



QUATRIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Amélioration des activités normatives de l'OIT**Incidences de la Déclaration sur la justice sociale
sur la stratégie normative et le point sur la mise
en œuvre du plan d'action intérimaire****Introduction**

1. On se souviendra que, à la 303^e session du Conseil d'administration (novembre 2008), la commission a entamé son examen des incidences de la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (Déclaration sur la justice sociale)¹, en tant que cadre prépondérant de la stratégie normative approuvée en 2005² et de la mise en œuvre du plan d'action intérimaire adopté en 2007³ pour donner effet à cette stratégie. Elle a aussi examiné les implications spécifiques de la Déclaration sur la justice sociale pour les études d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR), dans le cadre de la question sur le choix des instruments devant faire l'objet de rapports au titre de l'article 19 de la Constitution⁴.
2. A la suite de cette discussion, le Conseil d'administration a invité le Bureau à: lancer une campagne en faveur de la ratification et de la mise en œuvre effective des normes les plus significatives au regard de la gouvernance; préparer une évaluation du groupement des conventions par sujet aux fins de la soumission des rapports, entamée en 2003; proposer de nouvelles options pour une approche d'ensemble de la rationalisation des rapports, en tenant compte des décisions prises à ses sessions de novembre 2008 et mars 2009 quant au

¹ Voir document GB.303/LILS/4/1.

² Voir documents GB.294/LILS/4 et GB.294/9. La stratégie normative s'articule autour de quatre grands volets: 1) développement, maintien à jour et promotion des normes de l'OIT (politique normative); 2) accroissement de l'impact et renforcement du système de contrôle; 3) amélioration de l'impact du système normatif par le biais de l'assistance et de la coopération techniques; 4) renforcement de la visibilité du système normatif de l'OIT (information et communication).

³ Voir document GB.300/LILS/6.

⁴ Voir document GB.303/LILS/6.

suivi de la Déclaration sur la justice sociale (un rapport intérimaire en mars 2009 et le rapport final en novembre 2009). Il a également invité le Bureau à: rendre compte des consultations tenues à propos de la convention (n° 158) et de la recommandation (n° 166) sur le licenciement, 1982; faire le nécessaire pour tenir des consultations relatives à la politique normative avant mars 2009; faire rapport en mars 2009 sur les dispositions complémentaires prises pour la mise en œuvre du plan d'action intérimaire. Enfin, il a invité le Bureau à soumettre, en novembre 2009, un rapport sur l'état d'avancement de la révision des formulaires des rapports soumis au titre de l'article 22⁵.

Consultations tripartites

3. Deux consultations tripartites étaient programmées pour novembre 2008 en vue de finaliser la partie du plan d'action concernant la politique normative. La première consultation portait sur le statut de la convention n° 158 et de la recommandation n° 166 et la seconde sur la politique normative en général. Des consultations tripartites sur le statut de ces instruments ont eu lieu le 15 novembre 2008; elles ont donné lieu à un rapport, qui figure dans la partie II (section 2) du présent document. Toutefois, faute de temps, les consultations sur la politique normative en général ont dû être reportées; elles devraient avoir lieu pendant la présente session du Conseil d'administration. Le but est d'examiner les questions sur lesquelles il n'y a pas encore de consensus, à savoir la tenue à jour du corpus normatif, l'élaboration de nouvelles normes et les révisions et consolidations éventuelles. Ces questions doivent désormais être examinées à la lumière du suivi de la Déclaration sur la justice sociale, y compris les examens récurrents.
4. Le présent document répond aux diverses demandes du Conseil d'administration dans deux parties intitulées:
 - Partie I. Incidences de la Déclaration sur la justice sociale sur la stratégie normative;
 - Partie II. Le point sur la mise en œuvre du plan d'action intérimaire:
 - section 1: rapport d'activité;
 - section 2: discussion sur le statut de la convention n° 158 et de la recommandation n° 166.

