



DEUXIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Améliorations possibles des activités
normatives de l'OIT**

**Le rôle des normes dans la réalisation
des objectifs de l'OIT**

Table des matières

| | <i>Page</i> |
|---|-------------|
| 1. Rappel des faits | 1 |
| 2. Nécessité d'un engagement partagé | 2 |
| 3. Questions spécifiques proposées pour une discussion plus détaillée | 3 |

«[...] toutes les institutions et structures doivent faire l'objet d'un réexamen périodique et le cas échéant être renforcées pour que leurs activités demeurent adaptées aux besoins de leurs membres dans un environnement en mutation»¹

1. Rappel des faits

1. Durant les années quatre-vingt-dix, l'Organisation internationale du Travail a examiné en diverses occasions les activités relatives aux normes internationales du travail. En novembre 1993, le Conseil d'administration a décidé de modifier le cycle des rapports sur les conventions ratifiées². La Conférence internationale du Travail a été saisie de trois rapports du Directeur général concernant l'amélioration des activités normatives de l'OIT³ et, parallèlement, le travail sur les questions relatives aux normes et la révision de celle-ci s'est poursuivi depuis 1995 au sein de la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail du Conseil d'administration⁴. En outre, en vue de permettre l'abrogation ou le retrait de conventions ou recommandations obsolètes, la Conférence a adopté, à sa 85^e session (juin 1997), un amendement à la Constitution de l'OIT⁵ et au Règlement de la Conférence⁶. Les discussions et négociations qui ont abouti en 1998 à l'adoption de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi trouvent leur origine dans ce processus. Des appels ont également été lancés pour un examen du fonctionnement des mécanismes de contrôle en matière normative.
2. Le Conseil d'administration n'a toutefois pas encore eu suffisamment de temps pour une discussion d'ensemble des questions relatives aux normes. Or il est apparu que des tentatives isolées de traiter tel ou tel aspect spécifique des activités normatives de l'OIT sans qu'une telle discussion d'ensemble n'ait lieu ne peuvent, au mieux, avoir qu'un succès limité. Par ailleurs, la restructuration des activités autour des quatre objectifs stratégiques décrits dans le rapport *Un travail décent* exige un réexamen du rôle des normes dans ce contexte dynamique.
3. Le présent document s'appuie sur les différentes vues qui ont été exprimées par les mandants ces dernières années au cours des discussions à la Conférence, au Conseil

¹ Résolution concernant le 75^e anniversaire de l'OIT et son orientation future, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 81^e session en 1994.

² Document GB.258/6/19, paragr. 1-40.

³ *Des valeurs à défendre, des changements à entreprendre – La justice sociale dans une économie qui se mondialise: un projet pour l'OIT*, Conférence internationale du Travail, 81^e session, 1994; *L'action normative de l'OIT à l'heure de la mondialisation*, Conférence internationale du Travail, 85^e session, 1997; *Un travail décent*, Conférence internationale du Travail, 87^e session, 1999.

⁴ Le Conseil d'administration a créé un groupe de travail (de la Commission LILS) sur la politique de révision des normes. Document GB.262/9/2, paragr. 53. Voir aussi document GB.262/LILS/3.

⁵ *Instrument d'amendement à la Constitution de l'Organisation internationale du Travail*, Conférence internationale du Travail, 85^e session, 1997. Cet amendement n'est pas encore en vigueur.

⁶ Article 45bis du Règlement de la Conférence. La question du retrait de cinq conventions qui ne sont pas entrées en vigueur est inscrite à l'ordre du jour de la 88^e session (2000) de la Conférence internationale du Travail et, à sa présente session, le Conseil d'administration examinera la proposition d'inscrire à l'ordre du jour de la 90^e session (2002) de la Conférence la question du retrait de 20 recommandations (document GB.277/2/2(Rev.1)).

d'administration et à la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail ainsi qu'à l'occasion de consultations et discussions informelles dont les plus récentes ont eu lieu à Genève le 4 février 2000. Ce n'est ni un récapitulatif ni un document de politique. Il traite tout d'abord ce que l'on pourrait appeler la question de la *confiance*: comment établir un cadre d'examen tel que le processus ne soit pas simplement un processus à *somme nulle* mais qu'il comporte une *valeur ajoutée* du point de vue des mandants tripartites. Le document indique ensuite les questions qui pourraient faire l'objet d'un tel examen.

4. Toute décision prise dans ce domaine doit reposer sur des faits et non sur des perceptions imparfaites. Des informations à jour et des études factuelles, par exemple en ce qui concerne les ratifications, ont donc une place importante à occuper dans un tel examen.

