



SIXIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Amélioration des activités normatives
de l'OIT: des voies possibles et un plan
d'action intérimaire pour accroître
l'impact du système normatif****Sommaire**

Le présent document propose un plan d'action intérimaire pour la mise en œuvre de la stratégie normative approuvée par le Conseil d'administration en novembre 2005 en vue de renforcer l'impact du système normatif. En ce qui concerne certains aspects de la politique normative et du renforcement du système de contrôle, le document considère que le résultat de la discussion sur le renforcement de la capacité de l'OIT, proposée pour l'ordre du jour de la Conférence de 2008, pourrait avoir quelque incidence et qu'il faudra en tenir compte pour une application effective de la stratégie.

Au sujet de la mise en œuvre de la politique normative, le document contient des propositions sur: *a)* l'organisation de consultations tripartites à la lumière de la discussion à la Conférence en juin 2008; *b)* la promotion et le suivi des conclusions du groupe de travail Cartier, l'accent étant mis, pour ce qui est des priorités thématiques, sur les conventions prioritaires – en particulier les conventions relatives à l'inspection du travail et aux consultations tripartites –, ainsi que sur les conventions récemment adoptées et les recommandations qui les accompagnent; et *c)* la discussion sur le statut de la convention n° 158 et de la recommandation n° 166 sur le licenciement.

Pour ce qui est de la rationalisation de l'envoi et de l'examen des informations et rapports dus en vertu de l'article 22 de la Constitution, le document indique que des options supplémentaires pour une approche globale de la rationalisation pourraient être soumises au Conseil d'administration à sa 303^e session (novembre 2008) après la discussion à la Conférence en juin 2008, avec une évaluation du groupement actuel des conventions par sujet. Les propositions porteraient aussi sur des mesures visant à revoir les formulaires de rapport et à permettre aux gouvernements de concentrer leur attention sur les questions urgentes soulevées par les organes de contrôle. Une présentation globale de la dynamique du système de contrôle serait soumise au Conseil d'administration à sa 301^e session (mars 2008).

En ce qui concerne le renforcement de l'impact du système normatif par le biais de la coopération technique, le document propose un plan d'action pour 2008 axé sur trois types spécifiques d'intervention: *a)* rationalisation des priorités liées aux normes dans le contexte des activités globales de coopération technique et d'autres initiatives majeures en matière de développement; *b)* interventions spécifiques visant à traiter les priorités thématiques; et *c)* interventions spécifiques visant à traiter les priorités au niveau des pays dans le contexte des programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD). Les conclusions du groupe de travail Cartier et les commentaires des organes de contrôle serviraient de base pour recenser ces priorités. Un vaste programme pilote à moyen terme couvrant plusieurs thèmes prioritaires et pays pilotes serait conçu et mis en œuvre.

Pour améliorer l'accès au système normatif ainsi que sa visibilité, les mesures suivantes sont suggérées: a) soumission d'une proposition au Conseil d'administration à sa 301^e session (mars 2008) visant à établir un système de présentation des rapports en ligne et à prévoir un dispositif électronique à cet effet pour le cycle de 2008; b) gestion et perfectionnement des bases de données sur les normes internationales du travail et sur la législation nationale, ainsi que du nouveau portail sur les profils par pays, avec des financements appropriés; et c) poursuite de la coopération avec le Centre de Turin et réexamen des modalités de collaboration sur les questions normatives entre l'OIT et d'autres organisations internationales, afin d'améliorer la visibilité des normes auprès des mandants, du grand public et dans tout le système international.

Introduction

1. Lors de sa 298^e session (mars 2007), le Conseil d'administration a examiné un document ¹ sur les améliorations des activités normatives de l'OIT. Ce document proposait des éléments d'un plan d'action ² pour la mise en œuvre des quatre volets de la stratégie normative, approuvée par le Conseil d'administration à sa 294^e session (novembre 2005) ³, en vue de renforcer de manière cohérente et efficace l'impact du système normatif de l'OIT. On se souviendra que le premier volet porte sur le développement, le maintien à jour et la promotion des normes de l'OIT; le deuxième est axé sur le renforcement du système de contrôle; le troisième porte sur l'amélioration de l'impact du système normatif par le biais de l'assistance et la coopération techniques; et le quatrième vise à renforcer la visibilité des normes de l'Organisation.
2. A l'issue d'un riche débat, le Conseil d'administration a invité le Bureau à tenir compte des commentaires formulés lors de la discussion et, sur cette base et celle de consultations additionnelles, à soumettre à la présente session un document sur une proposition de plan d'action incluant des options supplémentaires pour la rationalisation des informations et des rapports soumis au titre de l'article 22, telles que l'examen d'une approche thématique renforcée des conventions non fondamentales et non prioritaires ⁴.
3. Le présent document a pour objet principal de présenter une proposition de plan d'action intérimaire pour la mise en œuvre de la stratégie. Cette proposition tient compte des conclusions de la discussion sur le *Renforcement de la capacité de l'OIT d'appuyer les efforts déployés par ses Membres pour atteindre ses objectifs dans le cadre de la mondialisation* qui a eu lieu lors de la 96^e session (mai-juin 2007) de la Conférence internationale du Travail ⁵. Le document fait état par ailleurs des actions entreprises par le Bureau pour faire progresser la mise en œuvre de la stratégie sur les questions pour lesquelles un consensus s'est dégagé lors de la discussion de mars dernier et qui sont relatives aux troisième et quatrième volets de la stratégie.

¹ Document GB.298/LILS/4.

² *Ibid.*, paragr. 89.

³ Documents GB.294/LILS/4 et GB.294/9.

⁴ Document GB.298/9(Rev.), paragr. 100.

⁵ Rapport de la Commission du renforcement de la capacité de l'OIT, *Compte rendu provisoire* n° 23, CIT, 2007.

Remarques préliminaires: les implications éventuelles de la discussion sur le renforcement de la capacité de l'OIT

4. Les conclusions de la Commission du renforcement de la capacité de l'OIT qui ont été adoptées lors de la dernière session de la Conférence envisagent l'éventuelle adoption d'un document faisant autorité qui traduise l'engagement des Membres vis-à-vis des objectifs de l'Organisation et les encourage à poursuivre ceux-ci de manière intégrée, conformément à l'Agenda du travail décent et avec l'appui de cette dernière. L'un des éléments essentiels permettant de soutenir cet engagement serait la possibilité d'établir des rapports cycliques en relation avec les objectifs stratégiques, qui seraient discutés chaque année à la Conférence et constitueraient ainsi une question récurrente à l'ordre du jour de celle-ci. A sa présente session, sous réserve des consultations en cours, le Conseil d'administration devrait être invité à inscrire à l'ordre du jour de la 97^e session (juin 2008) de la Conférence une question en vue de continuer cette discussion et de l'éventuel examen d'un projet de document faisant autorité.
5. Les conclusions précisent que les rapports cycliques pourraient être un moyen d'offrir aux mandants ainsi qu'au public en général un panorama régulièrement actualisé des tendances et des politiques concernant les objectifs stratégiques, permettant en outre de renforcer la base de connaissances et la capacité analytique du Bureau. S'agissant des tendances en matière de législation et de pratique, ce panorama s'appuierait, entre autres, sur les études d'ensemble, elles-mêmes fondées sur les rapports fournis au titre de l'article 19 et de l'article 22 de la Constitution. La discussion tripartite chaque année à la Conférence internationale du Travail pourrait ainsi contribuer à établir un lien plus direct entre les besoins des mandants et le choix des priorités pour l'action future, y compris l'action normative.
6. Les effets positifs de ce projet qui peuvent être escomptés pour le système normatif concernent non seulement la politique normative (l'agenda de la Conférence, le maintien à jour du corpus normatif et la promotion des normes), mais aussi l'intégration des normes et de la coopération technique au service de la promotion effective des objectifs stratégiques et l'information, notamment grâce à une meilleure utilisation des rapports fournis au titre de l'article 19 de la Constitution. Il en résulte que la question des rapports cycliques et celle de la mise en œuvre de la stratégie pour renforcer le système normatif devraient faire l'objet, à certains égards, d'une coordination. Il appartiendrait en particulier à la Commission LILS d'examiner comment tirer le meilleur parti possible de la discussion de juin prochain pour l'amélioration de la cohérence, de l'efficacité et de l'impact du système normatif.