Partie I. Incidences de la Déclaration sur la justice sociale sur la stratégie normative

5. Comme observé en novembre 2008, les incidences de la Déclaration sur la justice sociale concernent les quatre volets de la stratégie normative. A sa 303^e session, le Conseil d'administration a pris des décisions sur deux incidences immédiates de la Déclaration: la promotion des normes qui sont les plus importantes du point de vue de la gouvernance; et l'établissement d'un lien entre les études d'ensemble et les discussions récurrentes, y compris les formulaires des rapports soumis au titre de l'article 19 de la Constitution (questionnaires au titre de l'article 19). Il a en outre commencé à examiner la question de la rationalisation des cycles des rapports soumis au titre des articles 19 et 22 de la

⁵ En outre, dans le cadre de la discussion du second document sur l'amélioration des activités normatives de l'OIT (document GB.303/LILS/4/2) intitulé *Améliorer la cohérence, l'intégration et l'efficacité du système de contrôle grâce à une meilleure compréhension de sa dynamique (nouvelle étude, du point de vue du fonds et de la pratique)*, le Conseil d'administration a invité le Bureau à élaborer une étude sur l'interprétation des conventions internationales du travail en 2009.

Constitution en réponse à la demande de propositions visant à la coordination des rapports, formulée dans la résolution ⁶ adoptée en même temps que la Déclaration sur la justice sociale. L'analyse de l'incidence de la Déclaration sur la justice sociale a également progressé en ce qui concerne deux autres volets de la stratégie normative: coopération technique et normes internationales du travail; et la visibilité du système normatif à travers l'information et la communication.

1. Instruments de gouvernance

6. En novembre 2008, le Conseil d'administration a invité le Bureau à lancer une campagne de promotion pour la ratification et la mise en œuvre effective des normes les plus significatives au regard de la gouvernance (les quatre conventions prioritaires: conventions n^{os} 81, 122, 129 et 144) ⁷, et à soumettre chaque année à la Commission LILS un rapport sur les progrès réalisés, en même temps que le rapport sur les conventions fondamentales ⁸. Cette nouvelle campagne de promotion sera lancée en 2009 ⁹ et le Bureau soumettra au Conseil d'administration, en novembre 2009, un plan d'action visant à promouvoir la ratification et la mise en œuvre effective de ces instruments, sur la base d'une stratégie qui mettra en évidence l'interdépendance et l'interaction entre les objectifs de ces conventions. Cette interaction vise à promouvoir l'emploi, tout en renforçant les systèmes mis en place par les pays pour garantir le respect des normes du travail, par le biais notamment de l'inspection du travail et de la participation active des employeurs, des travailleurs et de leurs organisations. La coopération tripartite en vue d'une meilleure application des normes est préconisée non seulement dans la convention n^o 144, mais également dans la convention n^o 122 (art. 3) et dans les conventions n^{os} 81 (art. 5) et 129 (art. 13). La stratégie tiendra compte des voies déjà expérimentées de cette coopération et proposera des moyens de la renforcer en s'inspirant, surtout pour ce qui est de l'application des instruments et de son contrôle, de certaines idées énoncées dans la convention du travail maritime, 2006.

⁶ BIT: Résolution concernant le renforcement de la capacité de l'OIT d'appuyer les efforts déployés par ses Membres pour atteindre ses objectifs dans le contexte de la mondialisation, Conférence internationale du Travail, 97^e session, Genève, 2008.

⁷ Convention (n^o 81) sur l'inspection du travail, 1947; convention (n^o 122) sur la politique de l'emploi, 1964; convention (n^o 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969; convention (n^o 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976. Ces quatre instruments relatifs à la gouvernance font partie du corpus des instruments à jour. On rappellera que, à l'heure actuelle, le corpus des normes internationales du travail à jour comporte 76 conventions, dont huit conventions fondamentales et quatre conventions prioritaires (relatives à la gouvernance), 79 recommandations et cinq protocoles.

