l'unanimité de la nouvelle convention le 17 juin 1999 a marqué un grand tournant dans l'histoire du mouvement mondial. Une équipe de campagne temporaire (1999-2002) a été mise en place avec pour mission de contrôler le suivi de l'adoption de la convention n° 182. Les objectifs de ratification concernaient tout à la fois les conventions n°s 138 et 182, qui ont également bénéficié d'une campagne de ratification en cours de l'OIT visant les conventions fondamentales. De plus, à compter de 2000, et grâce aux Etats-Unis, désormais principal donateur, les ressources et les activités de l'IPEC ont fortement augmenté. Les dépenses du programme ont plus que doublé entre 1999 et 2000.[56]

Stratégies primaires et secondaires de l'IPEC. Le rapport d'évaluation de 2004 a considéré la période comprise entre janvier 1998 et décembre 2003 comme une phase d'accélération de l'expansion de l'IPEC. Le rapport fournit une évaluation globale utile, en particulier du mouvement mondial – ce que le rapport appelle la «stratégie primaire» de l'IPEC. Il identifie également trois «stratégies secondaires» qui ont été adoptées au titre d'un soutien au mouvement mondial:

- sensibilisation et mobilisation sociale;
- création de partenariats et alliances stratégiques; et
- intégration du travail des enfants dans les programmes de développement économique et social.

Approche fondée sur les résultats. Depuis 2000-2001, conformément aux développements politiques au sein de l'OIT, la priorité a été accordée à l'approche fondée sur les résultats.

Lors de l'examen de l'efficacité et de l'impact à l'échelon international, le rapport d'évaluation examine chaque ligne d'action stratégique et applique une série de critères de performance spécifiques. Il conclut que le travail de sensibilisation mené par l'IPEC autour de la convention n° 182 constitue un de ses résultats les plus remarquables.[57] Le taux de ratification inégalé de la convention n° 182 et, dans son sillage, de la convention n° 138 est l'un des indicateurs des résultats obtenus par les campagnes de promotion de l'IPEC. Le rapport précise encore que l'efficacité des mesures de sensibilisation de l'OIT se retrouve dans l'intégration des références au travail des enfants et autres conventions de l'OIT dans les documents politiques produits par des sommités et lors des conférences internationales, en particulier dans le document final de la session extraordinaire

[55] Certains milieux ont émis des doutes à l'origine. Par exemple, le groupe des travailleurs à l'OIT a au départ mis en doute l'opportunité d'une nouvelle convention, craignant qu'elle n'amoindrisse la portée de la Convention n° 138 et ne sape à long terme l'objectif lié à l'élimination du travail des enfants. Cette crainte ne s'est jamais complètement estompée.

[56] OIT, *L'action de l'IPEC contre le travail des enfants: Faits marquants 2002* (Genève, 2003), p. 22.

[57] OIT, 2004, op. cit., p. 34.

de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée aux enfants (UNGASS) en 2002. Cette prise en compte a été renforcée par les initiatives des médias et de campagne telles que le projet SCREAM (La défense des droits des enfants par l'éducation, les arts et les médias) lancé en 2002, l'Initiative de partenariat du 12 au 12 qui se déroule durant la Journée mondiale contre le travail des enfants lancée en juin 2002, et la Campagne Carton rouge menée en 2001 avec la Fédération Internationale de Football Association (FIFA).

Le rapport d'évaluation conclut qu'il est prouvé que les activités de sensibilisation de l'IPEC fondées sur les connaissances ont permis de mieux informer les partenaires mondiaux, de sensibiliser l'opinion et de mobiliser les différents acteurs contre le travail des enfants.[58] Autrement dit, il recommande que l'IPEC recentre sa stratégie de sensibilisation afin de prendre en compte les nouvelles orientations du programme qui mettent l'accent sur les interventions politiques.

Partenariats internationaux et alliances stratégiques. Pour ce qui concerne ces deux composantes, le rapport commence par examiner les partenariats tripartites, qui sont une caractéristique distinguant l'OIT des autres organisations internationales en même temps qu'un de ses avantages comparatifs. Le rapport estime que l'action tripartite peut davantage être développée et recommande spécifiquement aux groupes d'employeurs et de travailleurs à l'échelon mondial de développer et de consolider leurs stratégies de lutte contre le travail des enfants.[59]

Sur le sujet des partenariats et des alliances, le rapport souligne la nécessité d'examiner l'objectif de collaboration et la nature du lien noué. Le rapport juge que l'IPEC est parvenu à attirer des partenaires nombreux et variés:

- organisations mobilisant les enfants travailleurs (la Marche mondiale);
- autres agences des Nations Unies (UNICEF, UNESCO, OMS, PNUD, HCDH);
- institutions financières internationales (Banque mondiale);
- programmes multilatéraux conjoints (ONUSIDA);
- banques régionales de développement (BRD);
- autres organisations multilatérales et organismes régionaux (CE, APEC et MERCOSUR);
- organisations internationales de travailleurs et d'employeurs; et
- initiatives à plusieurs parties prenantes (dans l'industrie du vêtement, la production d'articles de sport, la culture du tabac et l'Initiative internationale sur le cacao).

Le rapport attire l'attention sur certains problèmes résultant de cette approche réunissant des tendances très variées. D'une part, le travail des enfants n'est pas perçu de la même façon par les partenaires de l'IPEC. Les coûts transac-

[58] Ibid., p. 37.

[59] Ibid., p. 43.

tionnels et de fonctionnement sont forcément élevés et difficiles à garantir sur le long terme. Le rapport conclut en soulignant qu'on dispose de preuves suffisantes montrant que les alliances stratégiques et les partenariats conclus par l'IPEC ont eu un impact significatif sur le mouvement mondial.[60] Il était cependant nécessaire de trouver d'autres «porte-drapeaux» afin de garantir que le message sur le travail des enfants était bien relayé parmi les différents groupes internationaux et les mécanismes de consultation/coordination où l'IPEC n'est pas en mesure de participer directement. Le rapport demandait une approche plus stratégique – ou «différenciée» – à ce niveau.[61]

Le rapport estimait que les nombreuses références au travail des enfants dans les documents finals des conférences internationales clés et des rencontres au sommet sur les enfants et le développement, attestent de l'intégration aux plus hauts niveaux politiques. Le problème a plutôt concerné la transmission vers le niveau opérationnel, par exemple pour ce qui touche aux stratégies des donateurs. Les Objectifs du Millénaire pour le développement constituent un instrument majeur mais il reste encore beaucoup à faire avant d'intégrer le travail des enfants dans ces cadres plus larges.[62] Ce problème sera exploré au chapitre 4.

Résultats mitigés. Dix ans plus tard, la majorité, voire la totalité des recommandations faites lors de la première évaluation de l'IPEC (1994) avaient été suivies. Dans la seconde moitié de la décennie, l'IPEC est devenu le chef de file du mouvement mondial. La stratégie adoptée était donc opportuniste. L'IPEC a adopté une approche pragmatique, saisissant les opportunités qui se présentaient. Cette approche n'est pas toujours cohérente ou stratégique, notamment dans le secteur des partenariats, pas plus qu'elle n'exploite les avantages comparatifs de l'OIT.

Rapports globaux de l'OIT sur le travail des enfants, 2002 et 2006. L'OIT a présenté deux importants rapports globaux sur le travail des enfants au titre du suivi de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail. Le premier d'entre eux (2002)[63] a fourni des estimations globales précises et actualisées, notamment sur les «activités intrinsèquement condamnables» de travail des enfants alors que le second (2006)[64] montre une évolution positive de la situation. Selon le dernier rapport, le nombre d'enfants travailleurs a reculé de 11 pour cent entre 2000 et 2004 alors que celui des enfants affectés à des travaux dangereux a baissé de 26 pour cent. Les résultats les plus marquants ont été enregistrés en Amérique latine et aux Caraïbes où le nombre d'enfants travailleurs est désormais de 5 pour cent – soit un recul des deux tiers en quatre ans.[65] Le second rapport global propose également un plan d'action global qui

[60] OIT, 2004, op. cit., p. 50.

[61] Ibid., pp. 50-51.

[62] Ibid., p. 51-53.

[63] OIT, *Un avenir sans travail des enfants* (Genève, 2002).

[64] OIT, *La fin du travail des enfants: Un objectif à notre portée* (Genève, 2006).

[65] Ibid, xi.

fixe à 2016 la date butoir pour l'élimination de toutes les pires formes de travail des enfants. Conformément à la convention no 182, les Etats membres de l'OIT devront élaborer et appliquer des mesures assorties de délais d'ici fin 2008. Ceci constitue une partie importante du contenu du chapitre 4 de ce rapport.

Les partenaires sociaux de l'OIT. Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, les organisations d'employeurs et de travailleurs ont joué un rôle historique dans l'évolution du mouvement mondial. Les syndicats internationaux ont contribué à inscrire le travail des enfants sur l'agenda de la communauté internationale dans les années quatre-vingt-dix suite aux craintes soulevées par la «course vers le bas» que pourrait engendrer l'intensification de la mondialisation; ils ont également appuyé le droit à l'éducation dans le cadre d'une campagne globale. À la fois la Confédération mondiale du travail (CMT) et la Confédération internationale des syndicats libres (CISL)[66] ont lancé des campagnes contre le travail des enfants et pour la ratification et l'application des normes de l'OIT. Les Fédérations syndicales internationales (FSI) ont également mis sur pied des initiatives sectorielles, notamment dans le secteur du tabac. En 2005 et 2006, ces organisations syndicales internationales ont collaboré à l'identification des principaux problèmes et opportunités de la lutte contre le travail des enfants. Il faut aussi rappeler qu'à partir de 1996 et avec l'appui du gouvernement norvégien, l'OIT disposait de son propre projet destiné à appuyer les syndicats dans la lutte contre ce fléau; focalisé au départ sur le rôle des enseignants, il a récemment fait la promotion de zones exemptes de travail des enfants dans le secteur agricole.

À partir de 1990, les organisations patronales ont intensifié leur action contre le travail des enfants. En 1996, le Conseil général de l'Organisation internationale des employeurs (OIE) a adopté une résolution exhortant ses membres à s'impliquer plus activement dans la lutte contre le travail des enfants dans le cadre d'une campagne mondiale. En conséquence, l'OIE a publié des recommandations destinées à ses membres et a adopté en mai 2005 une nouvelle note de principes sur le travail des enfants. Dans les années 1990, la tendance de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) a incité les organisations d'employeurs à mener des initiatives importantes en vue de mettre fin au travail des enfants dans les chaînes d'approvisionnement; elles ont débouché sur plusieurs accords sectoriels volontaires dans des secteurs comme la production d'articles de sport, le tabac et le cacao. Ce chapitre reviendra en détails sur ce sujet.

Les partenaires sociaux ont également vu en l'IPEC un important moteur leur permettant d'élargir et de renforcer leur engagement vis à vis du travail des enfants à tous les niveaux, allant de la sensibilisation aux projets pratiques en faveur de l'éducation, de la formation et du suivi du travail des enfants. Le rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs sera examiné plus en détails au chapitre 4.

[66] Un nouvel organisme, la Confédération internationale des syndicats (CIS), a été lancé le 1er novembre 2006.

2.2 L'UNICEF

Comme mentionné au chapitre précédent, à partir des années quatre-vingt, l'UNICEF s'est stratégiquement focalisé sur la survie de l'enfant plutôt que sur les problèmes liés à la protection de l'enfant. Sa principale incursion politique sur la protection des enfants a pris la forme d'une discussion politique sur les enfants en situation particulièrement difficile en 1986, qui a réaffirmé la position de niche de l'UNICEF vis-à-vis des enfants des rues.

Élaboration d'une politique globale de l'UNICEF. Ce n'est qu'en 1994 que, devant l'intérêt soulevé par le problème et la rapide ratification de la Convention relative aux droits de l'enfant, l'UNICEF a formulé une politique globale sur le travail des enfants. Dans son discours du 11 novembre 1994 devant la troisième commission de l'Assemblée générale, le Directeur exécutif, James Grant, a déclaré que cette convention constituait désormais le cadre de tous les programmes nationaux de l'UNICEF. Il a également appelé à recentrer davantage l'attention sur la protection des enfants et souligné que le travail des enfants était un secteur qui se prêtait bien à l'introduction d'objectifs concrets assortis de délais. Enfin, en précisant bien qu'il associait l'UNICEF à sa remarqe, il a exhorté la communauté internationale à œuvrer davantage à la promotion et à la protection des droits des enfants dans des domaines aussi sensibles que le travail des enfants.[67]

En 1994, l'OIT et l'UNICEF se sont rencontrés à New York pour tenter d'institutionnaliser leur relation en matière d'éducation de base et de travail des enfants, et de s'accorder sur un cadre politique commun. Cette rencontre a constitué un pas vers le renforcement de l'efficacité de la collaboration interagences entre l'UNESCO, la Banque mondiale et l'OMS. Cette initiative, largement imputable au Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF à Florence, n'a pas été reconduite. Le centre a néanmoins fait la promotion d'un nombre impressionnant de publications (parfois conjointement avec l'OIT).[68]

En 1995, l'UNICEF, avec la participation du directeur de l'IPEC, a mené sa première consultation importante sur le travail des enfants à Katmandou. La même année, il a conclu un partenariat révolutionnaire en vue de lutter contre le travail des enfants dans le secteur de l'habillement au Bangladesh; ce projet – appelé «le projet MOU» (du nom du Protocole d'accord signé) – devait devenir l'initiative emblématique de la lutte contre le travail des enfants de la décennie et il a contribué à renforcer la sensibilisation au travail des enfants au plan international.[69]

---

[67] UNICEF, Déclaration du Directeur exécutif devant la troisième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies (1994), p. 11.

[68] Entre 1993 et 1998, près de 12 publications sur le travail des enfants ont été produites.

[69] Voir le rapport conjoint OIT/UNICEF du projet MOU, *Addressing child labour in the Bangladesh garment industry 1995-2001: A synthesis of UNICEF and ILO evaluation studies of the Bangladesh garment sector projects* (Genève/New York, août 2004).

L'UNICEF a alors admis la montée en puissance du travail des enfants sur l'agenda de la communauté internationale. En 1996, un groupe de travail de haut niveau a été créé au siège de l'UNICEF à New York afin d'affiner la position sur le travail des enfants et, au cours des trois années suivantes, pour appuyer les événements internationaux majeurs tels que les principales conférences internationales; la rédaction d'une nouvelle convention de l'OIT; et la préparation du «Rapport sur la situation des enfants dans le monde 1997», consacré au travail des enfants. L'UNICEF a reconnu qu'elle avait beaucoup à apprendre sur le sujet et qu'il valait mieux faire preuve de modestie intellectuelle. [70]

Avantages comparatifs de l'UNICEF. Le groupe de travail a également reconnu que l'avantage comparatif de l'UNICEF en matière de travail des enfants découle de son action en faveur de l'éducation de base à titre préventif et curatif. Les autres avantages de l'UNICEF ont également été mis en avant: forte présence sur le terrain; capacité à travailler dans plusieurs secteurs; et expérience en matière de mobilisation sociale et de création de partenariats avec les ONG. De plus, son expérience dans le secteur de la promotion de la survie infantile, lui a appris que la fixation d'objectifs quantifiables assortis de délais est une importante mesure permettant d'obtenir des résultats concrets.[71] Le Sommet mondial a défini 20 objectifs de ce type pour les enfants d'ici l'an 2000. En conséquence, plus de 120 pays – représentant près de 90 pour cent des enfants à travers le monde – ont élaboré un plan national d'action. De fait, cela a constitué un mouvement mondial en faveur des enfants.

Activités mondiales de l'UNICEF. L'UNICEF a également admis la nécessité d'élargir la collaboration et le dialogue avec d'autres organisations, notamment l'OIT, en vue d'identifier les complémentarités et d'encourager les synergies. Le groupe de travail a suggéré d'instaurer un mécanisme consultatif informel en vue de faciliter les échanges périodiques concernant les priorités des politiques et des programmes. L'UNICEF a participé aux conférences d'Amsterdam et d'Oslo (à cette dernière, en qualité de partenaire de l'OIT, il a contribué à la rédaction des documents de base sur l'éducation et la mobilisation sociale). En 1997, il a également lancé un programme global de renforcement de la capacité qui précise davantage la position de l'UNICEF sur le travail des enfants, fondée sur une approche intégrée. [72]

Suite à la Conférence d'Oslo, l'UNICEF a reçu, fin 1998, un appui sous forme de ressources en vue de lancer un programme mondial («L'éducation comme stratégie préventive»). Cette initiative est devenue opérationnelle dans 34 pays et avait une composante sur la petite enfance. Utilisant les droits de l'enfant comme cadre, le programme global faisait la promotion des liens importants entre l'éducation et la protection de l'enfant au sein de l'UNICEF et auprès de ses partenaires, dont l'IPEC. En fait, la création de liens stratégiques avec l'IPEC

[70] UNICEF, *Rapport sur la situation des enfants dans le monde 1997* (New York, OUP, 1996), p. 4.

[71] Ibid., p. 7.

[72] UNICEF, *Towards a global strategy on working children*, (Turin, 11 juillet 1997).

était un objectif explicite du programme global. Cet important programme sur le travail des enfants, qui a duré jusqu'en 2002, faisait partie de la sensibilisation aux problèmes relevant de la protection de l'enfant au sein de l'UNICEF.

En 1996, le Conseil administratif de l'UNICEF a mené une enquête sur dix ans axée sur les politiques et les stratégies de protection de l'enfant. En 1998, le siège de l'UNICEF disposait d'une unité en charge de la protection de l'enfant et en 2002, la protection des enfants est devenue une des cinq priorités organisationnelles de son plan stratégique à moyen terme (2002-2005) puis de son plan de développement pour 2006-2009.

Au cours des années 1990, l'UNICEF est devenu un chef de file respecté internationalement dans le secteur de l'éducation comme en témoigne son rôle directeur dans l'Initiative des Nations Unies en faveur de l'éducation des filles (UNGEI). Suite au Forum mondial sur l'éducation de Dakar au Sénégal en avril 2000, et dans l'esprit de l'Education pour tous (EPT), 13 agences, incluant l'OIT, le PNUD, l'UNESCO et la Banque mondiale, ont mis sur pied cette initiative dans l'objectif de «soutenir une campagne pour améliorer la qualité de l'éducation des filles et d'élargir son accès». En 2002, l'éducation des filles est devenue une des priorités organisationnelles de l'UNICEF. Comme l'a indiqué le Rapport sur la situation des enfants dans le monde 2004, malgré l'attention mondiale portée pendant des décennies à ce problème, près de 121 millions d'enfants sont toujours déscolarisés, dont 65 millions de filles.[73] L'UNICEF a lancé sa campagne mondiale «25 d'ici à 2005» en vue de compléter et renforcer les initiatives existantes et d'accélérer les progrès en matière d'éducation des filles. La stratégie a pris la forme d'une aide à tous les pays afin qu'ils éliminent les disparités entre les sexes dans l'éducation d'ici 2005, en se focalisant spécifiquement sur 25 pays considérés comme les plus à risque de ne pas réaliser cet objectif.

L'UNICEF avait un rôle spécial de facilitateur lors de la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies (UNGASS) de mai 2002. L'UNGASS a fait une importante déclaration sur le lien entre le travail des enfants et l'EPT ainsi que sur la nécessité d'intégrer le travail des enfants dans les stratégies de développement national. En outre, le forum sur les enfants a marqué un tournant décisif pour la participation des enfants et il a sans doute été la plus grande innovation de la session extraordinaire. La Déclaration des enfants («Un monde digne des enfants») lors de la séance d'ouverture de l'UNGASS le 8 mai 2002 incluait:

- des références à «des lois protégeant les enfants de l'exploitation et des mauvais traitements, et mises en œuvre et respectées par tous» et à «l'égalité des chances et l'accès à une éducation de qualité gratuite et obligatoire»;[74]

[73] UNICEF, *Rapport sur la situation des enfants dans le monde 2003* (New York, 2002)

[74] UNICEF, *Un monde digne des enfants* (New York, 2002), p. 11.

- un plan d'action soulignant le lien entre éducation et travail des enfants: «L'éducation est un droit fondamental, l'un des facteurs propres à entraîner une réduction de la pauvreté et du travail des enfants»;[75]
- une référence, dans le cadre de la stratégie de mise en œuvre, à la promotion «des programmes novateurs qui encouragent les écoles et les communautés à mieux identifier les enfants qui ont abandonné l'école ou sont exclus…, en particulier les filles et les enfants qui travaillent. …Des mesures spéciales devraient être mises en place pour prévenir et limiter l'abandon scolaire, notamment pour cause d'entrée sur le marché du travail».[76]
- la mention, dans la partie du document final consacré au travail des enfants, de l'importance de fournir aux enfants travailleurs «une éducation de base gratuite et une formation professionnelle et [de les intégrer] dans le système éducatif de toutes les manières possibles»;[77] et, surtout,
- un nouvel accent mis sur le travail des enfants dans le contexte élargi de la coopération internationale, en précisant la nécessité primordiale de«faire de la lutte contre le travail des enfants une partie intégrante des efforts nationaux de développement et de lutte contre la pauvreté, en particulier des politiques et programmes dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'emploi et de la protection sociale».[78]

L'UNICEF joue également un rôle particulier en prêtant son appui au mécanisme de supervision de la Convention relative aux droits de l'enfant. Outre l'examen de rapports nationaux, le Comité des droits de l'enfant tient chaque année des «Journées de discussion générale», débats d'un jour autour d'un thème donné – l'une d'elles a été consacrée à l'exploitation économique (1983). De plus, le processus de formulation et de discussion des rapports nationaux est un instrument de promotion utile contre le travail des enfants.

Enfin, l'UNICEF a largement contribué au *Rapport mondial sur la violence à l'encontre les enfants*[79] – la première étude globale complète sur toutes les formes de violence exercées contre des enfants. L'étude découle d'une recommandation de 2001 du Comité des droits de l'enfant et a été soumise par Paulo Sérgio Pinheiro, expert indépendant, à l'Assemblée générale des Nations Unies en octobre 2006. La collaboration entre le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, l'UNICEF et l'OMS a été au cœur du processus de développement de l'étude. L'OIT a également participé au développement de la partie consacrée à la violence faite aux enfants travailleurs.

---

[75] Ibid., p. 33.

[76] Ibid., pp. 35-36.

[77] Ibid., p. 44.

[78] Ibid., pp. 44-45.

[79] P. Pinheiro, Rapport mondial sur la violence à l'encontre des enfants (Genève, Nations Unies, 2006).

2.3 L'UNESCO

A maintes reprises, l'attention de l'UNESCO s'est portée sur le travail des enfants. La 14e Conférence internationale sur l'éducation publique, qui s'est tenue à Genève en juillet 1951 sous les auspices de l'UNESCO, a adopté une recommandation établissant le lien entre l'éducation obligatoire et l'élimination du travail des enfants.[80] Avec le soutien de l'UNESCO, l'OIT a produit un document de base sur ce fléau. En 1989, l'Organisation, de concert avec l'UNICEF, a publié un recueil sur le travail des enfants et l'éducation en Inde et en Asie du Sud-Est. Rédigé par Neera Bura, il s'inspirait des thèses de Weiner.[81]

À compter de 1990, la principale contribution de l'UNESCO a été la promotion de l'Education pour tous (EPT), lancée à Jomtien (Thaïlande). Ce n'est qu'après la Conférence de Jomtien que l'Organisation a pleinement focalisé son attention sur les enfants des rues et les enfants travailleurs en lançant un programme mondial, qui combinait coopération technique, sensibilisation et mobilisation des ressources, Il a été mis en œuvre sur le terrain par l'UNICEF et surtout par les ONG concernées.[82]

Pourtant, cette focalisation est passée inaperçue lors des réunions de suivi de Jomtien à New Delhi (1993) et Amman (1996) ou lors du Forum mondial sur l'éducation qui s'est tenu à Dakar (Sénégal) en avril 2000. Dakar a réaffirmé que l'éducation est un droit fondamental et a fait de l'éducation primaire obligatoire, gratuite et de qualité un objectif pour 2015. Une attention particulière a été accordée aux filles, aux enfants confrontés à des situations particulièrement difficiles et aux minorités ethniques – mais il n'est fait nulle mention des enfants travailleurs.

Cette omission a finalement été réparée en 2002, alors que l'UNESCO a déclaré: «Si nous voulons réaliser l'Education pour tous, le problème du travail des enfants doit être sérieusement pris en compte.»[83] Déclaration renforcée l'année suivante lors de la première table ronde organisée à New Delhi par l'UNESCO, l'OIT, la Banque mondiale et la Marche mondiale, par la Déclaration de New Delhi qui précise que les mesures de la communauté internationale en vue de réaliser l'Education pour tous et l'élimination progressive du travail des enfants sont inextricablement liées.[84]

L'UNESCO est également devenue membre d'un Groupe de travail mondial interagences sur le travail des enfants et l'Education pour tous lancé en 2005

---

[80] Voir ILR, 1951, op. cit.

[81] UNESCO-UNICEF, Digest 28. M. Weiner, *The child and the state in India: Child labor and education policy in comparative perspective* (Princeton, PUP, 1991).

[82] Voir A. Fyfe, «Child labour and education: Revisiting the policy debates», dans Lieten et White (eds.), op. cit., 2001, p. 76.

[83] IPEC, *Combating child labour through education* (Genève, 2004), p. 4.

[84] Marche mondiale, (New Delhi, 13 novembre 2003).

et son bureau régional de Bangkok a activement œuvré au retrait des filles du monde du travail et à leur scolarisation.[85]

2.4 L'ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ

Les premières mentions du travail des enfants durant l'ère industrielle portaient sur son impact sur la santé. Il est plutôt surprenant que le mouvement mondial se soit écarté de cette voie. On peut d'ailleurs sérieusement s'interroger quand on sait que les concepts actuels – «travail des enfants», «pires formes de travail des enfants», «les formes intrinsèquement condamnables de travail des enfants» – se fondent dans une large mesure sur des critères sanitaires liés aux dommages à la fois physiques et psychologiques.