2. Nécessité d'un engagement partagé

5. Il semble tout d'abord nécessaire que l'ensemble des mandants s'entendent sur le rôle fondamental des activités normatives de l'OIT dans la concrétisation des objectifs énoncés dans la Constitution de l'Organisation et réaffirmés dans *Un travail décent*. La question n'est pas de savoir *si* l'activité normative doit se poursuivre mais *comment* elle peut le mieux contribuer à la réalisation de ces objectifs et donner des résultats mesurables. Un accord clair sur ce plan pourrait être l'un des piliers nécessaires à la création du climat de confiance qui est essentiel pour un examen d'ensemble: la réaffirmation de l'engagement partagé des mandants pour l'amélioration des activités et procédures normatives actuelles. Cela suppose aussi un accord sur la nécessité de renforcer et non d'affaiblir les activités dont il est établi qu'elles contribuent efficacement à la réalisation des objectifs de l'Organisation.
6. Un deuxième pilier pourrait être la reconnaissance qu'il est possible de répondre aux besoins actuels et émergents, une fois clairement identifiés, par le biais des normes internationales du travail. Cela pourrait conduire à la révision des instruments existants ou à l'adoption d'instruments entièrement nouveaux.
7. La reconnaissance de l'importance des conventions internationales du travail en tant que source unique et irremplaçable d'obligations contraignantes dont l'application fait l'objet de plusieurs types de procédures de contrôle pourrait être un troisième pilier. Sur cette base, il est plus facile d'identifier la contribution que d'autres instruments peuvent apporter à la réalisation des buts de l'Organisation. Les recommandations peuvent compléter les conventions et renforcer ainsi leur impact. Elles peuvent aussi paver le chemin vers l'adoption de nouvelles conventions à la suite d'un processus de maturation. Elles peuvent également ouvrir la voie à la ratification des conventions existantes en contribuant à promouvoir leurs principes soit sur une base individuelle, soit par une consolidation, le cas échéant autour des quatre objectifs stratégiques. Enfin, elles peuvent comporter des détails qui ne trouveraient pas leur place dans une convention mais qui offrent des repères supplémentaires pour la législation et la pratique nationales.
8. Bien que non contraignantes, les recommandations ont l'autorité que leur confère leur adoption par la Conférence internationale du Travail et peuvent contribuer efficacement à promouvoir les buts de l'Organisation. Directives, recueils de directives pratiques et autres outils de meilleures pratiques peuvent aussi servir à compléter la protection prévue par les conventions.

9. Dans un climat de bonne foi et dans un environnement où prévaut une approche constructive, ces piliers pourraient aider à éviter que l'examen envisagé n'achoppe sur des malentendus.

3. Questions spécifiques proposées pour une discussion plus détaillée

10. Les activités normatives, au sens le plus large, vont de l'élaboration de normes au contrôle, à l'assistance et à la promotion⁷. Une approche globale devra être adoptée pour que le processus d'examen apporte une valeur ajoutée du point de vue de l'ensemble des mandants tripartites de l'OIT. Il se peut que la discussion d'un ensemble de questions permette d'accomplir des progrès, par la suite, au cours d'un examen plus complet et dynamique du rôle des normes dans la réalisation des objectifs de l'OIT. Des propositions précises pour l'examen de ces questions et les possibilités d'action dans le cadre d'un calendrier donné pourraient être présentées au Conseil d'administration en novembre 2000.
11. Certains mandants tiennent à ce que des normes continuent à être adoptées à un rythme régulier. D'autres attachent avant tout de l'importance à ce que toute nouvelle norme se fonde sur un large *consensus* concernant son objet et son contenu. Tous insistent fréquemment sur la nécessité de préserver et de renforcer la qualité des normes. Il semble donc essentiel d'examiner l'efficacité du processus de préparation des normes, de sorte que la décision de discuter d'instruments repose sur un accord commun concernant l'existence d'un besoin et sur une entente générale quant à la manière dont de nouveaux instruments pourraient aider à répondre à ce besoin. Ce peut être un sujet sensible: chacun souhaite parvenir à un consensus mais l'exigence d'une parfaite unanimité deviendrait un obstacle dans la pratique. En conséquence, s'il y a accord pour s'engager dans l'élaboration de normes sur un sujet donné, cela doit impliquer un engagement de tous les intéressés à travailler de bonne foi afin de parvenir à un résultat raisonnable.
12. Il pourrait être utile de s'efforcer d'améliorer la manière dont les sujets susceptibles de faire l'objet de nouvelles normes parviennent à *maturité*. Les objectifs stratégiques de l'Organisation et les deux questions intersectorielles – les questions de genre et de développement – sont cruciaux pour la détermination des besoins les plus urgents. Après analyse des normes existantes sous cet angle, les sujets qui sembleraient devoir donner lieu à une action normative pourraient constituer une réserve de questions qui serait régulièrement réexaminée. Une fois que l'on aurait déterminé qu'il est d'actualité, un sujet pourrait faire l'objet de recherches et de travaux préparatoires en vue d'une action normative. Dans ce contexte, les possibilités d'adoption de nouvelles conventions et recommandations-cadres ou de consolidation des instruments existants pourraient également être étudiées.
13. La *méthode* de négociation et d'élaboration d'un nouvel instrument pourrait être également un élément important pour assurer le consensus souhaité. Il y a la procédure classique de double discussion, avec les délais de préparation réglementaires. Dans certains cas, une discussion préliminaire par la Conférence pourrait servir à dégager le consensus nécessaire

