



SIXIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

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

Introduction

1. La Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail du Conseil d'administration (Commission LILS) examine régulièrement depuis mars 2000 les améliorations possibles des activités normatives de l'OIT. Un document sur l'assistance technique et la promotion des normes¹ a été soumis à la commission en novembre 2002. Le présent document est établi sur la base des déclarations et des observations formulées par les mandants dans le cadre de la commission et à l'occasion de diverses consultations et discussions informelles. Il vise à récapituler les indications que l'on peut en tirer pour le développement de l'assistance technique et des activités promotionnelles de l'OIT en matière normative.

Perspective globale

2. L'assistance technique et les activités promotionnelles ont pour but de faire mieux comprendre et connaître les normes, de développer les capacités nationales et de mobiliser les mandants tripartites nationaux. Il semble que les mandants préféreraient nettement que l'on se concentre sur les possibilités de mieux utiliser les moyens et les outils existants et de les développer dans le sens souhaité plutôt que de chercher à proposer des produits nouveaux. Les activités d'assistance technique et de promotion de l'OIT en matière normative couvrent un champ très vaste. Les efforts déployés pour en améliorer la qualité, la pertinence et l'impact devraient porter notamment sur le choix du contenu de l'assistance, la conception des activités, la base de connaissances disponible et la mise en œuvre. Le présent document expose une série d'éléments à prendre en considération pour revigorer l'assistance technique relative aux normes.

¹ Document GB.285/LILS/5.

a) Application à l'échelle nationale

3. L'objectif ultime de chacune des activités devrait être d'améliorer l'application des normes du travail au niveau national et de faciliter le renforcement de la capacité des pays à cette fin. Les normes internationales sont universelles mais les activités d'assistance technique et de promotion en matière normative sont propres à chaque pays en ce sens que les mêmes projets et activités ne peuvent habituellement pas être reproduits d'un pays à un autre. Autrement dit, les objectifs de l'activité et les moyens par lesquels elle sera exécutée devraient être définis selon la situation réelle du pays intéressé et en consultation avec tous les mandants, compte tenu des priorités et du cadre administratif et institutionnel nationaux.

b) Suite à donner aux conclusions du groupe de travail de la Commission LILS

4. Les activités promotionnelles devraient comporter également un suivi des conclusions du Groupe de travail sur la politique de révision des normes de la Commission LILS qui a achevé ses travaux en mars 2002 après huit années d'existence. Le groupe de travail avait pour tâche de déterminer les conventions à jour dont il convient de promouvoir la ratification, les conventions qui méritent d'être révisées et celles qui devraient être dénoncées, leur ratification étant remplacée par la ratification d'une convention plus récente. Il a aussi clarifié la situation à l'égard des recommandations. Le dialogue avec les Etats Membres sur les mesures proposées par le groupe de travail sera facilité par les profils par pays en cours d'élaboration qui recensent ces mesures pour chaque pays.

c) Campagnes promotionnelles

5. Diverses campagnes promotionnelles ont déjà été lancées, en vue par exemple de la ratification des conventions fondamentales ou de la ratification de la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, et des programmes concernant la sécurité et la santé au travail ainsi que les travailleurs migrants résulteront probablement de la discussion générale de ces questions fondée sur l'«approche intégrée» à la Conférence internationale du Travail. Les campagnes entreprises jusqu'ici ont été fructueuses, mais le nombre et la portée des campagnes qu'il serait possible d'organiser en même temps sont manifestement limités. Une approche possible serait de dresser la liste d'une vingtaine de «conventions primordiales» traitant de différents sujets importants dont on pourrait assurer la promotion de façon qu'elles constituent un schéma directeur pour le travail décent. Ces conventions et les recommandations qui les accompagnent pourraient faire l'objet d'une assistance spécifique et de campagnes de promotion ciblées. Des ressources extérieures pourraient également être mobilisées pour faire en sorte que cette assistance soit facilement disponible.

