



Organisation
internationale
du Travail

Application des normes internationales du travail en temps de crise: L'importance des normes internationales du travail et d'un contrôle efficace et faisant autorité dans le contexte de la pandémie de COVID 19

Extraits du Rapport général

Commission d'experts pour l'application des
conventions et des recommandations
(CEACR) à sa 91^{ème} session (nov. – déc. 2020)

Introduction: la crise de la COVID-19

44. La pandémie de COVID-19 représente la plus grande crise de santé publique que le monde ait connue durant les cent ans d'existence de l'OIT et, dans son sillage, suit une crise sociale et économique d'une immense ampleur. Des millions de personnes dans le monde sont exposées au virus et, à ce jour, près de 1,6 million de personnes en sont mortes. Pour faire face à la crise sanitaire, de nombreux gouvernements adoptent des mesures d'endiguement, notamment des mesures de confinement et des restrictions connexes afin d'empêcher la propagation du virus. Ces mesures ont eu des effets dévastateurs sur le marché du travail. Alors que la demande a augmenté dans certains secteurs, comme la santé et la distribution alimentaire, dans d'autres, comme le tourisme, l'aviation et les transports, elle s'est pratiquement effondrée. Des millions d'entreprises ont été fermées et des millions d'emplois et de moyens de subsistance ont été perdus. Si la crise touche les entreprises de tous les secteurs et de toutes les tailles, les microentreprises et les petites et moyennes entreprises, qui ne disposent pas des ressources humaines et financières nécessaires pour surmonter une crise de cette ampleur, sont gravement touchées et beaucoup ont simplement fermé leurs portes ⁷.

45. Selon l'Observatoire de l'OIT de septembre 2020 ⁸, les pertes d'heures de travail sont plus élevées que ce qui avait été estimé précédemment; elles s'élèvent à 495 millions d'emplois équivalents temps plein. Comme on pouvait s'y attendre, les groupes spécifiques en situation de vulnérabilité sont les plus durement touchés par la crise socio-économique, même si les effets varient. Par exemple, les femmes, qui dans de nombreux pays ont des taux de chômage nettement plus élevés que les hommes, subissent des taux de perte d'emploi plus importants en général. En outre, les femmes sont également surreprésentées dans les secteurs à haut risque, comme les activités de soins, où la demande de leurs services a augmenté en raison de la pandémie. En conséquence, elles sont tenues de travailler un nombre d'heures excessif tout en continuant à assumer la charge principale des activités de soins non rémunérées. Parmi les autres groupes en situation de vulnérabilité qui sont gravement touchés dans de nombreux pays, on peut citer: les jeunes travailleurs, les travailleurs migrants, les personnes appartenant à des minorités raciales, ethniques ou linguistiques, les travailleurs âgés, les travailleurs domestiques, les peuples indigènes et tribaux, les personnes vivant avec ou affectées par le VIH ou le sida et les travailleurs ruraux. En plus d'avoir été historiquement victimes de discrimination et d'exclusion dans l'emploi et la profession, ces groupes subissent aujourd'hui la violence, le harcèlement, la stigmatisation et la xénophobie. Les personnes appartenant à ces groupes sont généralement concentrées dans des emplois mal rémunérés dans les secteurs les plus touchés par la pandémie, et occupent souvent des emplois précaires, y compris dans l'économie informelle.

46. L'OIT estime que la crise a dévasté l'emploi et les moyens de subsistance de quelque 1,6 milliard de travailleurs de l'économie informelle, ce qui représente 76 pour cent de

⁷ Addendum de 2021 à l'Étude d'ensemble sur la promotion de l'emploi et du travail décent dans un monde en mutation.

⁸ Observatoire de l'OIT: la COVID-19 et le monde du travail. 6^e édition, 23 septembre 2020

l'emploi informel dans le monde⁹. La distanciation sociale est souvent difficile, voire impossible, pour de nombreux travailleurs de l'économie informelle, tels que les vendeurs de rue et des marchés, les travailleurs domestiques et les livreurs à domicile. De nombreux ramasseurs de déchets sont susceptibles de manipuler des matériaux contaminés, tout en vivant et en travaillant à proximité d'autres personnes. S'ils continuent à travailler, ils n'ont généralement pas accès aux équipements de protection individuelle, à la désinfection ou au lavage des mains.

47. Les mesures adoptées pour contenir la propagation de la pandémie au moyen de quarantaines, de restrictions de voyage et de confinements entraînent une récession mondiale et des niveaux de chômage historiques. Selon les estimations de la Banque mondiale¹⁰, les effets de la pandémie pourraient plonger jusqu'à 150 millions de personnes dans l'extrême pauvreté d'ici 2021, ce qui entraînerait la première augmentation de la pauvreté mondiale depuis 1998. À l'échelle mondiale, la famine pourrait doubler en 2020, touchant plus de 260 millions de personnes, et l'augmentation de l'extrême pauvreté va sans doute renforcer les disparités, amplifier les inégalités sociales et économiques et générer de nouveaux flux migratoires, une augmentation de la stigmatisation et de la discrimination et un creusement de la fracture numérique. La crise a mis en évidence les angles morts des cadres juridiques et politiques préexistants en exacerbant les inégalités et la pauvreté et en freinant, voire en inversant, les progrès réalisés sur la voie du développement durable et de la concrétisation de la vision de l'objectif de développement durable n°8, à savoir le plein emploi productif et librement choisi et un travail décent pour tous.

