

Aborder les normes de travail et les conditions de travail dans les infrastructures

L'existence d'un engagement à respecter les normes de travail dans un cadre politique ne signifie pas que ces normes seront observées et appliquées dans la pratique.

Le problème sous-jacent est souvent l'absence de mécanismes efficaces destinés à garantir l'application et le suivi du droit du travail. C'est particulièrement le cas avec les programmes d'infrastructures et de construction, dans lesquels les activités sont réalisées sur un grand nombre de sites dispersés. Les ressources disponibles pour les autorités chargées de l'inspection du travail (et de la santé et de la sécurité) sont généralement insuffisantes pour permettre à ces dernières d'inspecter régulièrement tous les sites et nombre d'entre eux échapperont à ces visites.

Dans les programmes d'infrastructures et de construction, un moyen essentiel de rendre les normes de travail applicables est de veiller à ce qu'elles soient incluses en tant que condition dans les documents contractuels, l'équipe chargée du projet réalisant un suivi de la conformité avec les dispositions contractuelles. Pour les marchés publics de travaux à grande échelle, les conditions contractuelles sont relativement bien établies (par exemple, les conditions harmonisées de la Fédération internationale des ingénieurs conseil – FIDIC¹). En effet, il convient de noter que les conditions générales des marchés de travaux financés par le FED² contiennent des clauses relatives au respect des normes fondamentales de l'OIT en matière de travail (paragraphe 12.9) et du droit national du travail de l'État (paragraphe 14.2). Mais lorsque les consultants et les contractants ne connaissent pas les normes de l'OIT ou le droit de l'État, il est indispensable d'expliquer en détail les exigences pertinentes dans le cahier des charges. Le suivi et l'application deviennent alors essentiels.

Ce document expose les étapes préliminaires nécessaires pour définir les aspects du travail décent qui doivent être classés par ordre de priorité dans le projet. Il fournit ensuite des exemples spécifiques de mécanismes de passation de marchés publics qui peuvent être employés pour favoriser le respect des normes de travail et enfin, il explore la question du suivi de l'application effective des normes en matière de travail décent au travers de la sous-traitance et des marchés publics.

¹ Voir www1.fidic.org/resources/contracts/mdb

² Conditions générales des marchés de travaux financés par l'Union européenne ou par le Fonds européen de développement (FED)



1. Portée et priorités

Définir les cadres juridiques et les pratiques en matière d'emploi? Dégager les aspects du travail décent à approfondir dans le projet et les parties prenantes principales

A. DÉFINIR LE CADRE ET LES PRÉOCCUPATIONS LIÉES AU TRAVAIL DÉCENT

Aux fins de l'intégration pratique des normes de travail dans les marchés d'infrastructures, il est souvent utile d'*identifier finir les lacunes dans l'application des normes de travail* en évaluant:

- le droit national (y compris les conventions de l’OIT ratifiées), les conventions collectives, les contrats types;
 - les pratiques communes en matière d’emploi dans le secteur de la construction appliquées dans la localité, en évaluant les pratiques sur le site;
 - les domaines faisant état de pratiques de travail peu satisfaisantes et de risques de violation des normes de travail.
- Pour un projet plus important dans un environnement comportant des risques élevés au niveau du travail, envisager de demander l’élaboration d’une *étude de base des normes de travail*.
 - Contacter le bureau national de l’OIT ou un point de contact national: le ministère du travail et/ou l’inspection du travail; la confédération syndicale sectorielle concernée.

Plus précisément, il importe de décider quels aspects du travail décent doivent être approfondis dans le projet et de s’assurer que les acteurs concernés au niveau de la demande et de l’offre en sont pleinement conscients. À titre d’exemple, dans le cas de projets à haute intensité de main-d’œuvre à petite échelle, un certain nombre de considérations spécifiques doivent être abordées avec les travailleurs, les contractants et les superviseurs – voir l’encadré ci-dessous.