⁸ Voir document GB.303/12, paragr. 99 i).

⁹ Comme indiqué dans le document GB.303/LILS/4/1, la lettre envoyée le 21 juillet 2008 par le Directeur général aux gouvernements des pays qui n'ont pas ratifié l'ensemble des conventions fondamentales invitait également ces derniers à fournir des informations concernant les conventions prioritaires non ratifiées en vue de dresser un tableau complet de la situation. Une communication datée du 15 août 2008 est venue compléter cette lettre. Des informations complémentaires sur les réponses obtenues figurent ci-après dans la Partie II. Un suivi de ces informations sera assuré, selon ce qu'il conviendra, dans le cadre de la campagne.

2. Lien entre les études d'ensemble et les discussions récurrentes

2.1. Résultat des discussions de novembre 2008

7. Au cours de ses discussions de novembre 2008, la commission est convenue que, en conformité avec l'approche intégrée préconisée dans la Déclaration sur la justice sociale pour aider les Etats Membres à réaliser les objectifs de l'OIT en tirant parti de tous les moyens d'action de l'Organisation, les rapports récurrents élaborés par le Bureau et soumis à l'examen de la Conférence devraient tenir compte, entre autres sources d'information, des études d'ensemble de la CEACR. Ce lien implique non seulement un alignement des sujets des études d'ensemble sur ceux des rapports récurrents, mais également une nouvelle conception des questionnaires au titre de l'article 19. En conséquence, comme suite à sa décision d'inscrire à l'ordre du jour de la 99^e session de la Conférence (2010) une question récurrente sur l'objectif stratégique de l'emploi, le Conseil d'administration a également invité les gouvernements à soumettre des rapports sur les instruments relatifs à l'emploi, au titre de l'article 19 de la Constitution, en vue de la préparation d'une étude d'ensemble de la CEACR sur l'emploi en novembre-décembre 2009. Le nouveau questionnaire, qui est en outre plus simple et plus facile d'utilisation, vise à contribuer plus efficacement à la réalisation de l'objectif de l'article 19, à savoir obtenir des informations sur la législation et la pratique des Etats Membres, les obstacles à la ratification et l'effet donné ou qu'il est proposé de donner aux conventions et recommandations non ratifiées. Il vise également à fournir des informations utiles sur les besoins des Etats Membres, notamment dans le domaine de la coopération technique, ainsi que des suggestions concernant les activités normatives.
8. Une telle démarche devrait valoriser les études d'ensemble, du fait qu'elle permettra: i) d'optimiser l'utilisation des informations contenues dans ces études; ii) d'évaluer les activités normatives de l'OIT, en en décelant les lacunes et en dégagant les principaux obstacles à la mise en œuvre; iii) de mettre en place un suivi institutionnel des études d'ensemble et de veiller à ce que leur impact se répercute sur l'ensemble des activités normatives de l'OIT. La CEACR continuera son analyse juridique de la mise en œuvre des conventions dans le cadre des études d'ensemble et le Bureau prendra des mesures pour attirer l'attention sur l'intérêt de ce produit, par exemple en le rendant plus aisément accessible par le biais de ses bases de données ou d'autres moyens.
9. En examinant le lien entre les études d'ensemble et les rapports récurrents et la proposition qui en a découlé concernant le questionnaire sur l'emploi au titre de l'article 19, les mandants tripartites ont fourni au Bureau des orientations importantes. Tout d'abord, il a été noté que le processus est dans une phase expérimentale et que des améliorations devront être apportées en fonction de l'expérience acquise¹⁰. En outre, il a été réaffirmé qu'il ne devrait y avoir de chevauchement ni dans la nature des procédures de contrôle ni dans les travaux connexes¹¹. Les études d'ensemble sont considérées comme un outil très précieux pour réunir, sur la législation et la pratique nationales relatives aux normes examinées, des informations objectives dont le rapport récurrent peut tirer avantage. Il convient de maintenir la qualité et le caractère des études d'ensemble. Les formulaires de rapport ne doivent pas être simplifiés de manière excessive afin que l'on puisse continuer de recueillir des informations utiles, conformément à l'objectif de l'article 19, et les études d'ensemble doivent continuer de faire une évaluation globale de l'impact et de l'utilité des

¹⁰ Document GB.303/12, paragr. 41.