1. Politique normative

7. En ce qui concerne le premier volet de la stratégie, le plan d'action proposé en mars 2007 prévoyait ce qui suit: l'engagement de consultations tripartites informelles sur le développement des normes et le maintien à jour du corpus normatif; la reprise de la discussion au sein de la commission à la lumière de ces consultations et des débats à la Conférence de juin 2007; la reprise, dès que possible, de la discussion sur le statut de la convention (n° 158) et la recommandation (n° 166) sur le licenciement, 1982. S'agissant du suivi des conclusions du Groupe de travail sur la politique de révision des normes (ci-après «groupe de travail Cartier»), le document indiquait que celui-ci devrait être pris en compte dans l'établissement des priorités thématiques et mis en œuvre en tenant compte des besoins et priorités du pays. Ces besoins et priorités devraient être déterminés en accord avec les mandants et sur la base d'une appréciation de la situation d'un pays, par exemple sous la forme d'un profil qui pourrait être élaboré notamment en utilisant mieux les informations collectées dans le cadre des études d'ensemble. Des objectifs et un calendrier

pourraient être établis au niveau national et sur une base tripartite, et être inscrits dans les programmes par pays de promotion du travail décent. La partie du plan d'action proposé relative à la coopération technique incluait ces propositions.

1.1. Les consultations

8. Des discussions devraient avoir lieu avec des représentants du groupe des employeurs et des travailleurs et les coordinateurs régionaux. Néanmoins, compte tenu des agendas très chargés à la fois pour les mandants et le Bureau et des nombreux processus de consultations qui sont actuellement en cours – y compris sur le suivi des conclusions sur le renforcement de la capacité de l'OIT – et qui risquent à certains égards de se recouper, il n'a pas encore été possible de mettre en place un mécanisme effectif de consultations tripartites sur la politique normative. La présente discussion pourrait permettre à la commission de préciser à la fois le calendrier de celles-ci et les questions à aborder, et donner des orientations sur les modalités.
9. En ce qui concerne la date, la question est de savoir s'il faut attendre l'aboutissement de la discussion sur le renforcement de la capacité prévu pour la Conférence de juin 2008 pour les raisons qui sont mentionnées ci-dessus. Il est à noter par ailleurs que les consultations sur les méthodes de travail de la Commission de l'application des normes de la Conférence, qui impliquent dans certains cas les mêmes représentants, sont toujours en cours. Quant aux questions à examiner, les nombreuses suggestions qui ont été faites au cours de la discussion de mars 2007 et des précédentes discussions devraient être prises en compte. Sur cette base, elles devraient inclure le développement des normes, les mécanismes d'examen des normes aux fins du maintien à jour du corpus normatif et les consolidations possibles. Un travail préparatoire sera nécessaire à cet égard; la commission pourrait souhaiter donner des indications sur les domaines à analyser en priorité quant à d'éventuelles consolidations. A propos des modalités, lors de la session de mars 2007 du Conseil d'administration, plusieurs membres de la commission ont souhaité que les consultations aient lieu avec un groupe de mandants aussi large que possible. La commission pourrait souhaiter donner des orientations supplémentaires.

1.2. La promotion de certaines conventions clés et le suivi des conclusions du groupe de travail Cartier

10. La stratégie proposée par le Bureau dans le domaine de la promotion comprend à la fois l'identification de priorités thématiques globales et celle, plus ciblée, des besoins spécifiques des pays, en démarrant avec quelques pays pilotes⁶. Outre la prise en compte des conclusions du groupe de travail Cartier dans la détermination des priorités thématiques, l'inclusion de ces conclusions, en particulier la promotion des conventions révisées et des conventions à jour, dans une approche individualisée par pays sera développée comme indiqué dans la partie III de ce document. A propos des priorités thématiques, en novembre 2005⁷, il avait été souligné qu'il importait de poursuivre la campagne sur les conventions fondamentales⁸ afin que tous les pays ratifient celles-ci, mais que la priorité devait être désormais d'aider les pays à mieux s'acquitter des

⁶ Document GB.298/LILS/4. En relation avec la promotion, la question de la dynamique économique des normes internationales du travail fait l'objet d'un document séparé soumis à la présente session de la Commission LILS (GB.300/LILS/10).

⁷ Document GB.294/LILS/4.

⁸ Document GB.300/LILS/7.

obligations attachées aux conventions. L'importance également d'assurer une ratification et une application plus équilibrées des conventions à jour autres que fondamentales – c'est-à-dire des conventions techniques, aussi bien les conventions prioritaires que les autres, notamment celles qui portent sur la sécurité et la santé au travail – avait également été mentionnée. Dans cette optique, des efforts particuliers devraient porter dans une première étape sur les quatre conventions prioritaires, à savoir la convention (n° 44) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, et la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, ainsi que les recommandations qui les accompagnent. D'autre part, les trois conventions les plus récentes, à savoir la convention du travail maritime, 2006, la convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006, et la convention (n° 188) sur le travail dans la pêche, 2007, dont l'adoption a été un succès, nécessitent à présent une stratégie pour une ratification rapide et une mise en œuvre effective. Il est à noter que la convention du travail maritime bénéficie déjà d'un plan d'action à cet effet, qui, mutatis mutandis, pourrait servir de modèle, le défi pour cette convention étant à présent la mobilisation des ressources. Le Bureau a entamé une réflexion sur la promotion de la convention n° 188.

Trois conventions prioritaires sont clés pour l'application effective des normes: les conventions n^{os} 81 et 129 et la convention n^o 144

11. Le document sur les améliorations des activités normatives soumis à la commission lors de sa précédente réunion indiquait qu'il conviendrait d'exploiter davantage la contribution des conventions relatives à l'inspection du travail (n^{os} 81 et 129) et de la convention sur les consultations tripartites (n^o 144) à l'efficacité du système de contrôle, car ces conventions reposent sur la participation de l'ensemble des acteurs nationaux directement concernés (gouvernements, partenaires sociaux et inspection du travail) à la mise en œuvre des conventions ratifiées.

Les conventions n^{os} 81 et 129

12. L'inspection du travail a fait l'objet d'une étude d'ensemble de la commission d'experts, discutée par la Commission de l'application des normes de la Conférence en juin 2006⁹. Les mandants tripartites ont réaffirmé à cette occasion leur grand intérêt pour un renforcement soutenu des systèmes nationaux d'inspection du travail, en tant qu'instruments fondamentaux de mise en œuvre du travail décent. En novembre 2006, le Bureau a soumis un document à la Commission ESP¹⁰ proposant notamment des éléments d'une stratégie pour moderniser et revigorer l'inspection du travail, qui ont été complétés et commentés par les mandants au cours de la discussion. La promotion de la ratification et de l'application des conventions n^{os} 81 et 129 figurent parmi ces éléments¹¹. A l'issue de

⁹ Voir étude d'ensemble sur l'inspection du travail, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (partie 1B), 95^e session (2006), Conférence internationale du Travail, et rapport de la Commission de l'application des normes, première partie, *Compte rendu provisoire* n° 24.

¹⁰ Document GB.297/ESP/3.

¹¹ Les autres éléments mentionnés sont les suivants: préparation d'un document d'orientation sur le rôle de l'inspection du travail dans les programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD); organisation d'une réunion internationale d'inspecteurs du travail chargée d'affiner des stratégies de gouvernance du monde du travail pour l'avenir; élaboration de fiches, guides et études des bonnes pratiques sous divers formats, notamment portail Internet qui diffuserait les résultats de travaux de

cette discussion, le Conseil d'administration a invité le Bureau à formuler, évaluer et mettre en œuvre une stratégie d'appui à la modernisation et à la redynamisation de l'inspection du travail en faisant appel, si nécessaire, à une collaboration internationale¹² pour réaliser ces objectifs¹³.

13. Les conventions sur l'inspection du travail prévoient en particulier l'obligation de publication et de communication au BIT d'un rapport annuel d'activité de l'inspection du travail¹⁴. Il doit être souligné que celui-ci constitue un outil extrêmement précieux d'évaluation du niveau d'application, dans des secteurs économiques majeurs (industrie, commerce et agriculture), des législations nationales portant sur les conditions de travail et la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession. Lorsqu'il est de qualité, le rapport annuel d'inspection reflète en effet l'organisation, les ressources humaines et matérielles, le champ de compétence et les résultats du fonctionnement du système d'inspection du travail. Outre le fait qu'il permet aux autorités publiques nationales de disposer d'un diagnostic régulier de l'adéquation des moyens mis en œuvre au regard des besoins à couvrir, le rapport annuel constitue pour les organes de contrôle de l'OIT une source irremplaçable et régulière d'informations pratiques et de données chiffrées indispensables à l'évaluation de l'application d'un nombre important de normes internationales ratifiées et à l'accompagnement des efforts accomplis par les gouvernements concernés à cet égard.
14. L'étude d'ensemble a néanmoins déploré, d'une part, que de nombreux pays liés par les conventions sur l'inspection du travail restent toujours dans l'incapacité de produire et de publier un rapport annuel et, d'autre part, que le contenu de ces rapports ne remplit pas toujours les conditions pour être réellement utile. Compte tenu de l'importance que revêt l'accomplissement de l'obligation de rapport annuel d'inspection du travail pour l'amélioration du système de contrôle international des normes internationales du travail, une stratégie pour la promotion des conventions sur l'inspection du travail devrait accorder une priorité à une assistance technique visant à développer de façon durable la capacité à publier un rapport annuel tel que prévu par les conventions n^{os} 81 et 129, et suivant les orientations fournies par la recommandation n^o 81.
15. La participation active des partenaires sociaux constitue un autre élément clé de cette stratégie. L'un des objectifs de l'obligation de publication d'un rapport annuel d'inspection est précisément de tenir les partenaires sociaux informés du fonctionnement, des progrès et des insuffisances de l'inspection du travail et de susciter leurs critiques, recommandations et avis pertinents en vue de son amélioration. Tout commentaire émanant d'organisations d'employeurs ou de travailleurs au sujet du rapport annuel d'inspection constitue une