48. Dans ce contexte, les organes de contrôle de l'OIT, ainsi que d'autres organes de surveillance des droits de l'homme, sont appelés à offrir des conseils sur la voie du rétablissement et de la résilience en tant que gardiens des droits de l'homme et du principe consistant à ne laisser personne de côté¹¹. Le rôle central des normes internationales du travail en tant que fondement éprouvé de l'agenda du travail décent est de réaffirmer le cadre dans lequel toute réponse peut être formulée afin d'empêcher la régression et de placer les efforts de relance sur une base stable, répondant ainsi à l'appel du Programme de développement durable à l'horizon 2030 de ne pas faire de laissés-pour-compte. Des normes et un contrôle efficace et faisant autorité constituent une partie fondamentale de la solution à cette crise, conformément aux orientations données dans la Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail¹² afin de faire face aux profonds changements qui transforment le monde du travail d'aujourd'hui.

⁹ OIT: Alors que les pertes d'emploi s'intensifient, près de la moitié de la main-d'œuvre mondiale risque de perdre ses moyens de subsistance, 29 avril 2020.

¹⁰ Banque mondiale, communiqué de presse, 7 octobre 2020: [La pandémie de COVID-19 risque d'entraîner 150 millions de personnes supplémentaires dans l'extrême pauvreté d'ici 2021](#).

¹¹ Déclaration de Philadelphie, paragr. II a).

¹² Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail, Conférence internationale du Travail, 108^e session (Centenaire), Genève, 21 juin 2019.

Principes généraux

49. La commission, prenant note des déclarations d'autres organes de contrôle du système des Nations Unies sur les effets de la pandémie de COVID-19 sur les garanties fondamentales des droits de l'homme ¹³, souligne ce qui suit:

i) La crise ne suspend pas les obligations découlant des normes internationales du travail ratifiées; toute dérogation devrait être exercée dans des limites clairement définies de légalité, de nécessité, de proportionnalité et de non-discrimination. De même, l'obligation de faire rapport sur les mesures prises pour donner effet aux normes ratifiées et non ratifiées en vertu des articles 19, 22 et 35 de la Constitution de l'OIT n'est pas suspendue. Les États Membres sont invités à se prévaloir du soutien du Bureau, qui est aujourd'hui plus nécessaire que jamais pour garantir que les droits au travail ne soient pas sacrifiés à cause de la crise et que le système normatif de l'OIT remplisse son objectif premier, qui est de fournir les orientations nécessaires pour reconstruire en mieux.

ii) En accord avec les mesures légales visant à protéger la santé du public, tout doit être mis en œuvre pour éviter une spirale descendante des conditions de travail et poursuivre un cycle vertueux de reprise et de développement avec l'appui du Bureau et des partenaires du développement dans le plein respect des droits au travail. Les mesures de relance qui affaiblissent la protection offerte par le droit au travail ne feront que saper davantage la cohésion et la stabilité sociales et éroder la confiance des citoyens dans le fait que les décideurs ont entendu l'appel en faveur de politiques publiques répondant aux besoins des gens. Celle-ci n'est tout simplement pas la bonne solution. Une économie mondiale ouverte, moteur de la reprise, est plus que jamais liée au respect des droits au travail.

iii) Le dialogue social est d'une importance capitale dans tous les aspects de l'élaboration, de la mise en œuvre, du suivi et de l'examen des réponses politiques à la pandémie de COVID-19 afin de garantir que celles-ci soient fondées sur le respect des droits au travail, adaptées aux circonstances nationales et bénéficiant d'une appropriation locale. L'approche inclusive centrée sur l'homme, préconisée dans la Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail, est plus que jamais nécessaire pour protéger les droits des travailleurs et sauver les entreprises et les économies dévastées par les graves ondes de choc sanitaires et socio-économiques provoquées par la pandémie.

iv) L'OIT a élaboré des orientations politiques globales pour soutenir les efforts déployés afin de faire face aux effets économiques et sociaux de la crise, par les gouvernements, les partenaires sociaux et la société en général et s'assurer que ces derniers «reconstruiront en mieux». Elle a également rejoint des partenariats au sein du système des Nations Unies pour promouvoir le Cadre des Nations Unies pour une réponse socio-économique immédiate à la pandémie de COVID-19 et ses indicateurs clés pour le suivi des implications de la pandémie sur les droits de l'homme. La commission demande que les plans nationaux de réponse socio-

¹³ La commission note en particulier la Déclaration du Comité des Nations Unies pour les droits économiques, sociaux et culturels sur la pandémie de coronavirus (COVID-19) et les droits économiques, sociaux et culturels (Document E/C.12/2020/1). Voir la partie «Collaboration avec les Nations Unies» du Rapport général de 2021 de la CEACR.

économique soutenus par les équipes de pays des Nations Unies tiennent pleinement compte des normes internationales du travail et des principes qui les sous-tendent, notamment le tripartisme et le dialogue social, et qu'ils leur soient conformes.

Principaux défis pour les droits au travail

50. À sa présente session, la commission d'experts a identifié au moins trois défis clés émergeant de la pandémie en ce qui concerne les droits au travail.

51. Premièrement, si l'accumulation exponentielle du pouvoir exécutif dans tous les pays est une conséquence naturelle des circonstances actuelles, afin de sauvegarder la sécurité nationale et la santé publique, et si les limitations des droits et libertés servent dans une large mesure un objectif légitime, elles doivent encore se conformer à divers paramètres du droit international, en particulier:

- i) le principe de légalité, de sorte que ces contraintes ne doivent pas être arbitraires et doivent être fondées sur le droit;
- ii) le principe de nécessité qui exige que le pouvoir exécutif prouve que les limitations sont réellement nécessaires selon les circonstances;
- iii) le principe de proportionnalité, qui impose de tester les mesures de contrainte en fonction des risques et des exigences de la situation;
- iv) le principe de non-discrimination à l'égard de groupes particuliers de la société, tout en respectant également les prescriptions correspondantes des traités respectifs sur les droits de l'homme.