¹¹ *Ibid.*, paragr. 40.

normes internationales du travail¹². Il a été rappelé que les informations contenues dans les études d'ensemble doivent continuer de servir de référence sur le plan judiciaire et pour les partenaires sociaux aux niveaux tant national qu'international¹³. L'accent a également été mis sur l'importance des études d'ensemble pour les gouvernements du point de vue de l'amélioration des législations nationales du travail, et pour les fonctionnaires du BIT pour mieux cibler les projets de coopération technique, promouvoir la ratification des conventions et fournir une aide à l'élaboration des législations du travail.

10. La charge de travail assumée par les gouvernements pour l'établissement de rapports est un autre point important qui a été soulevé. C'est pourquoi, dans le questionnaire qui a finalement été adopté pour l'exercice actuel, on s'est écarté de l'idée initiale qui était de couvrir l'ensemble des instruments à jour qui ont trait à l'objectif stratégique de l'emploi, pour se limiter à ceux qui sont les plus pertinents. Un certain nombre de mandats ont aussi indiqué clairement qu'il serait utile que la CEACR fasse part de ses vues sur la question¹⁴, notamment en ce qui concerne l'incidence du nouveau questionnaire sur sa charge et ses méthodes de travail¹⁵.

2.2. *Suivi dans le cadre de la CEACR*

11. Le Bureau a informé la CEACR en détail à sa 79^e session (novembre-décembre 2008) des incidences que la Déclaration sur la justice sociale pourrait avoir sur ses travaux. La CEACR s'est félicitée que la Déclaration sur la justice sociale réaffirme le rôle déterminant joué par l'OIT pour ce qui est de promouvoir et de réaliser le progrès et la justice sociale dans le contexte actuel de la mondialisation, et l'importance particulière des normes internationales du travail pour mener à bien cet objectif.
12. La CEACR a créé un groupe de travail pour assister le Bureau dans l'élaboration du prochain questionnaire au titre de l'article 19 sur les instruments relatifs à la sécurité sociale, qui devrait être présenté au Conseil d'administration à sa présente session¹⁶. Il a été convenu que la CEACR continuera, selon qu'il conviendra, de fournir des orientations pour la préparation de futurs questionnaires au titre de l'article 19, par l'intermédiaire des membres responsables au premier chef des conventions visées¹⁷.
13. La séance spéciale de la CEACR, à laquelle ont participé les vice-présidents de la Commission de l'application des normes de la Conférence (la Commission de la Conférence), a également porté sur les incidences de la Déclaration sur la justice sociale sur les travaux des deux commissions pour ce qui est des études d'ensemble et a permis un échange de vues sur les récentes décisions prises par le Conseil d'administration à ce propos. Tout en insistant sur la nécessité de préserver l'autorité des études d'ensemble, les participants ont considéré que la nouvelle démarche pourrait offrir de nouvelles possibilités d'augmenter l'impact du système normatif, notamment en donnant une vue globale des situations nationales et une meilleure perception des lacunes des législations et pratiques concernant la mise en œuvre des normes internationales du travail ainsi que des lacunes

¹² *Ibid.*, paragr. 42 et 57.

¹³ *Ibid.*, paragr. 49.

¹⁴ *Ibid.*, paragr. 41.

¹⁵ *Ibid.*, paragr. 45.

¹⁶ Document GB.304/LILS/5.