En 1981, l'OMS a reconnu que le lien entre santé et travail des enfants avait échappé au champ d'exploration et qu'il fallait s'attaquer au fléau si on voulait réaliser l'objectif lié à la «Santé pour tous d'ici l'an 2000».[86] Pour remédier à ce déficit, l'OMS a défini un agenda pour une action immédiate (en matière de collecte des données et d'études de cas dans les régions où l'OMS est opérationnelle). Cette contribution a été actualisée en 1985 lors de la seconde révision de la publication de «Defence for Children International *Child labour: A threat to health and development*».[87]

Un groupe d'étude de l'OMS sur les risques spéciaux auxquels sont exposés les enfants qui travaillent s'est rencontré à Genève du 10 au 16 décembre 1985.[88] Il s'agissait surtout d'identifier les risques sanitaires particuliers encourus par les enfants actifs. L'OIT et l'UNICEF participaient également à cette réunion. Le rapport du groupe d'étude n'a été publié qu'en 1987. Il proposait une façon plus globale de traiter le sujet et a fait des recommandations pour agir aux niveaux communautaire, national et international. Chose intéressante pour le mouvement mondial dans son ensemble, le groupe d'étude a suggéré qu'un comité interagences sur le travail des enfants soit créé et que soient représentées en son sein toutes les organisations internationales concernées. Il a également recommandé que cette commission ne se focalise pas uniquement sur les problèmes de santé mais également sur tous les aspects du problème posé par le travail des enfants. Elle devra définir une division du travail susceptible de répondre aux diverses dimensions de la question sanitaire tout en s'attaquant aux autres aspects de la réponse au travail des enfants.[89]

---

[85] UNESCO, *Getting girls out of work and into school,* Bangkok, 2006.

[86] D. Pitt et P. M. Shah, *Child labour and health* (Genève, DCI, 1981), p. 13.

[87] P. M. Shah, *Alternative health approaches for the health care of working children* (Genève, DCI, 1985), pp. 37-41. Shah a également rédigé un document pour le séminaire des Nations Unies de 1985.

[88] Un groupe technique, qui a appuyé le groupe de travail, s'est rencontré en septembre 1982 et mai 1984.

[89] OMS, *Children at work: Special health risk*. Série de rapports techniques 756 (Genève, 1987), pp. 42-43.

Comme souvent, le suivi international a été confié à des tierces parties dévouées à la cause. Alors qu'elles acomplissaient leur mission, le problème est devenu moins pressant pour l'OMS et d'autres organisations internationales; sa réapparition date de la fin des années quatre-vingt-dix.

A compter de 2000, le retour en force a pris la forme d'activités importantes dans le secteur de la santé environnementale des enfants. La collaboration avec l'OIT s'est accrue et des activités ont été menées en vue de définir les travaux dangereux dans le cadre de la Convention nº 182. L'OMS a fortement contribué à une réunion d'experts sur le sujet qui s'est tenue à l'OIT en octobre 2002 et s'est achevée par une proposition de créer un groupe interagences réunissant l'OMS, l'OIT et l'UNICEF. Mais à ce jour, ce réseau n'est pas effectif.

Cependant, les centres collaborant avec l'OMS dans le secteur de la santé au travail ont fait du travail des enfants le centre d'intérêt de 15 groupes de travail et un secteur prioritaire pour 19 activités identifiées. A l'appui de ces activités, l'OMS a travaillé sur un exposé de principes axé sur le travail des enfants et la santé en 2005 et un cours de formation a été mis en œuvre dans de nombreux pays en 2006; la campagne de l'OMS «Children and Health» menée en Europe fait également référence au travail des enfants.

2.5 LA BANQUE MONDIALE

La Banque mondiale est le nouvel acteur récent dans la lutte contre le travail des enfants et potentiellement le plus puissant.

Rôle en matière de réduction de la pauvreté. Suite à l'élan généré par la Conférence d'Oslo, la Banque mondiale a formulé une politique contre le travail des enfants qu'elle a proposée début 1998. Dans un exposé de principes, elle revient sur les raisons précises de son engagement, qui sont à mettre au compte direct de sa mission générale en matière de réduction de la pauvreté. Son rôle est d'analyser les problèmes, d'instaurer un dialogue politique avec les gouvernements et de mener des activités en matière de prêts – il suggère au minimum, que les projets financés par la Banque ne doivent pas accentuer le problème posé par le travail des enfants.[90]

Rôle dans la promotion de l'éducation. La Banque mondiale a été un acteur indirect mais essentiel dans le secteur de l'éducation au plan international. En qualité d'acteur international de premier plan dans les domaines de l'éducation et du développement social, elle a coorganisé les conférences de Jomtien et de Dakar. À Dakar, elle s'est engagée à ce qu'aucun pays présentant un plan crédible ne se voit empêché par manque de ressources de réaliser les objectifs de l'EPT. Puis sous son impulsion, a été lancée l'initiative de mise en œuvre accélérée de l'éducation pour tous (Fast Tracks Initiative, FTI) puis la promotion de l'allègement de la dette et des Documents nationaux de stratégie pour la réduction de la pauvreté. Ces cadres réitèrent la détermination de la

[90] P. Fallon et Z. Tzannatos, *Child labor: Issues and Directions for the World Bank* (Washington DC, 1998).

Banque à faire de l'autonomisation des populations pauvres un des piliers de la réduction de la pauvreté, et des questions des droits des enfants (éducation et travail des enfants notamment) un sujet légitime de dialogue politique avec le Gouvernement et d'autres parties prenantes.

Rôle dans la promotion de l'emploi. Aux côtés de l'OIT et de la Confédération internationale des syndicats libres (CISL), la Banque mondiale joue également un rôle de premier plan dans le cadre de l'initiative du Directeur général en faveur de l'emploi des jeunes.

La Banque mondiale reconnaît que le travail des enfants est une conséquence dramatique de la pauvreté persistante et elle a adopté une position claire sur le sujet dans le cadre des mesures et des initiatives qu'elle mène actuellement en vue de réduire la pauvreté. L'importance qu'elle accorde au travail des enfants se reflète dans son exposé de principes sur le travail des enfants, qui l'exhorte à s'engager davantage par le biais d'activités liées ou non à des prêts. En mai 1988, elle a créé le Programme mondial de lutte contre le travail des enfants (GCLP) en vue d'améliorer l'efficacité et, par le biais des efforts en cours pour faire reculer la pauvreté, de renforcer l'impact des activités menées par la Banque mondiale sur le travail des enfants. Les principaux objectifs sont d'identifier et de renforcer l'avantage comparatif de la Banque dans ce secteur, et d'engager la lutte contre le travail des enfants de manière proactive dans ses activités de prêts et autres – en particulier les Objectifs du Millénaire pour le développement et les stratégies d'assistance aux pays. La stratégie de la Banque inclut également la gestion des connaissances et les partenariats.

Prospection et perspectives politiques. Pour s'attaquer efficacement aux situations et aux réalités complexes, il est essentiel de mieux cerner le processus décisionnel des familles ainsi que les incitations et les contraintes auxquelles elles sont confrontées. La Banque mondiale souligne la nécessité de privilégier les approches multisectorielles pour lutter contre le travail des enfants. Lorsque le problème vient des incitations qui font que le travail est plus rentable que l'école, l'instrument politique le plus important prend la forme de réformes éducatives. L'objectif de celles-ci doit être de réduire les coûts de l'éducation tout en améliorant la qualité de l'éducation et donc son rendement. Lorsque le problème vient de constraintes auxquelles font face les familles pauvres ou vulnérables pour scolariser leurs enfants, les réponses prennent la forme d'interventions liées à la protection sociale qui offrent un filet de sécurité ou qui comblent les manquements des marchés financiers ou du marché du travail.

La Conférence d'Oslo de 1997 a largement admis que, malgré un cadre politique commun – les conventions de l'OIT et la Convention sur les droits de l'enfant – la lutte contre le travail des enfants n'était pas suffisamment coordonnée entre les agences. La Banque mondiale a réagi à cette critique en instituant des partenariats avec l'OIT et l'UNICEF, notamment par le biais du projet de recherche UCW (Comprendre le travail des enfants)[91] et le Groupe de travail mondial sur le travail des enfants et l'éducation.

[91] Voir www.ucw-project.org, basé à l'Université de Rome «Tor Vergata».

Les récents développements du cadre d'action en faveur des enfants et des jeunes à l'échelle de la Banque offrent l'occasion d'avancer dans la promotion des questions liées au travail des enfants, notamment en ce qui concerne l'utilisation de l'analyse de la recherche pour le développement de programmes et de projets efficaces. Les activités régionales et sectorielles développées par la Banque, et en collaboration avec d'autres partenaires internationaux, commencent à porter leurs fruits. Les programmes de transfert conditionnel de fonds, actuellement mis en œuvre dans plusieurs pays d'Amérique latine, sont très prometteurs.

2.6 LES PAYS DONATEURS

Les représentants de l'OIT au séminaire des Nations Unies de 1985 ont demandé des ressources pour intensifier la réponse mondiale au problème posé par le travail des enfants en précisant qu'une des contraintes majeures des efforts de promotion des actions nationale et internationale vient de l'insuffisance flagrante des fonds affectés par les agences nationales et internationales aux programmes de lutte contre le travail des enfants.[92]

Ressources additionnelles. L'appel à des ressources supplémentaires était en fait la recommandation finale du séminaire. Durant la décennie suivante, les ressources ont bien été augmentées. Comme nous l'avons vu précédemment, l'IPEC a été lancé en 1992 grâce à une importante contribution du gouvernement allemand; cinq ans plus tard, les donateurs étaient au nombre de 16. La véritable confiance des donateurs s'est exprimée après 1997 et surtout après 2000 suite aux importantes contributions des Etats-Unis. D'autres agences internationales ont également bénéficié de ressources additionnelles; l'UNICEF et la Banque mondiale ont ainsi pu lancer des programmes mondiaux sur le travail des enfants. Des syndicats et des ONG ont également été soutenus dans leur lutte contre le travail des enfants.

Rôle des agences bilatérales. Cependant, il n'est pas juste d'évaluer la contribution des agences bilatérales dans l'essor du mouvement mondial en se focalisant uniquement sur l'évolution de l'appui financier. Le rôle qu'elles ont joué dans l'élaboration des politiques, des priorités et des processus d'intégration aux niveaux national et international est tout aussi important, sinon plus.

Un grand nombre de donateurs se sont donc engagés dans la lutte contre le travail des enfants. La majorité des pays contribuant à l'aide internationale au développement ont inclus le travail des enfants dans leur portefeuille. Nous examinons leur rôle au travers quatre pays particuliers: l'Allemagne, les Pays-Bas, la Norvège et les États-Unis.

L'Allemagne

Comme nous l'avons vu au chapitre 1, la décision de l'Allemagne de verser des fonds à l'OIT afin qu'elle organise une campagne mondiale efficace de

[92] Nations Unies, 1986, op. Cit., p. 42.

lutte contre le travail des enfants, a été influencée par la Convention relative aux droits de l'enfant et le Sommet mondial. Tout comme de nombreux progrès du mouvement mondial, la donation de l'Allemagne est l'œuvre d'un homme – Norbert Blum, le ministre allemand du Travail.

L'OIT, occupée alors à élaborer et appliquer un nouveau mécanisme de coopération technique, ne s'attendait pas à une telle manne. La contribution de l'Allemagne, qui n'imposait aucune restriction, a été reconduite en 1995 pour cinq autres années lors du Sommet social mondial.

Les Pays-Bas

En juin 1995, durant une session parlementaire sur les résultats du Sommet social mondial des Nations Unies, Ad Melkert, ministre des Affaires sociales et de l'Emploi, a annoncé le déroulement prochain d'activités conjointes entre les Pays-Bas et l'IPEC. En octobre 1995, au titre du suivi, l'IPEC a organisé une journée d'étude sur le travail des enfants dont un des résultats a été une proposition de conférence conjointe Pays-Bas/OIT sur le travail des enfants au cours du premier semestre 1997.

La Conférence d'Amsterdam sur le travail des enfants, organisée par le ministre danois des Affaires sociales et de l'Emploi, et l'OIT, s'est tenue les 26 et 27 février 1997 autour du thème central des formes les plus intolérables de travail des enfants. Elle avait pour but de préparer le terrain pour l'élaboration d'une nouvelle convention de l'OIT, dont les premières discussions devaient se dérouler pendant la Conférence international du Travail de 1998.

La Conférence d'Amsterdam a débouché sur un engagement financier vis-à-vis de l'OIT en vue de créer le Programme d'information statistique et de suivi sur le travail des enfants (SIMPOC). Mais ce n'est qu'après une série de questions au Parlement que le ministre de la Coopération au développement a décidé que les Pays-Bas contribueraient financièrement à l'IPEC.

Les Pays-Bas ont joué un rôle important dans le groupe des donateurs informels éphémères sur le travail des enfants créé après la Conférence d'Oslo. Ils ont aussi organisé la deuxième réunion de suivi des donateurs à La Haye en octobre 1999 durant laquelle le pays a pris la tête de la lutte contre les enfants domestiques, une catégorie insuffisamment prise en compte par la convention no 182 selon certains. Dans le même temps, les Pays-Bas ont encouragé l'IPEC et l'UNICEF à se concentrer davantage sur le rôle de l'éducation et des interventions axées sur la petite enfance dans la lutte contre le travail des enfants.

Les Pays-Bas ont également défini leur propre politique contre le travail des enfants dans une circulaire de mai 1998 qui précisait la contribution néerlandaise aux activités de l'IPEC. L'UNICEF était également désigné comme bénéficiaire potentiel. [93]

Dans le cadre de l'étroite collaboration entre le ministère néerlandais des Affaires sociales et l'OIT, une conférence de suivi a été organisée à La Haye

[93] M. Stegeman et A. van Leur (eds.) *Child Labour policy memorandum: Child labour worldwide* (La Haye, ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, mai, 1998, p. 31.

(25-27 février 2002) sur le thème des travaux dangereux. Bien que plus de 300 participants représentant plus de 40 pays aient assisté à la conférence, celle-ci n'est pas parvenue à attirer autant de fonctionnaires de haut niveau qu'en 1997 et son impact a été moindre.[94]

La Norvège

Les conclusions de la Conférence d'Amsterdam ont servi de contributions à la Conférence d'Oslo en octobre 1997.

La décision du ministère norvégien des Affaires étrangères de convoquer une conférence sur le travail des enfants est la résultante de deux forces. D'un côté, le développement de la stratégie de la Norvège dans le cadre du suivi de la Convention relative aux droits de l'enfant et du Sommet mondial pour les enfants. D'un autre côté, la Confédération des Syndicats (LO) a, dans le cadre de la campagne de la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) contre le travail des enfants, approché le gouvernement en vue de l'organisation d'une conférence visant à examiner le lien entre travail des enfants et commerce.

En 1995, le ministère norvégien des Affaires étrangères a décidé de convoquer une conférence internationale sur le travail des enfants en omettant toute référence au commerce.[95]

Le ministère des Affaires étrangères a élargi le thème de la conférence en la basant sur la Convention relative aux droits de l'enfant et en associant l'UNICEF. En septembre 1996, le ministère norvégien des Affaires étrangères a décidé que cette convention devait former la base de la conférence et, durant l'hiver 1996/1997, le ministère a fait de l'UNICEF un coorganisateur de la conférence.

Parallèlement aux préparations interagences facilitées par la Norvège, diverses ONG se sont organisées. A Bangkok, un groupe de travail interagences sous-régional a été créé quelques mois avant la tenue de la conférence; sa mission dans le cadre de la conférence était de formuler une perspective régionale sur le travail des enfants dans la région Asie et Pacifique. Cette initiative interagences s'est poursuivie au-delà de la conférence.

Très tôt au cours de sa préparation, le document final a été conçu comme un «programme d'action». Tout au long de 1997, le travail, fondé sur la concertation, incluait des conférences préparatoires régionales à Brasilia, Lahore et Pretoria. L'objectif était de parvenir à un consensus en vue de développer une politique internationale commune sur le travail des enfants qui tienne compte de la Convention relative aux droits de l'enfant, des normes de l'OIT et de la nécessité d'accorder la priorité aux pires formes de travail des enfants.

La Conférence internationale sur le travail des enfants s'est tenue à Oslo du 17 au 30 octobre 1997. Elle a attiré plus de 350 délégués, incluant des minis-

---

[94] Voir le rapport, *Combating child labour: Building alliances against hazardous work* (La Haye, ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, 2002).

[95] L. Bjerkan et C. Gironde, *Achievements and setbacks in the fights against child labour: Assessment of the Oslo Conference on child labour* (Oslo, FAFO, 2004), p. 15.

tres de la Coopération en faveur du développement, du Travail, du Bien-être social et de la Justice de 40 pays industrialisés et en développement ainsi que des dirigeants des syndicats et des organisations patronales, des agences des Nations Unies, d'autres organisations multilatérales (Banque mondiale et banques régionales de développement) et des experts réputés en matière de travail des enfants.

Oslo fut la plus importante réunion internationale jamais organisée sur le travail des enfants. C'est dire si l'absence de représentants de haut niveau du secteur de l'éducation a été regrettable. Le fait que les enfants travailleurs et les organisations de jeunes n'étaient pas non plus représentés (ils ont participé à un forum en marge de la Conférence) a entaché la recherche d'un consensus qui était central aux objectifs déclarés de la Conférence d'Oslo.

Qu'a apporté la Conférence d'Oslo? Son objectif premier était de faire avancer le mouvement mondial contre le travail des enfants dans l'objectif spécifique de créer un programme d'action s'appuyant sur un consensus émergent afin de l'engager sur la voie de la politique et de la pratique internationales.[96] Le programme devait servir à orienter l'action internationale et à lui conférer une certaine cohérence. Sans doute était-ce trop ambitieux.

Une évaluation a été commanditée par le ministère norvégien des Affaires étrangères en 2003 en vue d'estimer l'impact de la Conférence d'Oslo et de proposer les futures orientations. Le rapport a conclu que l'on avait beaucoup avancé sur le court terme mais qu'en définitive le programme n'était pas un instrument contraignant. La Conférence n'avait pas l'autorité nécessaire pour changer le mandat des agences internationales clés telles que l'OIT, L'UNICEF et la Banque mondiale. En conséquence, chacune des agences a pris dans le programme ce qu'elle estimait servir ses propres intérêts institutionnels. De plus, les ressources ultérieures sont venues soutenir les priorités de chaque agence, perpétuant de la sorte le manque de coopération interagences.[97] Seul l'appui en direction de la collaboration en matière de recherche et de collecte de données, qui a débouché sur le projet interagences UCW, a fait exception. Mais même là, les dissensions entre les diverses agences ont retardé le lancement du projet de deux ans et ses trois premières années d'application ont été gâchées par une divergence des points de vue relativement à son rôle et à son impact.

Comme pour de nombreuses actions engagées contre le travail des enfants, il y a eu un suivi insuffisant de la part de la Norvège et d'autres organisations bilatérales. Le groupe de donateurs informels, créé avant Oslo, a maintenu le cap entre 1997 et 2000 avant de renoncer. Les premières difficultés sont apparues un an après la Conférence. Invité à la première réunion annuelle des donateurs à Oslo en septembre 1998, un pays donateur aurait répondu: «Le travail des enfants? C'est pas sur les enfants soldats cette année?»[98]

---

[96] Voir *Agenda for action* (Oslo, ministère des Affaires étrangères, 1997).

[97] Bjerkan et Gironde, 2004, op. Cit., pp. 38-45.

[98] Ibid., p.39.

Au fil du temps, les remaniements incessants des priorités politiques du système international ont accentué la difficulté à se focaliser durablement sur le travail des enfants.

Les États-Unis d'Amérique[99]

Les États-Unis participaient à la Conférence d'Oslo mais ils n'ont pas rejoint le groupe des donateurs informels mis sur pied dans l'objectif de promouvoir son suivi.

Bien que les États-Unis aient rejoint tardivement l'IPEC et ne contribuaient que modestement à son financement entre 1995 et 1998, les choses ont rapidement changé à compter de 2000. A l'époque, les Etats-Unis étaient, devant l'Allemagne, le plus important donateur à l'IPEC. Ce qui est remarquable quand on sait qu'en 1995 plusieurs propositions sérieuses du Congrès américain, appuyées par le Département d'Etat, demandaient le retrait des Etats-Unis de l'OIT. Seulement quatre ans plus tard, dans le discours du Président Clinton sur l'état de l'Union, les Etats-Unis demandaient de prendre la tête de l'action menée en vue d'adopter et de ratifier la nouvelle convention de l'OIT sur le travail des enfants. En 1999, comme gage de cet engagement, le Président Clinton fut le premier président américain à participer à la Conférence internationale du travail à Genève.

Il est étonnant de noter que les Etats-Unis – qui n'ont pas ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant et de nombreux autres traités relatifs aux droits de l'homme – sont le troisième pays à avoir ratifié la Convention n° 182.

Comment expliquer cette évolution singulière? Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, au début des années quatre-vingt-dix, les craintes américaines en matière de commerce et de protection de l'emploi ont pris la forme d'un avant-projet de loi présenté au Sénat américain en 1992 par le Sénateur Tom Harkin. En 1993, le Congrès a demandé au ministre du Travail de mener une étude pour identifier les entreprises étrangères et les pays hôtes faisant appel au travail des enfants pour produire des biens importés vers les Etats-Unis. Six rapports importants ont été publiés après 1994 par le Département américain du travail (USDOL) sous le titre générique: *By the sweat and toil of children*. Le projet de loi sénatorial s'est également modifié au fil du temps. La composante sur le commerce est passée à la trappe et l'accent a été mis sur les droits des enfants (notamment le droit à l'éducation) et l'élimination du travail des enfants au plan international.

Le Sénateur Harkin était l'instigateur de cette évolution. A compter du milieu des années 1990, il a commencé à faire pression sur l'Administration Clinton pour qu'elle soutienne un programme mondial de lutte contre le travail des enfants. USDOL n'avait pas l'autorité juridique pour mener des programmes de coopération technique à l'étranger et ce n'est pas avant l'accession d'Alexis Herman au poste de Secrétaire du travail en 1996 que les choses ont évolué et qu'un appui financier conséquent a pu être consenti à l'IPEC et à l'OIT.

[99] Cette partie s'inspire d'un document de l'OIT, *The silver book* (Genève, 2004).

L'engagement des Etats-Unis ne s'est pas limité à un soutien financier. En 1996, le Secrétaire du travail de l'époque, Robert Reich, a suggéré que l'OIT engage une analyse sur les labels sociaux et leur rôle dans l'éradication du travail des enfants. En 1999, à la fois USDOL et l'Agence américaine pour le développement international (USAID) ont commencé à faire la promotion de l'éducation dans le cadre de la lutte contre le travail des enfants. De plus, en 2000, USDOL a appuyé le concept émergent des programmes assortis de délais (PAD) et organisé une conférence internationale, de concert avec l'OIT, en vue de préparer le lancement des premiers PAD lors de la CIT suivante. Les Etats-Unis ont également été aux avant-postes de l'action internationale engagée contre certaines formes inconditionnelles de travail des enfants, notamment la traite des enfants et l'utilisation d'enfants soldats, et ils ont continué à financer les activités de l'OIT dans ces domaines.

2.7 LES ONG INTERNATIONALES

Introduction

A compter de la fin des années 1970, les ONG du monde entier ont été associées à l'action menée aux niveaux local, national et international contre la montée des formes visibles de maltraitance des enfants des rues et des enfants travailleurs dans les pays en développement. Elles étaient unanimes à reconnaître «qu'il fallait agir» pour endiguer ce fléau. Mais leurs points de vue sur l'action à mener divergeaient autant que leurs champs d'action respectifs.

Au cours des 20 dernières années, les désaccords entre ONG relatifs aux stratégies les mieux appropriées, qui ont souvent pris la forme d'une confrontation de personnalité, ont dominé et divisé le mouvement des ONG contre le travail des enfants.

Les ONG et la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant

Au cours des années 1980, les ONG internationales de défense des enfants se sont efforcées d'influencer les dispositions de la Convention sur les droits de l'enfant qui était en cours d'élaboration au sein des Nations Unies.

Efforts en vue de faire entendre la voix des enfants travailleurs. Parmi les deux plus importantes ONG de ce type, on trouve Save the children, qui est une alliance d'organisations caritatives indépendantes, chacune étant basée dans un pays industrialisé et finançant des projets dans le monde en développement, et Defence for Children International (DCI). Alors que le projet de convention était soumis à discussion, des activistes concernés par l'exploitation des enfants en Asie du Sud-Est et du Sud ont estimé que les problèmes relatifs aux enfants travailleurs ne recevaient pas toute l'attention qu'il fallait. En réponse, ils ont créé en 1985 Child Workers in Asia (CWA), un nouveau réseau d'ONG censé influencer la nouvelle convention, en faisant notamment entendre la voix des enfants travailleurs au cours des débats sur les articles de la convention.

