

doc
CA1
EA534
97C18
FRE

.63063094(F)

NON CLASSIFIÉ

COMMENTAIRE No. 18 LA POLITIQUE COMMERCIALE ET ÉCONOMIQUE



*Sanctions commerciales :
Le bon outil pour mettre fin au travail des enfants?*

Dept. of External Affairs
Min. des Affaires extérieures

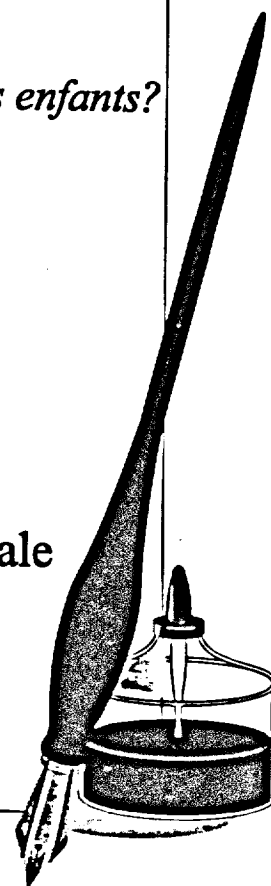
SEP 22 1997

RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY
RETOURNER À LA BIBLIOTHÈQUE DU MINISTÈRE

Robert T. Stranks

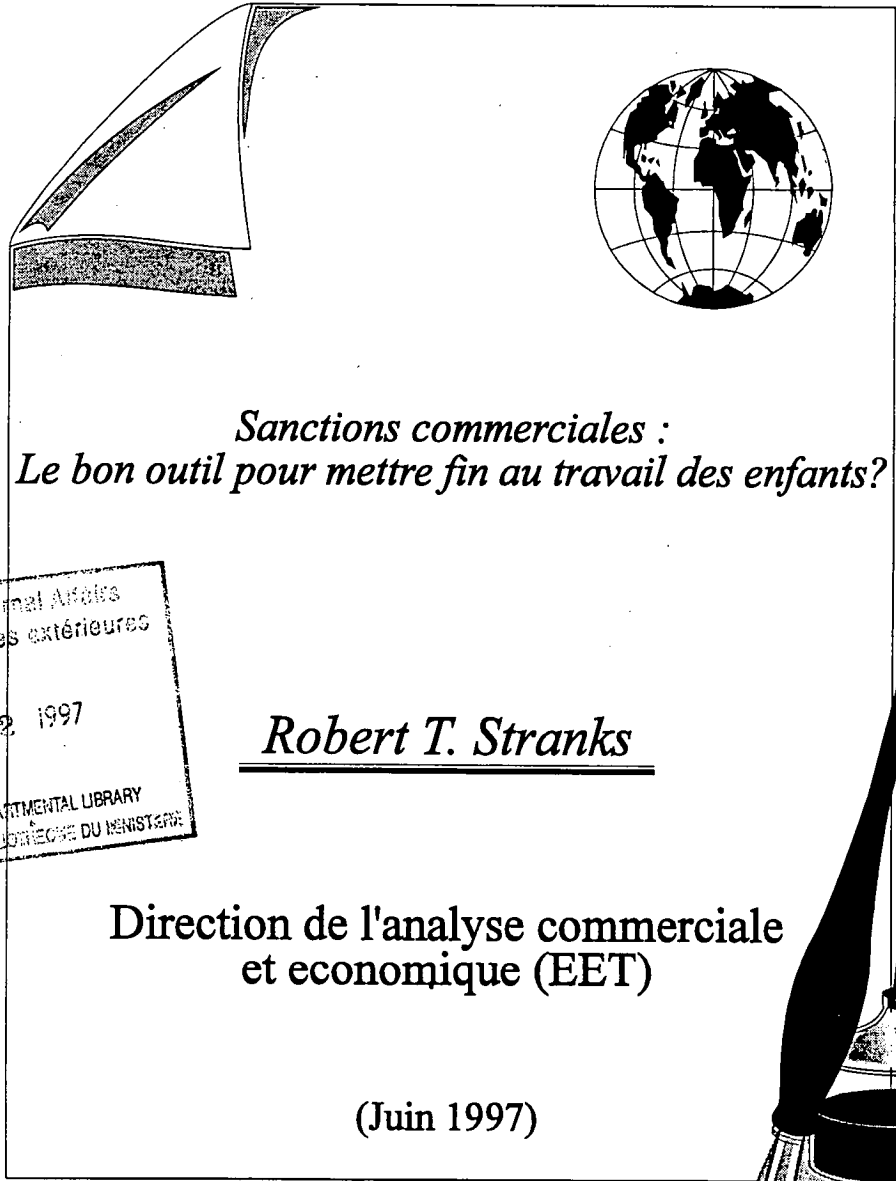
Direction de l'analyse commerciale
et économique (EET)

(Juin 1997)



Les commentaires du Groupe des politiques prennent la forme de brefs documents portant sur des questions intéressantes.
Les lecteurs sont priés de faire parvenir à auteurs leurs observations ou demandes d'informations.
les personnes et milieux qui suivent la politique étrangère. Les opinions exprimées ne traduisent pas forcément celles du Canada.

COMMENTAIRE No. 18 LA POLITIQUE COMMERCIALE ET ÉCONOMIQUE



*Sanctions commerciales :
Le bon outil pour mettre fin au travail des enfants?*

Robert T. Stranks

**Direction de l'analyse commerciale
et économique (EET)**

(Juin 1997)

Dept. of External Affairs
Min. des Affaires extérieures
SEP 22 1997
RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY
REPOURNER A LA BIBLIOTHÈQUE DU MINISTÈRE

43-279-997

Les commentaires du Groupe des politiques prennent la forme de brefs documents portant sur des questions intéressantes. Les lecteurs sont priés de faire parvenir à auteurs leurs observations ou demandes d'informations. les personnes et milieux qui suivent la politique étrangère. Les opinions exprimées ne traduisent pas forcément celles du Canada.

