



CINQUIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Amélioration des activités normatives de l'OIT:
assistance technique et promotion****Table des matières**

	<i>Page</i>
1. Introduction.....	1
2. Poursuivre sur la lancée.....	1
2.1. Travail décent.....	1
2.2. Campagnes de ratification.....	2
2.3. Meilleur ciblage des activités normatives.....	3
2.4. Budgétisation stratégique et meilleure intégration des normes internationales du travail.....	3
3. Aperçu de l'assistance technique et des activités promotionnelles.....	4
4. Enseignements.....	5
5. Objectifs.....	6
6. Outils visant à améliorer l'élément normatif de l'assistance technique et des activités promotionnelles de l'OIT.....	7
6.1. Programmation conjointe.....	7
6.2. Inclusion d'indicateurs et de cibles.....	7
6.3. Intégration au niveau national.....	8
6.4. Approche intégrée des activités normatives.....	8
6.5. Améliorer le dialogue avec les mandants.....	8
6.6. Renforcement de la participation tripartite.....	8

7.	Intégration avec le dialogue relatif au contrôle.....	9
7.1.	Evolution actuelle de l'activité des systèmes de contrôle.....	10
7.2.	Accroître le rôle du système de contrôle de l'OIT.....	10
7.3.	Davantage d'informations sur les besoins d'assistance technique.....	11
7.4.	Orientations fournies par les organes de contrôle.....	11
7.5.	Assistance adaptée aux besoins des pays.....	12
8.	Domaines dans lesquels la réflexion doit être poursuivie	12

1. Introduction

1. Le Conseil d'administration et sa Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail (LILS) procèdent depuis plusieurs années à l'examen et à l'amélioration des activités normatives de l'OIT. A sa 283^e session (mars 2002), le Conseil d'administration a déterminé les domaines et aspects des activités normatives qui devraient faire l'objet de nouvelles discussions et a établi un calendrier provisoire¹. A cet égard, le Conseil a demandé au Bureau d'établir, pour sa session de novembre 2002, un document sur l'assistance technique et les activités promotionnelles en matière normative.
2. Le présent document porte sur l'assistance technique et les activités promotionnelles au sens large, l'accent étant mis sur:
 - les mesures destinées à améliorer la connaissance des normes et à mieux assurer leur application;
 - l'accroissement du nombre de ratifications des conventions à jour;
 - l'amélioration de l'application des normes;
 - l'aide fournie aux pays pour les aider à régler les problèmes liés à l'application des normes.

Il porte également sur divers moyens d'action tels que les activités promotionnelles, la formation et l'assistance technique. Le postulat de base est que la ratification doit généralement s'accompagner, avant et/ou après, de mesures d'application spécifiques.

2. Poursuivre sur la lancée

2.1. Travail décent

3. Le rapport du Directeur général à la 87^e session de la Conférence internationale du Travail (1999) présentait le «travail décent» comme le point de rencontre des quatre objectifs stratégiques de l'Organisation. Ce rapport insistait sur la *nécessité de revivifier les normes internationales du travail* et appelait à un certain nombre d'actions visant à *conférer au travail normatif de l'OIT une meilleure image et en accroître la portée*. Il s'agissait notamment d'*intensifier les efforts d'assistance aux pays pour la mise en œuvre des normes de l'OIT*. Le rapport affirmait qu'*élaborer des normes n'est bien entendu qu'un commencement. L'OIT a besoin d'intensifier ses efforts promotionnels visant la ratification et l'application des normes*. En outre, *l'OIT doit adopter une attitude plus volontariste dans le domaine de l'application et aider les gouvernements à donner effet aux conventions qu'ils ont choisi de ratifier. Concrètement, cela pourrait consister à aider les gouvernements à réviser leur législation du travail et à améliorer leurs services d'inspection du travail. Pour promouvoir l'application des instruments, une bonne méthode consisterait à sensibiliser les intéressés à la valeur et à l'utilité pratiques des normes*. Le rapport soulignait en particulier la *nécessité d'associer le suivi des normes aux activités de coopération technique et de recherche de l'OIT*.

¹ Document GB.283/4.

4. Le rapport sur le travail décent appelait également à *axer les efforts sur les normes les plus importantes*. On peut y lire en effet que: «... étant donné cette concurrence, l'OIT se doit de vouer toute son attention aux normes les plus sensibles de manière qu'elles sortent du lot. La Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi a joué un rôle important à cet égard en mettant en exergue les normes du travail fondamentales. Le Conseil d'administration a également désigné comme priorités une poignée de normes institutionnelles dont celles qui concernent les consultations tripartites, l'inspection du travail et la politique de l'emploi. Les partenaires sociaux souhaiteront peut-être désigner à l'attention d'autres instruments et les programmes focaux pourraient aussi être utiles à cet égard.»
5. Deux ans plus tard, on pouvait lire dans le rapport du Directeur général intitulé «Réduire le déficit de travail décent, un défi mondial», soumis à la 89^e session de la Conférence internationale du Travail (2001), qu'*il est possible d'intégrer dans le développement les droits, l'emploi, la protection, le dialogue ... il se peut que des choix difficiles se présentent parfois; il est alors approprié, voire inévitable, de laisser à chaque Membre le soin de trancher en fonction de la situation et des préférences du pays*. Le rapport affirme également que *nous devrions continuer de rechercher de nouveaux mécanismes et institutions dans le domaine des normes. Nous devrions être ouverts aux innovations susceptibles de permettre aux pays de progresser plus vite grâce à des mesures prises de leur propre initiative*.