Suite à l'adoption de la Convention en 1989 et à sa rapide ratification, ces ONG étaient déterminées à ce que les dispositions soient partout respectées, et notamment quatre dispositions génériques pour lesquelles elles s'étaient battues:

- Le principe de non-discrimination (jusqu'alors précepte de base des traités relatifs aux droits de l'homme);
- Le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant doit toujours être une considération primordiale dans toutes les décisions qui concernent les enfants;
- Il est de la responsabilité des gouvernements d'assurer dans toute la mesure du possible la survie et le développement de l'enfant; et
- Le droit des enfants d'exprimer librement leurs opinions et de les voir dûment prises en considération eu égard à leur âge et à leur degré de maturité.[100]

Cette vaste approche, dans laquelle le droit de l'enfant à la protection contre une forme d'abus doit être envisagé dans le contexte plus large de l'action visant à lui permettre d'exercer l'ensemble de ses droits – et, surtout, de survivre et de se développer – était parfois désignée sous l'expression «approche intégrée» puis, plus tard, «approche sur les droits de l'enfant».

Le choix quant à la préséance des droits tient au principe selon lequel l'action affectant l'enfant ne peut être menée que dans son (ou ses) intérêt(s) supérieur(s).

Les stratégies des ONG dans la lutte contre le travail des enfants

Depuis les années 1989, il était clair que les ONG luttant contre le travail des enfants avaient adopté des stratégies diverses et souvent contradictoires.

La question de l'«intérêt supérieur». Toutes les ONG menant campagne contre l'exploitation des enfants n'étaient pas sensibilisées aux implications du principe de «l'intérêt supérieur». Nombre d'entre elles avaient tendance à poursuivre sur leur lancée, estimant qu'elles savaient parfaitement quelles formes d'exploitation bafouaient le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant – même sans solliciter l'avis ou le concentement des enfants concernés. En outre, il est vite apparu que, même au sein des organisations individuelles, l'intérêt supérieur de l'enfant dans un environnement professionnel donnait lieu à des interprétations variées.

Les ONG thématiques et leurs partisans

De nombreuses ONG ont été créées dans l'objectif de lutter contre des types spécifiques d'abus et d'exploitation. En 1990, nombre d'entre elles disposaient déjà d'une solide expérience en matière de campagne.

- En Asie du Sud, durant les années 1970 et 1980 en Inde et 1980 au Pakistan, des activistes impliqués dans une campagne contre la servitude pour

[100] Respectivement, les articles 2, 3 (1), 6 (2) et 12 (2) de la Convention des droits de l'enfant.

dettes ont noté une progression du nombre d'enfants victimes de ce fléau. Ils ont donc décidé de se focaliser sur les enfants plutôt que sur les adultes asservis. En 1989, ils ont créé une organisation régionale, la Coalition de l'Asie du Sud contre la servitude des enfants (SACCS) placée sous l'égide de Bandhua Mukti Morcha (BMM), le front de libération des travailleurs réduits en servitude.

- En Asie du Sud-Est, les activistes ont concentré leur attention sur le tourisme sexuel qui encourage la prostitution des filles en Thaïlande et ailleurs. Une vaste campagne visant à mettre fin à cette forme de prostitution enfantine («End Child Prostitution in Asian Tourism, ECPAT», s'est transformée au milieu des années 1990 en une ONG internationale s'évertuant à mettre un terme à l'exploitation sexuelle de tous les enfants à travers le monde. En 1996 et 2000, elle a joué un rôle prépondérant lors de conférences internationales sur ce thème.
- En Afrique subsaharienne, l'accent était mis sur les enfants enrôlés comme soldats ou membres des milices ou des groupes d'insurgés, après que ce problème a été propulsé sur le devant de la scène suite au recrutement d'enfants en Ouganda au début des années quatre-vingt. La question de l'âge minimum pour le recrutement de soldats a fait l'objet de vifs débats parmi les diplomates dans les années 1980; mais la disposition de la Convention relative au travail des enfants n'a pas changé la norme internationale en vigueur, qui fixait le recrutement à 15 ans. Au début des années 1990, des ONG internationales cherchaient à repousser cet âge minimum. En 1993, les pressions exercées ont poussé les Nations Unies à commanditer une «Etude de l'impact des conflits armés sur les enfants» et à préparer un Protocole optionnel à la Convention sur la participation des enfants aux conflits armés. Lorsque la préparation du protocole s'est enlisée, six ONG internationales ont créé en 1998 une Coalition pour mettre fin à l'utilisation d'enfants soldats afin de faire pression pour débloquer la situation.[101] Durant le second cycle de discussions sur les dispositions de la nouvelle convention de l'OIT, en juin 1999, les ONG ont contribué à classer dans les PFTE le recrutement ou le déploiement d'enfants de moins de 18 ans. Un nouveau Protocole optionnel sur la participation des enfants dans les conflits armés a finalement été adopté en 2000.

Lorsque les grandes ONG de défense des droits de l'homme ont commencé à concentrer leur action sur les enfants exploités dans les années 1990, elles ont en général porté leur attention sur les cas portant concrètement préjudice aux enfants concernés plutôt qu'au travail des enfants en général. Par exemple, en 1996, Human Rights Watch (HRW) basée aux Etats-Unis, a publié son premier rapport sur le travail des enfants, en se focalisant sur les enfants en situation

[101] Voir Stuart Malsen, «Lessons learned from the international campaign to end the use of children as soldiers», dans Wolfgang H. Reinicke et Francis Deng, avec Jan Martin Witte, Thorsten benner, Beth Whitaker, et John Gershman, *Critical choices – The United Nations, networks, and the future of global governance* (IDRC, 2000), ISBN 0-88936-921-6.

de servitude en Inde puis d'autres rapports ont suivi sur le problème;[102] par la suite, l'ONG a joué un rôle important dans l'action visant à mettre un terme au recrutement d'enfants soldats.

De nombreuses ONG engagées dans la lutte contre des formes spécifiques d'exploitation se sont développées avec le soutien d'autres ONG, souvent plus importantes, ou des groupes religieux. Les membres d'églises chrétiennes ont joué un rôle dans la création d'ONG spécialisées dans la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle; les Quakers, opposants de longue date à la guerre, ont encouragé les mesures visant à mettre fin au recrutement d'enfants soldats. Les activistes opposés au travail forcé en Asie du Sud ont trouvé un allié en l'organisation Anti-Savery Society. A la fois en Amérique latine et en Asie du Sud-Est, les militants de l'église catholique ont aidé les organisations qui secourent les enfants sur le terrain. Cependant, les liens initiaux se sont parfois rompus, notamment lorsque les ONG nouvellement créées ont souhaité prendre leur indépendance et se sont lancées dans des discussions sur les tactiques les mieux à même de venir en aide aux enfants travailleurs.

Les ONG appuyant les organisations d'enfants travailleurs

Le principe selon lequel le travail est préjudiciable aux enfants, ou tout au moins aux enfants de moins de 14 ans, a soulevé un débat dans certaines régions d'Amérique latine et d'Inde de la part par des ONG qui faisaient valoir le droit des enfants à exprimer leurs propres points de vue.

La priorité de ces ONG était de s'assurer que les opinions des enfants étaient prises en compte dans les décisions les affectant, incluant celles prises par les gouvernements et par les organisations intergouvernementales telles que l'OIT. Les ONG en faveur de ce qui allait devenir la «participation des enfants» ont aidé les enfants travailleurs à créer des organisations par eux-mêmes afin d'exprimer clairement leurs opinions sur les mesures susceptibles ou non de leur venir en aide. Dans la plupart des cas, il s'agissait d'adolescents plutôt que de jeunes enfants. Ces mouvements seront examinés plus en détails dans la dernière partie de ce chapitre.

Les ONG soucieuses de l'impact social de la mondialisation

Les divers groupes d'ONG préoccupées par le sort des enfants travailleurs au début des années 1990 ont été rejoints par un groupe d'activistes venant d'un horizon bien différent: les organisations basées en Europe et en Amérique du Nord soucieuses de l'impact social de la mondialisation.

Ces ONG ont interprété l'augmentation du nombre d'enfants travailleurs comme symptomatique de l'impact nuisible de la mondialisation. Au sein de ce groupe, certains ont épousé la cause des syndicats des pays industrialisés qui protestaient contre l'importation de produits fabriqués par des travailleurs

[102] Voir les exemples dans *Small change: Bonded labour in India's silk industry* (New York, HRW, 2003).

perçevant un salaire très inférieur à celui versé à leurs collègues du monde industrialisé. Au début des années 1990, la campagne menée aux Etats-Unis contre l'importation de vêtements fabriqués au Bangladesh a rapidement reçu l'appui de nombreuses ONG, souvent basées dans les pays industrialisés; elles ont collaboré avec les syndicats au renforcement de la responsabilité sociale des entreprises. Il s'est avéré que cette campagne n'était pas totalement guidée par l'intérêt supérieur des enfants travailleurs. Des informations en provenance du Bangladesh ont rapidement révélé que la menace d'un boycott américain des biens produits par des enfants de moins de 14 ans avait entraîné un licenciement massif des adolescentes employées dans les fabriques de vêtements et créé des effets pervers. [103]

Mais ces effets secondaires n'ont pas freiné l'ardeur des organisations plus petites et des nombreux journalistes, qui ont continué de se focaliser sur les enfants travaillant dans le secteur de l'exportation, sachant qu'ils avaient toutes les chances de retenir l'attention médiatique. Dans le monde en développement, l'opposition en Inde – qui est un des pays où les mouvements de la société civile contre le travail des enfants sont les plus virulents – à l'idée selon laquelle la pression sur les exportations constituait une stratégie légitime entraîna une scission au sein du front de libération des travailleurs réduits en servitude (BMM). Une faction, dirigée par Kailash Satyarthi, s'est engagée à collaborer étroitement avec les partenaires syndicaux aux Etats-Unis et en Europe; cette coalition sud-asiatique contre l'esclavage des enfants a pris le nom hindi de Bachpan Bachao Andolan (BBA), en anglais South Asian Coalition on Child Servitude (SACCS).

Le groupe de travail mondial sur le travail des enfants

Trouver ce qui est le meilleur pour les enfants. En 1992, une ONG dotée d'une longue expérience en matière de prévention des mauvais traitements à enfants (International Society for the Prevention of Child Abuse and Neglect, ISPCAN), a, de concert avec DCI examiné *a)* l'expérience des enfants en matière de travail et *b)* l'impact des mesures mises en œuvre par les gouvernements et d'autres en vue d'améliorer la situation des enfants. On espérait que ce Groupe de travail mondial sur le travail des enfants (IWGCL) amènerait des solutions utiles à d'autres.

Les dissentions internes font obstacle. Le groupe de travail s'est vite laissé entraîner dans des dissentions internes. Tout en compilant une série de rapports très utiles sur les actions menées dans des pays spécifiques sous l'égide de Nandana Reddy, responsable de Concerned for Working Children (CWC) à Bangalore, le groupe de travail a souligné l'importance d'appuyer les organisations d'enfants travailleurs et d'en faire les porte-parole les plus légitimes des problèmes spécifiques aux enfants travailleurs. Lorsque de jeunes travailleurs s'expriment au nom de leurs droits au travail, à s'organiser et à voir leurs condi-

[103] Voir OIT/UNICEF, 2004, op. cit.

tions de travail s'améliorer, eux-mêmes et les organisations qui les soutiennent s'opposent immanquablement à l'hostilité des syndicats.

La Marche mondiale contre le travail des enfants

Historique. Lors de la campagne mondiale contre le travail des enfants, la Marche mondiale est quasiment devenue un «mouvement» au sens populaire du terme. Comment est-elle née? La Conférence d'Amsterdam de 1997 a été précédée par une réunion à La Haye à laquelle ont participé une série d'ONG et de syndicats ayant répondu à l'appel de Kailash Satyarthi de créer une «marche mondiale» pour dénoncer le travail des enfants. Satyarthi était familier des marches de protestation sur de longues distances; il en avait notamment organisé une contre le travail des enfants entre le Cap Comorin (Kumari), situé à la pointe de l'Inde, et New Delhi.

L'idée d'une campagne mondiale contre le travail des enfants a reçu l'appui de diverses organisations à travers le monde. Certaines d'entre elles étaient des ONG spécialisées sur les questions relevant du développement en général, dont NOVIB (un membre d'Oxfam International basé aux Pays-Bas) et Christian Aid (basée en Grande-Bretagne); elles ont toutes deux financé des projets et des campagnes à travers le monde développé. D'autres organisaient déjà des campagnes sur le sujet depuis de nombreuses années, notamment International Labor Rights Fund (basée à Washington) et Anti-Slavery International basée à Londres (anciennement Anti-Slavery Society), dont les dirigeants ont soutenu l'appel initial de Satyarthi en faveur d'une marche mondiale. D'autres encore, comme la Fondation Abrinq au Brésil et le Réseau contre le travail des enfants en Afrique du Sud (Network against Child Labour), travaillaient à l'échelon national dans les pays en développement. A quelques exceptions près, ces ONG étaient préoccupées par la maltraitance infligée aux enfants travailleurs mais elles n'avaient pas été associées à l'action en vue d'adopter une «approche intégrée» aux problèmes du travail des enfants. Elles ont été rejointes par certains représentants syndicaux, notamment le directeur de la campagne des Fédérations syndicales internationales (FSI), Neil Kearney, Secrétaire général de la Fédération internationale des travailleurs du textile, de l'habillement et du cuir.

Les participants à la réunion de La Haye se sont accordés sur l'organisation d'une marche mondiale contre le travail des enfants et sur le ralliement d'autres organisations. Pendant de nombreux mois, le nom à donner à cette campagne a posé problème. Certaines organisations estimaient que la marche devait se positionner contre «l'exploitation du travail des enfants». D'autres, notamment les syndicats, avaient le sentiment qu'on s'éloignait quelque peu de l'engagement des ONG à faire campagne contre toutes les formes de travail en dessous de l'âge légal d'accès à l'emploi. Pendant longtemps, on a cru que la marche serait mort-née. Mais l'unité l'a emporté et le slogan était: «De l'exploitation à l'éducation».

Si certains objectifs généraux de la campagne ont fait l'unanimité, il est apparu clairement, dès le départ et plus tard, que si les groupes qui constituaient

la Marche mondiale tendaient vers un même objectif lié à l'éradication du travail des enfants, leurs points de vue divergeaient quant aux moyens d'y parvenir. La coalition n'était pas uniquement composée d'ONG au sens habituel du terme mais aussi de syndicats; ainsi, l'Internationale de l'éducation (IE) a fait rapidement partie du comité directeur international. De l'avis de certaines ONG participantes, l'occasion était donnée de travailler avec un des mandants de l'OIT en vue d'appuyer l'élaboration d'une nouvelle norme internationale en faveur des enfants engagés dans les pires formes de travail des enfants tout en s'écartant de la volonté perçue des syndicats de se focaliser sur les enfants travailleurs dans le secteur de l'exportation. D'autres ONG se sont rangées du côté des syndicats et souhaitaient que la campagne mondiale publicise leur message.

Lancement de la marche. A ce stade précoce, le lien entre la Marche mondiale et les activités de l'OIT contre le travail des enfants restait flou. On savait déjà qu'en juin 1998 et 1999, la CIT tiendrait deux cycles de discussions sur une éventuelle Convention consacrée aux pires formes «intolérables» de travail des enfants; la première session de planification de la Marche mondiale a donc prévu d'organiser une marche au cours du premier semestre 1998.

Après quelques hésitations, l'initiative a été retenue. Une fois la destination finale fixée, plusieurs points de départ de la marche ont été choisis dans différentes régions du monde: Manille en janvier 1998, Rio Janeiro en février et Cape Town en mars. Plusieurs bureaux extérieurs de l'UNICEF ont prêté main forte à l'organisation de cet événement.

Au cours de l'année 1997, les organisateurs de la Marche mondiale ont élargi leur base de soutien et, début janvier 1998, les participants ont exposé leurs points de vue sur les activités qui devraient être menées autour du thème du travail des enfants; les défenseurs du droit des enfants à travailler ont été exclus.

De nombreux enfants travailleurs ont été recrutés comme marcheurs. La marche leur offrait l'occasion de faire entendre leur voix et ils ont parlé – non pas du travail à temps partiel en vue de financer leur scolarité ou de l'incidence du recul de l'âge d'admission à l'emploi de 14 à 15 ans – mais plutôt de la maltraitance dont ils étaient victimes. Si certains doutaient encore de la nécessité d'élaborer une nouvelle convention de l'OIT axée sur les pires formes d'exploitation d'enfants, les plus préjudiciables sur les enfants actifs, preuve était faite de la nécessité d'un tel traité.

La Marche globale n'est parvenue à persuader qu'une seule organisation d'enfants travailleurs de rejoindre la campagne. Les autres ont réaffirmé qu'elles souhaitaient voir leurs conditions de travail améliorées et non pas perdre leur emploi.

Impact de la marche. La marche a duré six mois et s'est achevée à Genève où, dans un joyeux vacarme ont convergé en juin 1998, un groupe de marcheurs emmené par Kailash Satyarthi accompagné d'au moins un ministre du gouvernement européen. La CIT leur a souhaité la bienvenue à leur arrivée dans le hall du Palais des Nations de l'ONU. Cette rencontre entre la rigidité diplomatique des organisations gouvenementales et la joyeuse cacophonie du monde du

travail informel avait quelque chose d'improbable – dans ce cas, il aura fallu des mois de négociations entre l'OIT et les Nations Unies pour permettre cette rencontre au grand dam des principes diplomatiques et sécuritaires régissant les Nations Unies.

Alors que la marche était finie, certaines ONG membres de la Marche mondiale ont participé en 1998 et en 1999 aux discussions de la Conférence internationale du Travail sur la nouvelle convention. Au cours du second cycle de discussions, l'occasion a été donnée aux ONG de contribuer formellement à la commission de la Conférence en charge de la nouvelle convention. Et, pour la première fois, un jeune travailleur – une jeune fille de 17 ans à la tête de l'association philippine des enfants domestiques (SUMAPI) [104] – a pris la parole devant la commission de la Conférence au nom des ONG asiatiques. A la commission de la Conférence et lors des activités de lobbying organisées en marge de la Conférence internationale du Travail, les ONG ayant pris part à la Marche mondiale ont été rejointes par d'autres ONG, qui disposaient de leur propre expérience en matière de travail des enfants ou qui étaient basées ou avaient des représentants à Genève.

La Convention a été adoptée à l'unanimité. La Marche mondiale y était pour beaucoup. Les dispositions de la Convention ont-elles été influencées par la Marche mondiale? Sans aucun doute, car à la fois le groupe des travailleurs qui a préparé les points qu'ils voulaient voir inclus et les autres, ont fait appel aux témoignages d'enfants marcheurs pour appuyer leurs arguments.

Mais les marcheurs n'ont pas gagné sur tous les points:

- Ils ne sont pas parvenus à faire classer le recrutement des moins de 18 ans par l'armée ou un groupe armé dans la catégorie des «pires formes».
- Les dispositions de la nouvelle convention destinées aux enfants domestiques étaient moins sévères qu'ils ne le souhaitaient.
- La Convention n° 182 était essentiellement un instrument tripartite qui n'attribuait aux ONG comme aux enfants travailleurs aucun rôle dans l'identification des types de travaux susceptibles d'être classés dans la catégorie des travaux dangereux selon l'article 3d) de la convention. L'article 6, sur l'élaboration et la mise en œuvre des programmes d'action en vue d'éliminer en priorité les pires formes de travail des enfants, accorde aux ONG, considérées comme des «autres groupes concernés», le droit d'exprimer leurs opinions sur l'action à mener – opinions que la communauté tripartite doit seulement «prendre en considération». La recommandation n° 190, qui accompagne la convention, est plus généreuse et mentionne (toujours en rapport avec les programmes d'action) de prendre «en considération les vues des enfants directement affectés par les pires formes de travail des enfants ainsi que les vues de leurs familles et, le cas échéant, celles

[104] SUMAPI (Samahan at Ugnayan ng mga Manggagawang Pantahanan sa Pilipinas) signifie «se rassembler» et se traduit par Association et alliance des travailleurs domestiques des Philippines. Voir: www.visayanforum.org.

d'autres groupes intéressées acquis aux objectifs de la convention et de la présente recommandation» (I.2).

Les développements après 1999. Après l'adoption de la nouvelle convention, certains membres de la Marche mondiale ont souhaité mettre fin à ses activités. Kailash Satyarthi et d'autres ont alors souligné qu'elle pouvait encore être utile.

Certains ont estimé que le réseau d'organisations pouvait jouer un rôle important dans la collecte d'informations sur le travail des enfants et leur diffusion. Le secrétariat de la Marche mondiale en Inde a créé un service de presse chargé d'assumer ces fonctions.

Les responsables de la Marche mondiale ont décidé qu'elle devait s'employer à persuader les Etats de ratifier la nouvelle convention et qu'à compter de 2001, s'inspirant de son slogan «De l'exploitation à l'éducation», elle devrait désormais se focaliser sur l'Education pour tous (EPT). En 2000, Kailash Satyarthi a participé au Forum mondial sur l'éducation de Dakar, au Sénégal, consacré aux politiques éducatives. En 2003, la Marche mondiale a organisé une table ronde sur le travail des enfants et l'éducation à New Delhi et en 2004, Kailash Satyarthi a été élu président de la Campagne mondiale pour l'éducation. Puis d'autres réunions sur le travail des enfants et l'EPT ont été organisées à Brasilia (2004), Bejing (2005) et au Caire (2006); elles ont permis de lancer le Groupe de travail mondial sur le travail des enfants et l'éducation pour tous, dont la Marche mondiale est membre.

L'alliance internationale Save the Children

L'Alliance internationale Save the Children est la principale organisation mondiale indépendante de défense des droits de l'enfant; ses membres sont originaires de 29 pays et elle dispose de programmes opérationnels dans près de 100 pays. L'Alliance a fortement contribué à de nombreux développements décrits dans cette partie. Le prochain chapitre examine leur rôle dans les débats politiques sur le travail des enfants à la fin des années 1990. En 2003, l'Alliance a précisé sa position[105] sur le travail des enfants en général et sur des sujets clés en particulier les incidences positives et négatives du travail; les politiques macroéconomiques et le travail des enfants; l'éducation et le travail des enfants; la législation; les responsabilités des employeurs; et les organisations d'enfants travailleurs.

L'Alliance a également collaboré au Rapport mondial sur la violence à l'encontre des enfants en facilitant leur participation aux niveaux national, régional et international. Elle a également contribué au contenu du rapport, notamment pour ce qui concerne la violence sur le lieu de travail, en s'appuyant sur les consultations qu'elle a menées sur le terrain. De plus, elle a entrepris une

[105] International Save the Children Alliance, *Save the children's position on children and work* (Londres, mars 2003).

importante recherche sur l'impact et les enseignements tirés de la participation des enfants travailleurs.[106]

2.8 LES MOUVEMENTS DE CONSOMMATEURS

Développement de la responsabilité sociale des entreprises

Au cours des années 1990, les grandes entreprises à travers le monde ont subi des pressions en vue de les contraindre à accorder une attention accrue à l'impact de leurs activités sur l'environnement, les droits humains de leurs employés et sur les autres personnes qui sont directement ou indirectement affectées. A la fin de la décennie, la «responsabilité sociale des entreprises» était devenue une *industrie* à part entière, conseillant les entreprises sur ce qu'elles devaient ou ne devaient pas faire et contrôlant l'impact des activités sur le lieu de travail et dans d'autres secteurs. Cette évolution a été soutenue par les Nations Unies, avec le lancement en 1999 de l'initiative volontaire du Secrétaire général – Le Pacte mondial.[107]

Nouvelles pressions, responsabilité accrue. Responsables avant tout devant leurs actionnaires, les entreprises basées en Amérique du Nord et en Europe, notamment celles important des biens fabriqués dans les pays en développement, se sont retrouvées contraintes d'approuver formellement, voire d'adopter des codes de conduite et parfois même d'accepter un contrôle indépendant de leurs activités et de celles de leurs fournisseurs.

Ce changement était en partie dû à une série de catastrophes industrielles, dont la fuite de gaz toxique de Bhopal en Inde, qui a provoqué en 1994 la mort de nombreuses personnes. La pression est aussi venue de la publicité faite autour du rôle des entreprises multinationales opérant dans des régions connues pour la violence exercée à l'encontre des peuples indigènes et tribaux, victimes de détentions et d'exécutions de masse, notamment la région pétrolière du delta du Niger au Nigéria. Comme nous l'avons vu précédemment, dans les années quatre-vingt-dix, le changement a également été initié par la publicité faite par les syndicats et les ONG autour de l'affectation d'enfants à la fabrication de produits importés en Amérique du Nord et en Europe occidentale; un message, implicite ou explicite, encourageait les consommateurs à utiliser leur pouvoir d'achat pour renoncer à certains produits et en plébisciter d'autres.

Cet examen de l'utilisation de la pression des consommateurs pour combattre le travail des enfants s'intéresse en premier lieu aux campagnes médiatiques se focalisant sur des produits fabriqués par des enfants et importés en Europe et en Amérique du Nord. Il analyse ensuite l'impact d'autres initiatives, comme les

[106] International Save the Children Alliance, *Opening minds, Opening up opportunities: Children's participation in action for working children* (Londres, mars 2004).

[107] Plus de 2 000 entreprises et autres parties prenantes participent à cette initiative; elles sont invitées à respecter une série de principes dans les secteurs des droits de l'homme, des normes du travail, de l'environnement et de lutte contre la corruption.

labels sociaux qui garantissent notamment qu'un produit est «exempt de travail des enfants», le commerce équitable et le commerce éthique. Il s'achève sur un résumé de l'approche adoptée, au début du XXIe siècle par les «investisseurs éthiques».

Les campagnes des consommateurs en vue de dénoncer le recours au travail des enfants et les alliances sectorielles

Les campagnes en vue de mettre un terme à l'exploitation des enfants dans une région en exerçant des pressions publiques dans une autre région, ont démarré bien avant les années quatre-vingt. Mais l'attention s'était rarement portée sur les produits fabriqués par des enfants à des fins d'exportation.