¹⁷ CEACR, rapport général (2009), paragr. 9(3).

dans l'action normative. Par conséquent, en vue d'optimiser le travail des deux commissions concernant les études d'ensemble à venir, il a également été considéré que certains aspects de l'organisation de leurs travaux respectifs devraient être revus. Pour la Commission de la Conférence, cela pourrait concerner, par exemple, la planification de la discussion sur l'étude d'ensemble. Le groupe de travail tripartite de la Commission de la Conférence et la Commission de la Conférence elle-même poursuivront la réflexion à ce sujet. La CEACR a déjà commencé à prendre des dispositions concernant ses méthodes de travail pour mieux traiter les nouvelles études d'ensemble ¹⁸.

2.3. Première incidence de la nouvelle génération d'études d'ensemble et de questionnaires au titre de l'article 19 sur les méthodes de travail du Bureau

14. *Coopération au sein du Bureau et mobilisation sur le terrain.* En ce qui concerne le questionnaire au titre de l'article 19 sur les instruments relatifs à l'emploi, élaboré en collaboration avec le Secteur de l'emploi, les directeurs exécutifs du Secteur de l'emploi et du Secteur des normes et des principes et droits fondamentaux au travail ont adressé un mémorandum à tous les directeurs régionaux de l'OIT ainsi qu'aux directeurs des bureaux extérieurs. Dans ce mémorandum, ils prient les spécialistes de ces bureaux dans le domaine des normes, de l'emploi, de la parité hommes/femmes et des activités pour les travailleurs et pour les employeurs de fournir une assistance aux Etats Membres aux fins de remplir le questionnaire. Par ailleurs, en janvier 2009, au cours d'un séminaire organisé à l'intention des fonctionnaires du Département des normes internationales du travail (NORMES), y compris les spécialistes des normes dans les bureaux extérieurs, une journée entière a été consacrée au suivi de la Déclaration sur la justice sociale et au rôle particulier que les spécialistes des normes ont à jouer dans ce contexte. NORMES a également travaillé en étroite collaboration avec le Département de la sécurité sociale (SEC/SOC) pour rédiger un avant-projet de questionnaire au titre de l'article 19 sur les instruments relatifs à la sécurité sociale, en s'appuyant sur les orientations données par la CEACR. Le projet de questionnaire a été soumis aux participants des consultations tripartites informelles sur le suivi de la Déclaration sur la justice sociale, tenues en février 2009.

3. Amélioration de l'information et du partage des connaissances

15. L'information a un rôle crucial à jouer dans le suivi de la Déclaration sur la justice sociale. Dans le cadre de la conception des questionnaires soumis au titre de l'article 19 pour la nouvelle génération d'études d'ensemble, des progrès ont été faits dans l'utilisation des informations dont dispose déjà l'OIT, et l'on s'efforce de rendre celles-ci plus accessibles aux mandants. Le questionnaire concernant les instruments relatifs à l'emploi est désormais disponible sur le site Web de l'OIT. Les Etats Membres peuvent le télécharger, le remplir puis le renvoyer au Bureau par voie électronique ¹⁹. Il est également possible à partir de ce site d'avoir accès à d'autres documents ayant trait à l'étude d'ensemble. En vue de la préparation du prochain questionnaire à soumettre au titre de l'article 19 sur les instruments relatifs à la sécurité sociale, le Bureau procède à un recensement de l'ensemble des données déjà disponibles sur ce sujet au sein et en dehors de l'OIT afin de ne demander dans ce questionnaire que des informations susceptibles d'enrichir celles déjà obtenues. A cet effet, NORMES a également consulté l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS), avec laquelle le département a établi des liens de coopération.

¹⁸ Voir le paragraphe 12 ci-dessus.

¹⁹ <http://www.ilo.org/ilolex/french/reportforms/reportformsF.htm>

16. Lors de l'analyse des réponses, le format du questionnaire devrait faciliter la saisie d'un résumé des informations reçues. Ainsi, lorsque le sujet sera de nouveau examiné à une date ultérieure, il suffira de demander aux mandants d'actualiser leurs informations. La mise au point d'un système de présentation des rapports en ligne de nature à alléger la charge de travail des gouvernements et à faciliter le travail du Bureau devient une priorité majeure ²⁰.