2.2. Campagnes de ratification

6. Le succès des campagnes de ratification menées depuis le Sommet mondial pour le développement social qui a eu lieu à Copenhague en 1995 a souligné de manière croissante la nécessité de renforcer les activités d'assistance dans le domaine de l'application des conventions. De plus en plus d'Etats Membres s'engagent sur le plan juridique en ratifiant les conventions internationales du travail fondamentales. Les bons résultats obtenus au cours des dix dernières années dans le cadre du Programme international pour l'abolition du travail des enfants (IPEC) et de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (depuis 1998), ainsi que d'autres activités d'assistance dans le domaine de la mise en œuvre des normes ont entraîné un glissement des priorités, les questions de ratification et de promotion cédant le pas aux questions d'application, ce qui constitue somme toute une évolution logique.
7. Le fait que les normes du travail soient universellement reconnues comme un élément majeur du débat sur la mondialisation et ses effets sur l'emploi et les conditions de travail a suscité une prise de conscience et de nouvelles attentes dans ce domaine. L'OIT doit trouver toujours plus de ressources pour répondre à ces attentes. En plus des conventions fondamentales, il a été décidé, en vue de renforcer le dialogue social, d'encourager la ratification de la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976. Au cours des dix dernières années, de nombreuses conventions de l'OIT (fondamentales et autres) ont été citées dans le cadre de conférences des Nations Unies, ce qui a eu des conséquences positives sur la ratification et l'application des normes internationales du travail.

2.3. Meilleur ciblage des activités normatives

8. Sept années d'efforts ont permis au Groupe de travail sur la politique de révision des normes² d'établir que 71 conventions, cinq protocoles et 73 recommandations étaient à jour, que 24 conventions et 15 recommandations devaient être révisées et que 55 conventions et 30 recommandations pouvaient désormais être considérées comme dépassées. Par la suite, 18 recommandations ont été remplacées par des instruments plus récents et cinq conventions, et 20 recommandations ont été retirées par la Conférence. Ces travaux étaient directement liés à la mise en place d'une approche intégrée des activités normatives, dont il est question dans les paragraphes 30 et 31 du présent document.
9. Des décisions prises récemment dans le domaine du contrôle tendaient aussi à mieux cibler globalement les activités normatives. La plus importante de ces décisions porte sur les nouvelles modalités de regroupement des normes aux fins de la présentation des rapports adoptées par le Conseil d'administration en novembre 2001: le regroupement se fait par sujet et tient compte de la charge de travail que représentent la soumission de rapports pour les mandants et leur traitement par le Bureau.
10. Il importe par ailleurs de tenir compte du débat sur le développement qui a lieu actuellement au sein du système multilatéral et des possibilités qu'il offre de promouvoir les normes et les principes et droits fondamentaux au travail. Une approche de la pauvreté et du développement fondée sur le respect des droits est conforme aux initiatives prises dans le cadre du système des Nations Unies en ce qui concerne les stratégies de réduction de la pauvreté, en particulier le projet de principes directeurs sur une approche des stratégies de réduction de la pauvreté fondée sur le respect des droits de l'homme. Les Objectifs de développement de l'ONU pour le Millénaire (ODM), qui sont désormais largement adoptés par la communauté internationale, portent notamment sur la promotion d'une bonne gouvernance (sociale), la participation de la société civile et d'autres domaines tout aussi importants du point de vue des normes internationales du travail. De même, le Pacte mondial des Nations Unies a aidé l'OIT à promouvoir les principes et droits fondamentaux au travail par le biais d'activités d'assistance et de coopération techniques.

2.4. Budgétisation stratégique et meilleure intégration des normes internationales du travail

11. La mise en place à l'OIT d'un système de budgétisation stratégique centré sur le programme concernant le travail décent améliore encore l'efficacité des activités de l'Organisation touchant plus ou moins directement aux normes. Ce système a été inauguré avec le programme et budget 2000-01. Les activités prévues pour chaque cycle budgétaire visent à ce que soit atteint, pour chaque domaine opérationnel, un objectif dont le niveau de réalisation est mesuré par un ou plusieurs indicateurs.
12. Cette méthode permet d'organiser des activités d'assistance promotionnelle et technique plus efficaces, de mieux intégrer les normes à l'ensemble des activités de l'Organisation et de mieux tenir compte des aspects techniques dans les activités normatives. Grâce à ce type de programmation, les responsables des différents programmes focaux et unités de

² De mars 1995 à mars 2002.

l'OIT peuvent tenir compte des normes dans leurs programmes de travail. Il en va de même pour les antennes régionales de l'Organisation³.