Sanctions commerciales : Le bon outil pour mettre fin au travail des enfants?

Le présent commentaire porte sur l'un des éléments constitutifs de la corrélation entre le commerce et le travail¹. Il examine la possibilité de recourir aux sanctions commerciales, c'est-à-dire à un instrument commercial, face à certaines pratiques relatives au travail des enfants. L'opinion publique appelle, avec force et insistance, à réagir contre ces pratiques dans les pays étrangers avec lesquels le Canada fait le commerce, poussant souvent à l'imposition de sanctions commerciales. Toutefois, dans l'intérêt de toutes les personnes concernées, il convient d'éviter les décisions hâtives. Le présent document étudie certaines des caractéristiques du travail des enfants et fait ressortir que les sanctions commerciales ne constituent pas un moyen efficace de régler les causes profondes du problème. De nombreux éléments entrent en jeu lorsqu'il s'agit de déterminer si le travail fait par un enfant est de nature à favoriser son développement ou s'il est assimilable à de l'exploitation, chacune de ces catégories appelant l'application de politiques différentes. Les Canadiens doivent apprendre à distinguer entre ces deux grandes catégories. Le gouvernement, lui, doit tenir compte de l'une et l'autre pour l'élaboration de sa politique étrangère, tout en gardant à l'esprit que l'exploitation des enfants pose le problème le plus pressant.

Les droits humains des enfants

Les instruments internationaux pertinents les plus largement acceptés visent à interdire l'exploitation plutôt que le travail des enfants.

Entrée en vigueur en septembre 1990, la Convention des Nations unies relative aux droits des enfants a depuis fait l'objet d'une adhésion quasi universelle. Définissant l'enfant comme « tout être humain âgé de moins de 18 ans », la Convention établit qu'il faut tenir compte en tout temps de l'« intérêt supérieur » de l'enfant. Elle reconnaît le

¹ Pour s'informer davantage sur les normes internationales du travail et le commerce, voir : G. Schoepfle et K. Swinnerton, (éd.), International Labor Standards and Global Integration: Proceedings of a Symposium, Département du Travail des États-Unis, Washington, D.C., 1994; OCDE, Commerce, Emploi et Normes du travail : Étude des droits fondamentaux des travailleurs et du commerce international, 1996; et Robert T. Stranks, La nouvelle Jérusalem : La mondialisation, la libéralisation du commerce et certaines de leurs conséquences pour la politique canadienne du travail, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Document du Groupe des politiques n° 94/02, février 1994. La corrélation entre travail et commerce international s'inscrit dans la plus vaste question de savoir comment la croissance et le développement économiques peuvent contribuer au développement social, par exemple à la qualité de vie des enfants.

droit de l'enfant d'être protégé contre l'exploitation économique et de n'être astreint à aucun travail susceptible de compromettre son développement, et elle fait obligation aux États de prendre toutes les mesures appropriées pour que l'enfant soit effectivement protégé. La Convention ne prévoit aucun mécanisme pour le dépôt de plaintes en bonne et due forme, mais il a été établi un Comité des Nations unies sur les droits des enfants chargé de surveiller l'observation de la Convention. Le Comité examine les rapports soumis régulièrement par les États parties en vue de déterminer les domaines qui pourraient être améliorés.

Plusieurs autres instruments internationaux, sans mentionner expressément les enfants, établissent néanmoins les droits humains fondamentaux de tous les individus. Il s'agit notamment de la Déclaration universelle des droits de l'homme, du Pacte international relatif aux droits sociaux, économiques et culturels, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de la Convention relative à l'esclavage et de la Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage. Ensemble, ces instruments interdisent de maintenir quiconque dans la servitude ou l'esclavage, y compris les enfants.

Les instruments de l'OIT

L'Organisation internationale du travail (OIT) a abordé le travail des enfants, non pas sous l'angle de la violation d'un ensemble explicite de droits de la personne, mais du point de vue de l'âge des travailleurs. Sa convention n° 138, qui porte sur l'âge minimum d'admission à l'emploi, vise à interdire le travail des enfants de moins de 15 ans (certaines exceptions s'appliquant aux enfants âgés de 13 et de 14 ans). Mais un grand nombre de pays n'ont pas ratifié cette convention, la considérant trop complexe pour être pleinement appliquée et lui reprochant de ne pas distinguer entre travail et exploitation des enfants. Quant au Canada, il ne l'a pas ratifiée parce que certaines provinces autorisent l'emploi des enfants à des tâches qui leur sont bénéfiques et ce, en-deçà de l'âge minimum prôné par l'OIT.

De façon générale, les pays qui n'ont pas ratifié une convention de l'OIT ne sont pas sujets à examen, sauf pour ce qui est d'enquêtes périodiques sur des sujets généraux². Cet état de choses est toutefois appelé à changer. L'OIT a en effet

² Importante exception à cette règle, l'acte constitutif de l'OIT exige que tous les pays membres reconnaissent que la liberté d'expression et la liberté d'association sont essentielles à la réalisation de progrès soutenus. En plus de la supervision régulière, un organe spécial tripartite, le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration, examine les infractions présumées aux conventions de l'OIT

entrepris un processus complexe, qui consiste à recenser des options et à examiner des propositions sur toute une gamme de mécanismes devant lui permettre de surveiller et de superviser l'observation de ses conventions et autres instruments. Dans un premier geste digne d'être salué, le Conseil d'administration de l'OIT a adopté une proposition visant à appliquer à plusieurs conventions, dont la convention n° 138, une version « accélérée » des procédures de présentation de rapports prévues par l'article 19 de son acte constitutif. En conséquence, à partir de 1997, l'OIT exigera de ses membres n'ayant pas ratifié certaines de ses conventions qu'ils fassent rapport, par roulement, sur leur mise en oeuvre, ainsi que sur les obstacles qui s'opposent à leur ratification. En l'an 2000, les rapports porteront sur la convention n° 138, ce qui permettra peut-être de faire avancer la question et de mieux comprendre les préoccupations que suscite le travail des enfants. Toutefois, les problèmes que pose le travail des enfants vont bien au-delà de l'observation de la convention n° 138.

