

NATIONS UNIES

Centre pour les droits de l'homme

Consultation globale sur la mise en
oeuvre du droit au développement en
tant que droit de l'homme

Genève, 8 - 12 janvier 1990

L'OIT et le droit au développement

Document soumis par le Bureau International du Travail

Pertinence des principes et objectifs de l'OIT

Le droit au développement peut être considéré comme inhérent aux objectifs établis par l'Organisation internationale du Travail dans le Préambule de sa Constitution en 1919. Ceux-ci peuvent être succinctement énoncés comme visant une paix fondée sur la justice sociale moyennant l'amélioration des conditions de travail.

Une reconnaissance explicite du droit au développement se trouve plus tard dans la Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail, adoptée à la 26e session de la Conférence générale de l'OIT, réunie à Philadelphie en 1944. Cette Déclaration, dont le texte est annexé à la Constitution de l'OIT, affirme que "tous les êtres humains, quels que soient leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales" et que "la réalisation des conditions permettant d'aboutir à ce résultat doit constituer le but central de toute politique nationale et internationale".

La Déclaration ajoute qu'il incombe à l'OIT d'examiner et de considérer à la lumière de cet objectif fondamental, dans le domaine international, tous les programmes d'action et mesures d'ordre économique et financier et de secondar la mise en oeuvre de programmes propres à atteindre cet objectif. La Déclaration affirme enfin que les principes qu'elle énonce sont pleinement applicables à tous les peuples du monde et intéressent l'ensemble du monde civilisé.

Moyens d'action et approche de l'OIT

L'action de l'OIT pour atteindre les objectifs ainsi définis a revêtu deux formes principales.

D'une part, l'Organisation a mis sur pied un ensemble détaillé de normes internationales (à ce jour, 169 conventions, totalisant 5.460 ratifications en décembre 1989, et 176 recommandations), couvrant la gamme étendue des questions de son ressort, y compris de nombreux aspects particuliers des droits établis par la Déclaration universelle et les pactes internationaux concernant les droits de l'homme, dont trois notamment sont tenus pour fondamentaux quant aux objectifs visés par l'OIT: liberté syndicale, absence de discrimination et liberté du travail. L'application des normes de l'OIT et les obligations de ses Etats Membres à cet égard sont prévues par la

Constitution et soumises à un système de contrôle comportant des procédures régulières et d'examen de plaintes, ainsi que des procédures spéciales de protection des droits syndicaux.

D'autre part, l'OIT offre, sous forme de coopération technique, ses services et son assistance pour la formulation et la mise en application de politiques, programmes, lois et règlements nationaux; pour l'établissement des institutions requises pour développer et soutenir cette action nationale; et pour assurer le développement et la formation des ressources humaines et du personnel nécessaires.

Pour étayer ces deux formes d'action, l'OIT entreprend des recherches et des études et constitue un centre d'informations sur la situation et les problèmes dans les domaines qui sont de son ressort.

L'approche de l'OIT pour mener son action est dictée par sa structure et son mandat.

Du fait de sa structure tripartite unique, l'OIT est vouée au respect de la liberté syndicale et à la participation des forces productives dans la formulation et la mise en oeuvre de mesures de développement économiques et sociales. Les programmes et activités de l'Organisation, de même que ses normes, sont le résultat de délibérations tripartites au sein d'organes composés de représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs. Un grand nombre des conventions et recommandations de l'OIT comportent des mesures d'application qui prévoient la consultation et la participation des employeurs et des travailleurs. Le besoin de consultations de cette nature est réaffirmé dans la convention (no 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, et dans la recommandation (no 152) sur les consultations tripartites relatives aux activités de l'Organisation internationale du Travail, 1976.

La participation de la population au développement est particulièrement encouragée dans le secteur rural. La convention (no 141) et la recommandation (no 149) sur les organisations de travailleurs ruraux, 1975, disposent que l'un des objectifs de la politique nationale de développement rural devra être de faciliter la constitution et le développement, sur une base volontaire, d'organisations de travailleurs ruraux, fortes et indépendantes, comme moyen efficace d'assurer que ces travailleurs participent au développement économique et social et bénéficient des avantages qui en découlent.

Enfin, la recommandation (no 127) sur les coopératives (pays en voie de développement), 1966, souligne que le rôle des coopératives devra être considéré comme un des facteurs importants du développement économique, social et culturel, ainsi que de la promotion humaine, dans les pays en développement.