3. Aperçu de l'assistance technique et des activités promotionnelles

13. Toutes les activités de l'OIT sont liées aux normes soit directement, soit par le biais de l'appui apporté à d'autres activités. Divers projets et programmes d'assistance visent à créer des conditions socio-économiques favorables à l'amélioration des conditions de travail au niveau national et à une meilleure application des normes internationales du travail. En ce sens, l'ensemble des activités d'assistance et de coopération techniques de l'Organisation, quel que soit l'objectif stratégique auquel elles ont trait, sont liées aux normes tout comme les normes sont liées à l'ensemble des autres objectifs. Voyons maintenant comment les choses se passent concrètement.
14. Actuellement, l'assistance technique fournie par le Département des normes internationales du travail (NORMES) et les activités promotionnelles qu'il mène prennent principalement la forme de missions consultatives techniques. La plupart de ces missions sont effectuées par les treize spécialistes des normes que comptent les équipes multidisciplinaires (EMD)⁴. Les missions de promotion des normes effectuées par les fonctionnaires du siège prennent le plus souvent la forme d'une participation à des séminaires, des ateliers, des colloques et autres réunions, ou consistent à fournir des services consultatifs très spécialisés sur la portée et l'application des normes internationales du travail. Elles consistent également à fournir un appui technique aux projets ou programmes menés conjointement avec d'autres départements, qui peuvent être de grande envergure. En outre, des missions visent à assurer le suivi des débats au sein de la Commission de l'application des conventions et recommandations soit sur recommandation de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, soit sur proposition du Comité de la liberté syndicale. Des missions de contacts directs sont entreprises à l'invitation du gouvernement concerné et aident ce dernier et les partenaires sociaux à résoudre les problèmes qu'ils rencontrent dans l'application des normes. Des séminaires et colloques régionaux, sous-régionaux et nationaux sur les normes internationales du travail visent soit à expliquer les dispositions de certaines conventions, soit à initier les participants aux normes internationales du travail et au système de contrôle des normes de l'OIT en général. Ils réunissent des magistrats, des juristes, des fonctionnaires des ministères du Travail et des représentants des employeurs et des travailleurs.
15. Une assistance technique est fournie aux Etats Membres dans le cadre du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail. La Déclaration elle-même souligne l'importance de l'assistance que l'Organisation apporte à ses Membres, entre autres par la mobilisation de ressources extérieures et de moyens

³ On en trouve un bon exemple dans l'intégration réussie de l'égalité entre les sexes dans toutes les activités comme une question intersectorielle qui occupe une place importante dans la programmation.

⁴ En 1980, des conseillers régionaux en matière de normes internationales du travail ont été institués dans les régions en développement; puis, ce système a été remplacé par les équipes multidisciplinaires qui couvrent la plupart des pays en développement et des pays en transition. Les spécialistes des normes présents dans ces équipes ont permis d'accroître notablement le volume d'assistance fournie aux Etats au jour le jour. Voir document GB.285/LILS/6.

d'appui. Ces activités reposent sur les plans d'action adoptés par le Conseil d'administration pour chaque groupe de principes et droits fondamentaux. Ces plans sont élaborés sur la base des débats qui ont eu lieu dans le cadre de la Conférence et du Conseil d'administration et qui portent, respectivement, sur le rapport global et sur les rapports annuels au titre du suivi de la Déclaration, ainsi que sur la base des avis formulés par les experts-conseillers sur la Déclaration figurant dans l'introduction des rapports annuels. Les activités concernant l'élimination du travail des enfants se poursuivent dans le cadre de l'IPEC dont les activités se sont intensifiées en réponse à l'accroissement de la demande. La Déclaration et l'IPEC fournissent aux Etats Membres un large soutien en matière d'assistance technique et de coopération technique qui couvre un large éventail de domaines et d'activités et qui représente près de la moitié de l'assistance fournie par l'OIT.

16. Le Centre de Turin travaille en étroite collaboration avec NORMES et avec le Programme focal pour la promotion de la Déclaration à l'élaboration d'activités de formation destinées aux mandants. Il s'agit, entre autres, de cours à l'intention des fonctionnaires nationaux chargés de la présentation des rapports sur les normes internationales du travail, de cours destinés à des juristes, des magistrats et des spécialistes de l'enseignement juridique, et portant sur les normes du travail, l'amélioration de la productivité et le développement des entreprises, les normes internationales du travail et la mondialisation et les droits des travailleuses. On peut citer également le Programme de formation annuel sur les normes internationales du travail, qui est organisé en coopération avec le Centre de Turin au cours des deux semaines précédant la Conférence internationale du Travail. Toutes les activités de formation destinées aux syndicats et certaines activités menées dans d'autres secteurs ménagent une place aux normes internationales du travail se rapportant à la discipline étudiée.
17. Ces activités d'assistance ont permis d'augmenter le nombre de ratifications des conventions ou d'aller vers leur ratification, d'améliorer la mise en œuvre des conventions ratifiées ou non, et notamment de modifier les législations et les pratiques nationales, de renforcer le droit des syndicats et/ou d'améliorer le taux de présentation des rapports et leur qualité. Des fonctionnaires nationaux et des représentants des employeurs et des travailleurs reçoivent une formation en matière de présentation des rapports. Un appui technique est fourni aux comités tripartites nationaux pour la révision et l'analyse de la législation nationale et l'examen des observations formulées par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations.
18. Dans le domaine de la diffusion de l'information, le site Web de l'OIT fournit des renseignements sur les normes internationales du travail, la ratification des conventions et les rapports des organes de contrôle par le biais de la base de données ILOLEX, qui est également diffusée sous forme de CD-Rom. La version réseau reçoit plus de 100 000 visites par mois. NATLEX, base de données sur les législations nationales relatives au travail, à la sécurité sociale et aux droits de l'homme liés à ces questions, couvre environ 180 pays et est accessible par Internet. L'année dernière, NORMES a produit le CD-Rom de la Bibliothèque électronique des normes internationales du travail (ILSE), qui contient des documents sur les normes internationales du travail fondamental. ILSE est distribué gratuitement aux mandants et aux bureaux de l'OIT.