Les limites de la convention n° 138, laquelle s'attache essentiellement à l'âge des travailleurs, sont internationalement reconnues. Il n'existe actuellement aucune convention de l'OIT qui définisse et cherche à éliminer les pires abus associés aux pratiques relatives au travail des enfants. La communauté mondiale se montre de plus en plus désireuse de négocier une nouvelle convention sur le travail des enfants qui soit plus efficace du point de vue opérationnel³. Cette convention porterait sur l'exploitation de la main-d'oeuvre enfantine, plutôt que sur l'âge des travailleurs en soi. Une nouvelle convention de l'OIT, qui, pour être efficace, devrait prévoir des mesures concrètes en vue d'éliminer les formes les plus intolérables du travail des enfants, pourrait être adoptée dès 1999. Le Canada s'attachera, en 1998 et 1999, à promouvoir la conclusion d'une convention qui soit à la fois forte, simple, ratifiable et applicable à des pays se situant à des niveaux différents de développement. Comme toujours dans le cas de l'OIT, les pays seraient libres de ratifier ou non la convention.

Outre la convention n° 138, l'OIT s'est également penchée sur d'autres aspects du travail des enfants. Reconnaisant le caractère pluridimensionnel du problème, le Bureau international du travail a mis en place un Programme international pour

ayant trait à la liberté d'association. Les pays qui n'ont pas ratifié les conventions sur la liberté d'association peuvent faire l'objet d'une plainte, et d'un examen ultérieur.

³ À sa session de mars 1996, le Conseil d'administration de l'OIT a décidé d'inscrire le travail des enfants à l'ordre du jour de la Conférence internationale du travail de 1998, en vue de l'adoption de nouvelles normes internationales du travail, avec priorité aux mesures visant à mettre un terme aux formes les plus intolérables du travail des enfants. Cette décision a par la suite été entérinée par une résolution adoptée à la Conférence internationale du travail, en juin 1996.

l'élimination du travail des enfants (PIETE)⁴. Il s'agit davantage d'un programme axé sur l'action que d'un programme normatif. Institué en 1991, le PIETE oeuvre de concert avec des ONG et des partenaires gouvernementaux dans un grand nombre de pays en développement. Le PIETE cherche à susciter la compréhension et l'action chez les partenaires sociaux quant au travail des enfants, et à mettre les jeunes à l'abri de l'exploitation en offrant des solutions de rechange, comme l'accès aux établissements d'enseignement.

Les caractéristiques du travail des enfants

Le travail des enfants se traduit dans la réalité par un très vaste éventail d'expériences professionnelles. Comme déjà mentionné, il faut absolument distinguer entre exploitation et travail des enfants. L'expérience de travail peut avoir, à des degrés divers, des effets positifs ou négatifs sur le développement de l'enfant et ses perspectives d'avenir. Pour bien saisir la question, il faut d'abord se faire une idée de la taille et de la répartition de la main-d'oeuvre enfantine.

On ne connaît pas le nombre réel d'enfants qui travaillent, c'est-à-dire de personnes âgées de moins de 18 ans qui sont employées dans les secteurs structurés et non structurés de l'économie. Il est particulièrement difficile d'obtenir des estimations fiables quant au nombre d'enfants employés à des travaux domestiques ainsi qu'à leurs conditions de travail. Mais cela n'enlève rien à l'importance ni à la complexité des problèmes fondamentaux que pose le travail des enfants. On estime, au mieux, que 250 à 350 millions d'enfants sont employés à un travail quelconque⁵. On pense que la majorité de la main-d'oeuvre enfantine se trouve en Asie, la région la plus peuplée du globe. Toutefois, c'est peut-être l'Afrique qui a la plus forte proportion de travailleurs juvéniles en regard du total de sa population enfantine. Des millions d'enfants travaillent aussi en Amérique latine, en Europe centrale et orientale et dans les pays industrialisés de l'OCDE. Le travail des enfants semble être un phénomène mondial.

Les chiffres absolus ne nous renseignent guère sur le type d'emploi ou sur les conditions de travail de la main-d'oeuvre enfantine. Si les enfants travaillent dans les

⁴ Le Canada a fourni une aide financière au titre de ce programme.

⁵ L'OIT constitue la source la plus fiable. Dans un rapport récent intitulé Le travail des enfants : L'intolérable en point de mire, le Bureau international du travail estime que quelque 250 millions d'enfants âgés de 5 à 14 ans travaillent dans les pays en développement, dont 120 millions à plein temps et 130 millions, à temps partiel.

pays développés comme en développement, leurs expériences professionnelles sont de caractère sensiblement différent. De façon générale, la main-d'oeuvre enfantine des pays développés est soumise à des conditions de travail moins dures. De plus, dans ces pays, on considère le plus souvent que les enfants travaillent par choix et non par nécessité. En revanche, on estime généralement que les enfants des pays en développement travaillent surtout parce qu'ils sont pauvres ou qu'ils n'ont pas la possibilité de faire des études. Même s'ils sont habituellement moins payés que les adultes, et souvent pas du tout dans les secteurs non structurés⁶, les enfants qui travaillent dans les pays en développement contribuent souvent de façon importante au bien-être familial⁷.

On croit, à tort, dans l'opinion publique que la plupart des enfants qui travaillent dans les pays en développement sont employés dans les secteurs d'exportation de l'économie formelle. Bien au contraire, la grande majorité d'entre eux sont employés dans des secteurs internes, en particulier l'agriculture et les services. Les renseignements dont nous disposons montrent que, dans les pays en développement, c'est dans les régions rurales que le travail des enfants est le plus répandu. D'après les données actuelles, 5 à 10 p. 100 à peine de la main-d'oeuvre enfantine est employée dans les secteurs d'exportation⁸. Ainsi donc, seul un faible pourcentage de produits et de services faisant intervenir le travail des enfants se retrouvent sur les marchés mondiaux.