recherche et des informations sur les politiques, la législation et l'application en matière d'inspection du travail; conception d'outils pour l'élaboration des politiques et la formation dans le but d'améliorer l'efficacité et l'efficacé des services d'inspection; réexamen par la Sous-commission sur les entreprises multinationales, dans le contexte de l'Initiative focale sur la responsabilité sociale de l'entreprise, du rôle de l'OIT en ce qui concerne ces systèmes privés et leur relation avec l'inspection publique.

¹² En collaboration avec d'autres organisations (dont l'OMS, la Commission européenne et l'Association internationale de l'inspection du travail), l'OIT a récemment tenu une conférence internationale sur le thème «Faire du travail décent un objectif mondial et une réalité nationale» lors de la plus grande exposition du monde sur la sécurité et la santé (sept. 2007, Düsseldorf). L'une des questions centrales abordées a été le renforcement des systèmes d'inspection du travail, dans le contexte de l'Agenda du travail décent et, en particulier, des programmes par pays de promotion du travail décent.

¹³ Document GB.297/14(Rev.).

¹⁴ Document GB.298/LILS/4.

source complémentaire d'informations à caractère pratique d'une grande valeur pour l'exercice efficace par les organes de contrôle de l'OIT de leur mission.

La convention n° 144

16. On se souviendra que la Résolution concernant le tripartisme et le dialogue social, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 90^e session (Genève, juin 2002), avait indiqué que le dialogue social et le tripartisme sont des moyens précieux et démocratiques de traiter des préoccupations sociales, de forger un consensus, de faciliter l'élaboration des normes internationales du travail et d'examiner un vaste éventail de questions concernant le travail pour lesquelles les partenaires sociaux jouent un rôle direct, légitime et irremplaçable. Des activités de suivi de cette résolution ont été mises en place¹⁵. En particulier, à l'occasion d'une séance spéciale du Conseil d'administration en novembre 2002, une campagne de ratification de la convention n° 144 a été lancée avec la publication d'une brochure intitulée «Consultations tripartites: ratifier et appliquer la convention n° 144»¹⁶. Une série d'activités promotionnelles a été organisée avec l'appui et l'assistance de nombreux bureaux extérieurs, ce qui a donné lieu à 18 nouvelles ratifications depuis 2002, portant à 121 leur nombre total à ce jour.
17. Plus récemment, la Réunion régionale africaine (avril 2007) a souligné notamment qu'un tripartisme efficace est un mécanisme de gouvernance qui permet aux marchés du travail de fonctionner de manière efficace et équitable, que le tripartisme apporte une contribution importante à l'amélioration de l'efficacité et de la responsabilisation des gouvernements, et que la ratification et l'application de la convention n° 144 constituent un soutien important au développement du tripartisme¹⁷.
18. La discussion à la Commission LILS de mars dernier a par ailleurs montré qu'il existe un consensus sur l'importance majeure que revêtent la ratification et la mise en œuvre de cette convention pour le système normatif en général. Il est proposé en conséquence de renforcer la campagne sur la convention n° 144 pour une ratification universelle et une mise en œuvre effective de celle-ci.
19. Les consultations tripartites requises par la convention n° 144 couvrent cinq domaines: les questions inscrites à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail, les propositions à présenter aux parlements lors de la soumission des instruments adoptés par la Conférence, le réexamen des conventions non ratifiées et de recommandations auxquelles il n'a pas encore été donné effet, les rapports à présenter au titre de l'article 22 de la Constitution et les propositions relatives à la dénonciation des conventions. En outre, la recommandation n° 152 indique que la préparation et la mise en œuvre des mesures législatives ou autres tendant à donner effet aux conventions et recommandations, les activités de coopération technique de l'OIT, les mesures à prendre à l'égard des décisions de la Conférence et, en général, les mesures à prendre pour mieux faire connaître les activités de l'OIT devraient également faire l'objet des consultations tripartites. Dans un souci de mise en œuvre efficace et effective, il apparaît nécessaire de garder une vision

¹⁵ Document GB.285/7/1.

¹⁶ Une équipe interne composée de fonctionnaires du Service du dialogue social, de la législation du travail et de l'administration du travail (DIALOGUE), du Bureau des activités pour les travailleurs (ACTRAV), du Bureau des activités pour les employeurs (ACT/EMP) et du Département des normes a travaillé à la rédaction d'un matériel promotionnel sur la convention n° 144, axé tant sur la ratification que sur l'application de cet instrument.

¹⁷ Voir paragraphe 21 des conclusions de la onzième Réunion régionale africaine, Addis-Abeba, 24-27 avril 2007.

globale de l'ensemble des domaines couverts par la convention n° 144 et la recommandation n° 152.

20. L'application de la convention n° 144 peut ainsi constituer un appui important à la mise en œuvre des quatre volets de la stratégie normative en impliquant les partenaires sociaux au niveau national dans l'examen et la discussion de toutes les questions normatives, instaurant ainsi un relais national efficace de l'action au niveau international.
21. En conséquence, dans le cadre d'un plan d'action incluant une campagne renforcée de ratification et de mise en œuvre de la convention n° 144, une action devrait être entreprise sur le terrain en vue de promouvoir une meilleure application de cette convention au niveau national, afin de surmonter les difficultés rencontrées par certains Etats Membres et d'assurer ainsi une participation tripartite pleinement efficace lors des sessions de la Conférence.
22. Le Bureau devrait également accorder une attention particulière aux pays accusant un retard sérieux en matière de soumission des instruments adoptés par la Conférence aux parlements nationaux. Un effort important devrait par ailleurs être fait afin que soient mises en œuvre au niveau national les recommandations en matière de politique de révision des normes visant en particulier à promouvoir la ratification de conventions récentes entraînant dénonciation de conventions révisées. La promotion de la convention n° 144 devrait ainsi permettre à certains pays de déterminer de manière tripartite les besoins et priorités dans le domaine normatif, y compris en termes d'assistance technique selon la méthode proposée dans le cadre du troisième volet de la stratégie.
23. Une participation active des partenaires sociaux devrait enfin être assurée pour que les observations transmises sur l'application des conventions ratifiées aux organes de contrôle soient une source d'informations détaillées, argumentées et basées sur des documents pertinents. La mise en œuvre de la convention n° 144 peut ainsi contribuer à la rationalisation de l'envoi et de l'examen des informations et rapports en vertu de l'article 22, notamment en offrant aux organisations d'employeurs et de travailleurs l'opportunité d'inclure leurs propres observations dans les rapports gouvernementaux. En outre, les procédures de consultation portant sur lesdits rapports pourraient faciliter la distinction des questions à porter à l'attention des organes de contrôle de celles pouvant faire plus utilement l'objet de discussions tripartites au niveau national. D'une manière générale, les partenaires sociaux devraient être en mesure de jouer pleinement le rôle qui leur est réservé en vertu des dispositions des conventions ratifiées dans l'élaboration, la mise en œuvre et la révision des politiques et mesures prévues par chaque instrument.
24. Enfin, les mécanismes de consultation tripartite et de dialogue social mis en place par la convention n° 144 devraient être davantage utilisés lors de l'élaboration et la mise en œuvre des programmes par pays de promotion du travail décent.

Développement d'une stratégie pour la convention n° 187

25. Depuis l'adoption de la convention (n° 187) et de la recommandation (n° 197) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006, des spécialistes du BIT se sont attachés à les promouvoir au siège comme sur le terrain dans le cadre de la stratégie globale de 2003. Il s'agit d'améliorer de façon générale la sécurité et la santé au travail et de sensibiliser à la nécessité de prendre des mesures non seulement au niveau des entreprises mais aussi au niveau national. La promotion de la convention n° 187 et de la recommandation n° 197 vise à s'inscrire dans un ensemble à volets multiples prévoyant une action ciblée aux niveaux national, régional et mondial. Cet ensemble de mesures comprend aussi la promotion de la convention (n° 155) et de la recommandation (n° 164) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, étroitement liées, à la lumière de l'étude

d'ensemble qui doit être réalisée en 2008 par la commission d'experts sur ces deux instruments.