4. Enseignements

19. Le premier enseignement à tirer des programmes d'assistance technique de l'OIT concernant les normes et les principes et droits fondamentaux au travail est que la demande est forte et ne cesse de s'accroître. La capacité de l'Organisation de répondre à cette demande n'est limitée que par les ressources disponibles.

20. Il apparaît également que la coopération technique et l'action normative se renforcent mutuellement, comme le montrent les résultats obtenus dans le cadre de l'IPEC et de la Déclaration. Les activités de coopération technique menées au titre du premier ont permis de mieux cerner les problèmes liés à l'élimination du travail des enfants, ce qui a eu en retour une incidence sur le programme des activités normatives de l'Organisation. Les travaux entrepris dans le cadre de l'IPEC depuis 1992 ont véritablement contribué à la prise de conscience de la nécessité d'un nouvel instrument permettant de lutter de façon plus ciblée contre les pires formes du travail des enfants, ce qui a entraîné une augmentation des ratifications non seulement de la nouvelle convention n° 182 adoptée en 1999, mais aussi de la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973. Cette convention, adoptée il y a près de 30 ans, a fait l'objet de nombreuses ratifications depuis qu'elle a été intégrée dans la campagne de ratification lancée en 1995 après le Sommet sur le développement social qui a eu lieu à Copenhague.
21. Le deuxième enseignement que l'on peut tirer des programmes élaborés dans le cadre de la Déclaration est que les liens entre les normes et d'autres domaines – l'emploi, la protection sociale, le dialogue social, la réduction de la pauvreté – doivent être étudiés de manière exhaustive si l'on veut obtenir des résultats durables. Cette approche s'applique aux programmes mis en chantier en 2000 dans le domaine de la liberté syndicale et du droit de négociation collective et en 2001 dans le domaine du travail forcé, y compris la traite des êtres humains. En 2003, un nouveau programme relatif à la discrimination devrait être adopté. L'OIT disposera alors d'un mécanisme de coopération technique pour chacune des quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail.
22. Autre enseignement, le programme de travail relatif aux normes doit dûment tenir compte des questions de développement. L'idée d'un cadre de développement respectueux des droits, dans lequel progrès social et progrès économique se renforcent mutuellement, apparaît également dans la notion de travail décent, qui suppose l'intégration des différents objectifs stratégiques de l'Organisation.

5. Objectifs

23. Il est possible de définir deux programmes de travail intimement liés en matière de normes et de fixer deux objectifs principaux dans le domaine de l'assistance technique. S'agissant des normes, il faut s'intéresser dans l'immédiat à toutes les conventions ou à tous les groupes de conventions et baliser les étapes qui vont de leur ratification à leur mise en œuvre. Une assistance de l'OIT peut être nécessaire pour adapter la législation et la pratique nationales à une convention donnée et en assurer ainsi la ratification et l'application. Les activités promotionnelles et d'assistance technique peuvent porter sur les besoins à satisfaire en vue de la ratification, sur le processus de ratification lui-même, y compris la sensibilisation aux incidences de cette dernière, sur les mesures destinées à promouvoir les dispositions des conventions ratifiées et leur transposition dans la législation et la pratique nationales, et sur les questions de contrôle, notamment en cas de problème.
24. Il faut en deuxième lieu définir le volet normatif du programme d'activités sur le travail décent mené dans chaque pays. La difficulté est de déterminer les besoins spécifiques du pays en matière de normes, ce qui suppose de mettre en relation les outils utilisés en matière de normes avec les besoins constatés et avec d'autres outils de l'OIT. Il faut notamment analyser la situation normative du pays et les facteurs qui influent sur elle, tels que la pauvreté, l'emploi et la politique sociale, l'état du système éducatif, le travail des enfants, le dialogue social, la liberté syndicale, le système de relations professionnelles, etc.

25. La question n'est pas tant de savoir comment évaluer les besoins de chaque pays en matière de normes, car ce travail relève normalement de la compétence des mandants tripartites de chaque pays et des organes de contrôle. Toutefois, les modalités de la contribution tripartite nationale pourraient très bien être réexaminées.
26. Les activités d'assistance technique et de coopération technique de l'OIT dans le domaine des normes internationales du travail doivent viser beaucoup plus loin qu'un simple décompte de certaines conventions ou recommandations. On trouvera dans les paragraphes suivants quelques idées à cet égard.