⁶ Dans le présent document, lorsqu'il est fait mention d'enfants travaillant dans les secteurs non structurés, il s'agit d'enfants qui sont des travailleurs autonomes, qui travaillent pour leurs parents à des tâches domestiques ou agricoles, qui exercent un travail rémunéré occasionnel ou intermittent, ou qui sont employés dans de petites entreprises de fabrication ou de service. Par contre, le secteur formel désigne les grandes entreprises où les conditions de travail sont plus réglementées. Voir David Wield, « Unemployment and Making a Living », dans Tim Allen, Alan Thomas, (éd.), Poverty and Development in the 1990's, Oxford University Press, Oxford, 1995, p. 65.

⁷ Des enquêtes menées dans certaines régions du Ghana, de l'Inde, de l'Indonésie et du Sénégal ont révélé qu'une forte proportion - souvent de 70 à 80 p. 100 - des enfants de moins de 15 ans qui travaillent sont des travailleurs familiaux non payés. Voir Bureau international du travail, Child Labour Surveys. Results of methodological experiments in four countries 1992-93, Genève, 1996.

⁸ Arne Melchior, « Child labour and trade policy », dans Grimsrud B. et Melchior A. (éd.), « Child labour and international trade policy », document établi en vue de l'atelier OCDE-DNME à Paris, les 3 et 4 octobre 1996, p. 7. D'après ce document, les renseignements disponibles permettent d'estimer, sans grande précision, que 5 à 7 p. 100 du travail des enfants dans les pays en développement est lié au secteur des exportations.

Le bon outil?

Pour ce qui est de l'exploitation, par opposition au simple travail, des enfants, les données sont encore plus imprécises. Nous ne disposons que de témoignages anecdotiques sur l'étendue d'une telle exploitation, et ceux-ci sont, de par leur nature même, difficiles à obtenir et à vérifier. Les médias se sont surtout attachés à monter en épingle ce qui se passe dans les pays en développement, par exemple les conditions de travail des enfants employés dans l'industrie du tapis. Les faits rapportés sont réels, certes, mais ils doivent être envisagés dans leur contexte; après tout, l'exploitation existe également dans les pays développés. Dès lors, l'exploitation des enfants est aussi un phénomène mondial, mais il reste que l'information disponible montre qu'elle est plus répandue dans les pays en développement que dans les pays de l'OCDE.

L'approche du « feu tricolore »

Pour qu'il soit plus facile de comprendre les caractéristiques du travail des enfants ainsi que les stratégies permettant d'y faire face, nous avons mis au point une approche du « feu tricolore ». Le long d'une ligne hypothétique représentant les pratiques relatives au travail des enfants, nous plaçons trois catégories non discrètes : 1) exploitation, 2) travail potentiellement préjudiciable et 3) travail positif. Cette conceptualisation peut être assimilée à un feu tricolore : rouge, pour l'exploitation qui doit être stoppée; jaune, pour les pratiques potentiellement préjudiciables qui appellent la prudence; et vert, pour les expériences et pratiques de travail qui sont positives pour les enfants et qui pourraient même être encouragées dans certaines circonstances. Par cette méthode, nous cherchons essentiellement à déterminer l'impact du travail sur le développement des enfants, aussi bien dans les secteurs structurés que non structurés. Il s'agit toutefois d'une formule conceptuelle. Les gouvernements et les organisations internationales doivent entreprendre la tâche difficile qui consiste à définir les caractéristiques clés de chaque « feu » et à déterminer le nombre d'enfants qui entrent dans chaque catégorie.

« Feu tricolore » du travail des enfants

Exploitation (ROUGE)	Potentiellement préjudiciable (JAUNE)	Positif (VERT)
Quasi-esclavage, p. ex. enfants employés à des travaux domestiques dans des conditions abusives, enfants prostitués, enfants soldats.	Expérience de travail positive mais pouvant entraver le développement de l'enfant si elle est exercée de façon excessive, p. ex. travaux agricoles familiaux, travail sur une plantation affectant sérieusement la fréquentation de l'école.	Effet positif sur le développement mental, physique ou social de l'enfant, p. ex. travail de livraison de joumaux.

Exploitation. Dans un monde où tout est relatif, il existe cependant certains principes absolus, l'un d'eux étant que l'exploitation des enfants est inacceptable. Aucun argument ne saurait justifier une telle exploitation. L'attention immédiate de la communauté internationale se porte de plus en plus sur l'éradication de l'exploitation des enfants, c'est-à-dire de la prostitution infantile, de l'esclavage de facto ou du travail des enfants dans des situations incontestablement dangereuses. L'exploitation des enfants ne constitue pas non plus forcément une zone grise hypothétique. Il existe un certain nombre de cas d'exploitation des enfants qui sont relativement bien connus et bien documentés. Il s'agit, par exemple, des enfants que l'on force à travailler à des projets de construction au Myanmar, et des enfants vendus à des maisons de prostitution en Thaïlande. Il n'en reste pas moins que, dans certains pays, les autorités refusent de reconnaître l'existence de ce qui équivaut à un esclavage des enfants.

Travail potentiellement préjudiciable. Cette catégorie ne saurait être enfermée dans un cadre bien défini. En effet, de par sa nature, elle se prête aux compromis et aux évaluations subjectives. Il s'agit d'un continuum, allant des abus frisant clairement l'exploitation aux expériences professionnelles indéniablement positives. La question d'équilibre se pose ici : à quel moment l'enfant au travail passe-t-il d'une expérience positive à une situation plus abusive qui n'est pas dans son intérêt⁹? C'est pour cette raison que les étiquettes simplistes désignant le type de travail effectué par des enfants ne sont pas très utiles. Ainsi, un jeune travaillant dans le secteur des soins aux enfants pourrait tout aussi bien connaître l'expérience positive que constitue la garde d'enfants à temps partiel qu'être employé dans des conditions de quasi-esclavage. Se pose aussi la question des solutions de rechange possibles, comme l'accès à l'école ou à un autre emploi.