26. Globalement, le Bureau s'attache à promouvoir la convention n° 187 et la recommandation n° 197 en même temps que les Principes directeurs sur les systèmes de gestion de la sécurité et de la santé au travail (ILO/OSH 2001) dans les conférences et colloques internationaux et lors d'événements tels que la Journée mondiale pour la sécurité et la santé. Il le fait aussi dans le cadre de sa collaboration avec d'autres institutions compétentes telles que l'Organisation mondiale de la santé (OMS)¹⁸ et l'Association internationale de l'inspection du travail (AIIT). Un matériel promotionnel (brochures, informations sur CD-ROM) est élaboré et le site Web de l'OIT sera amélioré pour donner plus de visibilité à ces nouveaux instruments.
27. Au niveau régional, il s'agit de rationaliser la promotion de la convention n° 187 dans les activités des institutions et alliances régionales¹⁹. Cette stratégie est poursuivie dans d'autres régions, notamment par le biais de l'Organisation arabe du travail (OAT) et du Centre régional africain d'administration du travail (CRADAT). L'Union européenne appuie fortement l'adoption de la convention n° 187, comme il ressort de la stratégie qu'elle a adoptée en vue d'améliorer la qualité et la productivité au travail²⁰.
28. Au niveau national, des approches spécialement adaptées sont appliquées conformément aux besoins de chaque pays. L'assistance a souvent été axée sur le développement de programmes et profils nationaux en matière de sécurité et de santé au travail, ainsi que sur la mise en œuvre et l'évaluation des programmes nationaux en tirant parti de l'approche de la convention n° 187 et de la recommandation n° 197. Cette stratégie sera poursuivie à titre prioritaire dans des pays qui s'intéressent à améliorer leur situation en matière de sécurité et de santé au travail dans le contexte des PPTD²¹.
29. Le BIT cherche à mobiliser l'appui des donateurs à cette stratégie. Il s'attache à renforcer la collaboration entre départements, notamment entre les bureaux pour les employeurs et pour les travailleurs et le Centre de Turin. Un plan d'action ciblé sera examiné lors d'une réunion à Genève avec des spécialistes du terrain, à la fin de 2007.

1.3. La reprise de la discussion sur le statut de la convention (n° 158) et de la recommandation (n° 166) sur le licenciement, 1982

30. On rappellera que, lorsqu'il a commencé ses travaux en 1995, le groupe de travail Cartier s'est référé, pour procéder à son examen, à la classification établie par le groupe de travail Ventejol²², lequel avait désigné la convention n° 158 et la recommandation n° 166 comme

¹⁸ L'OMS vient d'adopter un plan d'action mondial pour la santé des travailleurs 2008-2017, qui se réfère à la convention n° 187.

¹⁹ Voir par exemple le communiqué conjoint de la 19^e Réunion des ministres du Travail de l'ANASE, le 5 mai 2006 à Singapour.

²⁰ Stratégie communautaire 2007-2012 pour la santé et la sécurité au travail (SEC (2007) 214; SEC (2007) 215; SEC (2007) 216).

²¹ Voir par exemple le PPTD de nombreux pays d'Europe de l'Est.

²² Document GB.262/LILS/3, paragr. 67 1).

instruments à promouvoir de façon prioritaire²³. En 2002, lorsque le groupe de travail Cartier a achevé ses travaux, ces deux instruments étaient les seuls à n'avoir fait l'objet d'aucune conclusion. La dernière décision prise par le Conseil d'administration concernant le statut de ces instruments remonte donc à 1987; cependant, les partenaires sociaux demeurent profondément divisés à leur sujet. Dans ces conditions, la commission pourrait indiquer la façon dont elle souhaite procéder sur cette question et, si nécessaire, envisager des consultations préliminaires.

2. Accroître la cohérence, l'intégration et l'efficacité du système de contrôle

2.1. Rationalisation de l'envoi et de l'examen des informations et rapports dus en vertu de l'article 22 de la Constitution

31. La mise en œuvre du second volet de la stratégie met l'accent sur la rationalisation de l'envoi et de l'examen des informations et rapports dus au titre de l'article 22 de la Constitution. Il s'agit de déterminer des voies permettant d'alléger la charge de travail des gouvernements, des organes de contrôle et du Bureau, tout en préservant et améliorant la qualité des informations sur l'application des conventions ratifiées afin que de telles informations puissent être adéquatement utilisées par les mandants et l'Organisation²⁴.

L'importance et l'enjeu d'une approche d'ensemble de la rationalisation

32. Le document sur la stratégie normative discuté en mars dernier présentait deux options: 1) l'adoption de mesures ponctuelles de rationalisation (un suivi renforcé des cas de manquements graves à l'obligation d'envoyer des rapports et autres obligations normatives, le renforcement de la participation des organisations d'employeurs et de travailleurs au contrôle, un nouvel ajustement du cycle de rapports sur les conventions fondamentales et prioritaires, la simplification des questions et demandes d'informations adressées aux gouvernements); et 2) une approche d'ensemble pour rationaliser l'envoi et le traitement des informations et rapports en intégrant une approche par pays au contrôle de l'application des conventions ratifiées.

33. Deux des mesures ponctuelles proposées doivent être évoquées brièvement au préalable. Le renforcement de la participation des organisations d'employeurs et de travailleurs au contrôle de l'application des conventions ratifiées est un aspect important de la promotion de la convention n° 144 évoquée dans le cadre du premier volet. S'agissant du suivi personnalisé des cas de manquements graves à l'obligation d'envoyer des rapports et aux autres obligations normatives, le Bureau fera rapport à la commission d'experts lors de sa prochaine session (novembre-décembre 2007) sur l'action qu'il a entreprise depuis la dernière session de la Conférence, y compris en matière d'assistance technique, afin qu'elle en tienne compte dans le cadre de ses observations sur les cas en question. La question, comme il est d'usage, sera aussi abordée dans la partie générale du prochain rapport de la commission d'experts. Un bilan du suivi personnalisé entrepris depuis 2005 pourrait être présenté au Conseil d'administration au plus tôt à sa 303^e session (novembre 2008), compte tenu des progrès réalisés pour intégrer les questions liées à

²³ Voir *Bulletin officiel*, numéro spécial, Série A, vol. LXX, 1987, et document GB.280/LILS/5, paragr. 65.

²⁴ Document GB.298/LILS/4, paragr. 23 à 53.

l'envoi des rapports aux programmes par pays de promotion du travail décent, selon l'approche préconisée sous le troisième volet de la stratégie.

- 34.** La discussion de mars dernier a confirmé tout l'intérêt que présente une approche d'ensemble en vue d'identifier des solutions plus durables à la charge de travail des mandants, des organes de contrôle et du Bureau, mais aussi d'améliorer l'impact du système de contrôle et son intégration aux activités de l'OIT. Ce qui est en effet en jeu, c'est la contribution du système de contrôle à la réalisation des objectifs du travail décent, le système de contrôle devant être tout à la fois un moyen d'information sur la mise en œuvre des normes internationales du travail, la garantie d'une mise en œuvre effective et un cadre de dialogue et de référence appuyant les efforts des Etats Membres en vue de la réalisation des normes internationales du travail. Toutefois, l'intégration d'une approche par pays au contrôle a été écartée. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'administration a demandé au Bureau de présenter des alternatives supplémentaires telles qu'une approche thématique renforcée des conventions non fondamentales et non prioritaires.
- 35.** Il convient à cet égard de rappeler que le Conseil d'administration doit discuter en 2008 d'une évaluation du groupement des conventions par sujet aux fins de la présentation des rapports²⁵. Par ailleurs, comme il ressort des paragraphes 5 et 6 ci-dessus, il existe un lien éventuel entre les rapports cycliques proposés dans le cadre de la discussion sur le renforcement de la capacité de l'OIT et les études d'ensemble, qui elles-mêmes sont fondées à la fois sur les rapports article 19 et article 22. De ce fait, le cycle qui serait adopté pour les rapports cycliques devrait avoir certaines conséquences quant à un cycle possible pour les études d'ensemble.
- 36.** Dans un souci de cohérence et afin d'avoir une vue d'ensemble de la situation en matière d'envoi et de traitement des rapports, il paraît par conséquent judicieux de procéder lors de la 303^e session (novembre 2008) du Conseil d'administration à la fois à l'évaluation du groupement en vigueur et à l'examen d'éventuelles nouvelles propositions, à la lumière des décisions qui auront pu être prises sur les rapports cycliques proposés, suite à la discussion à la Conférence de juin 2008.