CONSIDÉRATIONS D’ORDRE PRATIQUE POUR LES PROJETS À HAUTE INTENSITE DE MAIN-D’ŒUVRE («HIMO»)

- I. La principale préoccupation des travailleurs est d’être rémunérés sur une base régulière, dans les temps et en totalité. Parmi les autres priorités figure le fait que les tâches prévues doivent être réalisables dans le temps imparti à cette fin.
- II. Dans des pays où le gouvernement a fixé des rémunérations minimales, il convient d’y adhérer. Toutefois, des difficultés peuvent survenir quand la rémunération minimale ne correspond pas au taux de marché dans le contexte du projet et quand les travaux sont réalisés par le secteur privé.
- III. Lorsque des projets à haute intensité de main-d’œuvre sont réalisés par des contractants, il importe de garantir que les travailleurs perçoivent bel et bien les salaires et autres droits qui leur sont dus. Cette tâche peut être attribuée à un superviseur ou déléguée à un comité ou une association d’utilisateurs et de bénéficiaires locaux le cas échéant.
- IV. Les travailleurs eux-mêmes sont les mieux placés pour faire le suivi des salaires, de l’approvisionnement en eau, de l’état des sanitaires, etc. tant qu’ils sont conscients de leurs droits. Il est possible d’améliorer la sensibilisation en affichant des avis, par des comités d’utilisateurs ou d’autres voies locales de diffusion.
- V. La prudence est de mise en cas d’introduction du travail bénévole dans des projets, étant donné que cela peut entraîner des abus, en particulier pour les plus vulnérables, et même dégénérer en travail forcé.
- VI. Les enfants âgés de moins de 14 ans (ou dont l’âge est inférieur à l’âge légal minimum, s’il est plus bas) ne devraient pas être employés ou autorisés à participer à des activités sur le site.
- VII. Il pourrait s’avérer difficile de disposer d’une main-d’œuvre diversifiée. Cependant, des démarches peuvent être entreprises pour inclure des groupes ayant des besoins spéciaux (anciens combattants, population rapatriée et déplacée) et des minorités et pour répondre aux préoccupations liées au genre. Voir DEVCO E3/E7 Instrument: *«Designing for employment: incorporating employment and decent work concerns into infrastructure project identification and design»* (Concevoir pour l’emploi: incorporer les préoccupations liées à l’emploi et au travail décent dans la définition et la conception des projets d’infrastructures).

B. IDENTIFIER LES PARTIES PRENANTES

L'engagement des parties prenantes est crucial. Tenter de définir la marche à suivre en identifiant les parties prenantes, en convenant des rôles et des besoins en matière de renforcement des capacités, y compris ceux des autorités étatiques (inspection du travail) et des partenaires sociaux (employeurs et syndicats).

Parmi les types d'engagement des parties prenantes possibles figurent:

- des réunions avec les syndicats et les organisations patronales en vue de clarifier le droit national et de détecter les différences dans l'application de la pratique commune;
- des ateliers pour les contractants potentiels visant à améliorer leur compréhension des normes de travail, du droit national et des questions ayant trait à la santé et la sécurité;
- des ateliers avec les syndicats afin de clarifier et d'améliorer leur rôle dans le suivi de l'application des normes de travail dans les contrats.

2. Marchés

Comment les exigences relatives au travail décent sont-elles intégrées dans les procédures d'appel d'offres? Comment sont évalués les contractants potentiels?