Dans son rapport sur La situation des enfants dans le monde, 1997, l'UNICEF indique, par exemple, qu'en Malaisie des enfants peuvent travailler jusqu'à dix-sept heures par jour dans les plantations d'hévéa. Est-ce là une pratique potentiellement préjudiciable? Plusieurs facteurs doivent être pris en considération, le premier étant la durée du travail. Dans ce cas, peu d'observateurs objectifs soutiendraient que des journées de dix-sept heures ne sont pas excessives et préjudiciables au développement de l'enfant. Mais, même si les heures de travail étaient sensiblement écourtées, le travail lui-même pourrait être préjudiciable. Plus précisément, l'âge du travailleur est tout aussi important que la nature exacte du travail qu'il accomplit. Employer de jeunes

⁹ Il faut souligner qu'il s'agit de l'intérêt de l'enfant lui-même, et non pas de celui de ses parents ou de ses tuteurs. C'est là en soi un point subjectif, car on pourrait débattre de la question de savoir qui est le mieux à même de déterminer l'intérêt de l'enfant.

enfants à de durs travaux équivaut peut-être à les exploiter. D'où, la possibilité de subdiviser la catégorie sur la base de l'âge. Ainsi, pour les enfants très jeunes, peut-être en-deçà de 12 ans, tout ce qui dépasserait les corvées domestiques pourrait être considéré comme des pratiques préjudiciables. En ce qui concerne les enfants un peu plus âgés, dans le groupe des 12 à 15 ans, il faudrait s'interroger sur le bien-fondé d'un travail qui éloigne l'enfant de son milieu social et familial. Dans les deux cas, il y a lieu de considérer le travail des enfants de façon plus précise que ne le fait actuellement la convention n° 138 de l'OIT.

Pourtant, la question de savoir dans quelle mesure certaines conditions de travail sont condamnables est subjective, et elle dépend souvent du contexte (comme le niveau général de développement économique ou le besoin qu'a la famille du revenu de l'enfant pour subvenir à ses besoins essentiels). En fait, certains emplois fortement rémunérés occupés par des enfants dans les pays développés ou en développement, par exemple en tant qu'acteurs ou mannequins, pourraient dans certaines circonstances avoir des effets négatifs sur les jeunes travailleurs. C'est cet élément de subjectivité qui fait que la convention de l'OIT sur l'âge minimum est jugée inacceptable par de nombreux pays, qui la considèrent comme un instrument inefficace et souvent inapproprié. En effet, l'âge ne devrait pas en soi déterminer le caractère préjudiciable de l'expérience de travail pour l'enfant. Il faut donc que la communauté internationale s'entende sur les conditions de travail et d'emploi qui devraient être considérées non seulement comme de l'exploitation mais aussi comme potentiellement préjudiciables. C'est là une tâche non négligeable, mais nécessaire, si nous voulons régler de façon efficace les éléments négatifs du travail des enfants.

Travail positif. Comme pour la catégorie précédente, les éléments qui font qu'une expérience de travail est considérée comme positive sont discutables, qu'il s'agisse de la nature du travail et des conditions dans lesquelles il s'exerce. Il s'agit ici de recenser les expériences de travail qui contribueraient de façon positive au développement de l'enfant. Un tel travail pourrait être satisfaisant sur le plan physique, intellectuel ou spirituel. Il importe aussi de tenir compte des facteurs que sont la santé et la sécurité. Un enfant ne sait peut-être pas qu'un certain type de travail comporte des risques pour sa santé ou sa sécurité. Tout travail qui présente un risque pour l'enfant, même si celui-ci ne s'en rend pas compte, ne saurait être considéré comme étant dans son intérêt. La possibilité de choisir intervient ici. L'expérience de travail sera probablement plus positive si l'enfant comprend la nature du travail qu'il doit accomplir et s'il peut accepter ou refuser sans subir de conséquences négatives s'il

choisit de ne pas travailler¹⁰. Il peut être bénéfique pour l'enfant d'exercer certains types de travaux, dans les secteurs non structurés aussi bien que structurés. Or, cela n'est pas toujours reconnu par les divers paliers de gouvernement, les travailleurs du secteur non structuré étant souvent considérés comme des délinquants plutôt que comme des travailleurs¹¹.

Sanctions

Face à cette analyse, qu'en est-il de la corrélation entre commerce extérieur et travail des enfants? Premièrement, l'opinion publique a tort de voir dans la politique commerciale, et en particulier dans l'application de sanctions commerciales, comme elle semble le faire, la panacée qui nous permettra de régler tous les problèmes relatifs au travail des enfants. Pour que les sanctions servent efficacement un objectif de politique étrangère, par opposition à l'objectif intérieur voulant que « quelque chose soit fait », il faut que certaines conditions soient réunies¹². Il est extrêmement douteux que des sanctions commerciales soient efficaces pour éliminer les causes profondes de l'exploitation des enfants. Même si, comme nous l'avons déjà vu, les données sur le travail des enfants sont moins que satisfaisantes, les chiffres dont nous disposons semblent toutefois indiquer que seule une très petite partie du travail des enfants est liée aux exportations internationales.

Si la politique vise à réduire ou à éliminer l'exploitation des enfants dans certains secteurs, rien ne garantit que des sanctions commerciales permettront d'atteindre cet objectif plus limité. En cherchant simplement à abolir certaines pratiques relatives au travail des enfants alors qu'il n'existe pas d'autres choix valables, on pourrait en fait

¹⁰ À l'évidence, de nombreux facteurs - comme la nécessité économique - influeraient sur la mesure dans laquelle un enfant pourrait accepter ou rejeter quelque forme d'emploi que ce soit.