52. S'agissant des libertés civiles et de la liberté syndicale en particulier, la commission rappelle sa déclaration de longue date selon laquelle les situations de crise «ne peuvent être utilisées pour justifier des restrictions aux libertés civiles qui sont essentielles au bon exercice des droits syndicaux, sauf dans des circonstances d'extrême gravité et à condition que toute mesure affectant [leur] application soit limitée dans sa portée et sa durée à ce qui est strictement nécessaire pour faire face à la situation en question»¹⁴. La commission rappelle régulièrement, que dans le contexte d'une crise économique, comme l'a également souligné le Comité de la liberté syndicale, il est important de maintenir un dialogue permanent et intensif avec les organisations de travailleurs et d'employeurs les plus représentatives, en particulier pour le processus d'adoption de la législation, qui peut avoir un effet sur les droits des travailleurs, y compris ceux visant à atténuer une situation de crise grave¹⁵. La commission renvoie enfin aux déclarations et aux observations faites à ce sujet par un groupe

¹⁴ OIT, Étude d'ensemble de la CEACR sur la liberté syndicale et la négociation collective, 1994, paragr. 41.

¹⁵ Compilation du Comité de la liberté syndicale, 2018, paragr. 1437 et 1546.

d'experts des droits de l'homme le 16 mars 2020 ¹⁶ et par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies le 29 juillet 2020 ¹⁷. Elle revient sur cette question dans la partie de son rapport général consacrée à la collaboration avec les Nations Unies.

53. Le deuxième défi consiste à maintenir l'universalité, l'indivisibilité, l'interdépendance et l'interrelation de tous les droits de l'homme, tant civils et politiques qu'économiques, sociaux et culturels. Les droits de l'homme et les normes internationales du travail incarnent l'universalité et l'indivisibilité des droits et des libertés. La Déclaration de Philadelphie appelle à des «conditions de liberté et de dignité, de sécurité économique et d'égalité de chances», concrétisant ainsi dans la Constitution de l'OIT ce que l'on a appelé l'interconnexion des droits civils et politiques avec les droits économiques, sociaux et culturels ¹⁸.

54. Troisièmement, la pandémie aggrave la situation difficile de nombreux groupes qui étaient déjà vulnérables à la discrimination et à la marginalisation. C'est particulièrement le cas lorsque différents motifs de discrimination se croisent. Comme indiqué au début, par exemple, de nombreuses femmes sont désavantagées dans leur accès au marché du travail en raison de la discrimination sexuelle et sont également marginalisées parce qu'elles appartiennent à des groupes défavorisés. Pendant la pandémie, il est également devenu évident que le fléau de la discrimination raciale est en augmentation et suscite de graves préoccupations. Bien que la COVID-19 ne fasse pas de discrimination, ses effets et conséquences pourraient bien en faire.

Sécurité et santé au travail

55. La pandémie de COVID-19 lance un immense défi à la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs dans le monde entier, certains secteurs étant particulièrement touchés. Les stratégies nationales adoptées dans ce contexte tiennent compte du fait que les mesures de sécurité et de santé au travail (SST) constituent un pilier essentiel pour des réponses de santé publique efficaces et qu'elles sont fondamentales pour le travail décent.

56. Pendant la crise, des millions de travailleurs ont continué à travailler et à fournir des services essentiels à la communauté tout en étant confrontés à des risques personnels

¹⁶ COVID-19: Les États ne devraient pas abuser des mesures d'urgence pour supprimer les droits de l'homme – experts des Nations Unies. La Déclaration dispose que «les déclarations d'urgence basées sur la pandémie de COVID-19 ne doivent pas servir de base pour cibler des groupes, des minorités ou des individus particuliers. Elles ne devraient pas servir de couverture à une action répressive sous le prétexte de la protection de la santé... et ne devraient pas être utilisées simplement pour étouffer la dissidence».

¹⁷ Le Comité des droits de l'homme, dans son Observation générale n° 37 (2020) sur le droit de réunion pacifique (art. 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, CCPR/C/GC/37, paragr. 2), décrit le droit fondamental de réunion pacifique comme «un outil précieux qui peut être et a été utilisé pour reconnaître et réaliser un large éventail d'autres droits, y compris les droits économiques, sociaux et culturels».

¹⁸ Déclaration de Philadelphie, paragr. II a).

importants pour leur santé au travail. Un lourd dilemme s'est posé: soit travailler, et donc risquer l'infection, soit n'avoir ni revenus ni nourriture. La réponse de la santé publique à la pandémie met en lumière le droit à la santé, mais elle expose également les tensions sur la «protection adéquate de la vie et de la santé des travailleurs dans toutes les professions», telle que demandée par la Déclaration de Philadelphie.

57. La crise a conduit à une prise de conscience brutale du fait que la centralité du droit à la santé n'a pas été suffisamment mise en évidence dans le discours politique. La commission souhaite s'en remettre au Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, qui a estimé que la santé est un droit fondamental de l'être humain, indispensable à l'exercice des autres droits de l'être humain¹⁹. Le droit à la santé englobe des conditions de travail sûres et saines en tant que déterminant fondamental de la santé²⁰. Même dans les situations d'urgence de santé publique, certaines obligations fondamentales doivent rester satisfaites, notamment les soins de santé primaires essentiels et la mise en œuvre d'une stratégie nationale de santé publique applicable à l'ensemble de la population et qui accorde une attention particulière à tous les groupes vulnérables ou marginalisés²¹.

58. La commission note que la pandémie a permis de reconnaître à nouveau l'importance des normes internationales du travail en matière de SST, notamment la convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006, et la convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981. Les principes contenus dans ces normes de SST se révèlent plus pertinents que jamais, notamment: la protection des travailleurs contre les risques pour leur santé, selon le principe de la prévention, et c'est là la première des priorités; l'importance de prendre des mesures techniques et organisationnelles en matière de SST; la nécessité de fournir des équipements de protection individuelle sans frais pour le travailleur; le caractère indispensable d'une formation et d'une information adéquates; et l'importance fondamentale de l'évaluation des risques professionnels.