Les questions et demandes d'informations adressées aux gouvernements: propositions intérimaires

- 37.** C'est un aspect de la rationalisation qui est soulevé de façon récurrente par les gouvernements, lesquels font valoir la nécessité d'un allègement de leur charge de travail dans la présentation des rapports. Il recouvre deux questions liées: un réexamen du contenu des formulaires de rapport et la distinction entre les demandes importantes formulées par les organes de contrôle et celles qui le sont moins.
- 38.** Pour ce qui est des questions et demandes formulées par la commission d'experts, c'est un domaine qui ressort directement des méthodes de travail de la commission et au sujet duquel elle a déjà entamé une réflexion²⁶. La question lui sera donc proposée pour examen dans le cadre de sa 78^e session (novembre-décembre 2007).

²⁵ Documents GB.298/LILS/4, paragr. 32, et GB.283/LILS/6, paragr. 9.

²⁶ La commission avait en effet envisagé d'assortir ses commentaires d'une priorité lors de leur envoi afin que les gouvernements ciblent plus facilement les questions urgentes et y répondent en priorité.

39. Le document examiné en mars²⁷ rappelait la base constitutionnelle des formulaires de rapport et le rôle du Conseil d'administration en la matière. Il rappelait aussi que ces formulaires ne donnent lieu à des rapports détaillés que dans les cas du premier rapport suivant la ratification et d'une demande des organes de contrôle.
40. A la session de mars dernier, plusieurs membres du Conseil d'administration se sont déclarés pour une simplification des rapports sur les conventions ratifiées, et notamment pour une révision des formulaires. Le Bureau a indiqué que des difficultés sont plus susceptibles d'apparaître en ce qui concerne les formulaires relatifs à des conventions techniques et qu'il conviendrait de revoir simultanément tous les formulaires de rapport concernant un même groupe de conventions par thème.
41. Les formulaires sont adoptés par le Conseil d'administration à l'issue d'une préparation méticuleuse et d'une discussion de la Commission LILS. Le concept suivi à ce jour pour l'établissement de ces formulaires est qu'ils doivent s'aligner de près sur les dispositions de la convention et permettre à la commission d'experts de recevoir l'information dont elle a besoin. Une révision complète des formulaires supposerait: 1) l'examen des questions posées dans le formulaire afin de les rendre plus compréhensibles et qu'il soit plus facile d'y répondre, y compris du processus d'identification et de formulation de ces questions; et 2) l'examen de l'approche utilisée pour la partie relative au fond et qui est basée sur les questions associées aux dispositions, afin de faciliter la collecte par les gouvernements d'informations sur l'application des conventions ratifiées. L'examen complet des formulaires de rapport dépendra donc dans une certaine mesure de la décision qui sera prise dans le débat plus large concernant les modalités de rationalisation de l'envoi et du traitement des informations et rapports dus en vertu de l'article 22 de la Constitution. Entre-temps, on pourrait envisager de passer en revue un thème particulier, à titre de projet pilote, afin d'examiner les questions figurant dans les formulaires de rapport relatifs à ce thème. Ce projet pilote pourrait alors être évalué. Sur cette base, on pourrait se demander quelle serait la façon la plus efficace de procéder, compte tenu du résultat de la discussion élargie ainsi que des suggestions présentées par certains membres du Conseil d'administration en mars dernier. Si l'on part du groupement actuel des conventions pour lancer l'examen préliminaire, il est proposé d'utiliser, à titre de conventions pilotes, l'un des trois groupes suivants: emploi, sécurité et santé au travail ou sécurité sociale. Comme l'ont suggéré certains membres du Conseil d'administration, le Bureau sollicitera l'avis de la commission d'experts sur ce sujet et il espère pouvoir bénéficier des commentaires de la Commission de l'application des normes.
42. A court terme, les trois possibilités suivantes pourraient être considérées en vue de répondre à la demande de simplification des formulaires de rapport.
43. *Rendre les formulaires de rapport disponibles en ligne.* Les formulaires de rapport sont disponibles en ligne depuis quelque temps déjà pour la majorité des conventions, mais il n'est pas possible de les remplir électroniquement. Le Bureau expérimente actuellement des versions électroniques améliorées qui contiendront des espaces spécifiques permettant aux gouvernements de répondre aux questions. Les formulaires pourront être téléchargés et traités avant leur soumission au Bureau international du Travail. Certains seront disponibles pour le cycle de 2008²⁸.
44. *Conseils.* La présentation des rapports est devenue plus complexe, notamment en raison de l'augmentation du nombre de ratifications, de l'existence de cycles différents et de la nécessité de faire la distinction entre les premiers rapports et les suivants. Les «conseils

²⁷ Document GB.298/LILS/4, paragr. 40.

²⁸ Voir paragraphe 72 ci-après.

pratiques pour la rédaction des rapports», qui figurent sur la page de couverture des formulaires, ont montré qu'ils ne répondent pas à toutes les questions des utilisateurs. Il serait opportun de les réviser sous forme de note actualisée comprenant des extraits pertinents du *Manuel sur les procédures en matière de conventions et recommandations internationales du travail*. Cette note devrait être adaptée à l'établissement des rapports en ligne en tenant compte du fait notamment qu'une grande partie des informations citées par les gouvernements est disponible en ligne, y compris les liens vers la documentation pertinente.

45. *Paragraphes introductifs et finaux des formulaires.* A titre de mesure intermédiaire, on pourrait revoir les parties introductives et finales. Selon les conventions, ces sections sollicitent des informations différentes des gouvernements. S'il est vrai que les différences de champ d'application justifient en partie cette distinction, les questions générales pourraient être normalisées afin de faciliter la présentation des rapports.
46. Un rapport sur les progrès réalisés incluant aussi les suggestions à court terme pourrait être soumis au Conseil d'administration à sa 303^e session (novembre 2008) dans le cadre des options de rationalisation des informations et des rapports dus en vertu de l'article 22 de la Constitution. Quelles que soient les révisions proposées, tout formulaire modifié devra être officiellement soumis au Conseil d'administration. Cet examen aura une incidence en matière de ressources humaines qu'il faudra évaluer.

2.2. La dynamique du système de contrôle²⁹

47. Toujours dans une logique d'approche d'ensemble, le document discuté en mars dernier attirait l'attention sur la nécessité d'appréhender globalement la dynamique du système de contrôle, ce qui n'a jamais été fait auparavant. La question a exigé un important travail de recherche qui a été entrepris depuis la discussion de mars, mais qui n'a pu être mené dans un délai qui aurait permis qu'un document soit établi à temps pour une discussion à la présente session du Conseil d'administration. Ce document pourrait donc être présenté à la 301^e session (mars 2008). A ce stade, un certain nombre de précisions, sur l'objet et l'intérêt d'une discussion au sein du Conseil d'administration, s'avèrent nécessaires.
48. A l'origine, la dynamique du système de contrôle devait traiter deux questions principales: 1) la question des liens entre les différentes procédures relatives aux conventions ratifiées (articles 22, 24 et 26 de la Constitution), y compris la procédure spéciale en matière de liberté syndicale; l'analyse de cette question, pour être complète, devrait également aborder la question de l'interprétation des conventions; et 2) la spécificité de l'obligation de faire rapport sur les conventions non ratifiées et les recommandations (article 19 de la Constitution) à la demande du Conseil d'administration, qui donne lieu aux études d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations, elles-mêmes fondées également sur les informations contenues dans les rapports article 22.
49. La question des rapports soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution recoupe une autre question, à savoir celle du lien entre les rapports cycliques proposés dans le cadre du renforcement de la capacité de l'OIT avec les études d'ensemble. En conséquence, il paraît logique d'attendre l'issue des prochaines discussions au sein du Conseil d'administration et de la Conférence sur le sujet concerné pour déterminer à quel moment et de quelle manière l'examen de la question des rapports soumis au titre de l'article 19 de la Constitution et

²⁹ Document GB.298/LILS/4, paragr. 53.

celle de leur complémentarité avec les rapports soumis au titre de l'article 22 de la Constitution devra être repris dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie normative.