6. Outils visant à améliorer l'élément normatif de l'assistance technique et des activités promotionnelles de l'OIT

6.1. Programmation conjointe

27. Actuellement, divers projets ou initiatives font appel à une coordination entre le Secteur des normes et des principes et droits fondamentaux au travail et d'autres secteurs ou unités du Bureau. Le Programme focal pour la promotion de la Déclaration et l'IPEC font de plus en plus appel à la participation d'autres secteurs techniques. La coopération peut prendre différentes formes, parmi lesquelles la gestion conjointe de projets ou d'activités, les travaux d'équipes et de groupes informels et les discussions ponctuelles. D'autres secteurs techniques, bureaux régionaux et structures de la coopération technique participent conjointement aux activités de certains domaines fonctionnels. Cependant, la réponse stratégique proposée habituellement est de demander aux responsables des différents projets de coopération technique d'y incorporer les exigences relatives aux normes, ce qui peut se faire à un niveau ne dépassant pas une liste de contrôles minimale, dans laquelle les normes internationales du travail sont intégrées à d'autres activités d'une manière mécanique.
28. Pour institutionnaliser la coopération fondée sur les normes, il faut veiller à ce que toutes les activités d'assistance technique ou de promotion soient planifiées et formulées dès le départ d'une manière telle qu'elles comportent l'obligation de tenir compte du contenu et de l'impact – effectif et potentiel – des normes internationales qui les concernent. Une telle approche nécessiterait l'adoption de mesures pratiques comme l'intervention conjointe au niveau des EMD, le renforcement des équipes au siège et dans les structures extérieures ainsi que la formation de personnel technique aux questions relatives aux normes relevant de leur domaine de compétence. Les responsables de la planification et de la mise en œuvre des activités de coopération technique devraient bénéficier d'une formation leur permettant d'effectuer les analyses normatives nécessaires, en consultation avec NORMES et les spécialistes des normes des EMD. La programmation conjointe pourrait devenir à cet égard un mécanisme essentiel.

6.2. Inclusion d'indicateurs et de cibles

29. Une autre possibilité est offerte par l'élaboration stratégique du budget. Les questions relatives au respect, à la ratification et à l'application des normes internationales du travail pourraient être couvertes plus en détail, sous la forme d'objectifs opérationnels dépendant des différents objectifs stratégiques. La promotion des normes pourrait aussi être présente dans l'ensemble du programme et du budget au titre de chacun des objectifs opérationnels sous la forme d'indicateurs et de cibles.

6.3. Intégration au niveau national

30. Bien que l'on ait toujours affirmé que les activités de coopération technique de l'OIT devaient être guidées par les normes du travail, il reste beaucoup à faire pour mieux intégrer ces modes d'action. La résolution et les conclusions relatives au rôle de l'OIT en matière de coopération technique, adoptées par la Conférence internationale du Travail en 1999, déclarent que les quatre objectifs stratégiques vont dans le sens des normes internationales du travail qu'ils ont pour but implicite de promouvoir. Il convient de créer un environnement favorable à la promotion, à la concrétisation et à la mise en œuvre des normes internationales du travail afin de faire en sorte que la coopération technique puisse contribuer à la ratification et à la mise en œuvre des conventions.

6.4. Approche intégrée des activités normatives

31. Dans le cadre de l'approche intégrée des activités normatives, adoptée par le Conseil d'administration en 2000, des discussions générales se tiendraient à la CIT en vue d'examiner l'ensemble des moyens d'action de l'OIT dans un domaine donné. Outre l'élaboration des normes, cette approche comprendrait la promotion, la coopération technique, la recherche, la sensibilisation, etc. Un objectif clé de cette approche consiste à intégrer les normes aux autres activités de l'Organisation ainsi qu'à envisager dans une perspective intégrée les liens existant entre les normes. L'un des éléments consistera à évaluer l'impact effectif de ces normes.

32. La première discussion générale de ce type fondée sur une approche intégrée, qui aura lieu à la session de juin 2003 de la CIT, mettra l'accent sur la sécurité et la santé professionnelles; elle sera suivie d'une autre discussion sur les travailleurs migrants en juin 2004. Ces discussions générales, ainsi que les suivantes qui auront lieu dans d'autres domaines, déboucheront sur des plans d'action visant à accroître l'impact des activités normatives de l'OIT. Ces plans d'action pourraient inclure à la fois les activités normatives futures et les méthodes visant à promouvoir les normes en vigueur.

6.5. Améliorer le dialogue avec les mandants

33. La création d'équipes multidisciplinaires (EMD) au sein des régions, chacune d'entre elles couvrant un certain nombre de pays, visait à rapprocher l'OIT de ses mandants. Les activités des équipes, de même que l'ensemble des activités techniques de l'Organisation, entendaient refléter les besoins des mandants et la réalité de leurs réalisations et de leurs contraintes. A l'origine, ces activités se fondaient sur les objectifs des programmes par pays élaborés en consultation avec les mandants tripartites. Ces objectifs se sont élargis pour donner les programmes par pays relatifs au travail décent, dont la promotion et l'application des normes du travail font partie intégrante, renforçant ainsi le dialogue mené par l'OIT avec ses Etats Membres.

6.6. Renforcement de la participation tripartite

34. En mars 2001, la Commission LILS a discuté un document intitulé «Améliorations possibles des activités normatives de l'OIT – le système de contrôle de l'OIT»⁵. Ce document proposait un certain nombre de pistes qui pourraient être explorées en vue de

⁵ Document GB.280/LILS/3.

devenir des solutions à la question de la charge de travail que représente l'établissement des rapports pour les Etats Membres et l'examen de ces rapports pour les organes de contrôle. Au nombre de ces pistes figurait l'idée selon laquelle «on pourrait s'appuyer davantage sur le mécanisme de consultation tripartite et le dialogue social au niveau national, sans préjudice du recours toujours possible aux procédures spéciales». La Commission LISL n'a pas approuvé de propositions particulières à ce sujet. Cependant, on s'est beaucoup intéressé à la question de savoir comment les partenaires au niveau national pourraient jouer un rôle accru dans les activités normatives de l'OIT en général.