59. La pandémie met également en évidence le rôle clé des services de santé au travail, dans la surveillance de la santé des travailleurs et la fourniture d'orientations pour l'adaptation des procédures et pratiques sur le lieu de travail et l'élaboration de protocoles de sécurité. À cet égard, la commission rappelle les dispositions importantes de la convention (n° 161) sur les services de santé au travail, 1985. Elle rappelle également que le groupe de travail tripartite du mécanisme d'examen des normes (MEN) a identifié une lacune de la couverture normative dans le domaine des risques biologiques qui pourrait conduire à l'inclusion éventuelle d'un point relatif à l'établissement de normes sur cette question à l'ordre du jour d'une future session de la Conférence internationale du travail.

¹⁹ Comité des Nations Unies des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 14: le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (art. 12 du Pacte), adopté à la vingt-deuxième session du Comité, le 11 août 2000 (document [E/C.12/2000/4](#), paragr. 1).

²⁰ Ibid (paragr. 4).

²¹ Ibid. ([paragr. 44 et 47](#)).

60. Des consultations constructives avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives pour l'élaboration de politiques, de systèmes et de programmes de SST sont au cœur des normes de l'OIT en matière de SST. Les mécanismes nationaux de consultation se sont avérés essentiels pour l'élaboration et la mise en œuvre de mesures adaptées en temps de crise avec le soutien des employeurs et des travailleurs. La pandémie renforce également la valeur de la coopération et de la consultation avec les travailleurs et leurs représentants sur le lieu de travail pour garantir la sécurité et la santé et élaborer des mesures adaptées à chaque entreprise.

61. La commission tient à souligner que les normes de l'OIT en matière de SST couvrent, en ce qui concerne le travail, aussi bien les éléments physiques que mentaux affectant la santé. Les changements considérables apportés aux conditions et modalités de travail en 2020 introduisent ou intensifient certains risques psychosociaux, et la commission souligne par conséquent l'importance cruciale, lors de la conception et de la mise en œuvre des mesures de sortie de crise et de reprise, de la prise en compte de la santé mentale, de la santé physique et du bien-être général des travailleurs.

Sécurité sociale

62. La commission constate l'énorme pression exercée par la pandémie de COVID-19 sur les systèmes de santé à l'échelle nationale et l'augmentation de la demande de soins et de services médicaux et connexes résultant de la propagation du virus, dans toutes les régions du monde. Elle observe également l'impact significatif de la crise qui en a découlé, sur les moyens de subsistance de la population, menacés par le ralentissement économique et les restrictions mises en place pour endiguer la crise sanitaire.

63. Le rôle fondamental des socles de protection sociale universelle est apparu clairement dès le début de la pandémie. Seuls 29 pour cent de la population mondiale ont accès à une sécurité sociale complète, tandis que les 71 pour cent restants ne sont pas du tout, ou seulement partiellement, protégés.

64. Sur la base des informations dont elle dispose²², la commission observe que, dès les premiers stades, la protection sociale est apparue comme un élément fondamental de la réponse à la crise de la pandémie de COVID-19 et un moyen d'atténuer son impact économique et social. Naturellement, les pays dotés de systèmes de protection sociale solides, soutenus par un système de santé bien développé et robuste, sont en mesure de faire face aux conséquences de la pandémie de COVID-19 et d'intensifier rapidement et efficacement le soutien à leurs populations touchées. La réponse est moins cohérente dans les pays dont les systèmes de protection sociale sont fragmentés, principalement les pays en développement. La plupart de ceux-ci, faute de couverture universelle de santé,

²² Tels que fournis par les gouvernements dans leurs rapports sur l'application des conventions de l'OIT et du Code européen de sécurité sociale, et tels que compilés par l'OIT dans une série de publications disponibles sur les pages web dédiées [La réponse de la protection sociale à la crise du COVID-19](#) et [State practice to address COVID-19 infection as a work-related injury](#).

d'assurance chômage, ou d'indemnités de maladie pour leur population qui travaille en majeure partie dans l'économie informelle, n'étaient pas aussi bien préparés pour faire face à la crise.

65. La commission félicite les gouvernements concernés d'avoir pris une vaste gamme de mesures (tel que le renforcement des systèmes de santé, la fourniture d'indemnités supplémentaires de maladie et de chômage et de transferts monétaires aux travailleurs et aux familles dans le besoin, et la reconnaissance de l'origine professionnelle de la pandémie de COVID-19 pour faciliter l'indemnisation des personnes infectées dans le cadre de leur travail. De plus, ces mesures ont été prises rapidement, afin d'assurer le soutien au revenu et la protection de la santé des populations face à la pandémie et contenir ses conséquences dévastatrices sur la société et sur l'économie.

66. La commission note que, si nombre de ces mesures vont au-delà des normes minimales énoncées dans la convention (n° 102) sur la sécurité sociale, elles tendent à être alignées sur les normes plus avancées contenues dans les autres conventions à jour de l'OIT en matière de sécurité sociale²³ et à mettre en œuvre, dans une certaine mesure, les orientations des recommandations sur le même thème²⁴, notamment en ce qui a trait à la couverture personnelle et matérielle obtenue. L'importance revêtue par ces normes de sécurité sociale de dernière génération dans le contexte de la pandémie de COVID-19 met en exergue leur pertinence pour guider l'action étatique, même lorsqu'elles ne sont pas ratifiées ou ne sont pas contraignantes.