Le mandat de justice sociale conféré à l'OIT, en fixant ses objectifs, lui impose également sa manière d'aborder les problèmes de développement. De par ses principes fondateurs, l'OIT est convaincue que le développement doit être un processus réalisant l'équilibre entre l'économique et le social et visant le bien-être matériel et les besoins spirituels de la personne humaine, processus dans lequel le respect des droits fondamentaux de l'homme et des travailleurs constitue à la fois une condition et un motif d'action.

Activités et préoccupations à l'ordre du jour de l'OIT;
quelques exemples significatifs

Par son action, l'OIT contribue à la mise en oeuvre du droit au développement pour ce qui concerne les domaines de sa compétence. Quelques exemples peuvent en être donnés parmi les activités et préoccupations qui sont à l'ordre du jour.

Un facteur important favorisant ou contrecarrant le développement est le rôle assigné ou, au contraire, refusé à certains groupes ou catégories de la population. La discrimination fondée entre autres sur la race, le sexe ou l'origine sociale, en refusant la participation, prive les personnes intéressés, ainsi que la communauté, de leurs chances et potentiel pour le développement.

Apartheid

Les conséquences néfastes de l'apartheid sur le droit au développement ont été soulignées une fois de plus par le texte remis à jour de la Déclaration concernant l'action contre l'apartheid en Afrique du Sud et en Namibie, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 75e session en juin 1988. De l'avis de la Conférence, les développements intervenus depuis l'adoption par l'OIT, en 1964, de sa déclaration et de son programme pour l'élimination de l'apartheid ont démontré que l'apartheid continue à priver la population noire du libre accès à l'emploi et à la formation, de la pleine jouissance de la liberté syndicale et du droit d'organisation, ainsi que de l'égalité dans le domaine du travail. La déclaration en appelle à l'accroissement des activités du BIT pour apporter l'assistance nécessaire aux pays, peuples et organisations concernés. Les mesures prises par l'OIT pour donner effet à cette déclaration font l'objet de rapports réguliers au Conseil d'administration du BIT, par l'intermédiaire de son Comité sur la discrimination.

Le rapport le plus récent présenté en novembre 1989 se réfère aux activités suivantes qui ont été ou sont actuellement entreprises dans les domaines de coopération technique couverts par la Déclaration: le Centre de formation professionnelle des Nations Unies pour la Namibie à Cuacra, en Angola, et le Centre pilote de formation professionnelle pour le Congrès national africain (ANC) de l'Afrique du Sud, à Dakawa, en Tanzanie; la formation de personnel de réhabilitation pour les infirmes victimes de guerres de libération, les réfugiés et les travailleurs migrants dans le cadre du programme conjoint OIT-OUA concernant l'Institut africain de réhabilitation; un projet situé en Zambie et financé par la Norvège pour la réhabilitation professionnelle des infirmes victimes de guerres de libération; formation et expérience pratique en matière de planification de l'emploi et de développement auprès de l'Equipe pour la promotion de l'emploi en Afrique australe (SATEP) à Lusaka en Zambie, ainsi que la formation en matière d'emploi et de besoins essentiels, et une étude sur les profils d'aptitudes professionnelles de Noirs sud-africains par la même équipe; une tournée d'étude pour les chefs de département et responsables de la SWAPO en matière de production agricole et participation populaire au Zimbabwe; la formation d'administrateurs du travail en Namibie; un grand nombre d'activités dans le domaine de l'éducation ouvrière, en coopération avec des syndicats de la région, notamment ACTUCC, COSATU, NACTU et SACTU; l'assistance en matière d'éducation ouvrière aux travailleurs migrants au Botswana, au Lesotho et au Mozambique; le développement de petites entreprises pour des réfugiés en Zambie.

Les femmes

L'égalité de chances et de traitement pour les femmes et leur pleine intégration dans le processus de développement constituent une autre préoccupation fondamentale de l'OIT, faisant écho à l'article 8 de la Déclaration sur le droit au développement. L'OIT a adopté des normes spécifiques visant l'égalité de la rémunération, l'élimination de toute discrimination en matière d'emploi et de profession, fondée sur le sexe ou les responsabilités familiales, et la protection de la maternité. En 1975, à l'occasion de l'Année internationale de la femme, la Conférence de l'OIT a adopté une déclaration sur l'égalité de chances et de traitement pour les travailleuses et un plan d'action en vue de promouvoir cette égalité. En 1985, la Conférence a adopté une résolution sur l'égalité de chances et de traitement entre les travailleurs et les travailleuses en matière d'emploi où elle réaffirme la validité de la déclaration et du plan d'action adoptés en 1975 et en appelle au renforcement des mesures prises pour promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et dans la société. La résolution de 1985 met également l'accent sur les domaines spécifiques qui demandent une action au plan national: égalité d'accès à l'emploi et à la formation; égalité de rémunération; conditions d'emploi et environnement; protection de la maternité; travailleurs avec des responsabilités familiales; sécurité sociale; participation.