6. Cependant, le groupe de travail de la Commission LILS a recensé 71 conventions à jour dont il convient de promouvoir la ratification, ainsi que 73 recommandations à jour. Les consultations initiales ont fait ressortir une préférence pour la démarche qui consisterait à étendre l'assistance technique et les activités promotionnelles à l'ensemble de la liste, tout en respectant les priorités énoncées pour chacune des périodes biennales dans le programme et budget de l'OIT, ainsi que les besoins et demandes des mandants nationaux. Au lieu de simples campagnes de ratification, on pourrait envisager des campagnes de promotion au sens large.

d) Matériels pratiques d'information

7. Un autre aspect important de l'application des normes est la façon de les traduire dans la réalité. Des dossiers incluant par exemple des directives, des manuels ou une liste des questions et des mesures possibles qui auraient pour résultat de faciliter l'application des normes sont des instruments précieux pour aider les mandants de l'OIT dans ce domaine. L'égalité entre hommes et femmes, le tripartisme, le travail des enfants et le travail forcé comptent parmi les domaines dans lesquels le Bureau a déjà mis au point des dossiers permettant d'accélérer l'application des normes, et une vaste documentation existe sur la façon de promouvoir et d'appliquer certaines normes. Elaborer et diffuser d'autres dossiers pratiques, axés sur les résultats, concernant la manière d'appliquer les normes permettrait à l'OIT d'améliorer son interaction avec les Etats Membres fondée sur la coopération en vue de la promotion des normes. Cette démarche pourrait être entreprise séparément dans chaque domaine thématique, de manière progressive et à mesure que la possibilité s'en présenterait. Sous réserve de l'intérêt des donateurs pour le financement de telles activités, il serait possible d'entreprendre à l'échelle du Bureau des projets visant à rassembler, compiler et développer les ressources et matériels pouvant servir à cette fin dans d'autres domaines thématiques.

e) Bases de données thématiques

8. Il est pour l'heure difficile de trouver des informations aisément accessibles et faciles à utiliser sur la situation générale des normes, c'est-à-dire des renseignements sur le contenu des normes à jour et leur champ d'application dans le monde ainsi que des aperçus par pays de l'état des ratifications et de l'application des normes dans chacun des domaines thématiques. En prévision des discussions générales fondées sur l'approche intégrée, le Bureau recueille progressivement, si possible pour chacun des Etats Membres, des informations de référence concises, par pays, dans chaque domaine thématique considéré. Ces informations pourraient être complétées par un résumé des rapports les plus récents reçus, y compris les rapports au titre des articles 19 et 22 de la Constitution de l'OIT (sur les conventions et les recommandations, ainsi qu'au titre du suivi de la Déclaration), et les rapports envoyés pour la préparation des discussions générales et des discussions normatives à la Conférence. Ces rapports contiennent une masse d'informations sur les conditions de travail dans divers pays qui est unique en son genre et sans équivalent à l'échelle mondiale, mais ces informations ne sont pas souvent traitées et utilisées par le Bureau au-delà des objectifs immédiats pour lesquels elles ont été demandées. Les bases de données thématiques ne constitueraient pas une compilation de commentaires des organes de contrôle comme il en existe déjà dans ILOLEX. Il s'agirait de fournir simplement une série d'informations à tous les Etats Membres dans chaque domaine. Le BIT pourrait également se servir de ces informations pour définir et planifier des activités d'assistance technique et de promotion.

9. Une première tentative visant à intégrer les informations existantes et à les compléter dans un domaine thématique donné vient d'être menée à bien pour la sécurité et la santé au travail, dans le cadre de la préparation et du suivi de la discussion générale fondée sur l'approche intégrée qui a eu lieu sur cette question à la 91^e session (2003) de la Conférence internationale du Travail. Ces informations sont actuellement assemblées en une base de données et seront disponibles sous forme électronique en trois langues avant la fin de 2003. Suivant les fonds disponibles, la mise sur pied de bases de données de ce genre pourrait être accélérée par le biais des études d'ensemble réalisées au titre de l'article 19 pour des groupes d'instruments. Sinon, il faudra en tout état de cause disposer de systèmes plus simples d'informations par pays à des fins internes, par exemple pour aider les spécialistes sur le terrain à mieux organiser leur travail. Le problème majeur est, bien entendu, de tenir à jour les bases de données une fois qu'elles ont été établies.