67. L'on doit s'attendre à ce que les effets de la pandémie s'aggravent dans un futur proche, et continuent à se faire sentir pendant un certain temps. Cela peut justifier d'étendre ou d'ajuster l'étendue de la protection et la durée des mesures actuelles ou de prendre des mesures supplémentaires, le cas échéant, pour renforcer la protection sociale de toutes les personnes dans le besoin, en particulier les plus vulnérables, et permettre ainsi aux sociétés de mieux faire face à l'impact de la crise. Consciente des coûts associés à ces mesures, qui seront probablement nécessaires pendant un certain temps, et du défi pour les États Membres de garantir un financement approprié dans le temps, la commission rappelle les principes de progressivité, de solidarité sociale, de solidarité dans le financement et de viabilité financière et budgétaire, ancrées dans les normes de sécurité sociale de l'OIT.

68. La commission rappelle en outre l'importance du dialogue social et de la participation tripartite, ainsi que des consultations avec les représentants d'autres personnes concernées, dans la formulation et la mise en œuvre des mesures de sécurité sociale, y compris les mesures prises en réponse à la pandémie. Enfin, la commission exprime l'espoir que les États Membres de l'OIT, en collaboration avec les partenaires sociaux et d'autres parties

²³ Notamment la convention (n° 121) sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, 1964, la convention (n° 130) concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie, 1969, et la convention (n° 168) sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988.

²⁴ Notamment la recommandation (n° 134) concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie, 1969, la recommandation (n° 176) sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988, et la recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale.

prenantes, saisiront cette occasion pour renforcer leurs systèmes de soins de santé et de sécurité sociale, en s'inspirant des normes internationales du travail.

Politique de l'emploi

69. Dans son addendum de 2021 à l'Étude d'ensemble de 2020 sur la promotion de l'emploi et du travail décent dans un monde en mutation, et dans [son observation générale sur la convention \(n° 122\) sur la politique de l'emploi, 1964](#), qui figure dans son rapport de 2021, la commission souligne la valeur ajoutée des orientations contenues dans le corpus des instruments de l'OIT relatifs à l'emploi pour établir les fondements d'une réponse et d'une reprise durables et inclusives. En adoptant la Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail en juin 2019, la Conférence internationale du travail a demandé à l'OIT de développer davantage son approche de l'avenir du travail centrée sur l'homme, notamment en élaborant des politiques efficaces visant à générer le plein emploi, productif et librement choisi, et des possibilités de travail décent pour tous.

70. La commission observe que la crise de la COVID-19 présente à la fois d'énormes défis et de précieuses possibilités de façonner un avenir professionnel plus juste, plus inclusif et plus sûr grâce à l'adoption et à la mise en œuvre effective de mesures politiques fondées sur les normes internationales du travail et l'état de droit. Elle souligne toutefois que les gouvernements ne peuvent pas relever ces énormes défis seuls: le dialogue social et la consultation tripartite sont des outils essentiels à la reprise. Les partenaires sociaux, grâce à leur connaissance approfondie des besoins et des réalités des entreprises et des travailleurs, peuvent contribuer à l'élaboration et à l'adoption de mesures préventives efficaces pour limiter la propagation de la COVID-19 sur les lieux de travail, ainsi que de mesures de réponse et de relance globales et ciblées qui tiennent compte des besoins et des points de vue de toutes les parties concernées. Un dialogue inclusif avec les personnes et les groupes concernés par les mesures à prendre, et avec les organisations de la société civile le cas échéant, peut contribuer dans une large mesure à instaurer un climat de confiance et à garantir l'élaboration, l'adoption, la mise en œuvre et le réexamen de mesures qui soient à la fois fondées sur des données probantes et sur un consensus et qui favorisent une plus grande appropriation par toutes les parties prenantes. L'élaboration d'une nouvelle génération de politiques et de programmes inclusifs sensibles à l'égalité entre les sexes, fondés sur les orientations fournies par les instruments pour l'emploi, peut contribuer à assurer une reprise durable après la crise qui favorise et protège la croissance de l'emploi et le travail décent, crée un environnement favorable aux entreprises durables et renforce les processus de dialogue social inclusif. Ce faisant, les instruments pour l'emploi peuvent contribuer à assurer la résilience des sociétés, des économies et des institutions capables de construire un avenir du travail qui sera meilleur et plus inclusif.

Liberté syndicale

71. Tout en rappelant ses constatations générales sur les libertés civiles et la liberté syndicale en temps de crise ²⁵ mentionnées au paragraphe 52, la commission observe que, dans le contexte de la pandémie, les mesures de distanciation sociale et les restrictions à la liberté de réunion ont affecté, directement ou indirectement, l'exercice du droit d'organisation et de négociation collective. Les situations de confinement ont rendu plus difficile le contact direct des travailleurs avec leurs représentants et ont aussi parfois fait obstacle à la tenue des élections permettant de renouveler les mandats des instances dirigeantes des syndicats ainsi qu'à la réalisation des processus de négociation collective et de concertation. La commission relève à cet égard les mesures proactives prises dans certains pays pour faciliter la poursuite de l'exercice des droits collectifs dans le contexte des contraintes imposées par la pandémie, incluant la prorogation des mandats des représentants syndicaux, l'aménagement des échéances de la négociation collective, le recours accru à la vidéoconférence pour assurer la continuité de l'activité des instances de dialogue social et de négociation collective et l'adaptation des installations mises à disposition des syndicats pour leurs rapports avec les travailleurs en situation de télétravail.

72. La commission note que, dans certains pays, des mesures exceptionnelles ont conduit à des restrictions temporaires, y compris à la mise à l'écart des mécanismes de négociation collective et des accords qui en résultent. La commission estime que ces mesures exceptionnelles ne sont admissibles qu'en cas de crise aiguë et qu'elles doivent être, de par leur nature, limitées dans le temps, adaptées et proportionnées strictement aux contraintes objectives auxquelles elles répondent, comporter des garanties pour les travailleurs les plus touchés et faire l'objet de consultations avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives. Dans le même temps, la commission constate que, dans plusieurs pays, les mécanismes de négociation collective ont joué un rôle important dans l'identification des réponses à la crise, par exemple par le biais de la signature d'accords définissant les modalités de la réduction temporaire de la durée du travail et de la préservation des revenus des travailleurs.