A l'instar de la Déclaration de 1975, la résolution de 1985 énumère certains moyens et mécanismes pour la mise en oeuvre de mesures spécifiques. On peut noter l'établissement d'un mécanisme tripartite national approprié sur le statut des travailleuses et le renforcement d'organes nationaux pour l'égalité de chances; l'amélioration de la base de données en vue de refléter plus complètement la contribution des femmes aux activités de production et les avantages qu'elles obtiennent du développement. En outre, la résolution présente les grandes lignes de l'action à entreprendre par l'OIT, y compris l'élaboration des normes; la prise en compte de la question de l'égalité de chances et de traitement dans l'ordre du jour de diverses commissions et réunions régulières; la recherche et les études; la collation et la diffusion de données et la promotion de programmes de coopération technique. En 1987, un plan d'action a été adopté qui a fourni un cadre aux efforts de l'OIT en faveur des travailleuses par la pleine intégration des besoins et préoccupations des femmes dans toutes les activités de l'OIT.

Comme on peut le voir, la question des femmes et le droit au développement sont traités dans le cadre d'une action continue de l'OIT selon les lignes directrices établies dans les deux documents majeurs de politique adoptés en 1975 et 1985.

Travail des enfants

Une autre tâche prioritaire de l'OIT depuis sa création en 1919 concerne la protection de l'enfant dans les domaines de l'emploi et du travail. Un ensemble de normes a été adopté par l'OIT en ce qui concerne l'âge minimum et **les** mesures connexes pour la protection des enfants au travail dans tous les secteurs d'activité. Le travail des enfants n'en demeure pas moins un problème à l'ordre du jour, que l'OIT continue à placer au tout premier rang de ses préoccupations et de ses activités.

Une analyse de la situation et des questions posées a été faite dans le rapport sur le travail des enfants présenté par le Directeur général du BIT à la **69e** session de la Conférence en 1983. Le travail des enfants est associé principalement à la pauvreté, laquelle a ses racines dans le sous-développement. Relevant que l'abolition progressive du travail des

enfants exige une action coordonnée de la politique économique et sociale, ce rapport souligne que, pour agir afin de protéger les enfants par la loi contre au moins les pires formes d'exploitation et de conditions de travail dangereuses, il n'est pas besoin et il ne serait pas indiqué d'attendre des changements structurels ou des progrès significatifs affectant les niveaux de vie sur un plan général. Parmi les principaux éléments de ce combat qui sont suggérés par le rapport, figure en tout premier lieu un engagement ferme de poursuivre une politique nationale visant à assurer l'abolition effective du travail des enfants. En attendant qu'un tel objectif puisse être atteint, des mesures doivent être prises pour améliorer les conditions de travail des enfants au moyen d'une action législative étayée par des mesures de mise en application effectives.

Les peuples indigènes

La défense des droits collectifs et individuels des peuples indigènes, en particulier pour ce qui touche aux problèmes de développement, figure aussi au premier rang des activités courantes de l'OIT, par la révision de la convention (no 107) relative aux populations aborigènes et tribales, 1957, qui a donné lieu à l'adoption de la convention (no 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989. Cette dernière vise principalement à remplacer l'orientation de la convention no 107 tendant à l'assimilation par celle tendant au respect des valeurs et de l'identité des peuples concernés. Plus particulièrement, aux termes de l'article 7 de la nouvelle convention, "les peuples intéressés doivent avoir le droit de décider de leurs propres priorités en ce qui concerne le processus du développement, dans la mesure où celui-ci a une incidence sur leur vie, leurs croyances, leurs institutions et leur bien-être spirituel et les terres qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière, et d'exercer autant que possible un contrôle sur leur développement économique, social et culturel propre. En outre, lesdits peuples doivent participer à l'élaboration, à la mise en oeuvre et à l'évaluation des plans et programmes de développement national et régional susceptibles de les toucher directement."

En même temps qu'elle a adopté la nouvelle convention, la Conférence internationale du Travail a également adopté une résolution sur l'action de l'OIT concernant les peuples indigènes, qui invite en particulier à une collaboration internationale dans le développement d'activités en vue d'atteindre les objectifs de la convention.