- 50.** La question des liens entre les différentes procédures relatives aux conventions ratifiées (articles 22, 24 et 26 de la Constitution), y compris la procédure spéciale en matière de liberté syndicale, repose sur le constat suivant (évoqué lors de discussions antérieures au sein du Conseil d'administration)³⁰: dans le respect des dispositions constitutionnelles pertinentes, la Conférence et le Conseil ont développé de manière pragmatique chaque procédure de contrôle, au fur et à mesure que des besoins nouveaux se manifestaient; en outre, dans le cadre de leurs mandats respectifs, les organes de contrôle se sont attachés à définir et améliorer leurs méthodes de travail et procédures, lesquelles ont également évolué en fonction des nécessités liées, entre autres, à l'augmentation de leur charge de travail.
- 51.** En raison de leur appartenance à un même dispositif de contrôle dont l'objectif est de garantir la mise en œuvre effective des normes internationales du travail, les procédures de contrôle entretiennent des rapports étroits et ont, notamment, des incidences les unes sur les autres. Or, d'une part, ces liens n'ont pour la plupart aucune base formelle et sont nés de la pratique de chaque organe de contrôle, voire des exigences liées à l'examen d'un cas particulier; d'autre part, ils n'ont jamais fait l'objet d'une présentation globale. Une telle démarche permettrait d'appréhender l'ensemble de ces liens dont certains sont plus connus que d'autres et de rappeler leurs origines et évolutions. Elle aurait ainsi le mérite de contribuer à une meilleure compréhension globale et plus uniforme du système de contrôle et donc à une plus grande transparence de son fonctionnement. Elle s'inscrit logiquement dans le cadre d'une stratégie visant à renforcer l'impact du système de contrôle. Enfin, le Conseil d'administration paraît l'organe le plus approprié pour en discuter, en raison du rôle clé qu'il joue, à bien des égards, dans le fonctionnement cohérent de l'ensemble.

3. Accroître l'impact du système normatif par le biais de la coopération technique

- 52.** La troisième composante de la stratégie³¹, axée sur la coopération technique en tant que moyen d'accroître l'impact du système normatif, a été généralement approuvée par le Conseil d'administration en mars dernier.
- 53.** Le document discuté en mars dernier rappelle qu'en matière de normes le BIT devrait fournir une coopération technique, en fonction des besoins, pour aider les Etats Membres tout au long des différentes phases menant à la pleine application des normes – promotion, ratification, mise en œuvre – compte tenu des commentaires des organes de contrôle.
- 54.** Sur cette base, la stratégie tire parti des avantages de l'approche combinée, thématique et par pays, du Département des normes internationales du travail en matière d'activités liées aux normes. Elle se fonde aussi sur l'expérience acquise dans les projets en cours de coopération technique mis en œuvre par le département. Ces projets, pour lesquels le Bureau a un mandat précis ainsi qu'un avantage comparatif, se sont d'ores et déjà avérés

³⁰ Voir notamment document GB.288/LILS/1, paragr. 3.

³¹ Document GB.298/LILS/4, paragr. 54 à 73.

efficaces, avec le potentiel requis pour mobiliser des fonds ³². En outre, dans ce contexte, le BIT peut également tirer profit de l'expérience des spécialistes des normes dans les bureaux extérieurs, qui ont une connaissance approfondie des situations nationales et des priorités et possibilités de coopération technique liées aux normes.

55. La stratégie expose trois principaux mécanismes de mise en œuvre, étant entendu que les conclusions du groupe de travail Cartier et les commentaires des organes de contrôle seront les principales sources d'information pour l'identification des priorités au stade de la promotion et de l'application:
- interventions spécifiques visant à répondre aux *priorités thématiques* pour la promotion, la ratification et l'application des normes, à travers les pays et les régions;
 - interventions spécifiques visant à répondre aux *priorités pour la promotion, la ratification et l'application des normes au niveau des pays*, dans le cadre des PPTD;
 - *rationalisation des priorités relatives aux normes* dans le contexte des activités élargies de coopération technique, des PPTD, des bilans communs de pays (BCP), du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) et d'autres initiatives majeures en matière de développement.

3.1. Mettre en œuvre la stratégie

Mesures initiales

56. Le Département des normes a renforcé l'accent mis sur la coopération technique en instituant en 2005 une équipe spéciale qui a été chargée de coordonner les débats, en tirant parti de l'expérience et des ressources existantes au sein du département et qui a aussi accentué la collaboration avec le Département des partenariats et de la coopération au développement (PARDEV).
57. Parmi les principales initiatives prises depuis le début de 2007, il faut signaler les premiers préparatifs d'un petit manuel pratique qui, dans un style simple et clair, donnera des conseils au personnel du siège et aux spécialistes de terrain sur les bonnes pratiques et les possibilités de financement d'activités visant à promouvoir et mettre en œuvre les normes par le biais de la coopération technique.
58. Le Département des normes a aussi apporté sa contribution au cycle de programmation des PPTD dans le cadre de consultations au niveau des pays ainsi que du processus d'évaluation de la qualité. Des spécialistes des normes sur le terrain ont été associés à la programmation dans les pays, et les points focaux régionaux du département ont donné des avis et fait des observations sur des projets de PPTD de diverses régions. Quant au département, il s'est attaché à mettre en lumière les principaux déficits d'application liés aux normes et les difficultés recensées par les organes de contrôle pour des pays particuliers.

³² C'est notamment le cas du projet pour la promotion de la politique de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux, qui se fonde sur la convention n° 169, et du plan d'action visant à assurer une ratification rapide et généralisée de la convention du travail maritime, 2006, ainsi que sa mise en œuvre effective.

59. Pour renforcer les capacités au sein du département, un membre de l'équipe spéciale a été formé à la conception et à la gestion de projets, et diverses séances de formation sont prévues en collaboration avec PARDEV pour encourager le partage d'expériences.

Moyen terme

60. Au-delà des mesures immédiates, à moyen terme, il conviendrait d'établir une méthodologie systématique de recensement des grandes priorités thématiques pour la collaboration technique relative aux normes, sur la base des analyses menées par les organes de contrôle, des conclusions du groupe de travail Cartier et de la Conférence internationale du Travail.
61. Au moment d'identifier des programmes et projets par pays de coopération technique qui soient pertinents pour l'intégration des normes dans les PPTD, les bilans communs de pays, le PNUAD ou les stratégies de réduction de la pauvreté (SRP), il faudrait cibler les efforts sur un nombre choisi de pays pilotes afin d'accumuler de l'expérience et d'élaborer une méthodologie d'application plus générale.
62. Le département poursuivra son action aux fins de l'intégration des priorités en matière de normes en déterminant des priorités communes et des partenariats susceptibles d'assurer la collaboration des donateurs autour de propositions de coopération technique couvrant à la fois les priorités thématiques et nationales, les priorités propres aux pays, et d'élaborer des outils et matériels de formation, en favorisant le partage de l'expérience et des bonnes pratiques pour l'intégration des normes dans les PPTD, les bilans communs de pays/PNUAD et les stratégies de réduction de la pauvreté.
63. Il conviendrait de mettre en œuvre un vaste programme pilote à moyen terme (trois ans) qu'il est proposé d'établir en 2008 sur la base d'un certain nombre de thèmes prioritaires et de pays pilotes.

Plan d'action pour 2008

64. Une méthodologie aux fins d'une intégration plus effective des normes avec la coopération technique devrait être établie dans le cadre d'un plan d'action pour 2008, en commençant par examiner les partenariats et accords existants en coopération avec les départements techniques.
65. En ce qui concerne les priorités au niveau des pays, il faudrait examiner les modalités d'évaluation de la qualité des PPTD et achever le manuel sur les bonnes pratiques afin de le diffuser. Il conviendrait aussi de tenir compte plus systématiquement des difficultés rencontrées par certains Etats Membres pour s'acquitter de leurs obligations en matière de rapport, telles qu'elles sont recensées par la commission d'experts et la Commission de l'application des normes de la Conférence, dans leurs rapports. De fait, ces difficultés tiennent souvent à des problèmes de capacité, qui pourraient être réglées de façon plus appropriée dans le cadre de programmes plus vastes de coopération technique et en particulier des PPTD.
66. En ce qui concerne les priorités thématiques relatives aux mesures à prendre avant la ratification et pour la ratification, conformément à la proposition exposée au titre du premier volet de la stratégie³³, l'accent devrait être mis sur la promotion des conventions prioritaires (n^{os} 81 et 122, 144 et 129) et les recommandations qui les accompagnent, et

³³ Voir paragraphes 10 à 29.

tout spécialement sur les conventions concernant l'inspection du travail et les consultations tripartites pour une bonne application des normes internationales du travail. On notera à cet égard que ces conventions sont clés pour l'établissement et la mise en œuvre des PPTD. Les efforts devront aussi porter en priorité sur les normes adoptées ces trois dernières années, y compris la convention du travail maritime, 2006, la convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006, ainsi que la convention n° 155 – à la lumière de la prochaine étude d'ensemble sur la question – et sur la convention (n° 188) sur le travail dans la pêche, 2007, avec les recommandations qui les accompagnent; il conviendrait pour ces instruments d'établir une stratégie (ou de l'appliquer dans le cas de la convention du travail maritime). Quant aux mesures proposées pour l'application des normes, les priorités devraient être déterminées par les observations et les conclusions des organes de contrôle.