4. Envoi et examen des informations et des rapports soumis au titre des articles 19 et 22 de la Constitution et considération d'une éventuelle révision du cycle de présentation des rapports

17. La rationalisation de l'envoi et de l'examen des informations et des rapports soumis au titre des articles 19 et 22 de la Constitution et une éventuelle révision du cycle de présentation des rapports sont des éléments cruciaux pour le renforcement et l'amélioration de l'efficacité du système de contrôle. A cet effet, les mesures suivantes sont prévues dans le plan d'action intérimaire: 1) un bilan du suivi par le Bureau du respect des obligations liées à la présentation des rapports; 2) une évaluation du groupement des conventions par thèmes aux fins de la présentation des rapports; 3) un réexamen des formulaires de rapport portant, à titre d'expérimentation, sur un groupe de conventions et mesures permettant aux gouvernements de se concentrer sur les questions urgentes soulevées par les organes de contrôle; et 4) la définition de nouvelles options pour une approche d'ensemble de la rationalisation des rapports, compte tenu de l'évaluation du groupement des conventions et du suivi de la Déclaration sur la justice sociale. Le Bureau fera rapport sur l'ensemble de ces éléments en novembre 2009. Pour la session actuelle, le Conseil d'administration a demandé au Bureau d'établir un rapport d'avancement sur les points 2) et 4).

4.1. *Evaluation du groupement des conventions aux fins de la présentation des rapports et nouvelles options pour une approche d'ensemble*

4.1.1. Aménagement des procédures de présentation des rapports depuis 1959

18. Le système de contrôle de l'OIT est, de façon générale, considéré comme l'un des plus perfectionnés et des plus efficaces du système des Nations Unies. En même temps, il est confronté au défi permanent du maintien et de l'amélioration de cette efficacité du fait de la hausse constante du nombre de rapports reçus en raison de l'augmentation du nombre de ratifications, des Etats Membres et des conventions. Le Conseil d'administration a périodiquement procédé à des aménagements des procédures de présentation des rapports pour répondre à cette nécessité.

19. En 1959, le cycle des rapports a été porté de un à deux ans, et un rapport général devait être soumis pour les conventions pour lesquelles aucun rapport régulier n'était dû cette année-là ²¹. En 1976, le Conseil d'administration a décidé de porter de deux à quatre ans la

²⁰ Voir également paragr. 64 et 65.

²¹ Voir document GB.142/205.

durée du cycle des rapports, sauf pour les conventions «les plus importantes»²². Il a également approuvé un certain nombre de sauvegardes pour que l'allongement du cycle n'affaiblisse pas l'efficacité du système de contrôle²³. En 1985, il a décidé que, sous réserve de certaines conditions et sauvegardes, il n'y avait plus lieu d'exiger des rapports pour un groupe de conventions ne correspondant plus aux besoins actuels²⁴. A ce jour, 25 conventions répondant à ce critère ont été mises à l'écart et ne doivent plus faire l'objet de rapport à titre régulier (toutefois, les clauses de sauvegarde continuent à s'appliquer).