⁷ Les paragraphes suivants présentent certaines des pistes que le Conseil d'administration pourrait souhaiter explorer. Une liste de grandes questions relatives aux normes figure en annexe. Pour que la discussion puisse s'appuyer sur les faits, des statistiques indiquant l'évolution récente des ratifications des conventions seront communiquées lors de la réunion de la commission.

et pourrait permettre l'adoption de normes au cours d'une année ultérieure. Des réunions d'experts plus fréquentes pourraient être organisées pour préparer une action normative.

14. L'étude de sujets pouvant se prêter à l'établissement de nouvelles normes à moyen terme ne devrait pas empêcher l'Organisation de réagir aussi rapidement que la Constitution le lui permet quand un consensus se fait jour sur une question importante et *urgente*. Cela a été le cas, par exemple, pour la convention (n° 174) sur la prévention des accidents industriels majeurs, 1993, ainsi que pour la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999.
15. Laisser à de nouveaux sujets le temps de parvenir à maturité pourrait signifier en pratique que, à court terme, une attention particulière serait accordée à la *révision* des normes existantes. Le Conseil d'administration n'a pas encore retenu, pour inscription à l'ordre du jour de la Conférence, les propositions de révision formulées par le Groupe de travail sur la politique de révision des normes de la Commission LILS. Le but des révisions est de renforcer l'efficacité des normes, pour que soient atteints les objectifs visés, et non d'abaisser le niveau de protection. La raison d'être généralement acceptée des révisions – qui ont toujours fait partie intégrante de l'activité normative de l'OIT – a été énoncée en mars 1995: «la révision des normes existantes poursuit deux objectifs complémentaires mais distincts: d'une part, mettre à jour ou actualiser les normes et, d'autre part, faciliter la ratification des conventions, puis leur application. A ces deux objectifs, il convient d'en ajouter un troisième qui a été exprimé dans le cadre de la consolidation des normes et qui a trait à la cohérence du système normatif de l'OIT ⁸.»
16. Tout instrument nouveau ou révisé devrait être utile, réaliste et, dans le cas d'une convention, ratifiable. Cela implique certaines considérations aux différents stades du *travail préparatoire*, au cours de la négociation de l'instrument, ainsi qu'aux stades de la rédaction et de l'adoption.
17. Une plus grande attention devrait être accordée aux étapes qui conduisent à la *ratification* des conventions, une fois celles-ci adoptées. Les Etats Membres devraient s'engager à se conformer aux objectifs de la convention, engagement qui pourrait être appuyé par un plus grand nombre d'activités promotionnelles, y compris une assistance du Bureau.
18. Un autre élément important est le maintien et le renforcement de la confiance des mandants dans l'efficacité, l'objectivité et la transparence des *mécanismes de contrôle* en matière *normative*. Pour cela, le Bureau pourrait dans un premier temps donner une description factuelle des procédures existantes ⁹ afin de faciliter la discussion de certains aspects spécifiques et de leur interaction.
19. Etant donné que l'efficacité réelle des activités normatives dépend de la *promotion* des normes à jour et de la *coopération technique* pour l'application des conventions révisées, il faudrait examiner selon quelles modalités ces activités sont organisées et quelles nouvelles approches pourraient être adoptées. L'assistance technique et les conseils pourraient davantage viser à régler les problèmes d'application identifiés par les mécanismes de contrôle.
20. Enfin, l'*évaluation* et les rapports peuvent permettre de mesurer l'impact des activités normatives dans le contexte global des objectifs stratégiques de l'OIT en déterminant les

⁸ Document GB.262/LILS/3, paragr. 9.

⁹ Voir, par exemple, le *Manuel sur les procédures en matière de conventions et recommandations internationales du travail*.

résultats réels de ces activités dans les Etats Membres. Cet impact devrait être en permanence suivi et amélioré.