Impact des campagnes sur les ventes à l'exportation. La première campagne de ce type a concerné des enfants en situation de quasi esclavage – les enfants astreints à la fabrication de tapis noués à la main dans une région du nord de l'Inde, connue sous le nom de «ceinture du tapis». A la fois, le volume des exportations de tapis et le nombre d'enfants tisserands a fortement grimpé dans les années quatre-vingt, poussant les activistes indiens à chercher des moyens de s'attaquer au problème. Ils ont notamment demandé à leurs partenaires situés en Allemagne – qui est le pays qui vend le plus de tapis - et ailleurs d'influencer les importateurs et les acheteurs de tapis. Une série d'actions disparates a été menée en Inde et à l'étranger, parmi lesquelles figuraient:

- des descentes de police dans les ateliers de tissage où les enfants travailleurs étaient maintenus en captivité;
- la création de centres résidentiels pour accueillir les enfants soustraits au travail en servitude et les aider à se réadapter; et
- la publicité faite en Inde, en Allemagne et ailleurs autour de la maltraitance.

A la fin des années quatre-vingt, les importateurs occidentaux de tapis indiens se sont plaints de l'impact de la campagne sur leurs ventes. Certains d'entre eux ont participé à des programmes destinés aux enfants libérés. En 1995, l'assassinat d'un jeune garçon qui avait été soustrait du travail forcé puis avait participé à des manifestations, a fait une contre-publicité au secteur du tapis noué à la main du Pakistan et l'industrie locale du tapis s'est également plainte d'une baisse des ventes. Dans les deux cas, le recul des ventes est peut-être dû à la réaction des acheteurs européens et nord-américains de tapis face aux reportages médiatiques mais certains commentateurs l'attribuent à d'autres causes.[108]

Cette longue campagne, qui a débuté dans les années quatre-vingt, a gagné en intensité pendant presque toute la décennie et elle poursuit encore sur sa lancée. Durant cette période, la campagne a adopté différentes stratégies.

[108] En 1995, le président de l'Association des fabricants et des exportateurs de tapis du Pakistan a déclaré, avant le décès du jeune garçon, que le secteur enregistrait un déclin dont il rendait la politique fiscale du gouvernement responsable. Voir «This menace of bonded labour», dans *Debt bondage in Pakistan* (Londres, Anti-Savery International, 1996), ISBN 0-900918-35-7.

Les labels sociaux. En 1990, certains activistes estimaient qu'il fallait appeler à un boycott des tapis indiens noués à la main (la fabrication d'autres types de tapis était censée ne pas recourir au travail forcé des enfants); d'autres soutenaient que le boycott punirait indifféremment fabricants et exportateurs. En 1991, la Coalition de l'Asie du Sud contre la servitude des enfants (SACCS) a entamé des discussions avec des ONG allemandes sur la façon de promouvoir les tapis qui n'étaient pas fabriqués par des enfants. Un programme appelé «Rugmark» a été développé afin de contrôler qu'aucun enfant de moins de 14 ans n'était affecté à la fabrication de tapis et d'offrir une garantie sous la forme d'une étiquette attachée au tapis. Grâce au soutien financier du ministère allemand de la Coopération, le label Rugmark a été créé en 1994. Il s'agit d'une initiative pionnière de «label social» dans le secteur du travail des enfants.[109]

Cette campagne a servi de référence aux nombreuses initiatives menées ultérieurement. En Amérique du Nord, certains parmi ceux qui avaient participé à la campagne ont pris position en faveur de l'introduction d'une «clause sociale» dans le commerce international, afin de précipiter les sanctions à l'égard des importateurs de produits fabriqués par des enfants ou par le biais du travail forcé. Au fil du temps, la campagne s'est recentrée sur les enfants d'un âge en dessous de l'âge légal admis pour le travail en général au motif qu'il était difficile de faire une distinction entre les enfants en situation de servitude et les autres enfants travailleurs. Cette évolution est à mettre au compte des activistes qui souhaitaient mettre fin à l'emploi des enfants de moins de 14 ans.

Les deux campagnes suivantes se sont également focalisées sur des pays d'Asie du Sud: le Bangladesh puis le Pakistan. Dans cette région, de nombreux enfants de moins de 14 ans étaient absorbés par le secteur économique qui évoluait rapidement et produisait un large éventail de biens d'exportation à un coût très inférieur à celui des pays industrialisés. Comme nous l'avons vu précédemment dans ce chapitre, ces deux campagnes ont été lancées à l'initiative des syndicats. La première concernait la toute récente industrie du vêtement au Bangladesh, qui est devenu en 1992 un des plus grands exportateurs mondiaux de vêtements; elle enregistrait alors une percée rapide sur le marché nord-américain. En 1992, près d'1 million de femmes travaillaient dans ce secteur et entre 50 000 et 75 000 enfants de moins de 14 ans, majoritairement des filles.[110]

Impact de la «clause sociale» et du «label social». Face à la proposition de projet de loi du Sénat américain de 1992, la première réaction des milieux économiques du Bangladesh fut d'essayer de cacher les enfants travailleurs. En 1993, cependant, lorsque les employeurs du Bangladesh ont senti que le projet allait devenir loi et qu'ils allaient du même coup perdre le marché américain,

[109] L'initiative Rugmark a fait l'objet de nombreux articles et reportages; certains s'en félicitaient tandis que d'autres mettaient en doute son efficacité et son intégrité. Voir par exemple Alakh N. Sharma, Rajeev Sharma et Nikhil Raj, *The impact of social labelling on child labour in India's carpet industry*, Document de travail de l'IPEC (New Delhi, Institute for Human Development, 2000).

[110] Voir UNICEF, *La situation des enfants dans le monde 1997: Enfants au travail* (Oxford University press, 1996), page 62.

ils ont réagi de façon radicale par des licenciements massifs des travailleurs d'un âge en dessous de l'âge légal d'admission au travail, sans préavis et sans indemnités. Ce n'est pas le mouvement des consommateurs qui a motivé leur réponse mais la crainte qu'ils avaient de voir fondre leurs profits. Pour de nombreux enfants et leur famille, les conséquences ont été dramatiques; le boycott a souvent provoqué un déplacement de la main-d'œuvre enfantine vers d'autres secteurs d'activité plus dangereux.

Le projet de loi Harkin, comme on l'a appelé, n'est jamais devenu loi (bien qu'une disposition ait été adoptée aux Etats-Unis en 1997 comme nous le verrons ci-après) mais il a toujours un impact important. Grâce à lui, certaines ONG ont compris le pouvoir des consommateurs, qui étaient capables de persuader les détaillants d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord de boycotter les produits fabriqués par des enfants ou autres types de travailleurs opprimés. Aux Etats-Unis, cette campagne a mobilisé les consommateurs contre les «ateliers clandestins», à la fois aux Etats-Unis et à l'étranger, poussant du même coup les grandes marques à signer des accords formels visant au respect des normes minimales relatives aux droits du travail. En Europe, la campagne pour des vêtement propres (Clean Clothes Campaign) a réuni des syndicats surtout préoccupés par les emplois en Europe et des ONG qui se consacraient généralement au monde en développement.

La campagne dans l'industrie des ballons de foot. D'autres ONG ont tiré des conclusions différentes d'une expérience menée au Bangladesh en soulignant que la campagne de boycott du travail des enfants était en soi préjudiciable aux enfants concernés et qu'en leur qualité d'ONG de défense des droits de l'enfant, elles se devaient d'utiliser leur influence pour contrer les effets pervers.

Cette conclusion a gagné du terrain en 1996 lorsqu'une nouvelle campagne syndicale s'est concentrée sur les enfants employés à la fabrication de ballons de football. Elle concernait un groupe relativement réduit d'enfants astreints à assembler les morceaux de cuir composant les ballons de foot dans la ville et la région de Sialkot dans la province du Punjab au Pakistan. Entre 50 et 75 pour cent des ballons de foot en cuir à travers le monde étaient fabriqués dans cette région et durant la campagne, l'OIT a estimé (en 1996) que plus de 7 000 enfants âgés de 5 à 14 ans travaillaient à Sialkot et aux alentours sur une base régulière et à plein temps. Le secteur recrutait également un grand nombre de femmes, qui travaillaient à leur domicile plutôt que dans les fabriques.

La campagne a été lancée en Europe quelques mois avant le Championnat européen de football de 1996. La télévision a diffusé des reportages montrant des enfants en train de coudre des ballons et la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) a déposé plainte auprès de la Fédération internationale de football association (FIFA), qui règlemente le football international, pour recours à la main-d'œuvre enfantine dans la fabrication des ballons de foot portant le logo de la FIFA. Aux Etats-Unis, la campagne «Foul Ball» a été lancée deux ans après que les Etats-Unis ont organisé la Coupe du monde de football en 1994; elle ciblait précisément les mères de famille qui achetaient à leurs enfants des «ballons de soccer», selon l'expression américaine.

L'impact de la campagne a été différent de celui observé au Bangladesh. L'OIT, l'UNICEF et des ONG internationales avaient tiré la conclusion qu'elles devaient s'impliquer plus rapidement afin de contrecarrer les effets secondaires potentiellement pervers pour les enfants. En outre, l'industrie internationale des articles de sport avait déjà évoqué l'action que ces entreprises comptaient mener en matière de normes du travail lors d'une réunion organisée par la Fédération mondiale de l'industrie d'articles de sport (WFSGI) basée en Suisse, fin 1995.

Initiatives de la campagne et réponses des fabricants. Les entreprises américaines qui importent des ballons de foot ont réagi de façon fragmentaire. Reebok a créé une unité de fabrication à Sialkot n'embauchant que des adultes; ce qui a eu pour effet d'exclure femmes et enfants. L'entreprise a apposé un label sur chaque ballon afin de garantir qu'ils étaient fabriqués sans recourir au travail des enfants; cette initiative s'inspirait du label social dont Rugmark était le précurseur. La durabilité de cette approche à plus grande échelle était cependant loin d'être garantie.

Début 1997, la Chambre de commerce et d'industrie de Sialkot (SCCI) a signé un accord avec l'OIT et l'UNICEF à Atlanta aux Etats-Unis, s'engageant à ce que le travail des enfants soit éliminé de la fabrication des ballons de foot de Sialkot d'ici à fin de 1998. L'OIT a mené la recherche nécessaire et a été chargée du suivi. L'UNICEF a eu pour tâche d'augmenter le nombre de places dans les écoles et d'améliorer la qualité de l'éducation proposée. Save the Children UK était chargée de collecter des informations et de travailler auprès des enfants et des familles pour les convaincre d'intégrer l'école afin de réduire, de façon durable, le recrutement d'enfants dans la fabrication de ballons. En conséquence, plus de 70 entreprises de Sialkot ont conclu un partenariat avec Save the Children Royaume Uni en vue de réaliser les objectifs de l'Accord d'Atlanta. La date butoir initialement fixée à fin 1998 a été repoussée à mars 1999; même alors, seules 39 des 69 sociétés exportatrices de ballons s'étaient engagées.[111]

Six ans après le début de l'affaire et à la veille de la Coupe du monde 2002, la Marche mondiale a révélé que des enfants cousaient toujours des ballons vendus aux grandes marques du sport et que le cuir était transporté hors du périmètre couvert par l'initiative de Sialkot dans un village situé à 250 km de là pour y être assemblé.

La campagne de Sialkot a concerné un nombre relativement faible d'enfants mais à nouveau, elle a servi d'exemple à d'autres actions contre le travail des enfants dans le même secteur dans d'autres régions. En 1997, l'ONG Christian Aid, basée à Londres mais collaborant avec SACCS en Inde, a publié un rapport estimant qu'entre 25 000 et 30 000 enfants étaient employés à la fabrication d'articles de sport pour l'exportation vers la région voisine du Punjab en

[111] Samuel Poos, Sialket, Pakistan, «The football industry: From child labour to workers' rights», pour la campagne Clean Clothes, novembre 1999; www.cleanclothes.org/publications/child_labour.htm.

Inde.[112] La réplique des entreprises indiennes s'est inspirée du modèle de Sialkot mais le gouvernement indien s'est opposé à ce que l'OIT soit associée au suivi. Fin 2000, les fabricants indiens d'articles de sport ont lancé un programme de lutte contre le travail des enfants avec l'appui financier de la FIFA. En 2000 toujours, la WFSGI a adopté un code de conduite pour ses membres; il interdisait l'embauche d'enfants de moins de 14 ou 15 ans conformément à la convention n° 138 de l'OIT.

En 2006, Sialkot a de nouveau fait la une avec des cas persistants de violation des droits du travail dans des fabriques locales approvisionnant Nike – un problème d'autant plus surprenant que l'intervention de l'OIT a eu pour effet une montée du syndicalisme.

Le quatrième exemple de campagne orientée sur les consommateurs est plus récent et concerne la production de cacao en Afrique occidentale. Par de nombreux côtés, cette campagne ressemble à celle menée en Inde dans le secteur du tapis: elle n'a pas été lancée à l'initiative des syndicats et elle était axée au départ sur le travail forcé. Alors que la campagne indienne a finalement englobé toutes «les formes illégales de travail des enfants», celle menée en Afrique s'est appuyée sur l'adoption de la convention n° 182 et s'est focalisée sur les pires formes de travail des enfants.

Comme la campagne de Sialkot, la campagne africaine a commencé par la diffusion d'un documentaire télévisé en Angleterre en septembre 2000, montrant des adolescents originaires du Mali qui travaillaient en Côte d'Ivoire voisine. Retenus en captivité sur des exploitations de cacao, ils étaient régulièrement maltraités. Le battage médiatique a incité les importateurs de cacao britanniques à enquêter sur la véracité des allégations avancées dans le documentaire afin de savoir si ces cas s'inscrivaient réellement dans une structure plus large de maltraitance. A l'échelon international, les importateurs de cacao, les fabricants de chocolat et les entreprises connexes ont créé un groupe, Global Industry Group (GIG), chargé de gérer ce type de menaces.

Six mois plus tard, les membres de ce groupe en Europe et en Amérique du Nord ont été confrontés à un nouveau coup dur suite au battage fait autour d'un cas de traite d'enfants dans d'autres régions d'Afrique occidentale, sans rapport avec la production cacaoyère. L'histoire d'un bateau plein d'«enfants esclaves» originaires d'Afrique occidentale a fait la une des médias occidentaux en pleine période de Pâques, à un moment où la tradition veut qu'on offre aux petits européens et nord-américains une grande quantité de chocolat. Un ministre du gouvernement anglais a publiquement relié les deux affaires. L'industrie du chocolat, notamment aux Etats-Unis, s'est empressée de réagir pour limiter les dégâts occasionnés par cette contre-publicité. Cette fois, l'industrie n'a pas attendu la pression des consommateurs pour répondre, les entreprises savaient

[112] Christian Aid, «A sporting chance: Tackling child labour in India's sports goods industry» (mai 1997); www.christian-aid.org.uk/indepth/9705spor/sportin2.htm. Un rapport ultérieur commandité par l'Institut national du travail en Inde est parvenu à une estimation inférieure (10 000).

qu'elles perdraient des parts de marché en ne réagissant pas dans l'instant et de façon adéquate.

L'Association des fabricants de chocolat (aux Etats-Unis) a convoqué une réunion du Global Industry Group (GIG) à laquelle ont également été conviées d'autres parties prenantes importantes. En septembre 2001, ils ont signé un «Protocole relatif à une culture et à une transformation des fèves de cacao et de leurs produits dérivés compatibles avec la Convention no 182 de l'OIT concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination». Ce protocole reconnaît que le travail des enfants ne saurait être éliminé en un jour. Les signataires s'engageaient à produire, d'ici juillet 2005,[113] «des normes… applicables à l'ensemble de l'industrie … afin de certifier publiquement que les fèves de cacao et leurs produits dérivés ont été cultivés et/ou transformés sans recourir à aucune des pires formes de travail des enfants.»

La réaction rapide des importateurs visait à limiter les dégâts. Le retentissement sur le sort des enfants d'Afrique occidentale reste flou, le battage publicitaire étant intervenu dans une période de scission entre le Sud, où se concentrent les plantations cacaoyères, et le Nord et ses voisins immédiats, le Mali et le Burkina Faso. La Côte d'Ivoire s'orientait vers la guerre civile et le moment était plutôt mal choisi pour mener une action pratique contre l'exploitation économique.

Malgré la volte-face rapide des importateurs de cacao, début 2005, les initiatives concernant l'ensemble de la filière cacaoyère ne progressaient pas beaucoup. Les importateurs individuels ont commencé à obliger leurs fournisseurs à signer un engagement en vertu duquel ils reconnaissaient ne pas avoir eu recours au «travail abusif des enfants».[114] Les ONG basées en Europe et en Amérique du Nord ont protesté en affirmant que rien n'avait réellement changé sur les plantations d'Afrique occidentale. L'International Labor Rights Fund, qui avait joué un rôle dans la plupart des campagnes américaines contre le travail des enfants au cours des années 1990, a lancé une action en justice aux Etats-Unis en octobre 1994 alléguant que l'Administration américaine ne respectait pas ses propres lois – qui interdisaient depuis 1997 l'importation de produits issus du travail forcé d'enfants.

Impact des alliances sectorielles: bilan équilibré

Chacune des campagnes mentionnées précédemment a eu un impact retentissant, à la fois dans les pays industrialisés et les pays recourant au travail des enfants. Mais en général, les acteurs clés n'étaient pas des consommateurs ordinaires mais plutôt des entreprises impliquées dans l'importation et l'exportation

[113] Cette échéance a été repoussée à juillet 2008.

[114] Pour exemple, Cargill un important importateur basé aux Etats-Unis. Voir «Cargill's own initiatives in cocoa and Côte d'Ivoire», www.cargill.com/news/issues/cocoaindustry.htm#P20_3228

des produits concernés, des syndicats et quelques ONG. De plus, l'impact était loin d'être entièrement positif.

Les points positifs. Ces campagnes s'inscrivaient dans un processus qui a permis le développement d'une nouvelle série de normes sur la responsabilité sociale des enterprises. Cela a démarré par des codes de conduite de portée limitée adoptés par des entreprises individuelles puis des groupes d'entreprises spécialisées dans l'importation et la vente de produits similaires ont à leur tour opté pour des codes. Leur portée est devenue de plus en plus généraliste; des dizaines de codes portant sur les droits du travail fondamentaux et d'autres questions, telle la protection de l'environnement, ont été élaborés par les entreprises, les syndicats, les ONG, les organisations caritatives et des agences de vérification professionnelles. Cette approche volontaire a également été adoptée par les Nations Unies.

A l'échelon national, les campagnes ont incité les autorités de certains pays industrialisés à adopter une législation spécifique sur le travail des enfants ou des normes sur le travail en général. Bien que le projet de loi Harkin ne soit pas devenu loi, les Etats-Unis ont adopté en 1997 l'Amendement Sanders à la Loi sur les tarifs douaniers (Tariff Law, 1930), qui interdisait déjà l'importation de produits issus du travail forcé. L'amendement interdisait explicitement l'importation de produits fabriqués par des *enfants* en situation de servitude.

A posteriori, on peut constater que de nombreux codes d'enterprises, et avec eux les processus de vérification qui en découlent, servaient surtout l'intérêt des entreprises concernées. De ce point de vue, ils étaient une composante essentielle de la stratégie de réduction des risques. Il est probable que les investisseurs estiment que les grandes entreprises qui *n'ont pas* pris les mesures nécessaires pour se mettre à l'abri des dénonciations selon lesquelles elles-mêmes ou leurs fournisseurs recrutent des enfants de moins de 14 ou 15 ans, prennent un risque inacceptable.

Cela signifie-t-il qu'au final, ce sont les entreprises plutôt que les enfants qui en ont tiré bénéfice – ou même les travailleurs adultes dont les syndicats ont appuyé les campagnes? On ne sait pas vraiment si les campagnes menées au Bangladesh et au Pakistan[115] ont permis de sauver des emplois dans les pays industrialisés. Mais ce dont on est sûr, c'est qu'elles ont vraiment eu un impact notable sur la vie des enfants engagés dans les secteurs ciblés. La plupart des enquêtes se sont surtout focalisées sur l'impact négatif, mais certains enfants en ont tiré des bénéfices positifs.

Les points négatifs éventuels. Suite à l'expérience du Bangladesh, la surenchère a continué entre les partisans et les opposants à la campagne; chaque camp avait sa théorie pour appuyer des thèses contradictoires. Il était donc important de collecter des preuves sur l'incidence à la fois du battage médiatique initial et des mesures concrètes ultérieures. Plusieurs enquêtes de

[115] Fin 2006, ces deux pays ont à nouveau fait la une pour des cas de violations des normes du travail dans les secteurs de l'habillement et des ballons de foot.

ce type ont été menées; celle de Sialkot, publiée en 2004 [116], est parvenue à cinq conclusions négatives:

- le projet a supprimé une source de revenus destinée aux femmes;
- le revenu des familles dont les membres cousaient des ballons de foot a décliné;
- les enfants qui cousaient des ballons ont exercé une autre activité;
- le projet a isolé davantage les fabricants de ballons de foot de Sialkot; et
- ceux-ci sont devenus moins compétitifs sur les marchés mondiaux, la production étant assurée ailleurs.

L'enquête s'est essentiellement axée sur l'impact dans la région de Sialkot. Mais la campagne a eu des incidences plus larges. Elle a éclipsé une autre campagne concernant les enfants travailleurs du Punjab au Pakistan – des enfants en situation de servage qui fabriquaient des tapis noués main dans des conditions similaires à celles imposées en Inde.

Les labels sociaux

En Inde et dans d'autres pays, le recours aux «labels sociaux» a soulevé bien des controverses. En Inde, dans le cas de l'initiative Rugmark, la polémique était orchestrée par le Conseil de promotion des exportations de tapis (Carpet Export Promotion Council). En 1995, celui-ci a créé son propre label («Kaleen»), ce qui a eu pour effet de semer la confusion quant à celui des deux labels offrant la procédure de vérification la plus sérieuse. A maintes reprises, l'efficacité de la procédure de Rugmark a été remise en cause. En juillet 2003, le groupe a précisé qu'il avait accordé des labels à 2,9 millions de tapis exportés d'Inde, auxquels s'ajoutaient ceux originaires du Pakistan et du Népal.[117] Il a détecté 1 387 cas de recrutement illégal d'enfants en Inde. Plusieurs cas concernaient des enfants en situation de servitude dont certains étaient retournés auprès de leur famille tandis que d'autres avaient été orientés vers un centre de réadaptation dirigé par Rugmark.

Outre Rugmark et Kaleen, il y a eu de nombreuses autres initiatives visant à garantir que les tapis n'étaient pas fabriqués par des enfants d'un âge en dessous de l'âge légal d'admission à l'emploi.

La campagne dans le secteur du tapis s'adressait plus directement aux consommateurs; celles mentionnées précédemment (fondées sur un vaste battage publicitaire, avec à la clé une menace implicite de boycott des consommateurs, qui obligeait les entreprises à réagir). Avec le développement de Rugmark, les ONG étaient en mesure d'influencer le choix des consommateurs. En Allemagne, des ONG ont appuyé une enquête menée au milieu de l'année 1996 portant

[116] Eliot J. Schrage, *Promoting international worker rights through private voluntary initiatives: Public relations or private policy?* Rapport du Département américain du travail pour le compte de l'University of Iowa Center for Human Rights, 2004. http://www.uichr.org.

[117] http.//www.rugmarkindia.org

sur 1 550 personnes afin de déterminer si celles-ci souhaitaient que les produits fournissent des informations sur le recours éventuel au travail des enfants – la réponse fut positive à 85 pour cent – et si elles connaissaient Rugmark.[118] Malgré ces initiatives, près de 10 ans plus tard, peu de produits vendus en Europe proposent ce type d'information ou affirment que le produit est «exempt de tout travail des enfants» sans en apporter la preuve. Le niveau d'information fourni par les détaillants aux consommateurs sur les normes du travail impliquées dans le processus de fabrication n'a pas beaucoup évolué, même si les détaillants ont adhéré à de nombreux projets visant à prévenir le travail des enfants.

Mouvements de consommateurs dans les pays en développement

Les initiatives mentionnées jusqu'alors cherchaient à mobiliser les consommateurs résidant dans les pays industrialisés autour de la situation des enfants vivant dans le monde en développement. Dans certains cas, et notamment au Brésil, consommateurs et enfants vivaient dans le même pays.

La Fondation Abrinq pour la défense des droits des enfants et des adolescents a été créée par des enterprises brésiliennes au début des années 1990 dans l'objectif de mettre un terme aux abus dont étaient victimes les enfants, et notamment à l'exploitation de leur travail. Abrinq a créé un programme «l'entreprise amie des enfants»,[119] qui demande aux entreprises brésiliennes d'adopter 10 engagements en faveur des enfants, incluant celui de ne pas employer d'enfants de moins de 16 ans, sauf dans le cas de l'apprentissage formel (où la limite est fixée à 14 ans). L'initiative semble encore une fois ne pas exercer de pression directe sur les consommateurs mais le programme Abrinq a sollicité des journalistes et d'autres personnes «favorables aux enfants» pour qu'ils influencent l'opinion publique et exigent par exemple de mettre fin au recrutement d'enfants dans la taille de la canne à sucre utilisée pour produire l'alcool servant de carburant alternatif aux voitures brésiliennes. En 2006, près de 2 000 entreprises brésiliennes s'étaient engagées à respecter les 10 engagements d'Abrinq.[120] Le mouvement «favorables aux droits de l'enfant» a touché la corde sensible de l'opinion publique et de nombreuses entreprises brésiliennes.

«Commerce équitable» et «commerce éthique»

Une approche plus vaste a été adoptée par des organisations poursuivant des objectifs apparemment similaires regroupés sous les étiquettes «commerce équitable» et «commerce éthique». En pratique, ces objectifs divergent.