- 20.** En 1993, le Conseil d'administration a décidé que des rapports détaillés devraient être soumis tous les deux ans sur un groupe restreint de dix conventions «prioritaires»²⁵. Pour toutes les autres conventions, le cycle de rapports quadriennal a été remplacé par un cycle quinquennal de présentation de rapports «simplifiés», sous réserve de certaines sauvegardes. Une distinction était donc faite entre rapports détaillés et rapports simplifiés. Dans sa décision, le Conseil d'administration conservait la faculté de revoir périodiquement la liste des conventions prioritaires²⁶. Parmi les autres modifications apportées en 1993 figurent: la diminution de trois à deux du nombre de «premiers» rapports détaillés requis; l'abandon des demandes de rapports «généraux» annuels; et la modification de la date de la réunion de la commission d'experts, celle-ci n'ayant plus lieu en mars mais en novembre-décembre, les rapports concernant les conventions ratifiées devant désormais être soumis entre le 1^{er} juin et le 1^{er} septembre au lieu du 15 octobre²⁷.
- 21.** L'objectif de ces changements était non seulement de diminuer la charge de travail des mandants et du Bureau, mais également de «maintenir et accroître la qualité du système de contrôle et centrer les demandes de rapports sur les cas où de sérieux problèmes d'application se posent»²⁸. Le renforcement du système de contrôle tenait à la possibilité élargie de demander des rapports non périodiques²⁹. Après une période de transition, les modifications ont été pleinement mises en œuvre en 1996.

²² Voir documents GB.201/SC/1/2 et GB.201/14/32. Les 17 conventions pour lesquelles des rapports doivent être soumis tous les deux ans sont celles relatives à la liberté d'association (n^{os} 11, 84, 87, 98, 135, 141), au travail forcé (n^{os} 29 et 105), à l'égalité de traitement (n^{os} 100 et 111), à la politique de l'emploi (n^o 122), aux travailleurs migrants (n^{os} 97 et 143), à l'inspection du travail (n^{os} 81, 85 et 129) et aux consultations tripartites (n^o 144). Le nombre de ces conventions a été porté ultérieurement à 20 pour inclure les conventions n^{os} 151 et 154 (relations du travail) et la convention n^o 147 (marine marchande).

²³ Les cas dans lesquels des rapports plus fréquents devaient être demandés étaient les suivants: lorsqu'un rapport n'a pas été envoyé ou lorsque qu'il n'est pas répondu aux commentaires des organes de contrôle; en cas de sérieuses difficultés d'application; en cas d'observations d'organisations de travailleurs ou d'employeurs; et si le Conseil d'administration décide d'en faire la demande.

²⁴ Voir document GB.229/10/19.

²⁵ Les conventions n^{os} 29 et 105, 87 et 98, 100 et 111, 81 et 129, et 122 et 144.

²⁶ Les deux conventions sur le travail des enfants (n^{os} 138 et 182) ont été ajoutées à cette liste ultérieurement: la convention n^o 138 l'a été depuis la campagne promotionnelle de 1995 et la convention n^o 182 dès son adoption en 1999.

²⁷ Voir document GB.258/6/19.

²⁸ Voir document GB.258/LILS/6/1, paragr. 2.

²⁹ *Ibid*, paragr. 14.

- 22.** L'évaluation effectuée en 2001 des changements introduits en 1993 a permis de constater qu'après un déclin relatif en 1996 le nombre absolu de rapports reçus à chaque stade avait progressé régulièrement, moyennant quelques exceptions mineures³⁰. Les conclusions de cette évaluation étaient qu'il conviendrait d'envisager d'apporter d'autres modifications aux procédures de présentation des rapports afin d'alléger la charge de travail que ces derniers engendraient. Toutefois, il n'a pas été proposé d'allonger les intervalles de présentation, et les cycles biennal et quinquennal ont été conservés pour les mêmes groupes de conventions. Des mesures spécifiques ont été adoptées. Ainsi, il a été décidé de supprimer les rapports détaillés sur les conventions fondamentales et prioritaires, sauf lorsqu'il y a des changements ou lorsque ces rapports sont demandés par les organes de contrôle; de supprimer l'obligation automatique de présenter un rapport détaillé si le gouvernement manque à son obligation de soumettre un rapport simplifié; et de supprimer l'obligation automatique de présenter un deuxième «premier» rapport détaillé³¹.
- 23.** Il a également été considéré qu'un groupement des conventions pourrait améliorer les procédures de présentation des rapports. Les gouvernements ont indiqué notamment que la présentation la même année d'un rapport portant sur l'ensemble des conventions couvrant les mêmes thèmes, ou du moins sur un nombre important d'entre elles, allégerait leur tâche administrative et faciliterait le recueil d'informations au niveau national car les ministères du travail pourraient mieux cibler les demandes adressées aux autres ministères, institutions et autorités nationales et mieux coordonner l'envoi d'informations pertinentes au Bureau. Le groupement des conventions aux fins de la présentation des rapports devait également contribuer à une meilleure cohérence de l'analyse des données présentées, et donner un aperçu plus global de l'application des conventions dans un domaine donné³². En conséquence, le Conseil d'administration a approuvé le groupement des conventions par thèmes aux fins de la présentation des rapports en novembre 2001 et mars 2002. Ce groupement a été mis en œuvre à compter de 2003 et le Bureau a été invité à procéder à une évaluation à la fin d'un cycle quinquennal complet³³.