21. La commission voudra sans doute recommander au Conseil d'administration:

- a) *de confirmer sa volonté de procéder à un examen d'ensemble des activités normatives de l'OIT afin qu'elles contribuent plus efficacement à la réalisation des objectifs stratégiques de l'Organisation;*
- b) *de demander au Directeur général, compte tenu des discussions de la commission et du Conseil d'administration, de soumettre au Conseil d'administration, en novembre 2000, un programme de travail pour cet examen;*
- c) *de demander au Bureau, quand il présentera des propositions pour l'inscription de questions à l'ordre du jour de sessions futures de la Conférence internationale du Travail, de tenir compte des vues exprimées durant la présente session du Conseil d'administration.*

Genève, le 3 mars 2000.

Point appelant une décision: paragraphe 21.

Annexe

Activités de l'OIT relatives aux normes: Liste de questions possibles

1. Objectifs de l'action normative

- Qu'entend-on en général par «norme»?
 - Conventions, recommandations et protocoles.
- Autres formes d'instruments normatifs ou d'instruments de politique générale de L'OIT:
 - Utilité et efficacité des déclarations, directives, codes de conduite, recueils de directives pratiques, etc.

2. Choix des questions devant faire l'objet d'une action normative

- Critères de choix des questions par action normative:
 - La question se prête-t-elle à des prescriptions juridiques?
 - Nécessité d'une nouvelle norme.
 - Perspectives de ratification.
 - Utilité en tant que référence.
 - Etendue du champ d'application.
- Choix du type d'instrument.
- Instruments généraux ou instruments sectoriels?
- Révision des normes existantes:
 - Méthodes de révision.
 - Instruments portant révision.
 - Calendrier des révisions.
 - Consolidation.
 - Moyens d'assurer que les normes révisées remplacent effectivement les normes qu'elles révisent.

3. Préparation des normes

- Formule du portefeuille:
 - Contribution du Bureau.

- Avis des mandants.
- Informations générales.
- Réunions d'experts et autres discussions préliminaires.
 - Expérience de la Commission paritaire maritime.

4. Processus de négociation

- Discussion au sein du Conseil d'administration:
 - Calendrier.
 - Sélection préliminaire et choix des questions.
 - Délais fixés pour ce choix.
- Adoption des conventions et des recommandations par la Conférence:
 - Travaux préliminaires du secrétariat.
 - Questionnaire.
 - Discussions à la Conférence.
 - Calendrier des discussions.
 - Etendue de l'accord (consensus, votes, réserves).
- Éléments à prendre en considération dans la rédaction des nouveaux instruments:
 - Différents stades de la rédaction, clauses de souplesse, engagements assortis de délais et engagements soumis à des conditions, degré de détail, équilibre entre les objectifs et les moyens, etc.
 - Conventions-cadres et conventions énonçant des prescriptions, équilibre entre les principes et la définition de leur mise en œuvre effective.

5. Ratification, entrée en vigueur, dénonciation

- Obstacles à la ratification.
- Nombre de ratifications requis.
- Délai avant l'entrée en vigueur.
- Délais pour la dénonciation.

6. Système de contrôle

- Obligations concernant la présentation des rapports:
 - Fréquence des rapports.
 - Contenu des rapports et des questionnaires.

- Participation des organisations de travailleurs et d'employeurs.
- Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations:
 - Rôle et mandat de la commission.
 - Nomination des membres et durée de leurs fonctions.
- Commission de l'application des normes de la Conférence:
 - Mandat.
 - Procédures.
- Comité de la liberté syndicale:
 - Mandat, composition, fréquence des réunions.
 - Nature de la procédure (confidentielle, décisions prises par consensus).
- Procédures au titre des articles 24 et 26:
 - Règlement (recevabilité).
 - Financement des procédures.
 - Nomination des membres des commissions d'enquête.

7. Promotion et application des normes

- Travail du Bureau pour:
 - la promotion des ratifications;
 - l'assistance pour l'application des normes.
- Coopération technique et assistance technique:
 - Sensibilisation, formation, renforcement des capacités, diffusion des meilleures pratiques.
 - Assistance pour le règlement des problèmes identifiés par le système de contrôle.
 - Missions de contacts directs.
 - Services consultatifs.
 - Participation des équipes multidisciplinaires et des bureaux de zone aux activités du Bureau en matière normative.
- Liens entre différents types d'activités visant un but commun:
 - Liens entre les activités de contrôle et les activités promotionnelles.
 - Liens entre les activités normatives et la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi.

8. Evaluation des activités normatives en fonction de leurs objectifs

- Programmation stratégique et impact:
 - Objectifs, indicateurs et cibles globaux.
 - Objectifs, indicateurs et cibles locaux.