Commerce équitable. Le mouvement du commerce équitable a démarré bien avant la focalisation des années quatre-vingt-dix sur les normes de travail. Il s'agit d'une initiative visant à mettre en relation directe les importateurs et

[118] Aktionsbrief Teppichknüpfer 14, Heidelberg, décembre 1996.

[119] Programa empresa amiga da criança.

[120] Des informations sur les entreprises sont disponibles sur le site: www://fundabrinq.org.br/index.php ?pg=empresas

les détaillants européens et nord-américains avec les petits producteurs des pays en développement afin de garantir à ces derniers de meilleures conditions commerciales.

Les produits issus du commerce équitable portent une étiquette mais il ne s'agit pas d'un «label social» comme tel mais plutôt d'une indication que le produit n'a pas emprunté les circuits commerciaux conventionnels. Lorsque les médias ont commencé à s'intéresser au problème du travail des enfants au cours des années 1990, le mouvement du commerce équitable leur a emboîté le pas pour ne pas rester à la traîne. Il a adopté une série de normes minimales concernant le processus de fabrication. L'organisation faîtière du mouvement, Fairtrade Labelling Organizations International (FLO), définit désormais une série de normes minimales s'appliquant à la fois aux organisations d'agriculteurs et aux entreprises qui recrutent des travailleurs; ces normes interdisent le recours au travail forcé, au travail des enfants (de moins de 15 ans) ou la discrimination à l'encontre de travailleurs réels ou potentiels et elles régissent également une série d'autres questions relevant du travail ou de l'environnement.[121]

Opérationnel dans 16 pays en 2003, le mouvement du commerce équitable était bien placé, dans le contexte des campagnes contre le travail des enfants, pour attirer l'attention sur les garanties offertes par les produits équitables. Par exemple, en 2001, lorsque les plantations de cacao de Côte d'Ivoire essuyaient un feu nourri de critiques, il a pu garantir que la production équitable de cacao du Ghana ou de chocolat destiné aux pays industrialisés étaient exempte de travail forcé ou de travail des enfants.

Commerce éthique. A la différence, l'Initiative du commerce équitable (ICE), créée en Grande-Bretagne en 1998, apparaît comme une réaction aux événements intervenus au cours des six années antérieures, lorsque des ONG et des syndicats ont dénoncé des cas de travail des enfants et que certaines entreprises étaient sur la défensive. L'Initiative du commerce équitable est une alliance d'entreprises, d'ONG, et de syndicats qui s'efforcent de travailler ensemble en vue de partager leur expérience et de promouvoir la mise en œuvre des normes internationales du travail dans les chaînes d'approvisionnement internationales.[122]

A la différence des divers codes de conduite destinés au lieu de travail élaborés à la fin des années 1990, l'Initiative du commerce équitable se fonde sur le principe selon lequel nul ne connaît encore les techniques les mieux appropriées pour s'assurer que des normes satisfaisantes sont respectées sur le lieu de travail, mais que chaque partie prenante a un intérêt commun à collaborer afin d'identifier et de promouvoir les meilleures pratiques.

L'Initiative du commerce équitable a bénéficié du fait que l'énorme battage publicitaire, qui caractérisait les campagnes dans les années 1992-1997, a

[121] Fairtrade Labelling Organizations International. Generic Fairtrade Standards for Hired Labour. Janvier 2003.

[122] Disponibles sur le site Internet de l'ICE: www.ethicaltrade.org/pub/about/eti/main/index.shtml

été abandonné. Elle pouvait donc réunir ses mandants dans un climat plus serein. En 2004, elle regroupait 36 membres. Les dispositions de son «code de base» – les normes minimales à respecter – qui sont à peu près les mêmes que celles fixées par d'autres codes, reflètent les dispositions de la Convention no 138 de l'OIT.

Dans un rapport annuel publié en 2002, l'Initiative du commerce équitable a annoncé qu'elle se lançait dans un projet contre le travail des enfants mis en œuvre dans l'Etat de Tamil Nadu en Inde dans l'objectif de trouver «une réponse coordonnée crédible au travail des enfants.» Deux ans plus tard, cependant, elle annoncait l'arrêt du projet. Malgré ou à cause des événements de la décennie précédente, la solution miracle pour éradiquer le travail des enfants semblait être repoussée à jamais.

Les investisseurs et le travail des enfants

Néanmoins, en 2004, il était clair que certaines règles fondamentales avaient été modifiées. Un des changements clés concernait le fait que les entreprises commerçant avec le monde industrialisé ne pouvaient plus considérer les enfants travailleurs comme une main-d'œuvre bon marché facilement exploitable. Le recrutement d'enfants devait être considéré comme un risque, contre lequel les entreprises devaient montrer leur détermination à le minimiser. Avec le développement rapide des fonds d'investissement dits «éthiques» ou «socialement responsables», les entreprises se sont vues contraintes de garantir qu'aucun enfant de moins de 15 ans n'était impliqué dans leurs opérations. En conséquence, elles n'avaient plus besoin que les directeurs ou les actionnaires optent pour une approche «éthique» avant de prendre des mesures pour mettre fin au travail des enfants: elles devaient se contenter d'attirer des investisseurs souhaitant minimiser les risques.

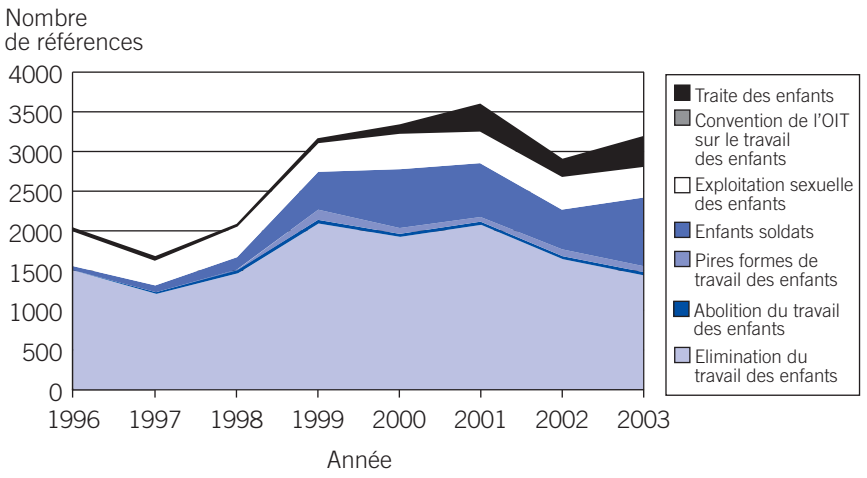
2.9 LES MÉDIAS

A compter du XIX^{e} siècle et jusqu'à aujourd'hui, la presse, très préoccupée par les questions d'ordre social, a joué un rôle clé dans la mobilisation de l'opinion publique contre le travail des enfants. La plupart des pays qui ont combattu avec succès le travail des enfants n'y sont parvenus qu'après que les médias nationaux et internationaux se soient appliqués à réveiller la conscience de l'opinion publique.

Avant le début des années quatre-vingt dix, le travail des enfants retenait peu l'attention des médias. Certains ont estimé que ce désintérêt venait de la méconnaissance, de la part de nombreux journalistes, des conventions sur les droits de l'enfant promulguées par les organisations internationales. D'autres ont suggéré de créer un code de conduite et d'offrir une formation spécifique aux journalistes qui se spécialisent sur les problèmes spécifiques aux enfants.[123]

[123] Voir la Fédération internationale des jounalistes, www.ifj.org

Graphique 2.1 Principaux thèmes liés au travail des enfants traités par les médias (1996-2003)



Source: base de données Lexis-Nexis

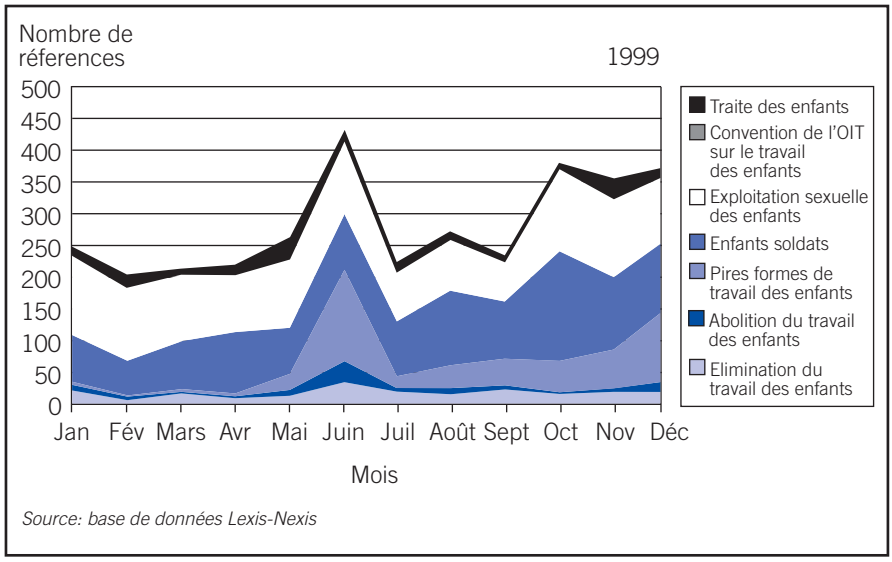
En 1996, la publication du rapport de l'OIT *L'intolérable en point de mire* a permis d'attirer l'attention des médias sur le travail des enfants et d'ouvrir le débat sur la définition du concept et les moyens de s'attaquer au fléau à l'échelon international.

Après les deux conférences internationales de 1997, la couverture médiatique s'est intensifiée comme le montre la figure 2.1 ci-dessus.[124] Durant l'année 1998, l'OIT a exhorté la communauté internationale à prendre des mesures immédiates en vue d'éliminer les pires formes de travail des enfants, permettant ainsi au problème de se maintenir sur l'agenda des médias. La couverture médiatique a atteint son plus haut niveau au moment de l'adoption de la Convention (voir figure 2.2 pour l'année 1999). La présence du Président Clinton à la Conférence internationale du Travail de 1999 a certainement contribué à cette attention médiatique record. L'utilisation de célébrités porte-parole constitue en général un bon moyen d'attirer l'attention des médias à la fois dans les pays développés et en développement.

En 2002, le premier rapport global de l'OIT, «Un avenir sans travail des enfants», a suscité un intérêt considérable dans l'opinion publique. Le lancement du rapport en juin 2002 a été suivi par la première «Journée mondiale contre le

[124] Les graphiques ont été élaborés à partir d'une recherche effectuée dans la base de données Lexis-Nexis, disponible en ligne, autour des termes clés «élimination du travail des enfants», «abolition du travail des enfants», «enfants soldats», «prostitution enfantine», «Convention de l'OIT sur le travail des enfants» et «pires formes de travail des enfants». L'enquête a porté sur les années 1996-2003. Il faut cependant noter qu'elle a été limitée attendu que certaines publications importantes n'étaient pas disponibles sous forme électronique avant une certaine date. Néanmoins, la base de données Lexis-Nexis inclut les principaux journaux internationaux.

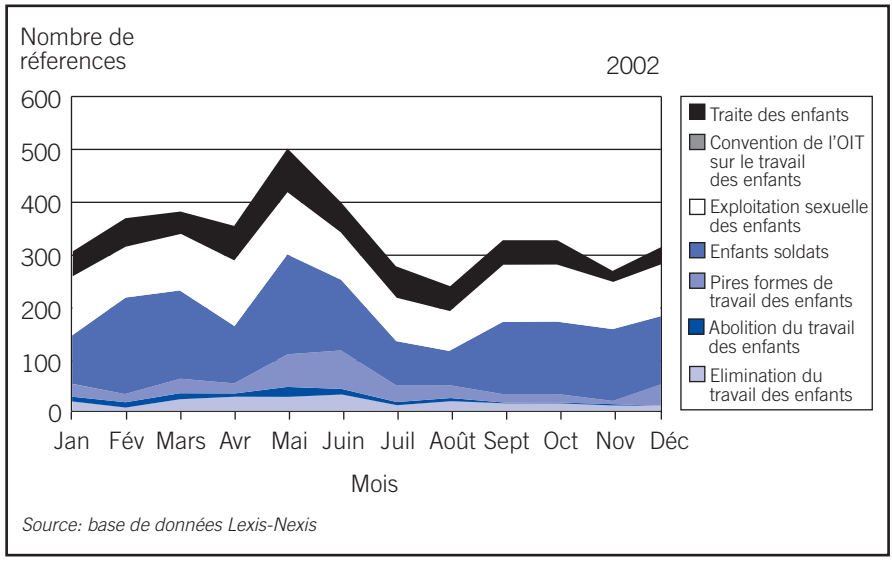
Graphique 2.2 Principaux thèmes liés au travail des enfants traités par les médias, par mois (1999)



Source: base de données Lexis-Nexis

travail des enfants». En 2006, l'OIT a produit le plus grand nombre annuel de vidéos (1 630) – et le plus grand nombre en une journée (197) – après le lancement au mois de mai du second rapport global sur le travail des enfants.

Graphique 2.3 Principaux thèmes liés au travail des enfants traités par les médias, par mois (2002)



Source: base de données Lexis-Nexis

En 2004, de par sa méthodologie novatrice et ses résultats intéressants, l'étude de l'IPEC «*Investir dans chaque enfant: Etude économique sur les coûts et les bénéfices de l'élimination du travail des enfants*» a également retenu l'attention des médias; les principaux journaux d'affaires et revues économiques du monde, tels que *The Economist*, lui ont consacré des articles.

La couverture médiatique a augmenté quantitativement mais également qualitativement, quoique à un rythme plus modeste. Il y a encore quelques années, la scène médiatique faisait la part belle au sensationnalisme. Ce n'est que récemment qu'elle s'est recentrée sur l'exploitation des enfants en proposant des points de vue et des informations sur leurs conditions de travail ainsi que des moyens d'améliorer la situation.

Collectivement, les médias sont désormais un acteur de premier plan du mouvement mondial, un acteur très réactif aux événements. Les médias ont contribué à motiver d'autres intervenants afin qu'ils prennent en compte la cause des enfants, dont notamment la communauté de recherche.

2.10 LA COMMUNAUTÉ DE RECHERCHE

Introduction

Cette partie examine brièvement l'évolution, sur un plan quantitatif et qualitatif, des sources documentaires en sciences humaines spécialisées sur le travail des enfants.

L'attention des universitaires et des chercheurs en général, mue par la curiosité intellectuelle et les thèmes du moment, a tendance à beaucoup évoluer au fil du temps. En sciences sociales, le lien entre les intérêts public et politique est de toute évidence plus direct que dans d'autres secteurs. Certaines fois, la recherche permet de fixer l'agenda de ces deux intérêts et d'autres fois la sensibilisation de l'opinion publique à des problèmes donnés, et les préoccupations qui en découlent, sont des facteurs plus importants. En ce qui concerne le travail des enfants, l'attention des chercheurs, notamment en sciences économiques, a *été précédée* par une prise de conscience de l'opinion publique.

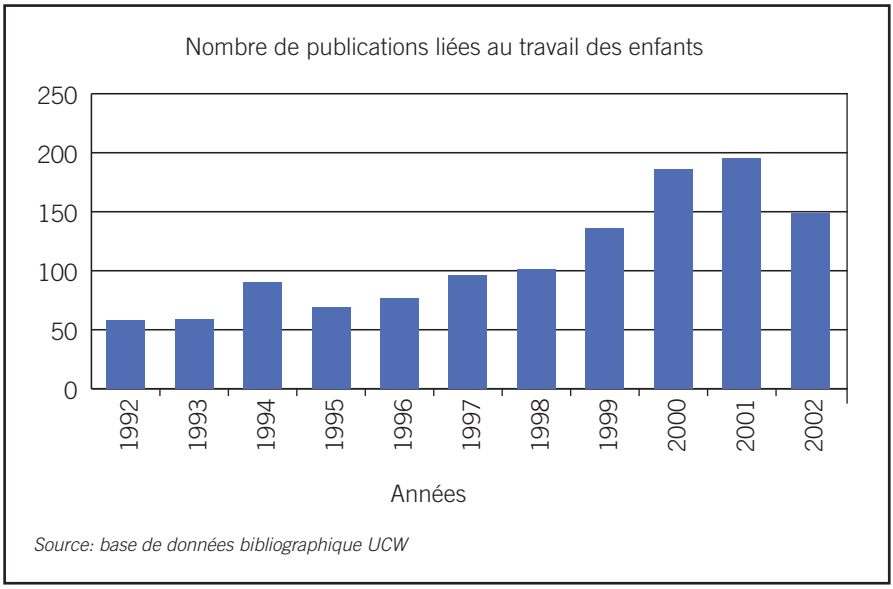
Aspects quantitatifs

Sources. Au cours de la dernière décennie, la recherche sur le travail des enfants s'est intensifiée. Les indicateurs de cette croissance présentés ci-après sont tirés de la base de données bibliographiques du projet UCW, qui a été construite à partir des moteurs de recherche bibliographiques les plus connus pour les sciences humaines [125] et d'autres sources.

Aux fins du présent rapport, seuls les articles publiés dans des revues universitaires ou dans des journaux indexés dans la bibliographie des sciences

[125] Igents, Econlit, etc. Un autre indicateur de cette croissance peut être trouvé dans: OIT, *Annotated bibliography on child labour* (Genève, décembre, 2002).

Graphique 2.4 Nombre de publications liées au travail des enfants (1992-2002)



Source: base de données bibliographique UCW

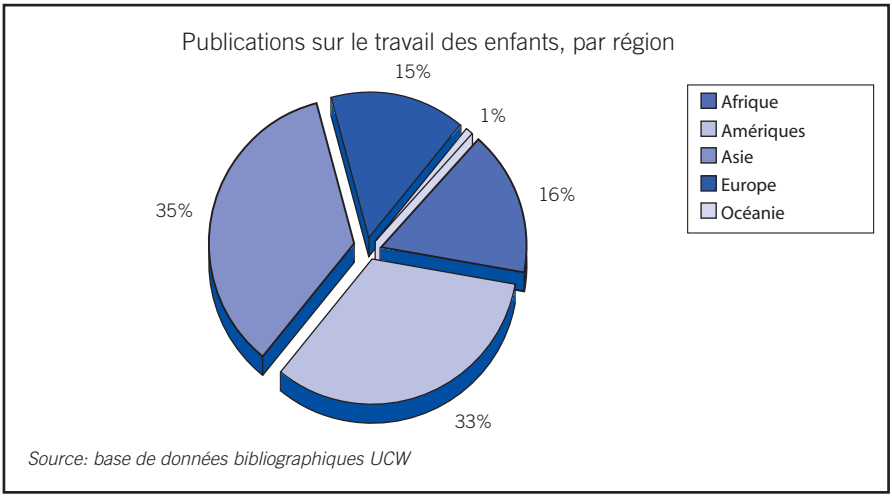
humaines ont été pris en compte.[126] La sélection des articles a été quelque peu arbitraire. Bien que les publications sélectionnées se focalisent principalement sur le travail des enfants, il a été difficile d'exclure certains articles présentant un intérêt pour le sujet, même lorsqu'ils ne s'intéressaient pas directement au travail des enfants; mais ces «extensions» ont été réduites au minimum.

La figure 2.4 donne un apercu de la quantité d'articles de recherche publiés sur le travail des enfants et des thèmes connexes. De toute évidence, ce nombre n'est pas un garant de la pertinence et de la qualité des résultats de la recherche. Cependant, il représente un indicateur de l'attention accordée par la communauté de recherche au travail des enfants.

L'intérêt des milieux universitaires pour le travail des enfants était déjà perceptible au début des années 1990. Mais le nombre de publications a réellement grimpé aux alentours de 1997; en 2001, ce nombre avait plus que triplé par rapport au début des années quatre-vingt-dix. La progression a été substantielle, notamment dans le secteur de l'économie, mais elle semble s'être stabilisée à partir de 2002. Il est difficile d'évaluer le niveau de publications car celui-ci dépend à la fois de la production de la recherche et du temps alloué par les revues à la révision et à l'approbation. De toute façon, attendu le nombre de documents de travail et autres informations sur la recherche actuellement en

[126] Les documents de travail et les documents présentés à des conférences, etc. n'ont pas été pris en compte.

Graphique 2.5 Publications sur le travail des enfants par région (1992-2002)



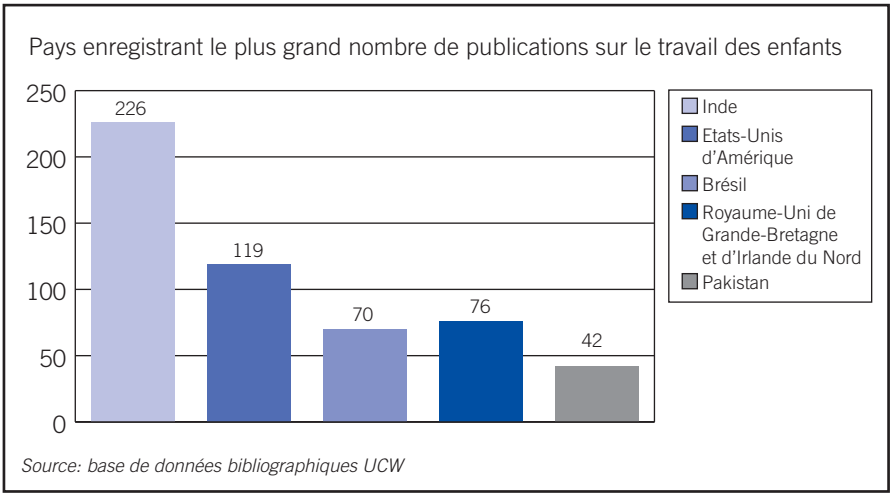
Source: base de données bibliographiques UCW

cours, on peut s'attendre à ce que l'intérêt de la recherche ne retombe pas dans un proche avenir.

Analyse régionale. L'identification du lieu géographique de la recherche est, de nouveau, quelque peu arbitraire car il n'est pas évident d'envisager les publications qui se concentrent sur la région ou la sous-région.

Asie. Le graphique 2.5 montre que c'est l'Asie qui a reçu le plus d'attention de la part des chercheurs et sur ce continent, c'est l'Inde qui a été le plus

Graphique 2.6 Pays enregistrant le plus grand nombre de publications sur le travail des enfants (1992-2002)



Source: base de données bibliographiques UCW

analysé (2.6). Mais de nombreuses publications sur l'Inde traitent essentiellement d'un secteur ou d'une zone géographique et ne portent pas sur la question globale à l'échelon national. Le Bangladesh et le Pakistan ont également été les deux grands bénéficiaires de l'attention de la recherche.

Les Amériques. Le nombre de publications consacrées à ce continent avoisine celui de l'Asie. L'accent a été surtout mis sur le travail des enfants aux Etats-Unis principalement sous un angle historique.

Afrique. En Afrique, le travail des enfants a fait l'objet de nombreuses études mais le nombre de documents publiés est nettement plus faible qu'en Asie ou dans les Amériques. La focalisation semble relativement équilibrée bien qu'un petit nombre de pays reçoivent plus d'attention que d'autres.

Europe. Un nombre important de documents ont été publiés en Europe. Mais un pays – le Royaume-Uni – se détache plus particulièrement par l'intérêt qu'il a suscité. La recherche s'est principalement intéressée au volet historique, et notamment aux débuts de l'ère industrielle et aux débats connexes.

Aspects qualitatifs

Introduction

La littérature du début des années quatre-vingt-dix s'est principalement focalisée sur des secteurs et des types spécifiques de travail des enfants. Elle s'appliquait à décrire et analyser les caractéristiques du travail des enfants dans des zones géographiques limitées ou des formes spécifiques d'emploi. Il y avait peu de généralisation à des niveaux plus vastes (national, régional ou mondial). Cette littérature, sans aucune portée économique, privilégiait surtout des approches anthropologique et sociologique.

Plus descriptive qu'analytique. La recherche était généralement «descriptive» plutôt qu'analytique et elle a permis d'attirer l'attention du public en général et des décideurs sur le travail des enfants. Elle a aussi contribué à mieux appréhender les caractéristiques et la situation des enfants travailleurs et de leur famille.

La littérature économique se choisit un nouveau thème de prédilection. En 1997, la publication d'un numéro spécial du *Journal of Population Economics* consacré au travail des enfants marque le début de l'intérêt de la littérature économique pour le travail des enfants. C'est la première fois que la question est soulevée dans une grande revue économique reconnue. Ce numéro spécial était largement empirique mais il a permis de sensibiliser la communauté de recherche au travail des enfants.

Les trois thèmes dominants. Depuis 1997, la littérature économique a abordé le travail des enfants sous trois angles:

- Le premier élargit au travail des enfants la focalisation de la littérature existante sur le capital humain et l'éducation. Son contenu est largement empirique et tente de mesurer l'incidence des caractéristiques inhérentes à la communauté, aux ménages et aux individus sur l'offre de main-d'œuvre enfantine.

- Le deuxième développe de nouveaux modèles empiriques et théoriques en vue de mieux cerner les complexités de la décision des familles quant à l'emploi du temps des enfants.
- Enfin, le travail des enfants est de plus en plus pris en compte dans les analyses consacrées aux problèmes de développement en général.

La demande des entreprises des secteurs formel et informel est relativement passée sous silence. En bref, la littérature économique a admis la nature spécifique du travail des enfants et son intérêt pour l'agenda général de la recherche sur le développement. Mais, à quelques exceptions près, les analyses portaient majoritairement sur l'offre de main-d'œuvre enfantine et sur la demande des exploitations agricoles ou des entreprises familiales. Très peu d'attention a été portée aux questions théoriques et empiriques liées à la demande de main-d'œuvre enfantine formulée par les employeurs de l'économie formelle ou informelle.