Les exigences en matière de travail décent sont mieux incorporées dans les documents et la procédure de passation de marchés publics lorsqu'elles se basent sur la stratégie progressive suivante:

A. CLARIFIER LES OBJECTIFS

En vue d'accroître la visibilité des éléments d'un projet liés au travail décent, une stratégie consiste à intégrer le nom des objectifs liés au travail décent dans le titre du projet (par exemple «construction d'un centre de santé/d'une école/de bureaux en tenant dûment compte des aspects liés à la santé et à la sécurité»), car cela permet de faire connaître les objectifs et peut contribuer à éviter toute objection des autorités responsables de la passation des marchés publics quant à l'inclusion de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail dans les critères d'évaluation. Un exemple primordial de cette approche est le projet de la CE – soutien au plan sectoriel en Bolivie «Productive development with decent work» (Développement productif avec le travail décent) (DCI-ALA/2009/019-774) – voir ci-dessous. Le projet inclut une composante spécifiquement destinée à améliorer les conditions de travail des travailleurs informels et des mineurs et les moyens de subsistance des populations indigènes dans le bassin du Lac Poopó.

BOLIVIE – SUPPORT TO PRODUCTIVE DEVELOPMENT WITH DECENT WORK (SOUTIEN AU DEVELOPPEMENT PRODUCTIF AVEC LE TRAVAIL DECENT)

Ce projet a pour but d'améliorer la productivité et la qualité de l'emploi des petites entreprises dans les secteurs prioritaires. Une composante de ce projet vise à soutenir l'amélioration des conditions de travail et la création d'emploi dans les zones minières de la Bolivie, et poursuit notamment les objectifs suivants:

- mettre en place des initiatives visant à améliorer les conditions de travail, la compétitivité et le respect de l'environnement dans le secteur minier à petite échelle et de créer de l'emploi dans d'autres secteurs;
- renforcer les capacités des institutions publiques et privées dans le secteur minier aux fins d'une gestion décentralisée, du développement des ressources humaines, de la prévention et de la résolution des conflits et de la supervision du droit du travail.

B. APPEL D'OFFRES

L'introduction de l'appel d'offres peut inclure une référence à une politique de la CE sur le travail décent ou les normes de travail. Cette référence pourrait mentionner que «*dans le cadre de son engagement vis-à-vis du développement durable, la CE encourage l'application de meilleures pratiques concernant les questions environnementales et sociales, notamment l'emploi et les conditions de travail, conformément au règlement (CE) n° 1905/2006 – portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement – qui appelle à promouvoir l'Agenda pour le travail décent en tant qu'objectif universel à atteindre au moyen d'initiatives globales et multilatérales visant à mettre en œuvre les normes fondamentales de l'OIT en matière de travail*».

C. PROCEDURES D'APPEL D'OFFRES

Instructions aux soumissionnaires et évaluation des offres

Le client peut envisager d'indiquer dans l'appel d'offres que se conformer aux conditions générales des marchés de travaux financés par le FED, y compris les clauses relatives à la conformité aux normes fondamentales de l'OIT en matière de travail (paragraphe 12.9) et au droit de l'État en la matière (paragraphe 14.2) – ou des procédures nationales équivalentes – font partie des critères utilisés pour évaluer la capacité du contractant à exécuter le contrat de manière satisfaisante.

Les critères spécifiés utilisés dans l'évaluation des offres pourraient alors inclure:

- des indicateurs objectifs et vérifiables destinés à évaluer les antécédents du contractant quant au respect du droit du travail et des réglementations en matière de santé et de sécurité, tels que i) les sanctions imposées par les inspections du travail/les tribunaux y compris les amendes et les avertissements, en tant que facteur de non-conformité historique au marché, ainsi que ii) les affaires en souffrance auprès des tribunaux locaux du travail;
- d'autres critères d'évaluation liés aux pratiques de travail, tels que:

- a. le pourcentage minimal du montant du contrat qui sera utilisé pour payer les salaires,
- b. le pourcentage maximal du montant du marché qui pourrait être utilisé par les sous-traitants,
- c. l'entreprise dispose-t-elle d'une politique crédible en matière de santé et de sécurité, y compris concernant l'intégration de nouveaux travailleurs,
- d. l'entreprise dispose-t-elle d'une politique crédible concernant la sous-traitance en vue de veiller à ce que les normes de travail et les exigences en matière de santé et de sécurité soient appliquées et suivies par les sous-traitants et que ces derniers produisent des rapports à cet égard.