¹¹ Michel Bonnet, « Le travail des enfants en Afrique », Revue internationale du travail, vol. 132, n° 3, 1993, p. 389.

¹² Deux points importants sont à prendre en considération lorsqu'on envisage d'imposer des sanctions, à savoir les caractéristiques du pays ou du groupe de pays qui compte les imposer, et celles - dont la vulnérabilité - du ou des pays visés. La question essentielle est la suivante : existe-t-il certaines caractéristiques, économiques certes, mais aussi politiques et sociales, susceptibles de renforcer ou d'affaiblir les perspectives de succès des sanctions? Dans les cas où des pays tiers seraient disposés à contourner les sanctions, les pays qui les imposeraient auraient moins de chances de réaliser leurs objectifs stratégiques. Voir Robert T. Stranks, « Economic Sanctions: Foreign Policy Foil or Folly? Commentaire n° 4 du groupe des politiques, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, mai 1994.

aggraver la situation en exposant les enfants à des formes d'exploitation encore pires. C'est là ce qui se serait produit avec la Loi Harkin, qui a été déposée au Congrès des États-Unis en 1992. Même si cette loi, qui aurait permis d'interdire l'importation de produits fabriqués par des enfants de moins de 15 ans, n'a pas été adoptée, la menace qu'elle représente a déjà entraîné des enfants dans des situations plus précaires et plus proches de l'exploitation¹³. Certains membres du Congrès américain ont aussi proposé que les investissements et l'aide au développement soient réduits en fonction des pratiques relatives au travail des enfants. Encore une fois, il est douteux qu'une restriction des investissements et des possibilités d'emploi permette d'améliorer, directement ou indirectement par l'entremise de leurs parents, la situation des enfants qui travaillent.

Deuxièmement, les instruments internationaux qui définissent le travail et l'exploitation des enfants ne sont pas précis. Il n'existe actuellement aucun principe directeur permettant de déterminer les pratiques de travail préjudiciables aux enfants. Cette absence de règles pourrait s'avérer particulièrement dangereuse pour les pays qui, comme le Canada, sont fortement tributaires du commerce extérieur. Il nous faudrait des règles claires, qui établissent les pratiques entrant dans la catégorie du travail potentiellement préjudiciable. Faute d'entente multilatérale sur une approche réglementée, les sanctions pourraient être utilisées de façon sélective par les grandes puissances commerçantes. Ainsi, chaque partenaire commercial pourrait définir, de façon unilatérale et sur la base des sensibilités politiques intérieures, les pratiques qui sont ou ne sont pas préjudiciables ou assimilables à de l'exploitation. Cette façon d'agir pourrait être motivée par le protectionnisme, sans compter qu'elle compromettrait la prévisibilité du système commercial international et qu'elle pourrait, au bout du compte, nuire au système lui-même. On serait aussi en droit de se demander pourquoi certains pays appliqueraient des sanctions commerciales à d'autres alors que leur propre bilan concernant le travail des enfants est moins que reluisant.

La solution efficace des problèmes que pose le travail des enfants passe nécessairement par la réduction de la pauvreté chronique, en favorisant un vaste développement économique et social et en mettant fortement l'accent sur le développement des ressources humaines. Complexe et multiforme, la question du travail des enfants nécessite une approche à la fois globale, multidimensionnelle et multi-institutionnelle. À cet égard, le Canada devrait maintenir, voire renforcer, son active participation aux travaux de l'OIT, au sein de laquelle sont représentés les

¹³ UNICEF, La situation des enfants dans le monde, 1997, Version finale du 19/9/96, chapitre 2, p. 3.

secteurs public, privé et syndical, et encourager les membres de cette organisation à négocier une nouvelle convention efficace sur l'exploitation des enfants¹⁴. Pour être efficace, il faudrait que la convention ou une recommandation de l'OIT l'accompagnant établisse des principes directeurs pour l'identification des pratiques préjudiciables ainsi que de l'exploitation pure et simple. C'est là un important défi pour l'OIT, dont les conventions tendaient jusqu'à présent à être de nature générale comme nous l'avons vu plus haut. Également important, et tout aussi peu conforme à la pratique normale de l'OIT, une convention sur l'exploitation des enfants devrait prévoir un mécanisme de surveillance global, allant au-delà de la simple présentation de rapports sur leurs pratiques par les gouvernements. Un tel mécanisme exigerait probablement que l'OIT renforce sa capacité d'investigation.

Les initiatives multilatérales ont toutefois leurs limites. Et, ce qui est plus important, il faut reconnaître que les vrais moyens de combattre le travail des enfants relèvent de la compétence nationale/intérieure. Les efforts multilatéraux peuvent venir appuyer les initiatives nationales, mais ce sont les choix de politique intérieure qui, en dernière analyse, déterminent les conditions de travail faites aux enfants. Tant que les motivations économiques resteront fortes, ou que subsistera le besoin de travailler pour survivre, les lois nationales visant à réglementer le travail des enfants, même les plus progressives, sont peu susceptibles d'être efficaces. L'histoire nous montre que les pays industrialisés, au fur et à mesure de leur développement économique et social, ont peu à peu abandonné les pratiques astreignantes de travail des enfants. La situation à Taïwan semble indiquer que les pays en développement connaîtront une évolution similaire, que les lois ne suffisent pas et que les sanctions commerciales peuvent être plus nuisibles qu'utiles. Selon une étude récente, si Taïwan a réussi à éliminer le travail des enfants, ce n'est pas seulement par la législation, mais aussi, ce

¹⁴ À la Conférence d'Amsterdam sur le travail des enfants, en février 1997, dans son allocution intitulée « Combattre les formes intolérables du travail des enfants : Un défi mondial », M. Michel Hansenne, directeur général de l'OIT, a fait connaître le point de vue de son organisation sur une nouvelle convention. Celle-ci porterait sur les formes les plus intolérables du travail des enfants; elle s'appliquerait à tous les enfants âgés de moins de 18 ans; et elle obligerait les États membres de l'OIT à supprimer immédiatement toutes les formes extrêmes de travail des enfants. Cela comprendrait notamment toutes les formes d'esclavage ou les pratiques assimilables à de l'esclavage; la vente et le trafic d'enfants; le travail forcé ou obligatoire, y compris la servitude pour dettes et le servage; l'utilisation d'enfants pour la prostitution ou des activités pornographiques; et la participation d'enfants à tout travail dangereux.

qui est plus important, grâce à un système d'éducation libre et à un développement industriel décentralisé¹⁵.