Les pires formes de travail des enfants «intrinsèquement condamnables» ont été relativement négligées. Les analyses des pires formes «intrinsèquement condamnables» de travail des enfants, à la fois théoriques et empiriques, ont été limitées, sauf pour ce qui concerne une série d'analyses théoriques liées au travail forcé.

Certaines grandes orientations de la recherche récente sur le travail des enfants sont examinées ci-après.

Analyse historique

Le travail des historiens et des économistes a été particulièrement important pour l'assise intellectuelle du mouvement mondial. L'action contre le travail des enfants porte inévitablement la marque du passé. En particulier, les responsables politiques disposent de l'expérience des premières nations industrielles qui se sont lancées dans l'élimination du travail des enfants, qui était parvenu à un stade endémique. En fait, on peut penser que, sans ces exemples, nous n'aurions aucune chance réelle de garantir la durabilité du mouvement mondial.

L'analyse historique joue donc un rôle important dans l'instauration du mouvement mondial en vue de combattre le travail des enfants; elle éclaire le présent et le passé et permet d'orienter l'avenir. Mieux comprendre le passé permet d'éclairer la recherche visant à améliorer les politiques et les programmes – les responsables politiques devraient au minimum s'efforcer de ne pas répéter les fautes du passé. Comme l'a montré l'UNICEF, les activités de sensibilisation ont tout à gagner à rappeler que les pays industrialisés ont eux aussi connu ces périodes de développement fondées sur une exploitation massive d'enfants et que les pays qui sont actuellement sur la voie du développement n'ont pas inventé le travail des enfants.[127]

[127] J. Himes, Foreword, dans H. Cunningham et P. Viazzo (eds.) *Child labour in historical perspective, 1800-1985: Case studies from Europe, Japan and Colombia* (Florence, UNICEF, 1996), p. 7.

L'UNICEF a beaucoup étudié les tendances historiques du travail des enfants dans les pays européens et non européens, et a éveillé l'intérêt pour l'histoire du travail des enfants. Les récentes analyses historiques ont permis de mieux comprendre les facteurs ayant permis le recul à la fois de l'offre et de la demande de main-d'œuvre enfantine. La tradition – qui s'accroche à une histoire de sauvetage empreint de romantisme– veut que les efforts des activistes, et principalement l'adoption de lois contre le travail des enfants, aient effectivement mis un terme au travail des enfants.

Facteurs ayant contribué au recul du travail des enfants. Au cours des dernières années, ce sujet a donné lieu à de nombreuses controverses. Au moins cinq facteurs [128] ont été proposés pour expliquer le recul historique du travail des enfants.

Stratégies familiales. Premièrement, l'explication la plus simple avancée par Clark Nardinelli et Colin Heywood, est que le travail des enfants va de pair avec la pauvreté et que dès que les revenus des ménages ont progressé, particulièrement ceux des «soutiens de famille» de sexe masculin, la contribution des enfants à l'économie s'est mise automatiquement à reculer. La hausse des salaires a permis aux familles en activité de changer de stratégie et d'investir dans leurs enfants en les envoyant à l'école.

Evolution technologique. La seconde explication estime qu'en mobilisant énormément de main-d'œuvre, la première période de l'industrialisation a exigé le type de main-d'œuvre non qualifiée pour laquelle adultes et enfants sont pratiquement interchangeables. Le travail des enfants revêtait une importance stratégique dans la période de transition vers la production industrielle et les enfants constituaient une grande partie de la main-d'œuvre dans les fabriques et les mines tout au long de la révolution industrielle. Mais lorsque la technologie est devenue plus sophistiquée, la demande de main-d'œuvre enfantine a régressé.

La législation sur le travail. La troisième explication traditionnellement avancée suggère que les facteurs les plus importants du recul du travail des enfants ont été la législation nationale et la réglementation des marchés du travail. Parmi les exemples, on peut citer l'impact en Grande Bretagne de la loi sur les fabriques (Factory Act) de 1833, la loi de 1864 qui réduit le recours au travail des enfants dans les poteries et la loi de 1844 réglementant le travail dans les mines; les premières règlementations sur le travail des enfants en Prusse et en France datent respectivement de 1839 et 1874 et aux Etats-Unis de 1933.

Lois sur l'éducation obligatoire. La quatrième explication est attribuée à Myron Weiner [129], qui estime, dans le cadre de son analyse des raisons pour lesquelles l'Inde n'a pas progressé dans la lutte contre le travail des

[128] Voir Cunningham et Viazzo, *Some issues in the historical study of child labour,* Ibid., pp. 11-21.

[129] Weiner, 1991, op. cit.

enfants, que l'éducation primaire obligatoire est l'instrument politique qui contribue véritablement à soustraire les enfants du marché du travail. Pour en revenir à l'exemple britannique, l'introduction de l'éducation obligatoire a fait reculer de façon importante la participation des enfants de 10 à 14 ans à l'économie dans les années 1880. De plus, la législation sur l'éducation obligatoire est plus facile à faire respecter que celle sur l'âge minimum d'admission à l'emploi. D'un point de vue politique, l'explication de Weiner a été la plus significative.

Evolution du regard porté sur l'enfance. Enfin, selon Hugh Cunningham, historien et sociologue britannique, l'industrialisation s'est accompagnée d'un regard neuf porté sur l'enfance. Sous l'impulsion du «mouvement romantique», l'enfance a commencé à être définie comme une période de bonheur et de dépendance, un droit naturel auquel doivent prétendre les enfants. En Grande-Bretagne, dans les années 1830 et 1840, le travail des enfants a été considéré comme nuisible aux enfants car il violait ce droit à l'enfance que l'Etat était censé protéger. L'idée selon laquelle il est de la responsabilité de l'Etat de protéger les enfants – les personnes sans défense – a fini par s'imposer. En fait, c'est le droit des enfants à ne pas travailler qui a été affirmé pour la première fois.

Les objections soulevées par ces explications. Chacune de ces explications, considérée comme un facteur causal de premier plan, est ouverte à la critique:

- Ainsi, la progression du revenu réel des ménages ne s'inscrit pas toujours dans la chronologie du retrait des enfants du monde du travail. Par exemple, les salaires réels ont plus que doublé entre 1853 et 1891 en Belgique alors que les enfants ont continué à travailler et à contribuer fortement au revenu familial.
- Un contre-argument similaire peut être avancé concernant la technologie; en Catalogne, au milieu du XIX^{e} siècle l'essor technologique a eu pour effet de faire progresser, et non reculer le travail des enfants
- Et pour ce qui concerne la législation, on peut avancer que la législation sur le travail des enfants peut avoir eu pour effet un recul du travail des enfants autant que de sa cause première.
- De même, on peut estimer que la législation sur l'éducation obligatoire ne garantit pas l'achèvement de la scolarité. Pas plus qu'elle n'absorbe tout le temps disponible pour le travail.

Effet combiné de ces facteurs. Il est donc difficile de puiser une «solution miracle» dans l'analyse historique. Chacun des facteurs a joué un rôle important dans le recul du travail des enfants, mais ils ont agi de concert. L'historique suggère un processus d'éradication étape par étape:

- Au cours de la première étape, l'âge auquel les enfants sont entrés sur le marché du travail a progressivement été reculé et les conditions de travail qui leur ont été imposées se sont lentement améliorées, en grande partie

grâce aux lois sur les manufactures et au service d'inspection. Les enfants ont continué à contribuer à l'économie familiale.

- A la seconde étape – celle marquée par une baisse des taux de fécondité, une hausse du niveau de vie et l'introduction de l'éducation obligatoire – les enfants ont fini par cesser de contribuer au revenu familial, cédant leur place aux femmes.
- De plus, comme le souligne Basu, lorsque le recul du travail des enfants atteint un «point de basculement» historique, le recul peut être très rapide.[130] Aux Etats-Unis, le travail des enfants était chose commune jusqu'en 1900 malgré les tentatives d'interdiction menées par le gouvernement pendant 70 ans. Quand il a entamé son recul, les choses sont allées très vite. En 1930, le travail des enfants avait quasiment disparu. Basu rappelle également le déclin très rapide du travail des enfants en Chine entre les années 1980 et 1990 suite au rythme soutenu du développement économique national.

L'expérience historique laisse place à l'espoir. Les efforts actuels en vue d'en finir avec le travail des enfants devraient trouver un encouragement dans le rythme du changement observé par le passé et dans la prise de conscience que de nombreux changements historiques ont mis 150 ans à s'imposer avant que l'élimination du travail des enfants ne perde de son acuité. [131]

Ces changements ont notamment permis l'émergence du mouvement mondial contemporain. Ce phénomène intègre une nouvelle éthique mondiale quant à l'élimination du travail des enfants. Les normes de l'OIT et la Convention relative aux droits de l'enfant sont des instruments de mobilisation puissants, qui n'existaient pas au moment des premières réformes sur le travail des enfants au XIX^{e} siècle et au début du XX^{e} siècle. Actuellement, on observe une reconnaissance quasi universelle – un consensus mondial inexistant par le passé – du principe de l'élimination du travail des enfants et de l'expansion de l'éducation obligatoire et gratuite, au moins à la fin de la première phase.

L'économie du travail des enfants

L'analyse historique a également montré l'intérêt croissant manifesté envers le travail des enfants par les économistes, dont beaucoup sont issus de la Banque mondiale. [132]

L'offre et la demande. Les économistes considèrent les forces du marché – l'offre et la demande – comme des déterminants du travail des enfants.

Du côté de l'offre, les facteurs importants sont la taille des ménages ainsi que la répartition et la gestion du temps au sein des familles. L'augmentation de la taille des familles accroît la probabilité que les enfants travaillent. La contri-

[130] K. Basu, «The economics of child labour», Scientific American (octobre 2003), p. 91.

[131] Himes, 1996, op. cit.

[132] Voir par exemple, C. Grootaert et H. Patrinos, *The policy analysis of child labour: A comparative study* (New Delhi, St. Martin's Press, 1999); et Z. Tzannatos et P. Fallon, 1998. op.cit.

bution des enfants au revenu familial est un des facteurs incitant les familles à envoyer leurs enfants sur le marché du travail mais intervient également une meilleure gestion du risque salarial et des chocs liés à la perte d'emploi des adultes ou à une mauvaise récolte. Le travail des enfants joue un rôle important dans la stratégie d'autosuffisance des ménages pauvres.

Du côté de la demande, la valeur économique des enfants est fonction de la structure du marché du travail. La question se pose de savoir si les enfants et les adultes sont affectés aux mêmes tâches ou s'il existe des opportunités de substituer le travail de l'un par le travail de l'autre. Ce n'est que si cette substitutabilité est élevée qu'il pourra être mis fin au travail des enfants.

Dans le secteur informel, de nombreuses petites enterprises sont organisées de façon à tirer parti de la disponibilité des enfants. C'est peut être aussi le signe d'une piètre organisation du travail et d'un recours insuffisant à la technologie qui limitent les marges de profit. La qualité du système éducatif, qui influence également la décision de la famille et de l'employeur, a un impact à la fois sur l'offre et sur la demande.

De plus, Basu a montré qu'en théorie l'offre jointe de travail des adultes et des enfants par la famille peut être à l'origine d'équilibres multiples sur le marché du travail – soit les adultes et les enfants travaillent pour de bas salaires, soit seuls les adultes travaillent pour un salaire plus élevé.[133] Une interdiction totale du travail des enfants, correctement appliquée, peut alors permettre à l'économie de passer du mauvais équilibre au bon – celui où le salaire des adultes est élevé et où les enfants sont scolarisés. L'effort, qui serait unique, s'autorenforcerait.

Le travail des enfants vu sous l'angle économique conduit à une analyse complexe et dense – qui ne considère pas que la législation peut seule régler le problème. Il faut lui adjoindre des incitations économiques, par exemple améliorer le salaire des adultes et l'accès au crédit et à l'assurance afin d'augmenter les revenus des familles pauvres. Les incitations économiques, telles que le repas de midi et les transferts conditionnels de fonds, peuvent également contribuer à réduire le coût de l'éducation pour les plus défavorisés et donc renforcer son attractivité.

L'élimination du travail des enfants en tant qu'investissement mondial à haut rendement. Récemment, l'OIT a fait une contribution notable en entreprenant la première étude intégrée sur les coûts et les bénéfices économiques découlant de l'élimination du travail des enfants dans le monde en développement et en transition.[134] Il ressort de cette étude que globalement l'élimination du travail des enfants et son remplacement par l'éducation universelle procureraient des avantages qui l'emportent sur les inconvénients par un ratio de 6,7 à 1. Elle estime à 760 milliards de dollars sur 20 ans le coût total de l'éradication

[133] Basu, 2003, op. cit., p. 88.

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

du travail des enfants.[135] De plus, le coût annuel moyen de chaque décennie est extrêmement faible en comparaison des autres dépenses mondiales, notamment par rapport à la charge que représente le financement du service de la dette ou les dépenses militaires. Cette étude conforte la recherche menée par la Banque mondiale, notamment en ce qui concerne le rendement de l'éducation. Elle révèle également le caractère économique de l'élimination du travail des enfants en tant qu'investissement générationnel – au-delà de vingt ans, seuls demeureraient les avantages tirés de l'amélioration de l'éducation et de la santé sans autres coûts supplémentaires. Montrer que l'éradication du travail des enfants est un investissement à haut rendement dynamise les efforts du mouvement mondial.

Impact de la mondialisation de l'économie. Enfin, quels sont les effets de la mondialisation de l'économie sur le travail des enfants? Jusqu'à présent, la mondialisation et le travail des enfants n'ont donné lieu qu'à un nombre limité d'études, qui en général se focalisent sur le commerce international; de rares études portent néanmoins sur l'impact de l'investissement étranger direct et de la libéralisation des prix. Elles concluent largement que, si les circonstances sont favorables, le processus de mondialisation pourrait entraîner un recul du travail des enfants – par exemple lorsqu'on dispose d'un vaste vivier de travailleurs ayant bénéficié d'une éducation de base complète et qu'existent des politiques sociales actives. D'un point de vue général, le travail des enfants semble être négativement associé à l'investissement étranger direct qui a tendance à se focaliser sur le transfert de technologies et la modernisation de l'industrie. Ceci souligne le fait que l'investissement dans l'éducation est la clé pour tirer parti de la mondialisation et une pièce centrale du dispositif en vue d'instaurer une «mondialisation juste»[136] et d'éliminer le travail des enfants.

Les études sur l'enfance et le développement de l'enfant

Les études portant sur l'enfance et le développement de l'enfant ont apporté un nouvel éclairage, qui a permis à la perspective centrée sur l'enfant de progresser; le prochain chapitre se penchera sur cette évolution.[137] La notion selon laquelle l'enfance et le développement de l'enfant sont largement fonction de la culture et du contexte historique a conduit à considérer les enfants de façon plus complexe; ils sont:

- résistants autant que vulnérables;
- capables autant qu'inexpérimentés;
- cultivés autant qu'ignorants; et
- des agents actifs plutôt que passifs de leur développement.

Préalables à l'efficacité des interventions et du soutien. Pour garantir l'efficacité des interventions et du soutien en faveur des enfants travailleurs, il

[135] Ibid., p. 4.

[136] Voir OIT, *Une mondialisation juste: Créer des opportunités pour tous* (Genève, 2004).

[137] Voir J. Boyden, et al., *What works for working children* (Stockholm, Radda Barnen, 1998), pp. 27-74.

faut commencer par mieux comprendre l'impact du travail sur l'environnement social, l'identité personnelle et l'estime de soi des enfants. En conséquence, les perspectives psychologiques, sociologiques et anthropologiques se concentrent à l'échelon microéconomique sur les enfants, leur famille et leur communauté.[138]

Autonomisation des enfants. Ces nouvelles perspectives ont également appelé l'attention sur la diversité, la relativité culturelle et la nature auto-adaptative du développement de l'enfant, en suggérant que les approches protectrices qui impliquent et responsabilisent les enfants sont mieux à même d'exercer l'impact souhaité sur les comportements que celles qui leur sont imposées et en font des victimes ou des bénéficiaires passifs. Cette focalisation sur «l'engagement des enfants» a conduit à la promotion des droits des enfants à la participation et elle se reflète dans les divers mouvements d'enfants travailleurs (examinés ci-après) et leur rôle accru dans le processus de recherche lui-même. Cette perspective souligne également la contribution potentielle de la sécurité au travail comme vecteur important du développement et de l'intégration sociale des enfants. En conséquence, comme nous le verrons dans le prochain chapitre, certains ont insisté sur le droit des enfants à travailler[139] tandis que d'autres ont réagi à l'interdiction totale du recrutement d'enfants en soulignant les aspects positifs du travail des enfants.[140]

2.11 LES ENFANTS TRAVAILLEURS ET LES MOUVEMENTS DE JEUNES[141]

Origines et contexte

Au cours des années 1990, le mouvement mondial s'est surtout distingué par la montée des organisations d'enfants travailleurs et des mouvements de jeunes, que nous avons déjà abordée dans ce chapitre. Cette partie s'intéresse brièvement à leur développement et à leur impact.

Les organisations d'enfants travailleurs sont nées à travers le monde dans les années 1970 dans le sillage des mouvements populaires en faveur de l'autonomisation des populations défavorisées. Elles ont été créées par des adultes ou conjointement par des adultes et des jeunes, et elles sont le produit des préoccupations populaires relatives aux droits des travailleurs et à la réduction de la pauvreté, qui ont abouti à la création de mouvements nationaux qui se sont regroupés pour former un réseau international dans la seconde moitié de la décennie.

---

[138] Un bon exemple de cette approche est fourni dans O. Nieuwenhuys, *Children's lifeworlds: Gender, welfare and labour in a developing country* (Londres, Routledge, 1994).

[139] Pour un résumé de cette approche, voir Bjerkan et Gironde, 2004, op. cit., pp. 22-23.

[140] Voir Myers, dans K. Lieten et B. White (eds.) 2001, op. cit.

[141] Cette partie s'inspire de P. Miljeteig, «Creating partnerships with working children and youth», Document d'information sur la protection sociale no 21 (Banque mondiale, Washington DC, 2000).

Les principaux mouvements nationaux qui ont émergé ont été les suivants:

- Mouvement national des garcons et filles des rues (MNMMR), Brésil;
- Mouvement national des enfants et adolescents travailleurs organisés du Pérou (MNNATSOP);
- Mouvement africain des enfants et des jeunes travailleurs, basé à Dakar, Sénégal; et
- Bhima Sangha (syndicat d'enfants travailleurs) de l'Etat du Karnataka, Inde.

Impact aux niveaux national et local

Les mouvements d'enfants travailleurs aux niveaux communautaire et national, se sont efforcés d'influencer la législation concernant les enfants et les jeunes en général, ou plus spécifiquement le travail des enfants.

L'exemple le plus frappant de leur impact est probablement fourni par le Brésil, où ils ont fortement influencé la nouvelle Constitution et la législation nationale. Plus généralement, les mouvements d'enfants ouvriers ont participé aux campagnes locales axées sur les droits de l'enfant et créé des partenariats avec les ONG locales et les syndicats. Au Sénégal et au Mali, les mouvements nationaux sont devenus des partenaires officiels de l'OIT.

Impact international

La première réunion internationale des enfants et jeunes travailleurs s'est déroulée à Kundapur en Inde du 27 novembre au 9 décembre 1996; des enfants travailleurs originaires de 32 pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine ont adopté la Déclaration de Kundapur qui contient 10 principes, dont un stipule: «Nous sommes contre l'exploitation de notre travail, mais nous sommes pour le travail digne avec des horaires adaptés pour notre éducation et nos loisirs.»

Cet engagement international s'est poursuivi avec la participation de représentants d'organisations d'enfants et de jeunes travailleurs à des réunions internationales organisées à Amsterdam, Trondhein et Oslo en 1997. Le Mouvement international d'enfants et de jeunes travailleurs, alors à l'état embryonnaire, s'est réuni à Dakar, Sénégal en mars 1998 en vue de former le Comité international des mouvements d'enfants travailleurs, puis à Berlin du 19 avril au 2 mai 2004. Ces organisations étaient également représentées lors des discussions de 1998 et 1999 sur la nouvelle convention, qui se sont déroulées à l'OIT. Comme nous l'avons mentionné antérieurement, le point d'orgue a été la participation, en 2002, de 400 enfants à chaque réunion formelle et réunion de soutien de l'UNGASS en qualité de délégués et de participants actifs – il s'agissait d'une première dans l'histoire des réunions des Nations Unies.

Cette évolution n'a pas été sans certaines difficultés et controverses, particulièrement au départ de la participation des enfants et des adolescents aux réunions internationales. A Amsterdam, ils jouissaient d'un statut spécial comme

groupe d'enfants travailleurs alors qu'à Oslo, ils faisaient partie du groupe des ONG.[142]

A la fin de la décennie, les enfants et les jeunes travailleurs étaient parvenus à renforcer leur visibilité et à se faire entendre sur la scène internationale, ajoutant du même coup une nouvelle dimension irréversible au mouvement mondial – désormais il avait un «visage». Les enfants et les jeunes travailleurs sont de plus en plus considérés comme des partenaires dans les actions menées contre le travail des enfants. Outre la fourniture d'informations de première main sur leur situation, ils reflètent et impriment un élan à la perspective centrée sur l'enfant, qui a nourri les débats politiques mondiaux examinés dans le prochain chapitre.

[142] P. Miljeteig, *Establishing partnerships with working children and youth* dans K. Lieten et B. White (eds.) 2001, op. cit., p. 122.

UN CONSENSUS MONDIAL RENFORCÉ 3

INTRODUCTION: PLURALISME ET MOUVEMENT MONDIAL

D'un côté, la diversité croissante des acteurs mondiaux et des points de vue au sein du mouvement mondial, telle qu'abordée dans la partie précédente, peut être perçue comme favorisant l'instauration d'un environnement favorable – de ceux qui font avancer les choses grâce à la tension créative.[143] D'un autre côté, les dissentions internes ont constitué une menace, toujours d'actualité, dans la recherche d'un consensus mondial et d'une action concertée contre le travail des enfants. Durant les années 1990, le mouvement mondial s'est parfois inutilement polarisé, particulièrement entre des éléments du mouvement des ONG et les agences internationales.

Depuis l'adoption de la Convention n° 182, les choses ont changé et permis d'accommoder les diversités C'est dans ce contexte que ce chapitre s'intéresse aux divergences et aux convergences qui ont animé le mouvement mondial – la nature des points de désaccord et des positions politiques hétérogènes entre les divers acteurs mondiaux d'un côté et les terrains d'entente de l'autre.

[143] Voir W. Myers dans K. Lieten et B. White (eds.), 2001, op. cit.

3.1 LES DIVERGENCES

Impact de la Convention relative aux droits de l'enfant

Les désaccords qui existaient au plan international concernant l'élimination du travail des enfants dans les années 1980 étaient le produit idéologique de la guerre froide. Il suffit pour s'en convaincre de voir la suffisance dont faisaient preuve les deux bords du fossé idéologique lors du séminaire des Nations Unies en 1985. D'un côté, les Etats socialistes qui avaient relégué le travail des enfants aux oubliettes de l'histoire; de l'autre côté, les Etats-Unis avaient mis un terme aux statistiques sur le travail des enfants à partir de 1950 au prétexte que le problème était marginal.

Quand les enfants redeviennent des sujets détenteurs de droits. La situation a changé dans les années 1990. L'évolution la plus importante du discours international sur le travail des enfants est venue de la reconnaissance du statut des enfants en tant que «détenteurs de droits». Comme nous l'avons vu, cette attitude est née lors des premières campagnes nationales contre le travail des enfants au début du XIX^{e} siècle. Mais l'adoption et la ratification quasi universelle et inégalée de la Convention relative aux droits de l'enfant a donné un nouvel élan à ce courant de pensée. En fait, elle a marqué un tournant dans le discours mondial sur le travail des enfants; la définition du travail des enfants était centrée sur l'impact du travail sur l'enfant.

Sur la quarantaine d'articles qui composent la Convention relative aux droits de l'enfant, ce n'est pas l'article 32 consacré à l'exploitation économique mais plutôt les articles 3 et 12 portant sur l'intérêt supérieur de l'enfant et son droit à exprimer son opinion, qui ont eut l'impact le plus marqué sur les débats internationaux liés au travail des enfants; cet impact s'est intensifié à compter du milieu des années quatre-vingt-dix.

«Avons-nous consulté les enfants?» L'article 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant stipule que «dans toutes les décisions qui concernent les enfants … l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.» Et l'article 12 garantit le droit de l'enfant à participer aux décisions le concernant « eu égard à son âge et à son degré de maturité ». Bien que ces deux articles posent des problèmes opérationnels, l'adoption de la Convention relative aux droits de l'enfant, en particulier par les acteurs de la société civile (et en particulier les enfants), a permis d'adopter une nouvelle optique «centrée sur l'enfant » dans les débats internationaux sur le travail des enfants. «Avons-nous consulté des enfants?» est devenu le leitmotiv de nombreuses ONG.

Droits contre développement?

Est-il possible de mieux cerner les points de vue dominants sur le travail des enfants qui caractérisent le mouvement mondial? En fait, historiquement, la campagne mondiale contre le travail des enfants était basée sur deux types de discours généraux. Comme l'a montré le chapitre 1, depuis 1890, les activistes ont mené campagne en utilisant des arguments fondés sur les droits alors que

parallèlement des arguments plus utilitaristes étaient avancés. En termes courants, ces deux discours reflètent l'essentiel des approches du travail des enfants fondées sur le développement économique et les droits de l'homme.

Jusqu'ici, le courant dominant a été le paradigme économique qui envisage le travail des enfants en termes d'arguments liés aux marchés du travail, au capital humain, au bien-être, au commerce international et au développement économique. Il a été critiqué suite à l'adoption de la Convention relative aux droits de l'enfant et à une série de développements en faveur des droits de l'homme au sein de la communauté internationale dans les années 1990 puis on lui a préféré l'approche du travail des enfants fondée sur les droits de l'homme. Cependant, ces deux grandes orientations – développement économique et droits de l'homme – doivent être examinées sous un angle différent.