67. Qui plus est, on s'attachera à renforcer la sensibilisation et la formation des points focaux du Département des normes, ainsi que de spécialistes de terrain (en collaboration avec PARDEV). Ces activités porteront sur les modalités de la coopération technique, mettant l'accent sur les bonnes pratiques en matière d'intégration des normes dans les PPTD et la coopération technique, la conception des projets et la mesure de leur impact.
68. Toutes les activités proposées tiendront compte, en temps voulu, des faits nouveaux en matière de gouvernance horizontale, en particulier la rationalisation des PPTD, ainsi que d'autres questions pertinentes découlant de la discussion sur le renforcement de la capacité de l'OIT.
69. Il est proposé qu'un rapport sur la mise en œuvre du troisième volet de la stratégie soit soumis au Conseil d'administration à sa 303^e session (novembre 2008).

4. Meilleur accès au système normatif et plus grande visibilité

70. On rappellera que, pour améliorer la visibilité du système normatif et aussi fusionner toutes les composantes de la stratégie, trois objectifs ont été recensés pour la mise en œuvre du quatrième volet ³⁴:
- rationaliser l'envoi de rapports par les gouvernements grâce à une utilisation novatrice des technologies de l'information;
 - garantir un meilleur accès à l'information sur les normes internationales du travail, stockée dans une base de connaissances fiable et à jour;
 - améliorer la visibilité des normes internationales du travail en touchant les mandants tripartites ainsi que le grand public.

4.1. Rationaliser la présentation de rapports par les gouvernements grâce à une utilisation novatrice des technologies de l'information

71. A la demande expresse de certains gouvernements le Bureau a examiné, à titre préliminaire, la possibilité d'élaborer un système de présentation des rapports en ligne, c'est-à-dire un système reposant sur une application Internet, tout en tenant compte de la

³⁴ Document GB.298/LILS/4, paragr. 74 à 88.

nécessité de remédier aux difficultés que peuvent rencontrer certains pays pour utiliser les technologies de l'information. En ce qui concerne le système de contrôle de l'OIT, le principal avantage que présenterait pour les gouvernements un système de soumission des rapports en ligne a été exposé en détail dans le document de mars 2007³⁵. La mise en œuvre d'un tel système serait un pas important vers la rationalisation des informations et des rapports à soumettre au titre de l'article 22 de la Constitution et favoriserait ainsi l'application de la deuxième composante de la stratégie.

72. Le Bureau envisage de proposer un dispositif de soumission électronique des rapports pour le cycle de 2008, première mesure vers l'application d'un système généralisé. Actuellement, il est possible d'accéder à plus de 130 formulaires de rapport sur le site Web du Département des normes. Ces formulaires seront convertis en format texte compatible PDF ou Word et assortis d'indications précises sur les parties à remplir pour que les Etats Membres puissent répondre aux différentes questions directement. Cela devrait être utile pour les pays soumettant leur premier rapport ou un rapport détaillé, mais il faudra se pencher sur la situation des pays qui doivent soumettre des rapports simplifiés ou simplement répondre à des commentaires des organes de contrôle. A l'évidence, ce nouveau système ne modifie en rien l'obligation faite aux gouvernements de communiquer leurs rapports aux partenaires sociaux. Dans la phase d'expérimentation de ce système, les pays ayant des difficultés de raccordement à Internet seront encouragés à faire des commentaires sur l'utilité de ce système pour eux. En tout état de cause, ils devront continuer de fournir une version papier, la seule qui en dernier ressort sera considérée comme rapport officiel de l'Etat Membre concerné. Il faudra se pencher sur d'autres questions telles que les droits d'accès, l'entreposage et la consultation de l'information, la possibilité pour un Etat Membre de modifier son rapport une fois qu'il l'aura envoyé en ligne, la langue dans laquelle le rapport peut être rédigé; il faudra aussi se demander s'il convient de simplifier les formulaires pour qu'il soit plus facile d'y répondre, ainsi que cela est envisagé dans le second volet de la stratégie³⁶.
73. On rappellera qu'un système de communication des rapports en ligne supposerait aussi que soient développées les bases de données actuelles sur les normes internationales du travail (ILOLEX, APPLIS), car c'est sur elles que reposerait le fonctionnement du système, d'où la nécessité de les mettre à niveau pour qu'elles puissent appuyer le système et stocker l'information qu'il générerait. Il faudra mobiliser des financements extérieurs supplémentaires pour mener à bien cette mise à niveau globale et intégrée et assurer la migration complète de ces deux bases de données vers une nouvelle plate-forme.

4.2. Un accès amélioré à l'information sur les normes internationales du travail grâce à une base de connaissances fiable et à jour

74. Le Département des normes dispose d'un site Web bien développé et assure la gestion de quatre bases de données (APPLIS, ILOLEX, NATLEX et LIBSYND), qui restent les produits d'information propres à un département les plus visités du BIT. En 2006, la base NATLEX (sur la législation nationale) a reçu en moyenne plus de 1,2 million de requêtes d'utilisateurs externes par mois, et ILOLEX près d'un million par mois. Depuis sa mise à niveau en 2006, le nombre moyen de requêtes par mois a augmenté de 253 pour cent à compter de 2004. Par ailleurs, le portail NATLEX de profils par pays, qui donne accès à toute l'information relative aux normes pour un Etat Membre donné et qui peut être

³⁵ *Ibid.*, paragr. 79.

³⁶ Voir paragraphe 41 ci-dessus.

consulté en ligne depuis mars 2007³⁷, possède maintenant un lien direct vers les programmes par pays de promotion du travail décent. Parce qu'il offre une information intégrée et un tableau complet des normes internationales du travail pour un pays donné, et bien qu'il soit disponible en ligne depuis quelques mois seulement, ce portail est d'ores et déjà l'un des outils les plus utilisés pour répondre aux demandes des mandants ou du public en général. Sous réserve de la disponibilité des ressources, il sera encore étoffé pour répondre aux besoins particuliers liés à la mise en œuvre de la stratégie.

75. Trois bases de données sur les normes internationales du travail (ILOLEX, APPLIS, LIBSYND) doivent encore faire l'objet, dans les années à venir, d'un développement et d'investissements techniques majeurs pour maintenir la qualité du service et appuyer la mise en œuvre du système projeté de présentation des rapports en ligne. Certaines évolutions techniques sont en cours à ce sujet.

4.3. Atteindre les mandants tripartites de l'OIT et le grand public

76. Dans le but d'atteindre l'audience la plus large possible, la diffusion de l'information sur les normes devrait: i) être intégrée aux activités et programmes de l'Organisation – y compris les actions menées en matière de communication pour atteindre le grand public en étroite collaboration avec le Département de la communication et de l'information publique; et ii) être ciblée avec soin en fonction des objectifs et du public visés. Les audiences visées par les produits et les activités concernant l'information sur les normes incluent les personnes et les institutions directement intéressées (les mandants, le Bureau et les organisations intergouvernementales), les personnes et les institutions qui ont également un intérêt direct sans pour autant posséder une connaissance très étendue du système normatif, et le grand public dans la mesure où il est intéressé par les questions du travail en général.
77. A cet égard, ces mois derniers le Département de la communication et de l'information publique a lancé une nouvelle version conviviale du site Web de l'OIT, sur lequel les normes internationales du travail et le Département des normes ont une plus grande visibilité. Le nouveau portail sur les normes est d'un accès plus facile pour le grand public et, grâce à la coordination entre le Département des normes et d'autres départements du Bureau (DECLARATION, IPEC, etc.), certains sites Web ont été harmonisés et des liens directs sur des thèmes communs ont été créés. Par ailleurs, le module créé pour la convention du travail maritime en 2006 a été développé.
78. La diffusion des normes internationales s'est poursuivie par le biais des activités de formation dispensées par le Centre de Turin. En outre, pour atteindre un public plus large, le Département des normes a distribué ses nouvelles publications et CD-ROM sur les normes internationales du travail dans des bibliothèques depositaires partout dans le monde. Il s'agit de bibliothèques universitaires, nationales ou gouvernementales qui ont été sélectionnées par la bibliothèque du BIT sur la base de critères précis³⁸.
79. La collaboration avec d'autres institutions spécialisées et organisations internationales sur les questions liées aux normes prend différentes formes. Des modalités spéciales permettent au BIT d'accéder à l'information que certaines organisations produisent dans le contexte du contrôle des instruments de l'OIT relatif à des thèmes d'intérêt commun. En

³⁷ http://www.ilo.org/dyn/natlex/country_profiles.home

³⁸ La liste peut être consultée sur le site *Informations de l'OIT dans le monde*, http://www.ilo.org/dyn/depolib/depolib.depolib_screens.main_page_FR

matière de droits de l'homme, le BIT contribue à la supervision des traités des Nations Unies et du Conseil de l'Europe en fournissant des informations relatives aux normes aux divers organes de contrôle de ces organisations³⁹. Au-delà de ce contexte, le Bureau collabore régulièrement avec plusieurs organisations internationales sur des sujets tels que la sécurité et la santé au travail, les peuples indigènes et tribaux, ou encore le travail des enfants. Cela peut être, par exemple, dans le cadre d'une participation à la préparation de nouveaux instruments par les organisations partenaires, d'une assistance technique, de recherche ou de publications conjointes. Dans le cadre des efforts visant à intégrer le travail décent dans le système international, il semblerait que ce soit le bon moment pour le Bureau d'examiner, avec les organisations concernées, les modalités de collaboration existantes sur les thèmes liés aux normes afin de s'assurer qu'elles contribuent à une meilleure visibilité et prise en compte des normes internationales du travail dans tout le système international. Cet effort devrait s'accompagner d'une réflexion sur les arrangements à établir avec les institutions compétentes en ce qui concerne les instruments adoptés plus récemment par l'OIT. Le Bureau informera le Conseil d'administration des faits nouveaux survenus dans ce domaine lors de ses prochaines sessions.