f) Suivi des commentaires des organes de contrôle

10. L'assistance technique et les activités promotionnelles devraient tenir compte des normes de l'OIT, en particulier des conventions ratifiées, et aussi naturellement des commentaires, observations, recommandations et conclusions des divers organes de contrôle de l'OIT. Le BIT a mis en place des mécanismes qui permettent d'identifier efficacement les lacunes et les problèmes dans la mise en œuvre des normes mais dont le succès est moins évident lorsqu'il s'agit de traduire ces informations en améliorations concrètes sur le terrain. Les différents organes de contrôle encouragent régulièrement les gouvernements à solliciter l'aide du Bureau pour résoudre leurs problèmes. De nombreux gouvernements le font de diverses manières. L'assistance technique devrait faire suite au travail de contrôle du BIT de façon plus systématique et le compléter par des activités et des services consultatifs bien conçus destinés à régler les problèmes. Cette assistance pourrait être dispensée soit par les spécialistes des structures sous-régionales, soit depuis le siège, et faire intervenir tous les secteurs techniques dont la contribution serait nécessaire pour parvenir aux résultats souhaités.
11. Le fait que le Bureau réponde à de telles demandes d'assistance et les liens étroits qui existent entre contrôle et assistance distinguent l'OIT des autres systèmes internationaux de contrôle. Des missions de contacts directs sont organisées lorsqu'il faut trouver sur place une manière plus pratique de régler les problèmes de mise en œuvre.

g) Projets nationaux

12. Des projets plus importants en matière de renforcement des capacités, de formation et de coopération technique axée sur le développement pourraient par ailleurs être envisagés pour répondre aux besoins relatifs aux normes que révèlent les activités de contrôle. Le Bureau pourrait entreprendre un effort concentré sur tel ou tel pays pour résoudre le plus grand nombre possible de problèmes de développement liés aux normes soulevés par les organes de contrôle à propos de ce pays. En pareil cas, le gouvernement et les partenaires sociaux intéressés devraient s'engager à coopérer avec le Bureau pour analyser et corriger les problèmes soulevés, dans la mesure de leurs possibilités. A chaque période biennale, on pourrait sélectionner un petit nombre de pays en fonction de la nature et du contenu des observations des organes de contrôle et des possibilités d'obtenir des résultats. A cet effet, il faudrait engager une discussion approfondie avec les représentants des gouvernements concernés et leurs partenaires sociaux.
13. L'idée fondamentale est que l'analyse des conventions ratifiées et des commentaires en suspens de la commission d'experts et des autres organes de contrôle devrait permettre de se faire une idée des problèmes de développement rencontrés. Analyser les causes profondes de ces problèmes et s'y attaquer devrait constituer en soi un bon programme de développement. Cette démarche devrait cadrer avec la quasi-totalité des priorités de l'OIT et, par conséquent, avec l'Agenda pour le travail décent. Lors d'une précédente discussion générale sur l'amélioration des activités normatives, le Conseil d'administration avait adopté une version légèrement différente de cette proposition². Aucun Etat Membre ne s'est encore porté volontaire à cette fin, mais il est à noter que le Bureau ne s'est pas encore occupé activement de la question. Il pourrait donc pressentir les Etats Membres susceptibles de se prêter à l'expérience et d'être intéressés par cette nouvelle approche, dans l'espoir que les résultats obtenus inciteront d'autres pays à faire de même.