La dimension politique est aussi importante, notamment lors de la mobilisation en vue de faire respecter les droits à l'éducation des marginalisés et, à un autre niveau, lors de l'utilisation des stratégies commerciales pour promouvoir les normes du travail. Il faut rappeler, comme le précise le chapitre 1, que l'analyse du travail des enfants a démarré au XIX^{e} siècle dans un contexte particulier d'économie politique et il est important de ne pas perdre de vue cette perspective.[144] Elle fournit un point de vue macroéconomique s'opposant à l'optique centrée sur l'enfant qui met l'accent sur les enfants, les familles et les communautés. Parfois, ceci peut paraître dangereusement apolitique.

Les deux voies: les droits et le développement

L'approche fondée sur les droits n'empêche pas la rationalité économique en faveur de l'éducation pour tous et de l'éradication du travail des enfants. Elle considère simplement cette approche comme redondante. Les droits ont la primauté sur les considérations économiques. Comme le montre l'étude coûts-bénéfices du BIT, le côté économique n'est pas la raison – le *pourquoi* – de l'élimination du travail des enfants, mais il constitue un motif et un argument supplémentaires. La raison est inscrite dans la législation internationale sur les droits de l'homme, qui est en partie reprise dans les normes de l'OIT sur le travail des enfants. En fait, c'est le mouvement du travail, qui en menant campagne pour l'abolition du travail des enfants, a permis d'instituer le droit international à l'éducation.[145]

En apparence, l'approche fondée sur les droits humains semble poser une série d'autres fausses polarités– le travail des enfants en tant que question relevant des droits de l'homme versus le travail des enfants en tant que question relevant du développement économique. Cette dichotomie résulte en partie de l'opposition entre l'approche fondée sur les droits humains et le paradigme sur

[144] Tout un discours socialiste sur le travail des enfants, émanant notamment de Marx et Engels, a été passé sous silence. Voir Cunningham, dans K. Lieten et B. White (eds.), op. cit., 2001, p. 26.

[145] K. Tomasevski, *Education denied: costs and remedies* (Londres, Zed Books, 2003), p. 24.

le développement économique. Ils devraient plutôt être vus comme complémentaires. Mais les polarités font leur chemin et peuvent être poussées trop loin.[146] Par exemple, les approches centrées sur l'enfant et les droits de l'homme ne sont pas la seule chasse gardée d'un petit groupe politiquement correct d'acteurs internationaux. Les craintes liées aux droits de l'homme doivent avoir la priorité sur toutes les autres considérations et elles doivent s'imposer sur l'agenda du développement économique.

L'idée selon laquelle le travail des enfants doit être intégré, à savoir inscrit à l'agenda des ministères des Finances et de la Planification et non pas seulement des ministères des Affaires sociales peu influents, a fait partie d'un consensus mondial qui a émergé à la fin des années quatre-vingt-dix. Plus fondamentalement, du point de vue des droits de l'homme, la Convention relative aux droits de l'enfant et la Convention n° 182 servent de base à un consensus mondial croissant dans lequel la diversité fonde l'unité.

3.2 LES CONVERGENCES

Le concept de mouvement mondial sous-entend un certain degré d'entente générale. Mais le consensus pour le seul plaisir du consensus ne sert à rien. Son objet doit faire avancer la cause du travail des enfants. – orienter le consensus mondial dans des directions plus positives œuvrant à la promotion de cet objectif.

Avant le début des années 1990, il n'y avait aucun consensus mondial sur l'urgence de s'attaquer au travail des enfants. De nombreux pays étaient peu disposés à reconnaître l'existence du problème par crainte d'une réaction internationale négative, incluant des sanctions commerciales. La question liée aux valeurs traditionnelles et à la fierté nationale ainsi que les barrières idéologiques associées à la guerre froide ont retardé la franche discussion sur le travail des enfants. Aujourd'hui, les pays en développement, en transition et développés reconnaissent l'universalité du problème. L'ère du déni est dépassée.

La dernière décennie a vu une convergence de pensées et d'actions sans précédent au sein du mouvement mondial. Désormais, le courant dominant englobe les concepts de base, l'analyse des causes et les lignes d'action stratégiques. Enfin, on s'accorde également sur la distance restant à parcourir et sur l'action à mener. Ce n'est pas pour autant qu'il y a absence de désaccords ou unanimité de pensée et d'action au sein du mouvement. Il ne s'agit pas de revenir à l'ère du déni sous une autre forme. Tout différend doit être replacé dans son contexte. Aujourd'hui, le mouvement mondial incarne une unité plus forte d'objectifs.

La convergence de pensée autour du travail des enfants dans un cadre lié aux droits de l'homme et au développement a été un élément central de ce consensus croissant. Le volet sur les droits est inscrit dans la Convention

[146] A. Sen: «I do not like the propensity to draw contrasts because it catches on.» Citation dans A. Fyfe, dans K. Lieten et B. White (eds.), 2001, op. cit., p. 67.

relative aux droits de l'enfant et les normes de l'OIT sur le travail des enfants, qui exigent une action immédiate et ce de toute urgence. L'autre volet principal a émergé du Sommet social mondial qui a fait de l'élimination du travail des enfants la clé du développement social et de la réduction de la pauvreté durables. Dans ce nouveau millénaire, le travail des enfants est de plus en plus intégré aux engagements mondiaux plus fondamentaux en vue de combattre la pauvreté et de promouvoir les droits humains universels.

Encadré 3.1 Evénements marquants et engagements mondiaux

Une série d'actions et d'événements marquants ont été les signes annonciateurs d'un engagement de plus en plus généralisé à éradiquer le travail des enfants.

- L'ancienneté du travail normatif et de suivi assurés par l'OIT en matière d'âge minimum, qui remonte à 1919, a culminé avec l'adoption de la Convention (no 138) sur l'âge minimum, 1973, désormais ratifiée par une majorité d'Etats membres;
- l'impulsion donnée par l'adoption de la Convention relative aux droits de l'enfant en 1989 et sa ratification quasi universelle;
- le Sommet mondial pour les enfants en 1990; fixation d'objectifs et suivi;
- l'appui continu à l'IPEC, désormais opérationnel dans près de 100 pays;
- activisme accru des acteurs de la société civile en relation avec le travail des enfants;
- adoption à l'unanimité de la Convention (no 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, et la campagne ultérieure pour sa ratification universelle (actuellement 160 pays l'ont ratifiée) et sa mise en œuvre;
- référence faite à l'élimination du travail des enfants comme principes et droits fondamentaux lors du Sommet social (1995) et dans la Déclaration de l'OIT (1998);
- action internationale en faveur de l'éducation et renforcement du lien entre éducation et élimination du travail des enfants;
- engagement accru en faveur de l'évaluation de l'ampleur du travail des enfants. Des enquêtes nationales ont été menées, avec l'aide du SIMPOC, dans près de 50 pays, incluant les économies en transition et les économies développées;
- intégration de la violence sur le lieu de travail dans l'Etude mondiale sur la violence contre les enfants (2006);
- le document final de l'UNGASS en 2002;
- la recherche qui apporte un nouvel éclairage sur les causes, l'ampleur et les moyens d'action; et
- la date butoir de 2016 fixée par l'OIT pour l'élimination de toutes les pires formes de travail des enfants.

La priorité des efforts en vue d'abolir le travail des enfants

Les conventions n[os] 138 et 182 définissent les types de travaux qui sont acceptables en vertu des normes internationales. Pour la communauté internationale, l'expression «travail des enfants» n'inclut pas tous les travaux auxquels sont astreints des enfants de moins de 18 ans. De l'opinion générale, à partir d'un certain âge, la participation des enfants à des travaux ne nuisant pas à leur santé et à leur développement physique ou n'entravant pas leur scolarité, est généralement considérée comme une expérience positive.[147] Sont incluses les activités ménagères ou familiales et les activités exercées en dehors des périodes scolaires et pendant les vacances en vue de gagner de l'argent de poche. Ce type de travail contribue au développement des enfants et au bien-être de leur famille; il leur permet d'acquérir des compétences, des habitudes et de l'expérience qui renforceront leur rentabilité et leur productivité une fois adultes.

Les trois grandes catégories de travail des enfants proscrites par la législation internationale sont:

- Les activités effectuées par des enfants d'un âge en dessous de l'âge minimum spécifié pour ce type de travaux et qui risquent donc de nuire à leur éducation et à leur développement.
- Les activités dangereuses, incluant celles exigeant un nombre excessif d'heures de travail, susceptibles de nuire à la santé physique ou mentale ou à la moralité des enfants.
- Les activités intrinsèquement condamnables telles que définies au plan international comme étant l'esclavage, la traite, la servitude pour dettes et d'autres formes de travail forcé, y compris le recrutement forcé d'enfants en vue de leur utilisation dans les conflits armés, la prostitution, la pornographie et d'autres activités illicites telles que le trafic de stupéfiants.[148]

Selon la Déclaration, l'éradication de toutes ces formes de travail des enfants est devenue l'objectif partagé par les 179 Etats membres de l'OIT. C'est également un objectif de l'Organisation dans son ensemble.

Les pires formes de travail des enfants

L'adoption de la Convention n[o] 182 a été le facteur qui a le plus contribué à l'émergence d'un consensus mondial au sein du mouvement mondial.

Face aux tergiversations et aux divisions qui ont caractérisé les années 1990, la Convention a privilégié les pires formes de travail des enfants. Cette focalisation n'est pas le signe, et ne doit pas constituer un prétexte pour abandonner l'objectif ultime lié à l'éradication de toutes les formes de travail des enfants. Elle a plutôt montré la nécessité pour la campagne mondiale de traiter en premier lieu les problèmes prioritaires et d'utiliser les PFTE comme point

[147] UIP/OIT, *Eradiquer les pires formes de travail des enfants: Guide pour la mise en œuvre de la convention no 182 de l'OIT* (Genève, 2002), p. 15.

[148] OIT, 2002, op. cit., p. 9.

d'entrée vers le but ultime. Attendu que les PFTE comptent pour près de la moitié des formes de travail des enfants à cibler, ce choix stratégique semble logique. Le concept permet également de focaliser l'attention sur les *enfants*, ainsi que sur les travaux auxquels ils sont astreints.

Selon la Convention, l'expression «les pires formes de travail des enfants» regroupe:

- toutes les formes d'esclavage ou pratiques analogues telles que la vente et la traite des enfants, la servitude pour dettes et le servage ainsi que le travail forcé ou obligatoire, y compris le recrutement forcé ou obligatoire des enfants en vue de leur utilisation dans les conflits armés;
- l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'un enfant à des fins de prostitution, de production de matériel pornographique ou de spectacles pornographiques;
- l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'un enfant aux fins d'activités illicites, notamment pour la production et le trafic de stupéfiants, tels que les définissent les conventions internationales pertinentes; et
- les travaux qui, par leur nature ou les conditions dans lesquelles ils s'exercent, sont susceptibles de nuire à la santé, à la sécurité ou à la moralité de l'enfant (article 3).

Une distinction peut être établie entre deux catégories de pires formes de travail des enfants:

- celles que l'OIT appellent les activités liées au travail des enfants «intrinsèquement condamnables» (les trois premières catégories ci-dessus) car elles constituent une violation des droits humains fondamentaux de l'enfant; et
- les travaux dangereux tels que définis par la législation nationale (la dernière catégorie ci-dessus). Ils ont également été désignés par la Convention n° 138 comme requérant un âge minimum d'admission à l'emploi de 18 ans et plus. Leur classement parmi les pires formes de travail des enfants imprime un nouvel élan au mouvement en faveur de leur éradication.

Ces deux conventions fondamentales ont progressé en parallèle depuis 1999; la Convention n° 182, qui enregistre un niveau historique de ratification, attire dans son sillage la Convention n° 138, attestant ainsi de la détermination politique croissante à s'attaquer au travail des enfants.

La dimension sexuelle et les plus vulnérables

Il est admis depuis longtemps que la priorité doit être accordée aux enfants à risque. Cet argument est explicitement précisé dans l'article 7 de la Convention n° 182. Et la Recommandation n° 190 qui accompagne la Convention n° 182 identifie les groupes devant bénéficier d'une attention spéciale lors de la mise en œuvre des programmes d'action selon la convention. Ils incluent:

- les enfants les plus jeunes;

- les enfants de sexe féminin;
- les enfants exerçant une activité qui échappe aux regards extérieurs, où les filles sont particulièrement exposées à des risques; et
- d'autres groupes d'enfants spécialement vulnérables ou ayant des besoins particuliers.

Au cours des années quatre-vingt-dix, un consensus croissant s'est dégagé quant aux préjudices particuliers subis par les femmes et les filles, et à l'urgence de s'attaquer aux inégalités fondées sur le sexe lors des réunions internationales de Vienne, du Caire et surtout de Beijing. L'égalité entre hommes et femmes fait partie intégrante des Objectifs du Millénaire pour le développement.

La majorité des pauvres à travers le monde – environ 70 pour cent – sont des femmes. Les femmes pauvres sont souvent victimes d'un double désavantage lié d'une part à leur appartenance sexuelle et d'autre part à la pauvreté. De plus, elles ont toutes les chances de subir d'autres préjudices non matériels liés à la pauvreté: isolement, manque d'information, incapacité à se faire entendre, et vulnérabilité face aux formes personnelles et sociales de violence.[149]

Le travail des enfants contribue fortement à reproduire les inégalités fondées sur le genre. Cela peut commencer par la non-scolarisation des filles ou leur déscolarisation plus précoce que celle de leurs frères. En fait, près de 60 pour cent des enfants déscolarisés sont des filles. Pour justifier leur comportement, les parents invoquent la sécurité ou l'aspect économique plutôt qu'une conviction selon laquelle les filles n'ont nul besoin d'éducation – même si cette croyance est encore tenace dans certaines communautés. Les parents peuvent estimer que l'école est un lieu à risque ou que le trajet scolaire est dangereux et trop long, exposant de la sorte les filles aux agressions sexuelles et autres formes de violence. Ils peuvent aussi croire que le revenu et la survie du ménage ne peuvent se passer du travail qu'effectuent les filles au sein de la famille et aux champs. Car les familles pauvres ont tendance à considérer que le coût d'opportunité de la scolarisation des filles n'est pas économiquement rentable sur le court terme. Ceci vaut particulièrement dans les sociétés qui ne reconnaissent pas le droit des femmes à l'emploi rémunéré ou qui offrent peu d'emplois aux femmes éduquées.

La non-scolarisation a une incidence plus marquée sur les filles que sur les garçons – et celle-ci constitue un engrenage intergénérationnel qui frappe les enfants des deux sexes. Eduquées ou pas, les filles sont plus exposées que les garçons au risque du VIH/SIDA, à l'exploitation sexuelle, à la traite et au travail domestique. La méconnaissance des droits individuels et le manque de compétences fondamentales, qui peuvent être transmis par l'école, font le lit de la vulnérabilité face aux pires formes de travail des enfants.

Les groupes marginalisés – femmes, filles, peuples indigènes et tribaux et autres minorités ethniques, et réfugiés et populations déplacées – sont parti-

[149] DFID, *Eliminating world poverty: A challenge for the 21st century* (Londres, 1997), p. 31.

culièrement désavantagés. On sous-estime généralement la discrimination dont ils sont victimes, contribuant ainsi à une méconnaissance du problème par les décideurs et donc à un mépris de leurs droits. Souvent, une partie du problème vient tout simplement du fait qu'aucun certificat de naissance n'a été établi. Le droit à un certificat de naissance est un droit fondamental, indispensable pour accéder à l'école et faire correctement respecter la législation du travail.

Malgré la prise de conscience de cette vulnérabilité et notamment des risques particuliers auxquels sont confrontées les filles, les réponses des agences internationales ont parfois été lentes.[150] En 2000, par exemple, l'IPEC a mené une analyse sur la notion de genre. Deux ans plus tard, le rapport d'activités de l'IPEC a souligné la nécessité d'intégrer plus largement cette notion dans les activités.[151] L'étude d'évaluation avait conclu que de réels progrès avaient été faits pour intégrer la dimension genre dans les activités de l'IPEC. De plus, comme nous l'avons noté précédemment, en 2002, l'UNICEF a fait de l'éducation des filles une priorité organisationnelle. Enfin, la traite et la domesticité des enfants, secteurs où les filles sont surreprésentées, sont devenus les thèmes de la Journée mondiale contre le travail des enfants en 2003 et 2004 respectivement.

La pauvreté et les causes du travail des enfants

Depuis toujours, il est admis que la pauvreté est la grande responsable du travail des enfants. Mais les dernières années ont permis de mieux comprendre les liens unissant ces deux fléaux.

Le lien inextricable entre travail des enfants et pauvreté ne saurait être remis en cause. Dans les pays disposant d'un revenu annuel par habitant de 500 dollars américains ou moins, la participation des enfants de 10 à 14 ans à la main-d'œuvre est de l'ordre de 30 à 60 pour cent, contre seulement 10 à 30 pour cent dans les pays où le revenu annuel se situe entre 501 et 1 000 dollars.[152]

Il y a également un consensus général sur le fait que le travail des enfants est à la fois la cause et la conséquence de la pauvreté. Les ménages pauvres poussent leurs enfants sur le marché du travail afin qu'ils contribuent au revenu familial ou, dans des cas extrêmes, à la survie familiale durant les périodes de crise faisant suite à des chocs économiques. De plus, il est clairement prouvé qu'en réfreinant la formation du capital humain, le travail des enfants perpétue la pauvreté de génération en génération, ralentissant du même coup la croissance économique et le développement social.

Cependant, on admet de plus en plus que les divers aspects de la pauvreté doivent être examinés parallèlement à d'autres causes du travail des enfants et que des efforts doivent être faits pour comprendre la façon dont ils réagissent les uns avec les autres dans des situations données. Ce n'est qu'ainsi que nous

[150] En 2006, la réunion de haut niveau sur la réforme des Nations Unies a en particulier conclu à l'incapacité générale du système des Nations Unies de répondre de manière adéquate aux questions liées au genre.

[151] OIT, 2004, op. cit., p. 132.

[152] OIT, 2002, op. cit., p.46.

pourrons mieux cerner les facteurs qui attirent les enfants au travail et les facteurs qui les poussent à travailler dans diverses formes de travail. Les ONG en particulier estiment qu'il faut prendre en compte la situation individuelle des enfants, des familles et des communautés lors de l'élaboration d'une réponse efficace et durable au travail des enfants.

L'éducation comme pièce maîtresse

Tout comme le travail des enfants est inextriquablement lié à la pauvreté, son abolition effective est largement liée à l'éducation. Un des arguments récurrents des débats sur le travail des enfants à tous les niveaux concerne la priorité suprême accordée à l'éducation comme instrument politique.

Un consensus croissant confirme que l'élimination du travail des enfants et l'éducation universelle posent des problèmes étroitement liés. Au cours des dernières années, les débats mondiaux sur l'Education pour tous ont admis l'importance extrême du travail des enfants. Ce lien est désormais reconnu par le G8, l'OIT, l'UNESCO, l'UNICEF, la Banque mondiale, le PNUD, l'Internationale de l'éducation, la Marche mondiale et la Campagne mondiale pour l'éducation.

Le droit de tous les enfants à l'éducation obligatoire et gratuite est inscrit dans une série d'instruments internationaux par lesquels la communauté internationale reconnaît que la place des enfants est à l'école et non au travail. Ces instruments clés sont les suivants:

- **La Déclaration universelle des droits de l'homme** (1948), qui stipule: «Toute personne a droit à l'éducation. L'éducation doit être gratuite, au moins en ce qui concerne l'enseignement élémentaire et fondamental. L'enseignement élémentaire est obligatoire.»
- **La Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement** (1960), qui stipule que: «Les États parties à la présente Convention s'engagent en outre à formuler, à développer et à appliquer une politique nationale visant à promouvoir… l'égalité de chance et de traitement en matière d'enseignement… et notamment à… rendre obligatoire et gratuit l'enseignement primaire.»
- **Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels** (1966) qui précise que: «l'enseignement primaire doit être obligatoire et accessible gratuitement à tous; l'éducation secondaire, sous ses différentes formes, y compris l'enseignement secondaire technique et professionnel, doit être généralisé et rendu accessible à tous par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité… » (Article 13 [2]).
- **La Convention des droits de l'enfant** (1989), dont l'article 28 stipule que le droit à l'éducation doit être instauré «progressivement» et établit le principe mimumum de l'éducation primaire obligatoire et gratuite ainsi que différentes formes d'orientation scolaires et professionnelles «ouvertes et accessibles» à tous. Les articles 19, 22, 23 et 30 sont également pertinents tout comme l'article 32 concernant l'exploitation économique.

- **Les conventions nos 138 et 182.** Selon l'article 2 (3) de la Convention no 138: «L'âge minimum… ne devra pas être en dessous de l'âge auquel cesse la scolarité obligatoire.» Par ailleurs, la Convention no 182 stipule que: «Tout membre doit, en tenant compte de l'importance de l'éducation en vue de l'élimination du travail des enfants, prendre des mesures efficaces dans un délai déterminé pour… assurer l'accès à l'éducation de base gratuite et, lorsque cela est possible et approprié, à la formation professionnelle pour tous les enfants qui auront été soustraits des pires formes de travail des enfants.»

Outre les avancées de la législation internationale, les années quatre-vingt-dix ont vu naître des craintes quant à la réalisation de l'éducation universelle. C'est à Jomtien en Thaïlande en mars 1990 que la communauté internationale a réaffirmé son engagement envers cet objectif. Convoquée par le PNUD, l'UNESCO, l'UNICEF et la Banque mondiale, la Conférence sur l'Education pour tous, qui a réuni 155 gouvernements et ONG, a débouché sur une «vision plus large» de la qualité, du développement de l'enfant et des besoins des pays les plus pauvres. Six objectifs clés ont été identifiés, incluant l'«universalisation de l'enseignement primaire et son achèvement pour tous d'ici à l'an 2000.»[153] Les objectifs promulgués à Jomtien sont également reflétés dans une série de réunions internationales et de conférences des Nations Unies organisées ultérieurement.

De ces réunions a émergé un consensus mondial du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OECD) sur la nécessité de tendre le plus possible vers la réalisation des objectifs suivants:

- universalisation de l'accès à l'enseignement primaire d'ici 2000 et achèvement du cycle complet du primaire pour 80 pour cent des enfants dans la tranche d'âge concernée;
- élimination des disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire d'ici 2005; et
- scolarisation primaire universelle d'ici 2015 parallèlement à l'amélioration de la qualité de l'éducation et au renforcement de l'accès pour les communautés à faibles revenus.

En 2000, ils ont été intégrés dans les Objectifs du Millénaire pour le développement.

Le Forum mondial de l'éducation qui s'est tenu à Dakar, Sénégal, en avril 2000, a examiné les progrès réalisés sur la voie de l'Education pour tous après Jomtien. Il a affirmé que l'éducation est un droit fondamental ainsi que l'objectif de parvenir à une éducation obligatoire de qualité et gratuite d'ici 2015, sans effleurer le travail des enfants. En 2002, UNGASS a produit un document consensuel qui affirme que toutes les filles et tous les garçons doivent pouvoir

[153] UNESCO, *Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous et Cadre d'action pour répondre aux besoins éducatifs mondiaux* (Paris, 1990).

accéder à une éducation primaire gratuite, obligatoire et de bonne qualité, et achever ce cycle d'études.[154]

En 2006, les deux rapports de suivi relatifs aux progrès concernant les Objectifs du Millénaire pour le développement et l'Education pour tous ont identifié le travail des enfants comme un obstacle à l'accès à l'éducation et admis l'affirmation du lien politique mentionné précédemment.[155]

Nécessité d'intégrer la lutte contre le travail

Au cours des dernières années, une réalité est réapparue sur le devant de la scène. Alors que l'action directe a un rôle à jouer, l'abolition effective du travail des enfants n'est possible que si les politiques et les actions liées au développement national s'attaquent aux causes, *entre autres*, en créant des emplois et des revenus, en améliorant l'accès à l'éducation de qualité et en réduisant la discrimination.[156] De telles politiques et actions doivent être mieux adaptées à l'élimination du travail des enfants.

Par le biais des Objectifs du Millénaire pour le développement, la communauté internationale s'est engagée à lutter contre la pauvreté et à mettre l'éducation à portée de tous. Il est de plus en plus admis que les huit objectifs ne pourront pas être atteints si l'on néglige de s'attaquer au problème du travail des enfants. Les Objectifs du Millénaire pour le développement contribuent donc à l'éradication du travail des enfants.

Une partie du consensus sur les Objectifs du Millénaire pour le développement concerne l'approche à privilégier pour adapter ces objectifs aux situations nationales spécifiques afin de favoriser l'appropriation nationale, de réduire les doublons et de garantir le financement – qui sont également des composantes clés de l'agenda relatif à la réforme des Nations Unies.

Une série de mécanismes et d'instruments de coordination ont été développés afin d'obtenir l'adhésion du système des Nations Unies, des institutions financières internationales et des partenaires bilatéraux aux niveaux mondial et national à cette approche. Pour le système des Nations Unies cela inclut le Groupe de développement des Nations Unies (UNDG), le Cadre d'assistance des Nations Unies pour le développement (UNDAF), l'Evaluation nationale commune (CCA), les équipes nationales des Etats-Unis (UNCT) et les groupes thématiques. Pour les institutions de Bretton Woods, sont inclus le Cadre de développement intégré (CDF) et les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté. Ces mécanismes sont pour le mouvement mondial l'occasion stratégique d'intégrer le travail des enfants et d'avoir un impact réel.