73. Dans le contexte des grandes difficultés économiques générées par la pandémie, la commission relève également l'importance d'examiner avec attention les effets de réformes récentes établissant des possibilités accrues de dérogation, par accords d'entreprise, aux dispositions protectrices négociées par des conventions de niveau supérieur. Comme indiqué dans une récente étude de l'OIT, «les négociations collectives qui prennent en compte les circonstances particulières d'entreprises ou de secteurs spécifiques sont les mieux placées pour trouver le juste équilibre et pour réévaluer l'adéquation des salaires dans certains secteurs faiblement rémunérés à prédominance féminine, qui se sont révélés essentiels et d'une grande valeur sociale pendant la crise actuelle» ²⁶.

²⁵ OIT, Étude d'ensemble de la CEACR sur la liberté syndicale et la négociation collective, 1994, paragr. 41.

²⁶ [Rapport mondial de l'OIT sur les salaires, 2020-21, résumé analytique \(page 5\)](#).

74. Enfin, la commission rappelle que la crise de la COVID-19 ne doit pas servir de prétexte à des actes de discrimination antisyndicale.

75. À la lumière de ces développements et en accord avec les orientations de la recommandation (n° 205) sur l'emploi et le travail décent pour la paix et la résilience, 2017, la commission souligne l'importance des droits syndicaux et de négociation collective pour apporter des solutions équitables et solides à l'actuelle crise sanitaire, économique et sociale, ainsi que pour assurer, dans ce contexte, le respect de l'ensemble des droits garantis par les normes de l'OIT.

Travail des enfants, y compris ses pires formes

76. Comme indiqué dans l'[observation générale sur la convention \(n° 182\) sur les pires formes de travail des enfants, 1999](#), qui figure dans le rapport de 2021 de la commission, les estimations mondiales indiquent qu'entre 42 et 66 millions d'enfants pourraient tomber dans l'extrême pauvreté en raison de la pandémie, ce qui s'ajouterait aux 386 millions d'enfants qui étaient déjà dans l'extrême pauvreté en 2019. La commission se félicite de la ratification universelle de la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, par tous les États Membres, ce qui a également contribué à porter le taux de ratification de la convention n° 138 à plus de 90 pour cent. Elle craint cependant que, sans efforts particuliers pour empêcher que les enfants soient poussés vers le travail des enfants et ses pires formes en pleine pandémie, non seulement des années de progrès vers l'élimination du travail des enfants et de ses pires formes ne soient inversés, mais aussi le fondement même d'une reprise inclusive à long terme ne soit sapé. La commission appelle les États Membres de l'OIT à s'efforcer de sauvegarder les précieux progrès réalisés depuis l'adoption des conventions n°s 138 et 182 et à faire de la reprise une occasion de reconstruire mieux et plus solidement.

Travail forcé

77. La pandémie exacerbe la pauvreté dans ses nombreuses dimensions et expose ceux qui vivent dans la pauvreté à la coercition et au risque d'être victimes de travail forcé, notamment de la traite des personnes, de la servitude pour dettes et d'autres formes de travail forcé. Elle contribue également à aggraver la situation des personnes qui étaient déjà en situation de travail forcé ou risquaient de l'être avant l'épidémie de COVID-19, notamment les personnes prises au piège d'une situation analogue à l'esclavage, celles victimes de discrimination, d'une marginalisation, et qui n'ont qu'une protection sociale et du travail limitée, voire inexistante.

78. La commission souhaite rappeler qu'en vertu des traités relatifs aux droits de l'homme, certains droits, tels que le droit à une vie exempte de tout esclavage, notamment de la traite des personnes, sont inaliénables et que l'on ne peut y déroger, même en temps

d'urgence publique²⁷. Même si la convention n° 29 permet des dérogations en cas d'épidémie qui mettrait en danger l'existence de tout ou partie de la population, dans ces cas exceptionnels, la durée et l'étendue du service obligatoire, ainsi que le but pour lequel il est utilisé, doivent être limités à ce qui est strictement requis par les exigences de la situation. En outre, il peut aussi être utile de rappeler que la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, exige des membres qui l'ont ratifiée qu'ils ne recourent à aucune forme de travail obligatoire ou forcé à des fins de développement économique, comme moyen de discipline du travail, comme sanction pour avoir participé à des grèves, ou comme un moyen de discrimination raciale, sociale, nationale ou religieuse. La convention protège également les personnes qui «ont ou expriment certaines opinions politiques ou manifestent leur opposition idéologique à l'ordre politique, social ou économique établi contre des sanctions comportant un travail obligatoire». De telles restrictions ne devraient être appliquées que dans des circonstances d'une extrême gravité et devraient être limitées, dans le temps et dans leur portée, à ce qui est strictement nécessaire pour répondre à la situation de force majeure en question²⁸.

Égalité et non-discrimination

79. Les conséquences de la pandémie augmentent le risque d'éliminer des décennies de progrès en matière d'égalité entre hommes et femmes dans le monde du travail. Dans l'addendum de cette année à l'Étude d'ensemble de 2020 sur la promotion de l'emploi et du travail décent dans un monde en mutation, la commission observe que la pandémie a touché différemment les femmes et les hommes, car le travail à domicile peut imposer une double charge aux travailleurs ayant des responsabilités familiales, en particulier aux femmes, en raison de leurs activités de soins non rémunérées²⁹.