Barèmes de prix / détail quantitatif estimatif

Dans la fixation des prix, les contractants peuvent être appelés à ventiler les coûts des unités entre les coûts liés à la main-d'œuvre, au matériel et à l'équipement en vue de vérifier le réalisme de l'offre par rapport à la rémunération minimale convenue par la législation nationale ou par accord. Les prix proposés pour la main-d'œuvre doivent être cohérents avec le traitement accordé aux travailleurs conformément au droit national et aux autres normes applicables (telles que les minima légaux ou les primes convenues pour les heures supplémentaires). Les éléments nécessaires pour répondre aux exigences du client (par exemple des exigences en matière de santé et de sécurité) et dont le prix peut être fixé séparément devraient être répertoriés dans une liste comme étant des éléments du prix de revient dans le détail quantitatif estimatif ou tout autre mécanisme de fixation des prix utilisé.

D. EXIGENCES

Cahier des charges

Le cahier des charges peut exposer en détail ce qui est attendu du contractant, notamment son rôle dans la garantie du respect de ces exigences par ses sous-traitants. Le cahier des charges explique, dans un langage simple, les obligations du contractant vis-à-vis de la main-d'œuvre en vertu du droit national du travail, de la réglementation en matière de santé et de sécurité et de toute autre exigence supplémentaire à laquelle est tenu le contractant. L'exigence de tenir un registre des travailleurs présents sur le site à tout moment est tout particulièrement importante, tout comme celle d'un registre des accidents. Ces questions sont souvent négligées, mais elles sont essentielles à un suivi crédible.

Les exigences spécifiques devraient également être expliquées oralement au cours de réunions préalables à l'appel d'offres.

E. CONDITIONS DU MARCHE

Conditions particulières / spécifiques du marché

Les conditions de performance peuvent spécifier les obligations du contractant vis-à-vis de la main-d'œuvre d'une manière aussi détaillée que possible. Par exemple, une étude de la CE sur les

méthodes à haute intensité de main-d'œuvre dans l'infrastructure³ a révélé les exemples suivants de clauses additionnelles spécifiques liées aux normes de travail:

KENYA – FED/2006/018-582: PHASE III DU PROGRAMME DE REHABILITATION DU CORRIDOR SEPTENTRIONAL

Le cahier des charges indique que selon les conditions du marché, le contractant est tenu de respecter les droits des travailleurs d'être affiliés à des syndicats et doit se conformer pleinement à la convention collective de l'*Association of Building and Civil Engineering Contractors* du Kenya (Association des contractants en génie civil et bâtiment) concernant les barèmes de rémunération et les conditions générales de travail. Le respect de la législation relative aux rémunérations équitables et au travail est couvert dans les conditions générales des marchés financés par le FED au paragraphe 14.2 (les barèmes de rémunération et les conditions générales de travail tels que fixés par le droit de l'État du maître d'ouvrage) et 16.3 (assurance-responsabilité contre les accidents du travail et assurance-responsabilité civile contre les préjudices causés à toute personne employée). En outre, les organisations syndicales kényanes sont très actives et les pratiques en matière de conventions collectives couvrant tous les secteurs clés, y compris le secteur de la construction, dans le pays sont bien établies. Le droit du travail en vigueur exige que, dans la mesure du possible, la main-d'œuvre non qualifiée soit recrutée par l'intermédiaire de l'office du travail le plus proche afin de créer des emplois directement en puisant des ressources humaines dans le voisinage immédiat des sites.