Ces cadres offrent tous l'opportunité d'activer la lutte contre le travail des enfants. Le concept du projet «jewel box» (petits programmes touchant peu de personnes et sans réel potentiel de reproduction) est relégué dans les oubliettes

[154] UNICEF, 2002, op. cit., p. 16.

[155] Nations Unies, *Millenium Development Goals Report 2006* (New York, 2006), p. 7. UNESCO, *Strong Foundations: EFA Global Monitoring Report 2007* (Paris, 2006), p. 69.

[156] Ce principe est défini dans OIT, 1979 et 1983, op. cit.

de l'histoire. Chacun s'accorde à reconnaître que le mouvement contre le travail des enfants doit afficher une ambition nouvelle plus forte. L'adoption récente par l'IPEC des programmes assortis de délais (PAD) témoigne largement de la demande croissante des membres de la communauté internationale en faveur d'un changement de paradigme.

Priorité à l'Afrique

On admet de plus en plus que le plus grand défi qui se pose à l'action en faveur du développement vient de l'Afrique subsaharienne.

La région est actuellement confrontée à de nombreux problèmes majeurs: stagnation de la croissance économique, pauvreté généralisée, fardeau de la dette, maigre performance en matière d'éducation, pandémie de VIH/SIDA, guerre civile et piètre gouvernance. Ceux-ci ont contribué à creuser le fossé du développement entre l'Afrique subsaharienne et le reste du monde en développement.

Ceci vaut également pour les progrès liés à l'éradication du travail des enfants. C'est en Afrique subsaharienne que le taux de travail des enfants est le plus élevé au monde (26,4 pour cent). [157] Les 34 pays de l'Afrique subsaharienne qui figurent parmi les pays les moins avancés sont confrontés à de sérieux obstacles extérieurs au développement et leur extrême pauvreté accentue la difficulté à éradiquer le travail des enfants. Non seulement la pratique du travail des enfants est endémique et bien ancrée dans ces pays, mais c'est également en Afrique subsaharienne que les contraintes liées au financement et à la capacité de lutte contre le fléau sont les plus pesantes. Et ce n'est qu'un exemple de l'impossibilité d'adopter une approche «unique» du mouvement mondial.

Comme l'a montré la focalisation du G8 sur l'Afrique en 2005, la communauté internationale commence à comprendre que l'assistance à la région doit être renforcée, plus mesurée et durable. Tout effort de développement pour sortir l'Afrique de l'impasse dans laquelle elle se trouve doit impérativement s'attaquer au travail des enfants. En l'admettant, on améliorerait les chances de développement de l'Afrique.

[157] F. Hagemann, et. al, 2006, p. 9.

RENFORCEMENT DU MOUVEMENT MONDIAL 4

INTRODUCTION: LE CHEMIN RESTANT À PARCOURIR

De nombreux progrès ont été réalisés dans la mise sur pied d'un mouvement mondial contre le travail des enfants. On reconnaît de plus en plus que l'éradication de ce fléau est une composante importante des agendas liés au développement et aux droits de l'homme. Au cours de la dernière décennie en particulier, on a observé la montée d'un activisme impliquant un nombre croissant d'acteurs à tous les niveaux du mouvement mondial. De plus, la communauté des donateurs a intensifié sa contribution financière à l'éradication du travail des enfants, en particulier en direction de l'OIT.

Mais les principaux défis formulés dans les années 1980 – développer une stratégie mondiale et une action internationale plus intégrée – n'ont pas été complètement relevés. Le mouvement mondial actuel est trop complexe et fragmenté; il favorise les doublons et génère parfois de la concurrence et des objectifs contradictoires. Le dynamisme créé autour de l'éradication du travail des enfants à la fin des années quatre-vingt-dix est retombé et on a pu observer, au cours des dernières années, que le problème régresse sur la liste des priorités de nombreux acteurs clés.

Dans ce contexte, le dernier chapitre examine la façon dont le mouvement mondial peut se renforcer. Il précise que la première étape doit s'employer à impliquer plus vigoureusement les gouvernements et pour cela, il faut mobiliser les acteurs de la société civile – ils sont les seuls à pouvoir générer un «mouvement» capable d'instaurer l'environnement politique favorable dont ont besoin les gouvernements pour respecter leurs obligations relatives aux droits des enfants (et plus largement aux droits du travail) en vertu de la législation nationale et internationale.

4.1 LE RÔLE DIRECTEUR DE L'OIT

Comme précisé en introduction de ce rapport, il n'est ni réaliste ni souhaitable de considérer l'OIT comme le chef de file formel du mouvement mondial. Cependant, il faut logiquement s'attendre à ce que l'Organisation renforce son rôle directeur en sa qualité de figure de proue du mouvement mondial et d'acteur de premier plan dans la fixation du cadre d'action par le biais de son travail normatif, sans compter que l'Organisation internationale du Travail est le centre intellectuel d'excellence en matière de fourniture de conseils techniques à tous les niveaux.

De plus, l'OIT a prouvé son engagement en fixant un objectif ambitieux à ses Etats membres – l'éradication de toutes les pires formes de travail des enfants d'ici 2016.

De plus en plus, ce rôle directeur de l'OIT devra s'exercer dans le cadre du nouveau défi («Unis dans l'action») que s'est lancé le système des Nations Unies Unis.[158] Ce thème sera développé plus loin dans ce chapitre.

Plan d'action 2006-2010 pour renforcer le mouvement mondial

Au titre du suivi du second Rapport global sur le travail des enfants présenté en vertu de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail, le Conseil d'administration de l'OIT a adopté en novembre 2006, un plan d'action[159] qui sert de guide à la réalisation des objectifs avancés dans le rapport. Ce plan définit surtout la façon dont l'OIT devra redoubler d'effort au cours des quatre prochaines années pour mettre au point des approches complètes et cohérentes pour l'abolition du travail des enfants partout dans le monde.

Un des volets du plan d'action vise à approfondir et renforcer le mouvement mondial qui aura un rôle de catalyseur pour l'action nationale. En particulier, l'accent est mis sur un meilleur ciblage des efforts de sensibilisation de telle sorte que le travail des enfants figure dans les principaux cadres de développement, par exemple les Objectifs du Millénaire pour le développement, l'Education pour tous et les Documents de stratégies pour la réduction de la pauvreté, et soit pris en compte par les mécanismes de défense des droits de l'homme. A un autre niveau, il faut également que l'OIT renforce ses activités de sensibilisation aux formes de travail des enfants qui ont été négligées, par exemple le travail domestique. Il faut s'efforcer davantage de localiser les efforts de sensibilisation et de développer des instruments de réseaux.

Pour la mise en œuvre de ce plan d'action, deux points importants doivent être pris en compte. Premièrement, le plan d'action doit s'appuyer sur de solides recherches si l'on veut que l'OIT devienne le centre d'excellence pour

[158] Voir Nations Unies, *Delivering as One: Report of the Secretary-General's High-Level Panel* (New York, Nations Unies, 9 novembre 2006)

[159] OIT, *Suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail: priorités et plans d'action pour la coopération technique concernant l'abolition du travail des enfants* (Genève, novembre 2006).

tout ce qui touche au travail des enfants – connu pour la qualité de ses conseils et le nombre de ses programmes d'action. La connaissance contribue fortement au mouvement mondial. L'OIT doit pleinement capitaliser sur la connaissance accumulée dans le cadre de ses programmes d'action et développer de nouveaux moyens de diffusion de la connaissance auprès de différents groupes cibles. Au cours des prochaines années, il faudra initier des développements importants pour renforcer la connaissance dans des secteurs particuliers.

Premièrement, malgré la priorité accordée aux pires formes, seuls quelques pays les ont quantifiées. En conséquence, l'objectif politique reste numériquement obscur. La dernière génération d'enquêtes du SIMPOC, qui inclut des instruments pour mesurer et analyser l'ampleur des travaux dangereux, offre des possibilités. Le SIMPOC travaille actuellement sur une importante méthodologie qui permettra de faire des estimations nationales des pires formes *intrinsèquement condamnables* du travail des enfants. De même, la 18e Conférence internationale des statisticiens du travail en 2008 s'efforcera de donner une définition statistique opérationnelle du travail des enfants susceptible d'être appliquée à l'échelon international pour les évaluations et les programmes.

Deuxièmement, les raisons invoquées pour expliquer le recul significatif du travail des enfants (tel que précisé dans le Rapport global 2006 de l'OIT) ne sont pas suffisamment uniformes pour dégager des leçons permettant aux gouvernements d'en tirer des conseils politiques. Il faut aller au-delà d'une prescription générale des actions efficaces pour éliminer le travail des enfants et fournir des explications plus conceptuelles et nuancées prenant pleinement en compte le contexte national et le stade de développement – ce qu'une approche «unique» ne fera jamais. Il faut pour cela des évaluations pays par pays sur l'évolution de l'incidence du travail des enfants.

Le deuxième point concerne la focalisation géographique. Tous les acteurs de la communauté du développement reconnaissent la nécessité de faire un effort particulier en direction de l'Afrique car c'est sur ce continent que les progrès ont été le moins marqués relativement aux Objectifs du Millénaire pour le développement et à l'élimination du travail des enfants. L'OIT doit accorder la priorité à l'Afrique subsaharienne dans son plan d'action. Cependant, comme nous l'avons signalé précédemment, l'Asie et le Pacifique, qui sont les plus gros consommateurs de main-d'œuvre enfantine, sont également les régions enregistrant un important déficit de ratification des conventions fondamentales sur le travail des enfants.

L'élément final du plan d'action de l'OIT en vue de renforcer le mouvement mondial appelle à promouvoir le dialogue et la collaboration avec, et en collaboration avec les organisations du système des Nations Unies, les institutions régionales et les ONG internationales. La réforme des Nations Unies constituera un important contexte pour cette approche plus ouverte sur l'extérieur.

Il existe plusieurs initiatives susceptibles d'améliorer la coopération interagences dans la lutte contre le travail des enfants. Premièrement, le lancement, en 2000, de l'initiative Comprendre le travail des enfants (UCW) a permis d'améliorer la compréhension du travail des enfants et de développer

des points de vue communs sur le travail des enfants ainsi que des positions politiques pour y remédier. UCW a fortement contribué au Groupe de travail mondial sur le travail des enfants et l'Education pour tous qui constitue également un modèle important de création d'alliances puisqu'il réunit en son sein l'OIT, L'UNESCO, l'UNICEF, la Banque mondiale, le PNUD, l'Internationale de l'éducation, la Marche mondiale et les gouvernements du Brésil, de Norvège et du Sénégal. D'autres viendront grossir les rangs dans les prochaines années pour améliorer la cohérence des politiques et des programmes reliant le travail des enfants à l'éducation – en faisant en sorte que les décideurs prennent davantage conscience du fait que le travail des enfants constitue un obstacle majeur à l'Education pour tous et que les politiques éducatives doivent prendre en compte la situation des enfants travailleurs.

Ces modèles de coopération interagences – dans lesquels l'OIT joue un rôle de premier plan – peuvent être adaptés à d'autres problèmes. Par exemple, en 2006, l'OIT a engagé une discussion politique avec les acteurs clés du secteur agricole, tels que l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Union internationale des travailleurs de l'alimentation, de l'agriculture, de l'hôtellerie-restauration, du tabac et des branches connexes (UITA) - l'accent mis sur l'agriculture par la Journée mondiale contre le travail des enfants en 2007 permettra de faire avancer ce processus. Il est également urgent que la collaboration interagences sur les questions de santé et de sécurité en matière de travail des enfants, lancée il y a plus de 20 ans, soit réactivée de manière durable.

L'étude des Nations Unies sur la violence faite aux enfants (qui a consacré un chapitre à la violence sur le lieu de travail) est un autre modèle efficace de processus participatif qu'il faut exploiter. Le Rapport mondial, lancé fin 2006, a constitué un effort global complet; il a réuni des gouvernments, des agences et des organes des Nations Unies, des organisations de la société civile, des institutions de recherche et des enfants. Cette importante collaboration laisse augurer un suivi durable. Répondre aux recommandations du rapport sur la violence exercée à l'encontre les enfants [160] offre à l'OIT une importante plate-forme aux niveaux national, régional et mondial pour poursuivre la collaboration avec les partenaires internationaux et ceux de la société civile.

Il faut également trouver des moyens d'établir un dialogue plus régulier avec les ONG internationales en matière de politique et de pratique. Enfin, l'organisation d'une réunion internationale en vue d'évaluer les progrès réalisés au cours de la dernière décennie dans l'élimination du travail des enfants, pourrait être un bon moyen de redynamiser et de recentrer le mouvement mondial; un soutien des donateurs sera nécessaire pour cette occasion. Cette réunion, de l'envergure de la Conférence d'Oslo par exemple, nécessitera une préparation méthodique et une participation de haut niveau similaires, particulièrement des principaux acteurs mondiaux engagés dans l'éducation et la lutte contre le travail des enfants.

[160] Voir Pinheiro, op. cit., pp. 268-271.

4.2 MOBILISATION DES AGENCES DES NATIONS UNIES ET D'AUTRES AGENCES MULTILATÉRALES

Comme nous l'avons vu précédemment, de nombreux acteurs, incluant l'OIT, ont admis depuis longtemps la nécessité cruciale de faire bon usage du mandat du système des Nations Unies au profit du mouvement mondial. Ceci n'a pas eu lieu. Ceci est un échec collectif et non individuel au niveau institutionnel. Comme l'a mentionné le Rapport du Groupe de haut niveau du Secrétaire général des Nations Unies, il y a eu une tendance accrue à la fragmentation, aux doublons et à la répétition des actions menées par le système des Nations Unies. La coopération entre les organisations a été freinée par la concurrence pour l'obtention d'un financement et le glissement des missions.[161] La réponse au travail des enfants n'a pas échappé à cette règle générale; elle en a fait partie.

Selon toute probabilité, une réforme de fond affectera au cours des prochaines années la façon dont les Nations Unies fonctionnent à tous les niveaux. Le concept «One UN» («Unis dans l'action»), qui propose une stratégie commune à la poursuite d'une série d'objectifs allant dans le sens d'une appropriation nationale des programmes, aura des conséquences marquées sur le programme d'élimination du travail des enfants de l'OIT – et sur l'OIT en général. Il offre également à l'OIT une occasion de montrer sa capacité de leadership dans les secteurs dans lesquels l'Organisation dispose d'avantages comparatifs substantiels: normes internationales, développement de politiques, recherche et statistiques, et promotion des meilleures pratiques dans le cadre de son rôle directeur. L'UCW et le Groupe de travail mondial sur le travail des enfants et l'éducation pour tous (UNESCO) sont d'importantes initiatives pilotes allant dans le sens d'une unité dans l'action. Une étape importante serait que les diverses agences et organismes des Nations Unies œuvrant dans le secteur du travail des enfants définissent mieux leurs avantages comparatifs de façon à parvenir à une division internationale du travail plus cohérente. La réunion d'examen pourrait envisager cette possibilité.

Enfin, la Banque mondiale et les banques régionales de développement ont un rôle important à jouer pour influencer les politiques macroéconomiques et de développement définies par les gouvernements – le dialogue avec les ministères des Finances et de la Planification est primordial pour garantir que le budget prévoit bien des investissements dans l'éducation et la protection sociale. Mais les positions des entreprises sur le travail des enfants doivent parvenir jusqu'au niveau opérationnel – par exemple, les Stratégies d'assistance nationale (SAN), les activités de prêt, et les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté.

[161] Nations Unies, 2006, op. cit., p. 1

4.3 LE RÔLE DES PARTENAIRES SOCIAUX DE L'OIT

Les organisations d'employeurs et de travailleurs sont essentielles à l'efficacité du mouvement mondial.[162] Elles ont un rôle crucial à jouer en elles-mêmes mais en tant que mandants de l'OIT et membres de la société civile, elles font le lien entre les agences internationales et la société civile – le véritable moteur du mouvement mondial. En fait, l'efficacité des syndicats par exemple a été plus marquée lorsqu'ils agissaient dans le cadre de mouvements sociaux plus vastes.

A la fois les organisations d'employeurs et de travailleurs ont intérêt à engager la lutte contre le travail des enfants. Pour les patrons, l'élimination du travail des enfants des chaînes d'approvisionnement est le garant d'un accès durable aux marchés et d'une amélioration de la productivité. Ils ont également tout à gagner à former leur future main-d'œuvre. Pour les syndicats, le travail des enfants va à l'encontre de leurs objectifs fondamentaux – plus d'emplois et de droits au travail – et des chances des travailleurs adultes de gagner un minimum vital.

Quelle est la contribution des partenaires sociaux au mouvement mondial? Grâce à leurs effectifs nombreux et en leur qualité d'organisations verticalement intégrées reliant le niveau local au niveau mondial, les syndicats et les organisations d'employeurs ont beaucoup à apporter à tous les niveaux de la lutte contre le travail des enfants. Par exemple, les syndicats sectoriels et locaux ainsi que les organisations d'employeurs sont bien placés pour travailler à l'échelle locale en développant des programmes d'action concrets et en utilisant leur expertise, soutenus en ce sens par les centrales nationales, qui peuvent jouer un rôle directeur et agir au plan politique avec les gouvernements dans le cadre de leurs activités de promotion des normes internationales. A l'échelon international, les confédérations de travailleurs et d'employeurs, telles que l'Organisation internationale des employeurs et la Confédération syndicale internationale peuvent apporter leur soutien aux centres nationaux et faire pression sur les débats politiques internationaux.

Dans le même temps, chacun d'entre eux contribue avec ses propres instruments au mouvement mondial, par exemple la négociation collective pour les syndicats, et les codes de conduite pour les organisations patronales. Les partenaires sociaux sont avant tout des groupes de pression – qui font du lobbying auprès des gouvernements afin qu'ils respectent leurs obligations en vertu de la législation internationale et mettent en place des mesures concrètes pour combattre le travail des enfants.

Défis posés aux partenaires sociaux. A la fois, les organisations d'employeurs et de travailleurs doivent accroître et renforcer leur engagement à éradiquer le travail des enfants et mieux définir leurs rôles respectifs et leurs avantages comparatifs au sein du mouvement mondial.

---

[162] OIT, *The role of employers' and workers' organizations in combating child labour* (Genève, octobre, 2006).

Les syndicats sont confrontés à une série particulière de contraintes liées à la capacité et de dilemmes politiques pour livrer efficacement le combat contre le travail des enfants. Contrairement à de nombreuses ONG, les syndicats n'ont pas qu'un seul cheval de bataille; leurs préoccupations sont multiples et souvent liées à leur force organisationnelle – le travail des enfants peut alors être ou non une question parmi d'autres. De plus, le travail des enfants se concentre dans l'économie informelle urbaine et rurale – dans des secteurs où la mobilisation syndicale n'est pas traditionnellement de mise. Organiser les travailleurs de ces deux milieux soulève des problèmes importants, dont celui des contraintes légales imposées par certains pays en matière d'organisation des jeunes travailleurs.

Il faut donc continuer à aller de l'avant pour convaincre certains syndicats que la lutte contre le travail des enfants, notamment dans le secteur informel, ne constitue pas une diversion mais contribue à mettre sur pied des structures syndicales efficaces pour l'avenir – capables de promouvoir le dialogue social sur les droits du travail fondamentaux liés au travail des enfants (tels que la liberté syndicale) et agissant comme point d'entrée dans l'économie informelle. Mais le problème ne vient pas d'un manque de réflexion et de vision. Le mouvement syndical ne manque pas d'idées – le problème est de les concrétiser.

Les organisations patronales sont freinées par d'autres restrictions pour agir efficacement au sein du mouvement mondial. Comme nous l'avons vu au chapitre 2, elles sont plutôt réactives que proactives vis-à-vis de la perception qu'a l'opinion publique du recours à la main-d'œuvre enfantine dans les chaînes d'approvisionnement. De plus, la promptitude à contrecarrer la publicité négative et les éventuelles demandes des acheteurs peuvent avoir des effets pervers involontaires sur les enfants travailleurs et leur famille. Il est important que les questions concernant la protection des enfants passent avant toute tentative de protection de l'industrie.

La marche en avant. Les organisations d'employeurs et de travailleurs sont confrontées à d'importants problèmes pour exploiter pleinement leur potentiel en tant qu'acteurs clés du mouvement mondial. Ces déficits sont de quatre ordres: capacité, engagement, cohérence et coopération. L'OIT s'engage à améliorer la capacité des partenaires sociaux dans le cadre de son plan d'action 2006-2010, défini précédemment. Mais les mandants doivent aussi agir pour développer et mettre en place des stratégies cohérentes en tenant compte de leurs avantages comparatifs et en évitant les doublons avec d'autres acteurs, tels que les ONG. En règle générale, l'offre de services directs aux enfants travailleurs n'est pas du domaine des avantages comparatifs. Former des alliances avec d'autres acteurs de la société civile reste un défi important à la fois pour les organisations d'employeurs et de travailleurs.

Enfin, les partenaires sociaux pourraient œuvrer au développement de politiques cohérentes pour les jeunes travailleurs de l'économie informelle – par exemple, le passage entre d'un côté l'interdiction du travail des enfants et de l'autre côté l'emploi des jeunes dans le cadre de l'approche du cycle de vie du Programme en faveur du travail décent, qui, désormais intégré dans un engage-

ment à l'échelle des Nations unies, est essentiel à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement. Le Plan d'action 2006-2010 prévoit un programme de travail complet pour développer les liens entre travail des enfants et emploi des jeunes.

4.4 AUTRES ACTEURS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

L'innovation et le dynamisme du mouvement mondial ont été en grande partie insufflés par les ONG, qui ont été particulièrement actives dans les secteurs rural et informel.[163] Les ONG se sont toujours empressées de combler le vide si souvent laissé par les gouvernements pour ce qui concerne la fourniture de services aux enfants travailleurs et à leur famille. Comme nous l'avons vu précédemment, à l'échelon intenational, les ONG ont engagé le débat sur la meilleure façon de promouvoir la participation des enfants. Leur accès aux enfants engagés dans les pires formes de travail leur a permis d'attirer l'attention sur les bonnes pratiques des interventions; grâce à cet accès et aux connaissances accumulées, elles ont pu mener des actions de sensibilisation.[164]

Les avantages comparatifs dont disposent les ONG doivent être pleinement exploités au bénéfice du mouvement mondial. Mais, durant une grande partie des années 1990, le débat sur «les bonnes pratiques relatives au travail des enfants» a souvent été stérile, de sorte que de nombreuses ONG ont adopté des politiques différentes de celles prônées par l'OIT. Une partie du problème tient au manque de dialogue régulier avec les agences internationales, telles que l'OIT et l'UNICEF (à l'échelon mondial surtout), qui permet de partager les expériences et de confronter les positions sur une série de problèmes clés. Le temps autrefois alloué à la réflexion interne doit désormais être consacré au dialogue externe.

Comme le précisait le chapitre précédent, les ONG internationales et les agences et organes des Nations Unies ont beaucoup en commun sur le plan du travail des enfants et il faudrait exploiter pleinement les secteurs pour lesquels chacun dispose d'avantages comparatifs. L'examen ci-avant permet de cerner ces secteurs.

Pour les prochaines années, les ONG pourraient concentrer leurs efforts dans la lutte contre le travail des enfants sur les points suivants:

- la participation active à la campagne de l'OIT;
- des efforts en vue d'intégrer l'élimination du travail des enfants dans les principaux cadres de développement;

---

[163] OIT, *Rapport de l'atelier interrégional sur le travail domestique des enfants et les syndicats* (Genève, 2006), p. 57.

[164] Voir en particulier le travail d'Anti-Savery International (ASI) sur le travail domestique des enfants, *Child domestic worker: Finding a voice, a handbook on advocacy* (Londres, 2002) et *Child domestic workers: A handbook on good practice in programme interventions* (Londres, 2005).

- la participation à des activités interagences sur le travail des enfants et l'éducation;
- les actions de sensibilisation sur les aspects des pires formes de travail des enfants qui ont été négligés, comme le travail domestique des enfants;
- un suivi de l'étude des Nations Unies sur la violence aux plans mondial, régional et national; et
- le développement de bonnes pratiques concernant la participation des enfants.

4.5 RÉSUMÉ

Le défi des prochaines années sera d'apporter une nouvelle impulsion au mouvement mondial afin de définir une vision, des stratégies et des objectifs communs. L'évolution dans la recherche d'un consensus, abordée dans le chapitre précédent, offre un cadre et des bases permettant d'afficher un optimisme prudent et de penser que le défi pourra être relevé. Mais pour cela, il faut modifier la façon de faire car l'objectif ambitieux lié à l'élimination de toutes les pires formes de travail des enfants d'ici 2016 exigera des progrès accélérés. L'OIT doit jouer un rôle central comme catalyseur et chef de file dans les secteurs de la politique et de la connaissance. Les organisations d'employeurs et de travailleurs doivent particulièrement s'attacher à faire un meilleur usage de leurs structures afin d'intégrer les niveaux stratégiques du mouvement mondial – local, national et international – et de former des alliances plus efficaces au sein de la société civile. Les ONG en particulier peuvent prouver leur capacité à travailler à l'échelon local, notamment en garantissant que les enfants travailleurs ne sont plus des bénéficiaires mais des acteurs d'un mouvement mondial de lutte contre le travail des enfants plus vigoureux et plus efficace.

PROGRAMME INTERNATIONAL POUR L'ABOLITION DU TRAVAIL DES ENFANTS (IPEC)

Bureau international du Travail
4, route des Morillons
CH 1211 Genève 22
Suisse

Courriel : ipec@ilo.org
tel : +41 (0) 22 799 81 81
fax : +41 (0) 22 799 87 71

www.ilo.org/ipec

ISBN 978-92-2-220017-7