80. Les femmes sont surreprésentées dans le secteur de la santé et le secteur social et sont sans aucun doute aussi plus touchées par les pertes d'emploi, y compris la perte de la protection de la sécurité sociale. La commission souligne la nécessité d'élaborer des réponses politiques qui soient à la fois efficaces et inclusives, afin de promouvoir et réaliser l'égalité de chances et de traitement entre hommes et femmes³⁰.

81. Comme noté ci-dessus, le contexte de la pandémie a également des effets disproportionnés sur des groupes en situation de vulnérabilité et montre qu'il est encore plus essentiel de ne laisser personne de côté en période de crise. Pour sortir de la crise et

²⁷ Voir Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 4.

²⁸ [Principales dispositions des normes internationales du travail à prendre en compte dans le contexte évolutif de l'épidémie de COVID-19](#), OIT, mai 2020, p. 26.

²⁹ Addendum de 2021 à l'Étude d'ensemble sur la promotion de l'emploi et du travail décent dans un monde en mutation, paragr. 169.

³⁰ *Ibid.*, paragr. 230.

régénérer le monde du travail, il est impératif que les progrès soient réalisés de manière inclusive.

82. Notant les rapports faisant état d'une forte augmentation de l'incidence de la violence et du harcèlement en raison de la pandémie, la commission se félicite de l'entrée en vigueur de la convention (n° 190) sur la violence et le harcèlement, 2019. Elle exprime l'espoir que les réponses juridiques et politiques à la pandémie de COVID-19 à tous les niveaux de l'économie, adoptées en consultation avec les partenaires sociaux et les autres parties prenantes, intégreront des mesures visant à promouvoir et à garantir l'égalité et la non-discrimination dans l'emploi et la profession ainsi que l'absence de violence et de harcèlement dans le monde du travail.

Inspection du travail

83. La commission note qu'une forte diminution du nombre d'inspections a été signalée du fait de la pandémie. Les inspections du travail continuent néanmoins de jouer un rôle important dans les réponses nationales à la pandémie de COVID-19, en contrôlant le respect des mesures de protection visant à réduire la propagation du virus chez les salariés, en fournissant des conseils aux travailleurs et aux employeurs et en instaurant des lignes téléphoniques d'urgence pour les travailleurs, les syndicats et le public afin de signaler toute préoccupation concernant les pratiques sur le lieu de travail. La crise de la santé publique conduit de nombreux services d'inspection à redéfinir leurs priorités habituelles, développant ainsi de nouvelles procédures opérationnelles et utilisant davantage la technologie pour continuer à fonctionner. En outre, beaucoup d'entre eux ont adopté d'importantes mesures de protection pour garantir la sécurité et la santé des inspecteurs du travail.

84. Dans un certain nombre de juridictions, la pandémie entraîne une réduction substantielle des visites d'inspection sur les lieux de travail. La plupart des inspections du travail ont réduit les activités prévues en raison de la nécessité de protéger la sécurité et la santé des inspecteurs, même si leur rôle de conseil et d'exécution est plus nécessaire que jamais. Toutefois, la commission souligne que les moratoires imposés aux inspections du travail dans certains cas ou l'exemption de certains types d'entreprises des inspections du travail sont extrêmement déconcertants et risquent de fragiliser le respect du droit. À l'avenir, les systèmes d'inspection pourraient être affectés par les réductions budgétaires liées à la diminution des dépenses publiques. La commission rappelle à cet égard le cadre important fourni par les conventions de l'OIT (nos 81 et 129) sur l'inspection du travail pour garantir que les inspections du travail disposent d'un personnel suffisant, avec des conditions d'embauche, de formation et de service appropriées, et des ressources nécessaires pour remplir leurs fonctions. La commission demande que les ressources nécessaires, y compris des équipements de protection individuelle, soient mises à la disposition des inspections du travail pour leur permettre d'accomplir leur rôle fondamental dans la gouvernance du marché du travail, y compris dans l'économie informelle.

Salaires

85. Selon un récent rapport de l'OIT, dans un avenir proche, les conséquences de la crise de la pandémie de COVID-19 sur l'économie et l'emploi risquent d'exercer une pression massive à la baisse sur les salaires des travailleurs. Des politiques salariales appropriées et équilibrées, élaborées grâce à un dialogue social fort et inclusif, sont nécessaires pour atténuer les effets de la crise et soutenir la reprise économique. Dans la perspective d'une nouvelle et meilleure «normalité» après la crise, des salaires minima adéquats - légaux ou négociés - pourraient contribuer à garantir plus de justice sociale et moins d'inégalités³¹. Dans ce contexte, la commission souhaite rappeler l'importance cruciale des normes internationales du travail qui visent à garantir des niveaux de salaires minima décents et la protection des salaires, en particulier la convention (n° 131) sur la fixation des salaires minima, 1970, la convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949, et la convention (n° 173) sur la protection des créances des travailleurs en cas d'insolvabilité de leur employeur, 1992. La commission exprime l'espoir que les réponses à la crise adoptées ou envisagées par les gouvernements dans le domaine de la sécurité des revenus seront pleinement conformes aux principes qui sous-tendent ces conventions.

Durée du travail

86. Dans l'addendum de cette année à l'Étude d'ensemble de 2020, la commission observe l'augmentation exponentielle du recours au télétravail, au travail sur plateforme, au travail à domicile, au travail posté et à des modalités de travail similaires en tant que mesures visant à prévenir la propagation de la COVID-19. Notant l'éventail des défis posés par le télétravail, la commission suggère dans ses conclusions que, pour faire en sorte que le télétravail en tant que modalité de travail réponde aux besoins des entreprises et des travailleurs tout en offrant des protections et des garanties adéquates, les mandats de l'OIT voudront sans doute entamer une réflexion plus approfondie sur la meilleure façon de se pencher sur les questions liées au télétravail, comme le temps de travail et le droit à la déconnexion, l'attribution des droits et des responsabilités en ce qui concerne les coûts du télétravail, les exigences en matière de sécurité et de santé au travail et le droit au respect de la vie privée, entre autres³².