35. Un autre document⁶, soumis à la session de novembre 2001 de la Commission LILS, évoque la participation tripartite accrue au niveau national: «Il faudrait garantir l'existence d'une coopération tripartite authentique au sens de la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, et de la recommandation (n° 152) sur les consultations tripartites relatives aux activités de l'Organisation internationale du Travail, 1976, qui la complète.» Au cours de la discussion, l'accent a été mis sur les programmes volontaires d'assistance technique normative propres à un pays. Ces programmes viseraient à améliorer la mise en œuvre des normes en se fondant sur les avis des mandants tripartites relatifs aux problèmes d'application tels qu'ils les envisagent et sur les priorités et moyens éventuels de résoudre ces problèmes. Le Conseil d'administration a décidé de promouvoir la coopération au moyen d'accords sur des programmes d'assistance pays par pays pour résoudre les problèmes d'application des conventions et les questions connexes. Il a invité le Directeur général à mener de nouvelles consultations sur le renforcement de la participation tripartite au niveau national.

7. Intégration avec le dialogue relatif au contrôle

36. Les mécanismes de contrôle de l'OIT, qui se sont développés au cours des années, comprennent maintenant des organes et des procédures complémentaires qui visent à donner effet au mandat global de l'Organisation. L'action de l'OIT, y compris ses activités de contrôle, devrait entraîner une amélioration des conditions de vie et de travail, ainsi que le respect et la progression des droits au travail. Les activités de contrôle devraient produire des améliorations tangibles sur le terrain. Le contrôle n'est pas une fin en soi; c'est un outil visant à obtenir des améliorations. Il contribue à recenser les problèmes posés par l'application des normes internationales du travail, dans la loi ou la pratique, et à trouver des solutions. L'une des manières de mesurer l'efficacité des activités de contrôle des normes est l'analyse de leur impact. Le système de contrôle rassemble des informations relatives à la situation nationale particulière dans laquelle les normes sont appliquées. Analyser ces informations devrait conduire à mieux comprendre la situation réelle. Par voie de conséquence, cela devrait aider l'OIT à déterminer, de pair avec les Etats Membres intéressés, l'assistance et la coopération techniques nécessaires pour résoudre les problèmes d'application dans leur contexte effectif. C'est aussi une source d'informations précieuse sur les pratiques optimales.
37. Les activités de contrôle de l'OIT peuvent être efficaces lorsqu'il existe un dialogue avec l'Etat Membre intéressé et avec les partenaires sociaux. Les organes de contrôle de l'OIT n'émettent pas de jugements au sens juridique du terme. Ils examinent l'application des conventions, et le dialogue est l'un des principaux outils dont ils disposent. Ils suggèrent souvent des moyens par lesquels l'OIT peut apporter son aide à l'Etat Membre intéressé. Nombre de situations et de discussions ont incité l'OIT, de pair avec les gouvernements et

⁶ Document GB.282/LILS/5.

leurs partenaires sociaux, à s'attaquer concrètement aux problèmes et à envisager les solutions à leur apporter. Dans ces cas, les mécanismes de contrôle ne contribuent pas seulement à recenser les problèmes, mais aussi à y apporter un remède par l'intermédiaire de l'assistance de l'OIT.

38. La commission d'experts incite régulièrement les gouvernements à recourir à l'assistance du Bureau pour résoudre les problèmes et nombre d'entre eux font appel à cette assistance, officiellement ou officieusement. Le Bureau s'efforce de répondre dans la limite de ses ressources et selon le degré d'urgence. Ce lien étroit entre le contrôle et l'assistance distingue l'OIT des autres systèmes de contrôle internationaux.

7.1. Evolution actuelle de l'activité des systèmes de contrôle

39. Selon les statistiques, la commission d'experts, la Commission de l'application des normes de la Conférence, le Comité de la liberté syndicale et les commissions formées pour examiner les réclamations déposées au titre de l'article 24 de la Constitution favorisent de plus en plus l'assistance technique de l'OIT. Il ressort d'un examen des observations faites par la commission d'experts de 1999 à 2002 que, cette dernière année, la commission a rappelé à des gouvernements en 38 occasions qu'ils pouvaient bénéficier de l'assistance technique de l'OIT pour l'application des conventions ratifiées. La commission a évoqué cette possibilité en 33 occasions en 2001, en 13 occasions en 2000 et en 16 occasions en 1999. Dans certains cas, les gouvernements ont demandé une assistance technique de leur propre initiative. En 2000, la commission a pris note de deux cas de ce type et, en 1999, de cinq cas. En 2001, des gouvernements ont évoqué l'assistance technique dans deux cas en réponse à des déclarations d'organisations de travailleurs. Par ailleurs, au cours de la période allant de 1999 à 2002, la commission d'experts a mentionné la coopération technique à diverses reprises – quatre fois en 2002, neuf fois en 2001, huit fois en 2000 et quatre fois en 1999.
40. La Commission de la Conférence a évoqué la coopération technique dans trois des paragraphes spéciaux adoptés par la commission au cours de la même période. De manière générale, la possibilité de bénéficier de l'assistance technique a été mentionnée dans les conclusions de la Commission de la Conférence au sujet de cas individuels en quatre occasions en 2001 et en sept occasions en 1999 comme en 2000. A sa session la plus récente (2002), la Commission de la Conférence a mentionné cinq cas dans lesquels l'assistance du Bureau avait permis aux gouvernements de remplir leurs obligations relatives aux rapports et quatre autres dans lesquels une assistance de ce type avait été demandée.