Parmi les moyens autres qu'intérieurs à notre disposition, c'est l'aide multilatérale et unilatérale au développement qui semble la plus prometteuse pour résoudre les aspects négatifs du travail des enfants¹⁶. La politique d'aide du Canada, établie dans l'énoncé de politique étrangère de 1995, Le Canada dans le monde, repose sur le principe selon lequel, pour qu'un programme d'aide au développement soit efficace, il faut d'abord reconnaître que le développement est un processus complexe, et que de nombreuses conditions doivent être présentes pour qu'il s'enracine de façon permanente¹⁷. L'objectif de l'aide canadienne est « de soutenir le développement durable dans les pays en développement afin de réduire la pauvreté et de rendre le monde plus sûr, plus juste et plus prospère¹⁸ ». Examiné en profondeur, cet objectif reconnaît les défis que posent certaines formes de travail des enfants. Il reste toutefois que les programmes d'aide doivent être plus explicites quant aux mesures prévues pour résoudre la question du travail et de l'exploitation des enfants.

Une étude d'impact sur le travail des enfants, effectuée dans le cadre d'une évaluation sociale plus vaste, permettrait de clarifier les priorités et de déterminer les effets de l'aide au développement. Si notre approche du « feu tricolore » était acceptée, les résultats pourraient être rangés dans les catégories rouge, jaune ou verte. L'évaluation sociale s'inscrirait elle-même dans une évaluation du développement durable qui tiendrait compte des trois piliers de ce développement (c.-à-d., les aspects économique, social et environnemental) ainsi que des rapports mutuels entre les divers piliers. Le Canada devrait par ailleurs encourager la Banque mondiale et les autres institutions financières internationales (IFI) dans leurs efforts pour se montrer plus

¹⁵ Ping-Lung Hsin, « Elimination of Child Labour in Chinese Taipei », Institut Chung-Hua pour la recherche économique, Taïpeh chinois, dans un document établi en vue de l'atelier OCDE-DNME, les 3 et 4 octobre 1996, p. 7.

¹⁶ Pour ce qui est du travail des enfants, il existe d'autres instruments multilatéraux ou internationaux (bilatéraux ou unilatéraux) permettant d'influer sur le commerce et l'investissement, notamment : des méthodes d'étiquetage des produits afin de signaler qu'ils n'ont pas été fabriqués par des enfants; des codes de conduite sur les investissements et les conditions de travail à l'usage des entreprises multinationales; et des codes de conduite visant les importations commerciales.

¹⁷ Gouvernement du Canada, Le Canada dans le monde, 1995.

¹⁸ Ibid., p. 47.

sensibles au travail des enfants dans l'élaboration du cadre stratégique et opérationnel de leurs projets de développement¹⁹.

Voir dans le développement économique général et la réforme sociale la solution aux problèmes que pose le travail des enfants, c'est reconnaître implicitement la valeur de l'éducation à la fois pour les parents et pour les enfants. L'éducation est peut-être bien le facteur le plus important lorsqu'il s'agit de réduire l'exploitation des enfants et les expériences de travail préjudiciables. L'accès universel à l'éducation constitue un sage investissement pour les pays en développement. De nombreuses études indiquent qu'il existe un lien entre l'éducation et la productivité professionnelle. Les économies dotées de travailleurs plus instruits enregistrent des niveaux de revenu plus élevés²⁰. L'éducation s'inscrit dans un phénomène social complexe. Elle permet de briser le cercle vicieux de l'exploitation des enfants; en effet, en procurant aux parents de meilleurs revenus, elle pourrait les inciter à ne pas pousser leurs enfants au travail. De plus, les parents verraient dans l'éducation un moyen pour leurs enfants et, s'ils sont intéressés, pour eux-mêmes plus tard, de disposer d'un revenu plus élevé.

Cependant, tout cela suppose qu'il existe ou qu'il soit possible de mettre en place un solide système d'éducation. Mais ce n'est pas dans des salles de classe inconfortables, situées dans des bâtiments délabrés, et avec de rares ressources pédagogiques que l'on peut assurer ce que la plupart des gens considèrent comme une éducation de base. Ce n'est pas non plus dans de telles écoles que l'on peut espérer recevoir la formation professionnelle qui constituerait un atout sur le marché structuré de l'emploi. Dès lors, la fréquentation de l'école ne pourrait qu'en souffrir²¹. Par conséquent, il faut que l'affectation de ressources intérieures et d'aide pour la mise en place d'un système d'éducation efficace demeure une priorité stratégique.

¹⁹ Par exemple, le Canada a demandé que la Banque africaine de développement tienne compte des normes et des droits du travail, y compris en ce qui concerne le travail des enfants, pour les analyses figurant dans ses documents de stratégie par pays, qui lui servent principalement de guide pour la planification de ses opérations de prêts dans les pays membres régionaux.

²⁰ George Psacharopoulos, « Return to Investment in Education: A Global Update », document de recherche stratégique de la Banque mondiale n° 1067, Washington, D.C., Banque mondiale, 1993.

²¹ Michel Bonnet, « Le travail des enfants en Afrique », Revue internationale du travail, vol. 132, n° 3, pages 376 à 379.