³¹ [Rapport mondial de l'OIT sur les salaires 2020-21](#), non disponible en français.

³² Addendum de 2021 à l'Étude d'ensemble sur la promotion de l'emploi et du travail décent dans un monde en mutation, paragr. 299, partie IV. Dans son Étude d'ensemble de 2018, la commission avait observé également que si le télétravail et l'économie de plateforme peuvent offrir une certaine flexibilité aux travailleurs, ces modalités de travail peuvent également entraîner un certain nombre d'inconvénients pour les travailleurs, notamment l'empiètement sur le temps de non-travail et les périodes de repos, l'imprévisibilité des heures de travail, l'insécurité des revenus et le stress associé au besoin (perçu) d'être toujours disponible pour travailler ou d'être lié au travail, et la perte de la protection du travail si les intéressés sont classés comme entrepreneurs indépendants. Ces facteurs de stress peuvent avoir des répercussions importantes sur le bien-être des travailleurs, y compris sur leur santé mentale, qui peuvent être aggravées pendant la période actuelle d'incertitude mondiale

Travailleurs de première ligne

87. De nombreux travailleurs de première ligne du secteur des soins de santé et des travailleurs clés assurant la continuité de fonctions essentielles à la sécurité économique et nationale (comme les gens de mer et autres travailleurs du transport, les travailleurs ruraux, les livreurs de nourriture ou les agents de la force publique) ont continué à fournir des biens et services publics essentiels pendant la pandémie. La commission renvoie aux observations générales qui figurent dans son rapport de cette année sur la [convention n° 122](#), la [convention n° 182](#) et la [convention du travail maritime, 2006, telle qu'amendée](#), ainsi qu'à l'addendum de 2021 à l'Étude d'ensemble de 2020, intitulée *Promouvoir l'emploi et le travail décent dans un monde en mutation*. Elle souligne la nécessité de veiller à ce que ces catégories de travailleurs bénéficient de la pleine protection juridique à laquelle ils ont droit en vertu du droit international ³³.

Peuples autochtones

88. Tout en reconnaissant la gravité de l'impact de la pandémie sur l'ensemble de la population et les efforts déployés par les gouvernements pour faire face à la crise qui en résulte, la commission estime qu'il convient de prendre en considération la vulnérabilité et les conditions socio-économiques particulières auxquelles sont confrontés les peuples autochtones.

89. Bien que les peuples autochtones aient un taux élevé de participation à l'emploi, ils sont davantage susceptibles de travailler dans l'économie informelle et la qualité de leur emploi se traduit souvent par de mauvaises conditions de travail, de faibles rémunérations et des discriminations. Ils sont près de trois fois plus susceptibles de se trouver dans une situation d'extrême pauvreté que leurs homologues non indigènes ³⁴. En outre, ils rencontrent encore des obstacles dans l'accès à l'eau potable, à un assainissement adéquat ainsi qu'aux systèmes de santé publique et aux programmes de protection sociale.

90. La commission est préoccupée par le fait que ces obstacles préexistants contribuent à ce que les communautés autochtones et tribales soient touchées de manière disproportionnée par les effets sanitaires et socio-économiques de la crise ³⁵ et parce que

découlant de la pandémie et de ses suites (CIT, rapport III(B), Étude d'ensemble concernant les instruments relatifs au temps de travail - Garantir un temps de travail décent pour l'avenir, paragr. 758).

³³ La commission rappelle également à cet égard la convention (n° 189) sur les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011, la convention (n° 177) sur le travail à domicile, 1996, et la convention (n° 149) sur le personnel infirmier, 1977.

³⁴ Rapport de l'OIT: *Application de la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux: pour un avenir inclusif, durable et juste*, BIT, 2019.

³⁵ Document du BIT: [Les effets du COVID-19 sur les communautés autochtones: l'éclairage apporté par le Navigateur autochtone](#), octobre 2020.

cela peut conduire à une aggravation de la marginalisation des membres des dites communautés. Elle estime que la situation de vulnérabilité à laquelle sont confrontés les peuples autochtones doit être traitée de manière urgente. La commission reconnaît que certains pays ont pris en considération les réalités spécifiques et en même temps diverses des communautés autochtones et tribales dans leur réponse à la crise de la pandémie de COVID-19³⁶. Elle rappelle que la pleine application des droits reconnus dans la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, devrait guider l'action gouvernementale dans sa réponse à la crise. En effet, la convention n° 169 fournit le cadre pour l'adoption d'une approche inclusive qui ne laisse personne de côté. Il s'agit notamment de veiller à ce que les peuples autochtones et tribaux soient consultés lorsque des mesures législatives ou administratives peuvent les affecter; à ce que leur droit à la terre et à leur accès aux ressources naturelles soit pleinement reconnu; à ce que leur identité culturelle, leurs coutumes et leurs traditions soient respectées; à ce que des services de santé soient effectivement mis à leur disposition; et à ce qu'ils aient accès à des informations dans leur propre langue autochtone. À la lumière de ces considérations, la commission appelle les gouvernements à s'efforcer de faire en sorte que les populations autochtones bénéficient d'une protection efficace et culturellement appropriée contre la pandémie de COVID-19 et ses conséquences.

Remarques finales

91. La commission apprécierait de recevoir des informations concernant les mesures adoptées par les gouvernements pour satisfaire aux obligations susmentionnées.

³⁶ Voir addendum de 2021 à l'Étude d'ensemble de 2020, paragr. 275 à 286 relatifs aux peuples autochtones et tribaux.