L'extrême pauvreté

Le déni du droit au développement, sous sa forme la plus flagrante aussi bien que massive, se manifeste dans les conditions d'extrême pauvreté dans lesquelles vivent aujourd'hui des centaines de millions de personnes, principalement dans les pays du tiers monde. L'action de l'OIT face à cette situation se fonde principalement sur ses efforts visant à promouvoir le plein emploi, productif et librement choisi, considéré comme un objectif de politique majeur et comme le moyen de parvenir en pratique à la réalisation du droit au travail reconnu par la Déclaration universelle des droits de l'homme et par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Les mesures à adopter pour atteindre cet objectif sont prévues en particulier dans la convention (no 122) et la recommandation (no 122) sur la politique de l'emploi, 1964, et dans la recommandation (no 169) concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires), 1984. Outre ces instruments sur la politique de l'emploi, des aspects particuliers du droit au travail font l'objet de nombreux autres instruments, tels que ceux qui portent sur le développement des ressources humaines, sur l'orientation, la formation

et la réadaptation professionnelles, les services de l'emploi, la protection contre le licenciement arbitraire et la protection du revenu en cas de chômage.

L'action visant à la mise à exécution, dans la pratique, de ces mesures est entreprise dans le cadre du Programme mondial de l'emploi, mis en route par l'OIT en 1969 et selon les lignes tracées par la Déclaration des principes et le programme d'action adoptés par la Conférence mondiale sur l'emploi, convoquée par l'OIT en 1976. Selon ce programme, les politiques de développement national devraient comporter comme objectif prioritaire la promotion de l'emploi et la satisfaction des besoins essentiels de la population, ce concept de besoins essentiels étant un concept dynamique qui comprend ce qui est nécessaire à une famille au titre de la consommation individuelle et les services de base utilisés par la collectivité, et qui devrait s'inscrire dans un contexte incluant l'indépendance nationale, la dignité de l'individu et des peuples et leur liberté de façonner leur destin sans entrave.

Un événement récent d'une importance particulière a été la Réunion de haut niveau sur l'emploi et les adaptations structurelles, convoquée par l'OIT en novembre 1987. Celle-ci a reconnu qu'il fallait prendre des mesures pour promouvoir une croissance stable, soutenue et non inflationniste et pour apporter une réponse flexible à l'évolution de la situation, et qu'il importait d'examiner les répercussions que les programmes de stabilisation et d'ajustement pouvaient avoir sur les catégories déshéritées de la population. Elle a considéré que les organisations internationales avaient un rôle important à jouer pour aider les pays à élaborer des programmes qui, tout en leur permettant d'atteindre leurs objectifs d'ajustement, maintiennent leurs services sociaux essentiels et fournissent aux déshérités des avoirs productifs. Elle a reconnu la nécessité d'intégrer pleinement dans les décisions relatives aux politiques d'ajustement les dimensions sociales et les conséquences qu'elles peuvent avoir.

C'est par conséquent en accord avec son mandat tel qu'il est établi par sa Constitution et compte dûment tenu des problèmes qu'affronte la communauté mondiale que l'OIT considère qu'il est important, dans le cadre de la préparation en cours de la Stratégie internationale du développement pour la quatrième Décennie des Nations Unies pour le développement, d'inclure la question de l'emploi en tant qu'élément additionnel de cette stratégie et, dans un tel contexte, de consacrer l'attention voulue au rôle clé des normes internationales du travail, celles relatives à l'emploi et au droit au travail, aussi bien que celles concernant les droits fondamentaux de l'homme, en vue d'assurer que toute stratégie du développement place comme il se doit l'être humain au centre de ses objectifs, conformément au principe proclamé aussi bien par la Déclaration de Philadelphie de l'OIT, de 1944, que par la Déclaration sur le droit au développement.

Le droit au développement: problèmes et critères de mise en oeuvre

La déclaration sur le droit au développement envisage le développement comme un "processus global, économique, social, culturel et politique".

Les exemples brièvement décrits ci-dessus de l'action de l'OIT ayant un rapport avec la mise en oeuvre du droit au développement montrent que cette action, comme celle de toute autre organisation concernée, ne peut être que partie de ce processus global. En établissant les principes généraux et les objectifs d'ensemble du droit au développement, la déclaration se réfère à la

plupart des questions majeures auxquelles le monde d'aujourd'hui doit faire face dans le domaine des relations et de la coopération internationales comme dans celui de la promotion et de la mise en oeuvre des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Un premier problème posé par la mise en oeuvre du droit au développement résulterait du fait même de la nature globale du processus et, partant, de la complexité des questions en cause. Une telle constatation nous amène en même temps à reconnaître la diversité, pour ne pas dire la dispersion, des mécanismes et des centres de décision et d'action qui entrent en jeu dans le processus tant au niveau national qu'international, et de la diversité, voire de la divergence, de points de vue et d'intérêts qui pèsent sur la question.