7.2. Accroître le rôle du système de contrôle de l'OIT

41. Le système de contrôle de l'OIT recense les problèmes d'application des normes internationales du travail et facilite les mesures visant à surmonter et à supprimer ces problèmes d'une manière pragmatique. A cet effet, on recourt de plus en plus à l'assistance technique, considérée comme un outil essentiel. Le cas échéant, les différents organes de contrôle pourraient envisager les cas où l'assistance technique serait à même de contribuer à la solution des problèmes. Toutes les unités du Bureau devraient examiner plus systématiquement les commentaires des organes de contrôle dans le cadre de la planification de l'assistance technique visant à faciliter la mise en œuvre des conventions. Il faudrait alors normalement mener un dialogue avec les mandants des pays intéressés.

7.3. Davantage d'informations sur les besoins d'assistance technique

42. On a également soulevé la question de savoir si le système de contrôle permettait de recenser non seulement les problèmes liés à la bonne application des normes, mais aussi de déterminer les mesures à prendre pour corriger ces erreurs, notamment par le biais de l'assistance technique.
43. Pour permettre aux organes de contrôle de faire des recommandations à cet égard, il faut que ces organes connaissent les besoins des mandants et sachent la manière dont l'assistance et la coopération technique de l'OIT ont déjà exercé une influence sur la situation. Les formulaires de rapport approuvés par le Conseil d'administration pourraient comprendre une question particulière sur les formes d'assistance et de coopération technique susceptibles d'améliorer la mise en œuvre de la convention concernée, ainsi que sur l'assistance technique déjà apportée par le Bureau et sur l'impact de cette assistance.

7.4. Orientations fournies par les organes de contrôle

44. Sur la base des rapports des gouvernements ainsi que des rapports des organisations d'employeurs et de travailleurs, des réponses aux commentaires des organes de contrôle et des rapports des missions et activités de l'OIT, la commission d'experts pourrait être mieux à même d'inclure dans son rapport des observations sur la manière dont l'assistance de l'OIT ou d'autres mesures contribuent à résoudre les problèmes d'application. On recourt déjà à cette formule dans un certain nombre de cas, mais on pourrait lui donner une place accrue dans les observations individuelles. Une telle approche pourrait aussi contribuer à combler le fossé perçu entre les aspects juridiques et techniques des problèmes d'application des normes.
45. L'examen de l'assistance technique dans le rapport de la commission d'experts permettrait ensuite à la Commission de la Conférence d'aborder cet aspect des choses en vue de mieux l'intégrer et de faciliter ainsi l'ensemble de ses délibérations. Elle serait alors à même d'examiner l'assistance de l'OIT et son impact dans le cadre de chaque situation particulière et de s'efforcer d'améliorer l'application des normes. De même, les organes de contrôle seraient mieux à même d'aider les spécialistes des structures extérieures et les fonctionnaires du Département des normes et des autres départements du siège à définir et à mener leurs activités d'assistance technique et leurs activités promotionnelles.
46. L'introduction de questions sur la nécessité et l'impact d'une assistance technique dans les formulaires de rapport prévus par les articles 19 et 22 permettrait aux organes de contrôle de mettre davantage l'accent sur cet aspect des choses dans leur travail, ce qui favoriserait ensuite l'intégration de l'assistance technique considérée comme un outil normatif et le rattachement des activités professionnelles aux activités normatives de l'Organisation. Cela permettrait aussi de rendre plus vivant le dialogue entre, d'une part, les organes de contrôle et, de l'autre, les mandants et les structures techniques du Bureau. En ce qui concerne le suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, des questions sur les besoins en assistance technique ont été incorporées aux questionnaires correspondants, étant évidemment admis que le but de ce suivi est différent de celui du processus de contrôle. Le Bureau a été en mesure de bénéficier de cette information dans la planification de l'assistance et des activités promotionnelles menées au titre de la Déclaration, ce qui lui a permis d'obtenir des résultats qu'il n'aurait pu obtenir autrement.