OUGANDA – FED/2006/018-457: BACKLOG ROADS MAINTENANCE PROGRAMME (BRMP) (PROGRAMME DE MAINTENANCE DU RESEAU ROUTIER EN SOUFFRANCE)

Conformément au cahier des charges, le ou les contractant(s) est (sont) tenu(s) de respecter la loi sur à la santé publique, la loi sur les manufactures, la loi sur l'indemnisation des travailleurs, le décret relatifs aux syndicats, le décret relatif à l'emploi et d'autres règlements, règles et réglementations juridiques pouvant être promulgués à tout moment concernant le respect de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail. En tant que tel, le contractant est supposé veiller, dans la mesure de ce qui est raisonnablement possible, à la santé, à la sécurité et au bien-être

Les conditions spécifiques peuvent établir des exigences additionnelles pour les travaux prévus dans tous les accords juridiques avec la CE. Cet aspect est tout particulièrement important lorsque la conformité du contractant avec la législation en vigueur et/ou les accords juridiques conclus avec la CE dépend de la performance de tiers, en particulier le contractant et ses sous-traitants. Plus précisément, les conditions spécifiques pourraient mentionner:

«La partie sélectionnée est tenue de veiller à l'application et au suivi des exigences de la CE en matière de normes de travail. Tous les travailleurs employés sur le chantier – qu'ils soient

³ Étude sur les méthodes à haute intensité de main-d'œuvre dans les programmes d'infrastructures et dans d'autres programmes non sociaux), 2009/220452/1, rapport final, octobre 2010 – à la demande de la DG DEVCO, unité E3/ESIP.

directement employés par le contractant ou qu'ils soient employés par des sous-traitants et des contractants uniquement chargés de la main-d'œuvre – sont employés dans le respect de la législation nationale en matière de travail et de toute autre exigence additionnelle notifiée à la partie par la CE/l'ordonnateur national. La partie sélectionnée sera tenue de rendre compte régulièrement de l'application et du suivi des exigences de la CE en matière de normes de travail.»

3. Suivi et rapports

Quels sont les cadres et les indicateurs de suivi appropriés ? Qui devrait être chargé du suivi et comment ?

L'étude de la DG DEVCO a révélé que les normes de travail sont rarement abordées dans le suivi des projets de la CE. Lorsqu'elles le sont, le suivi de ces dispositions relève généralement de la responsabilité d'un superviseur désigné.

PRINCIPES DU SUIVI DES NORMES DE TRAVAIL

- Le suivi destiné à veiller à la conformité avec les exigences du marché devrait être réalisé par l'équipe chargée du projet.
- Le système de notification devrait être hiérarchisé de sorte que les rapports soient élaborés par les sous-traitants (le cas échéant), puis transmis au contractant principal, puis à l'ingénieur chargé de la supervision, puis au client, puis à l'organisme de financement.
- La main-d'œuvre peut contribuer significativement au suivi, tant qu'elle est consciente de ses droits et de ses avantages (par exemple en publiant des avis dans la langue locale) et qu'il existe un système de plaintes en cas de non-respect de ces droits et avantages. Les syndicats peuvent jouer un rôle majeur dans ce processus à condition que les mécanismes de plainte soient correctement conçus et compris.
- L'audit technique est une occasion appropriée pour rendre compte du respect des normes de travail pendant les travaux de construction, tandis que l'audit financier devrait rendre compte des dépenses réalisées pour les rémunérations, les avantages, la santé et la sécurité.

Bien évidemment, la stabilité d'un marché peut être remise en cause quand des sous-traitants (et les sous-traitants qu'ils emploient) sont engagés pour fournir des services ou des matériaux pour un projet de construction. Les travailleurs les plus vulnérables sont souvent les moins visibles. Par conséquent, en tout état de cause, et en particulier au niveau communautaire, un programme actif et continu de sensibilisation et de formation est nécessaire. Une telle initiative peut être soutenue par une coopération avec les syndicats ou les organisations communautaires dans le but de mettre en place un système de plaintes en dehors de la relation de travail directe et formelle.

RESSOURCES

'Implementing Labour Standards in Construction – a Sourcebook', Water, Engineering & Development Centre (WEDC), Loughborough University, 2003

'Employment-Intensive Infrastructure Programs: Labor Policies and Practices', OIT Genève, 1998:
www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/download/blue_guide.pdf