Conclusion

L'intérêt que les normes du travail en général et l'exploitation des enfants en particulier suscitent dans l'opinion publique, au Canada comme à l'étranger, continuera de s'accroître à mesure que l'économie mondiale sera de plus en plus caractérisée par la libéralisation des échanges et l'intégration économique. Il est essentiel que les Canadiens s'engagent dans une discussion bien fondée quant à la meilleure façon de régler ces questions.

Le présent document fait valoir que nous devons envisager le travail des enfants sous un angle différent et réorienter le débat que suscite ce dossier. Il ne faut pas y voir une question explicite, ni considérer que des règles ou des mesures commerciales permettraient de résoudre les problèmes que posent l'exploitation et le travail des enfants. N'étant pas avant tout une question commerciale, l'exploitation des enfants ne saurait être éliminée grâce au système commercial. Sur le plan des institutions, on aurait tort de trop compter sur l'OMC à cet égard. L'OMC n'a pas les moyens de s'attaquer efficacement aux causes profondes du travail et de l'exploitation des enfants, comme l'ont d'ailleurs reconnu les participants à la Conférence ministérielle de l'OMC, en décembre 1996²². La corrélation entre le commerce et le travail des enfants s'inscrit dans un dossier beaucoup plus vaste, dont le règlement exige l'adoption d'une approche holistique. La solution du problème que pose le travail des enfants réside dans une vaste libéralisation du commerce multilatéral, un meilleur ciblage de l'aide multilatérale/unilatérale au développement, des réformes sociales et économiques intérieures, et, pour les pires formes d'exploitation des enfants, une modification des attitudes sociales. Le travail des enfants ne devrait pas non plus être considéré par l'opinion publique dans un contexte rigide Nord-Sud, car les données susmentionnées indiquent qu'il s'agit d'une question mondiale. Le Canada doit tenir compte des problèmes de l'exploitation des enfants dans ses relations avec tous les pays, industrialisés ou en développement.

²² Le paragraphe 4 de la Déclaration ministérielle de Singapour se lit comme suit : « Nous renouvelons notre engagement d'observer les normes du travail fondamentales internationalement reconnues. L'Organisation internationale du travail (OIT) est l'organe compétent pour établir ces normes et s'en occuper, et nous affirmons soutenir les activités qu'elle mène pour les promouvoir. Nous estimons que la croissance économique et le développement favorisés par une augmentation des échanges commerciaux et une libéralisation plus poussée du commerce contribue à la promotion de ces normes. Nous rejetons l'usage des normes du travail à des fins protectionnistes et convenons que l'avantage comparatif des pays, en particulier des pays en développement à bas salaires, ne doit en aucune façon être remis en question. À cet égard, nous notons que les Secrétariats de l'OMC et de l'OIT continueront de collaborer comme ils le font actuellement. »

L'ampleur du défi que posent l'exploitation et le travail des enfants ne devrait pas être sous-estimée. Des facteurs complexes, d'ordre social, politique et économique, doivent être pris en compte. Il ne suffirait probablement pas de mettre l'accent sur la législation nationale et sur une approche juridique de l'exploitation des enfants. La législation du travail s'applique au secteur formel, ce qui ne représente qu'une petite partie de la main-d'oeuvre enfantine et des travailleurs exploités. Il faut insister tout autant sur le secteur non structuré - celui des travaux domestiques ou de la petite agriculture, où le travail des enfants est plus courant. Enfin, il s'avérera peut-être impossible d'éradiquer entièrement l'exploitation des enfants, car les solutions efficaces supposent d'importantes modifications des attitudes sociales et du comportement humain.

Il est difficile d'agir à l'encontre du travail des enfants parce que cette pratique est enracinée dans l'organisation socio-économique et culturelle de nombreuses sociétés. Une évolution positive est possible, mais elle dépend principalement d'un engagement national et local qui soit appuyé/complété par une action internationale concertée. Dans certains pays, les comportements ne sont guère égalitaires. En Inde, par exemple, certains groupes sociaux estiment parfaitement acceptable que les enfants de basse caste travaillent, même s'ils s'opposeraient à ce que leurs propres enfants soient employés dans des conditions inférieures aux normes. Dès lors, il est malaisé de s'attaquer au travail des enfants, en particulier lorsque la classe politique dirigeante a un tel comportement.

Le développement économique n'est pas la panacée à l'exploitation des enfants. En réduisant la pauvreté, on réduit le nombre d'enfants susceptibles d'être exploités, mais on n'élimine pas le problème. Le monde dans son ensemble a connu dans l'après-guerre une croissance économique sans précédent. L'exploitation qui a cours dans les pays industrialisés ne peut être attribuée au manque de développement économique, ni qualifiée de seul choix des pauvres. En fait, toute la catégorie de l'exploitation ne saurait être justifiée en termes de développement. L'exploitation des enfants n'est pas non plus une simple question de répartition des revenus. En réalité, il s'agit d'une question plus vaste, qui dépend de ceux qui exercent le pouvoir politique et social ainsi que des fins qu'ils recherchent. Si les enfants sont exploités, c'est que les exploiters y trouvent leur intérêt. C'est une question de cupidité et d'égoïsme, qui tient au moins autant aux attitudes sociales qu'au niveau de développement économique, « car il faut surveiller non seulement les mauvais employeurs, mais aussi



Le bon outil?

les mauvais parents qui vivent du travail de leurs enfants²³ ». Même s'ils portent sur les conditions de travail dans l'Angleterre du dix-neuvième siècle, ce diagnostic et le remède qu'il appelle sont tout aussi valables aujourd'hui.

DOCS
CA1 EA534 97C18 FRE
Stranks, Robert T
Sanctions commerciales : le bon
outil pour mettre fin au travail
des enfants?
43279997

²³ G. M. Trevelyan, Illustrated English Social History: Volume 4: The Nineteenth Century, Pelican Books, 1964, p. 153.

World
2000

ReadyClip, 30 pg
52002 Dark Blue



0 78787 52002 8