² Document GB.282/8/2.

h) Intégration des normes dans les programmes nationaux

14. Le BIT est en voie d'adopter un système de programmation par pays afin de mieux intégrer son assistance en un ensemble cohérent qui réponde aux priorités et aux caractéristiques du pays concerné. Au lieu de se présenter comme une liste d'activités souhaitables, les programmes par pays devraient être en rapport étroit avec le programme et budget de l'OIT et contribuer à le renforcer. Ils pourraient par ailleurs être présentés à des donateurs potentiels. L'intégration des activités normatives dans le processus de programmation par pays aurait aussi pour effet d'améliorer le lien entre les normes et des questions telles que la réduction de la pauvreté et la dimension sociale de la mondialisation. Outre que cela permettrait de renforcer la cohérence de ses politiques, l'OIT pourrait ainsi répondre avec plus de précision aux besoins des Etats Membres en matière de développement.
15. Le modèle de programmation du travail décent tient compte des normes et des droits. Dans le cadre des discussions de l'an dernier au sein de la Commission LILS ainsi que des consultations informelles qui se sont tenues jusqu'ici, les participants ont considéré comme acquis que tous les programmes par pays de l'OIT comportent une composante normative destinée à améliorer l'impact des normes. Une participation plus systématique des spécialistes des normes sur le terrain à l'élaboration des activités et programmes par pays favoriserait l'éclosion d'initiatives sur le terrain, et donc une meilleure intégration de la promotion des normes dans les objectifs régionaux. Les programmes par pays constituent un moyen idéal d'intégrer la promotion des normes dans l'effort global de l'OIT.

i) Participation tripartite

16. L'assistance technique et les activités promotionnelles en matière normative doivent être discutées avec les partenaires sociaux et les gouvernements des pays concernés et devraient tenir compte à la fois des souhaits et des priorités de ces derniers et du mandat de l'OIT. Les décisions tripartites de la Conférence internationale du Travail et du Conseil d'administration et la participation d'ACT/EMP et d'ACTRAV en tant que point de contact pour les activités intéressant les employeurs et les travailleurs, ainsi que de leurs spécialistes sur le terrain, joueraient aussi un rôle essentiel. Les comités tripartites nationaux pour l'OIT, dans la perspective de la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, seraient utiles à cet égard.

Résumé

17. Plutôt que de désigner ou de choisir une activité ou un produit particulier, les approches décrites ci-dessus offrent des outils qui se renforcent mutuellement. L'assistance technique et les activités promotionnelles relatives aux normes devraient combiner tous ces éléments d'une manière clairement adaptée au contexte national. Elles devraient tenir compte des observations des organes de contrôle et des renseignements fournis par les profils de pays au sujet des mesures proposées par le Groupe de travail sur la politique de révision des normes de la Commission LILS. L'assistance ne devrait pas être limitée aux Etats qui ont ratifié les conventions concernées, mais s'adresser à l'ensemble des pays. Elle devrait porter non seulement sur les questions juridiques, mais aussi sur des points techniques et pratiques. Au-delà de l'objectif consistant à promouvoir la ratification des normes, elle devrait tendre aussi et surtout à leur mise en œuvre. Les informations recueillies dans les bases de données thématiques pourraient être très utiles pour les activités de planification. Il faut agir au niveau national et les priorités devraient être discutées et arrêtées par les mandants tripartites du pays en question. Toute convention à jour pourrait donner lieu à une assistance technique répondant à ces priorités.

18. Le présent document expose brièvement les outils disponibles et ce qu'il serait possible de faire. Pour obtenir un impact optimal, il faudrait combiner tous ces éléments de manière plus systématique. Ils devraient être pris en compte dans le cadre des activités menées au niveau des pays, en général, et des programmes sur le travail décent, en particulier, ainsi que pour l'établissement du programme et budget et les exercices de programmation conjointe entre le siège et les bureaux extérieurs. L'utilisation régulière de ces outils par les spécialistes du terrain et la fourniture d'un appui par les unités du siège constituent la base de cette approche systématique.
19. *La commission est invitée à noter que ces éléments devraient être pris en compte dans les programmes visant à améliorer les activités d'assistance technique et de promotion relatives aux normes.*

Genève, le 2 octobre 2003.

Point appelant une décision: paragraphe 19.