Conclusions: plan d'action et calendrier intérimaires proposés

80. A la lumière des considérations qui précèdent, un plan d'action et un calendrier intérimaires pourraient être les suivants.

I. Politique normative

1) Calendrier et objet possibles des consultations:

- Les consultations pourraient démarrer en novembre 2008, à la lumière des conclusions de la Conférence de 2008 sur le renforcement de la capacité de l'OIT d'appuyer les efforts déployés par ses Membres pour atteindre ses objectifs dans le cadre de la mondialisation.
- Elles incluraient les questions suivantes: développement des normes, mécanismes d'examen aux fins du maintien à jour du corpus normatif, consolidations possibles, et prendraient en compte les suggestions qui ont été faites par la commission au cours des discussions sur les améliorations des activités normatives depuis novembre 2005.
- La commission pourrait donner des orientations sur les modalités.

2) Promotion et suivi des conclusions du groupe Cartier:

- Une promotion renforcée des conventions prioritaires et des trois nouvelles conventions devrait être engagée dans les meilleurs délais (voir ci-dessous partie III sur la coopération technique).
- Outre ces priorités thématiques, les conclusions du groupe Cartier en matière de promotion des conventions révisées et des conventions à jour devraient être

³⁹ Organes relatifs aux traités sur les droits de l'homme et Comité européen des droits sociaux. Le Code européen de sécurité sociale et son Protocole constituent un cas particulier dans la mesure où c'est la commission d'experts qui est chargée de son contrôle.

pleinement prises en compte dans l'établissement des priorités spécifiques aux pays selon l'approche proposée dans la partie III sur la coopération technique.

- 3) Reprise de la discussion sur la convention n° 158 et la recommandation n° 166 (licenciement):
 - A la lumière des indications données au paragraphe 30 ci-dessus, la commission pourrait souhaiter convenir d'une date pour reprendre cette discussion. Elle pourrait également indiquer s'il lui paraît nécessaire que cette discussion soit précédée de consultations.

II. Renforcement d'un système de contrôle intégré et dynamique

- 1) Aux fins de la rationalisation de l'envoi et de l'examen des informations et rapports dus au titre de l'article 22 de la Constitution, il est proposé ce qui suit:
 - Un bilan du suivi du respect des obligations liées à l'envoi des rapports effectué par le Bureau, présenté au Conseil d'administration au plus tôt à sa 303^e session (novembre 2008), tenant compte des progrès réalisés pour intégrer les questions liées à l'envoi des rapports, aux activités d'assistance et de coopération techniques, et notamment aux programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD).
 - Une évaluation du groupement des conventions par sujet aux fins de la présentation des rapports à soumettre au Conseil d'administration à sa 303^e session (novembre 2008).
 - Un réexamen des questions posées dans les formulaires de rapport portant, à titre d'expérimentation, sur un groupe de conventions relatives à un sujet à déterminer (par exemple, l'emploi, la sécurité et santé au travail ou la sécurité sociale) et la mise en œuvre de mesures ponctuelles destinées à simplifier la tâche des gouvernements; un rapport d'activité soumis au Conseil d'administration à sa 303^e session (novembre 2008) avec des propositions concrètes.
 - De nouvelles options pour une approche d'ensemble de la rationalisation présentées au Conseil d'administration à sa 303^e session (novembre 2008) tenant compte de l'évaluation du groupement des conventions et des derniers développements de la discussion sur le renforcement de la capacité de l'OIT.
- 2) Dans le contexte de la dynamique du système de contrôle:
 - Une présentation globale des liens entre les différentes procédures relatives aux conventions ratifiées (articles 22, 24 et 26 de la Constitution), y compris la procédure spéciale en matière de liberté syndicale, pourrait être soumise à la 301^e session (mars 2008) du Conseil d'administration.

III. Intégrer les normes internationales du travail et la coopération technique

- 1) Pour la période initiale de mise en œuvre de 2008, il est proposé de mettre l'accent sur les activités suivantes:

- a) Intégration
- Amorcer un examen par des spécialistes des partenariats et accords en collaboration avec les départements techniques, de manière à améliorer l'intégration des priorités relatives aux normes.
 - Mettre au point et diffuser le manuel des bonnes pratiques pour l'intégration des normes dans les projets de coopération technique, en tenant spécialement compte des PPTD.
- b) Priorités au niveau des pays
- Revoir les modalités d'évaluation de la qualité des PPTD, en vue d'obtenir des apports plus ciblés en ce qui concerne les normes, compte tenu des conclusions du groupe de travail Cartier et des commentaires des organes de contrôle.
- c) Priorités thématiques
- Pour ce qui est des mesures à prendre avant la ratification et au moment de la ratification, mettre l'accent sur la promotion des quatre conventions prioritaires (n^{os} 81, 122, 129 et 144), et plus particulièrement sur les normes relatives à l'inspection du travail (conventions n^{os} 81 et 129) et les consultations tripartites (convention n^o 144), ainsi que les recommandations liées, et sur la promotion des normes adoptées ces trois dernières années, y compris la convention du travail maritime, la convention n^o 187 (sécurité et santé au travail) – avec la convention n^o 155 (sécurité et santé au travail), à la lumière de la prochaine étude d'ensemble sur ce thème, ainsi que la convention n^o 188 (travail dans le secteur de la pêche) – avec les recommandations qui les accompagnent; les mesures relatives à l'application des normes devront se fonder sur les observations et les conclusions des organes de contrôle.
- d) Programme pilote
- Dans ce contexte, élaborer une proposition de programme pilote à moyen terme et à grande échelle pour la coopération technique relative aux normes, la mobilisation de ressources et la mise en œuvre ultérieure.

IV. Accès renforcé au système normatif et meilleure visibilité

- 1) Les actions suivantes sont proposées:
- a) Proposition globale de mise en œuvre d'un système de présentation des rapports en ligne, qui prévoirait un examen de la situation des pays confrontés à des difficultés pour se connecter avec Internet, ou manquant des moyens nécessaires pour utiliser le système, proposition qui devrait être soumise au Conseil d'administration à sa 301^e session (mars 2008).
- b) Maintien et perfectionnement, au moyen de financements appropriés, des trois bases de données sur les normes internationales du travail (ILOLEX, APPLIS, LIBSYND), de la base de données sur les législations nationales (NATLEX) ainsi que du nouveau portail NATLEX donnant accès à des profils par pays, afin

de disposer avec ces outils fondamentaux d'une base de données fiable et actualisée sur le système normatif.

- c) Coopération avec le Centre de Turin pour continuer à renforcer la visibilité du système normatif dont le cadre des activités de formation en cours et à diffuser des informations sur les normes par des actions spécifiques visant les mandants tripartites et le grand public.
- d) Examen, de concert avec les autres organisations internationales intéressées, des modalités de collaboration existantes en matière de normes, afin de s'assurer que ces modalités contribuent à une meilleure visibilité et prise en compte des normes internationales du travail dans tout le système international.
- e) Soumission au Conseil d'administration, à ses prochaines sessions, d'un rapport d'avancement des travaux sur ces trois dernières questions.

81. La Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail voudra sans doute:

- i) prendre note des informations contenues dans le présent document;*
- ii) approuver les éléments du plan d'action intérimaire visant à renforcer l'impact du système normatif, en procédant à tous ajustements jugés nécessaires;*
- iii) maintenir cette question à son ordre du jour afin de suivre les progrès réalisés;*
- iv) soumettre les recommandations appropriées au Conseil d'administration sur les points ci-dessus.*

Genève, le 19 octobre 2007.

Point appelant une décision: paragraphe 81.