Un premier obstacle sur la voie de réalisation du droit au développement serait donc d'ordre politique. La déclaration devrait servir à promouvoir une mobilisation des esprits et un sentiment d'urgence de la part des individus, des Etats et de la communauté internationale pour trouver des solutions aux questions majeures qui se posent, afin que les objectifs du développement puissent être poursuivis et les moyens de les atteindre mis à disposition.

Le problème qui se pose ensuite peut être considéré comme étant d'ordre technique et concerne les critères du développement. La difficulté ici ne semble pas provenir d'une quelconque pénurie de paramètres pour le développement, mais plutôt du choix des paramètres parmi ceux établis par les économistes, les sociologues, les spécialistes de l'éducation et de la santé - pour n'en citer que quelques-uns - et de la pondération relative à attribuer à chacun des paramètres de base qui pourraient être choisis en vue d'orienter et de mesurer le développement. Il incombera aux décideurs nationaux et internationaux de réaliser l'équilibre entre des facteurs rivaux d'ordre économique, social, financier et autre. Le principe directeur en est fixé par la déclaration sur le droit au développement qui érige la personne humaine en tant que sujet central du processus. L'OIT s'est consacrée à ce principe qui est en plein accord avec les buts et objectifs de l'Organisation tels qu'ils étaient proclamés par la Déclaration de Philadelphie de 1944. Le développement doit servir la personne humaine et non s'en servir comme d'un instrument qui bénéficierait éventuellement des retombées du processus. En contrepartie, le développement de la personne humaine, l'amélioration des capacités des individus comme des peuples acquièrent une importance nouvelle et grandissante par rapport à l'accroissement en capital. Pour l'OIT, les paramètres du développement devraient donc inclure en premier lieu ceux fixés par les normes qui sont établies dans les conventions et recommandations internationales du travail, et qui représentent les lignes directrices et les objectifs d'action dans les divers domaines de la compétence de l'Organisation.

La référence aux normes internationales serait aussi directement en rapport avec l'autre question à l'examen: celle de la mise en oeuvre du droit au développement en tant que droit de l'homme.

La question s'entend comme devant être abordée non pas en termes philosophiques ou moraux, mais en termes juridiques concrets, c'est-à-dire en tant que question de droit positif. Quelles seraient les obligations juridiques qu'entraînerait le droit au développement en tant que droit de l'homme; à qui et par qui ces obligations seraient-elles dues; quelle en serait la force obligatoire, ou du moins quels seraient les moyens pour en évaluer et promouvoir l'accomplissement?

La déclaration se réfère, dans un paragraphe du préambule, aux instruments pertinents des Nations Unies et des institutions spécialisées. Du point de vue de l'OIT, les normes internationales qui donnent lieu à des obligations juridiques dans divers domaines du développement, notamment ceux

mentionnés à l'article 8 de la déclaration (égalité de chances, éducation, services de santé, alimentation, logement, emploi et distribution équitable du revenu, le rôle des femmes, l'élimination des injustices sociales) auront un rôle clé à remplir en contribuant à définir non seulement les politiques et objectifs du développement, mais aussi à déterminer en termes de droit positif le contenu juridique du droit au développement en tant que droit de l'homme.

La référence aux normes internationales donnerait en outre l'avantage de mettre à disposition les mécanismes pour évaluer et stimuler les progrès qui sont incorporés dans les systèmes de rapport et de contrôle qui fonctionnent actuellement à l'égard des instruments internationaux pertinents. Cela permettrait également d'éviter le double emploi et une charge supplémentaire aux organismes nationaux et internationaux concernés.

Dans l'évaluation de progrès dans la mise en oeuvre du droit au développement en tant que droit de l'homme, il y aurait donc lieu d'envisager d'abord des arrangements appropriés dans le cadre des mécanismes qui s'appliquent aux normes internationales pertinentes. Pour compléter les informations qui pourraient provenir de telles sources, on pourrait en outre faire appel, si nécessaire, à d'autres indicateurs et procédures d'évaluation mis sur pied et utilisés par l'OIT et d'autres organisations dans des domaines tels que le bien-être et la protection de l'enfant, l'éducation, la santé, l'emploi et la pauvreté, la participation des femmes, les conditions de travail et de vie. etc.

Eu égard à l'étendue et à la gamme des questions à couvrir, de tels arrangements devraient sans doute viser à établir, outre la sélection des normes les plus directement pertinentes à ces questions, un programme approprié d'échelonnement dans le temps de la fourniture et de l'examen des informations portant sur les questions considérées, de la part respectivement des gouvernements, organisations et autres organes concernés.