7.5. Assistance adaptée aux besoins des pays

47. La mesure dans laquelle les procédures de contrôle peuvent tenir compte des activités d'assistance de l'OIT dépendra de la disponibilité des informations. Outre les rapports soumis par les gouvernements et les partenaires sociaux, les spécialistes des normes participant aux activités de coopération et d'assistance techniques doivent donner des orientations sur la meilleure façon de résoudre tel ou tel problème. Les procédures de contrôle pourraient aussi bénéficier des informations relatives à l'ensemble de la gamme des activités menées par l'OIT dans chaque pays. L'expérience et les connaissances des autres unités techniques, ainsi que les connaissances du personnel des bureaux extérieurs et des projets, constituent des atouts utiles pour les procédures de l'OIT relatives aux normes.
48. Dans le cadre d'une approche axée sur les pays, le Bureau pourrait concentrer ses efforts sur la solution d'un aussi grand nombre que possible des problèmes liés aux normes qui ont été soulevés par les organes de contrôle. Les gouvernements et les partenaires sociaux intéressés devraient s'engager à travailler avec le Bureau dans la mesure de leurs moyens à l'analyse et à la correction de tous les problèmes soulevés. Outre le ministère du Travail, d'autres intervenants du pays, comme les autres ministères et le Parlement national, participeraient à cet effort visant à mettre en œuvre les conventions et à appliquer les mesures nécessaires pour résoudre les problèmes soulevés par les organes de contrôle de l'OIT.
49. Un tel effort contribuerait à promouvoir une approche plus active de la coopération technique selon la situation particulière de chaque pays. Il faudrait examiner l'ensemble des 71 conventions internationales du travail dont le Conseil d'administration a estimé qu'elles étaient à jour ou qu'elles devaient faire l'objet d'une promotion. L'assistance fournie devrait permettre de progresser vers la ratification et la mise en œuvre de l'instrument le plus à jour. Les priorités de chaque pays devraient exprimer ses caractéristiques particulières et être définies en coopération étroite avec l'EMD et les bureaux extérieurs compétents, ainsi que les départements techniques du siège. Elles devraient correspondre aux priorités nationales définies par le gouvernement et les représentants des employeurs et des travailleurs et tenir compte des observations faites par les organes de contrôle. Logiquement, ces activités devraient s'intégrer dans les programmes par pays relatifs au travail décent.
50. Pour rendre les programmes de travail plus efficaces et plus réalistes dans chaque situation nationale ou locale, il faudrait mettre l'accent sur les points suivants: formation aux situations concrètes ainsi qu'à la conception et à l'exécution des projets; coopération avec les autres secteurs; renforcement des activités conjointes avec les structures extérieures; renforcement des contacts avec les mandants tripartites au sein des Etats Membres; incorporation des aspects techniques et juridiques dans les activités et les analyses actuelles. L'expérience acquise en matière d'élimination du travail des enfants et de solution des problèmes de l'économie informelle constitue un bon exemple de la manière dont le fait de tenir compte du contexte social peut se révéler la clé du succès. Les réalités du terrain jouent également un rôle crucial dans la détermination des normes qui sont mûres pour la révision ou un autre type d'action.

8. Domaines dans lesquels la réflexion doit être poursuivie

51. L'analyse ci-dessus met l'accent sur les domaines dans lesquels on pourrait envisager des mesures concrètes pour améliorer le contenu normatif de l'assistance technique et des activités professionnelles, ainsi que leur utilité et leur impact. Il s'agit des domaines suivants:

- *Intégration des activités d'assistance technique et des activités promotionnelles au dialogue menées par l'OIT en matière de contrôle.* En diverses occasions, le Conseil d'administration a fait part de son intérêt pour les synergies existant entre les activités de coopération technique et les activités normatives. Il pourrait être opportun d'ajouter une question relative à l'assistance dans les formulaires de rapports réguliers. Une autre solution pourrait consister à inciter les gouvernements à inclure dans leurs rapports des informations sur l'impact de l'assistance qu'ils reçoivent déjà et sur les besoins éventuels d'assistance complémentaire. Le système de contrôle disposerait ainsi d'informations sur les efforts faits par les gouvernements, y compris avec l'assistance du Bureau. Ainsi, ces efforts seraient mieux pris en considération dans le processus de contrôle. Une question connexe pourrait porter sur la manière d'obtenir des orientations complémentaires de la part des organes de contrôle.
- *Mesure dans laquelle les gouvernements souhaiteraient demander une assistance particulière en matière de normes.* Le Conseil d'administration a déjà approuvé l'idée d'une assistance et de conseils davantage axés sur les pays. Cet effort pourrait porter particulièrement sur les pays dont on sait qu'ils éprouvent de longue date des difficultés d'application des normes. Il pourrait aussi inclure une assistance portant sur l'accomplissement de leurs obligations constitutionnelles relatives à la soumission de rapports aux autorités compétentes ou à l'établissement de rapports destinés aux organes de contrôle de l'OIT. Les contraintes de ressources et de personnel permettent d'apporter une aide particulière à un nombre limité de pays. Bien entendu, cette aide sera apportée à titre volontaire et avec la participation des partenaires sociaux.
- *Intégration du respect des normes internationales du travail dans les programmes par pays de l'OIT.* Le programme relatif au travail décent et l'adoption de l'établissement stratégique du budget par l'Organisation sont des outils qui visent à intégrer les normes dans les activités techniques. Il faudrait mettre davantage l'accent sur une amélioration du ciblage des conventions et recommandations à jour ainsi que sur un bilan de l'efficacité de l'approche promotionnelle. La formation des fonctionnaires du BIT chargés de la planification et de la mise en œuvre de la coopération technique pourrait incorporer des aspects normatifs. L'objectif visé serait de veiller à ce que les activités techniques de l'OIT aient pour effet de promouvoir les normes à jour, ce qui aurait pour effet, par voie de conséquence, de promouvoir le développement durable.

52. La Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail voudra sans doute indiquer les domaines dans lesquels une action concrète pourrait être envisagée.

Genève, le 2 octobre 2002.

Point appelant une décision: paragraphe 52.