4.1.2. Eléments pour l'évaluation du groupement des conventions et nouvelles options envisageables

- 24.** En mars 2007, le Conseil d'administration a examiné diverses options pour la rationalisation de la présentation des informations et des rapports soumis au titre de l'article 22 de la Constitution, y compris une approche par pays. Il a marqué sa préférence pour une approche thématique renforcée des conventions non fondamentales et non prioritaires. De plus, les mandants ont commencé à discuter de la possibilité de porter la périodicité de la présentation des rapports de deux à trois ans pour les conventions fondamentales et prioritaires.
- 25.** Compte tenu de l'alignement des thèmes des examens récurrents et des études d'ensemble, il a été indiqué en novembre 2008 qu'il serait utile d'examiner les possibilités de synchronisation des divers cycles de rapports (examens récurrents, rapports présentés au titre de l'articles 19 et au titre de l'article 22) pour garantir l'utilisation optimale des informations dont dispose le Bureau et de réaliser des synergies. En même temps, il devrait être gardé à l'esprit que l'objectif principal de la présentation de rapports au titre de l'article 22 est de faciliter le contrôle de l'application des conventions ratifiées.

³⁰ Voir document GB.282/LILS/5.

³¹ Voir document GB.282/8/2.

³² Voir document GB.283/LILS/6.

³³ Voir documents GB.282/8/2 et GB.283/10/2.

26. Avant que des propositions ne puissent être faites sur une approche globale en vue de rationaliser la présentation des rapports, le Conseil d'administration devra prendre une décision sur le cycle complet des examens récurrents. Toutefois, dans l'intervalle, la commission pourrait d'ores et déjà donner des orientations sur les critères sur lesquels le Bureau devrait se fonder pour évaluer le groupement des conventions et proposer de nouvelles options en vue d'améliorer le système de présentation des rapports. Les critères et considérations suivants pourraient être pris en compte:

a) *Aspects qualitatifs:*

- Le regroupement a-t-il permis d'améliorer la qualité des rapports?
- A-t-il permis aux administrations nationales de s'acquitter plus facilement de leurs obligations en matière de présentation des rapports?
- A-t-il permis d'améliorer la participation des partenaires sociaux à l'exercice de présentation des rapports?
- L'efficacité du Bureau (siège et bureaux extérieurs) s'est-elle accrue?
- Les commentaires de la CEACR sont-ils plus cohérents?

b) *Aspects quantitatifs:*

- Quel impact le groupement a-t-il eu sur le nombre de rapports reçus?
- Les délais de soumission des rapports ont-ils été mieux respectés?
- La charge de travail du Bureau et de la CEACR pour traiter les rapports présentés au titre de l'article 22 s'est-elle répartie de manière équilibrée au cours des différentes années du cycle?

c) Il est également proposé de présenter une simulation et d'analyser les implications d'un alignement dans une certaine mesure du cycle de présentation des rapports soumis au titre de l'article 22 sur celui des rapports récurrents qui sera adopté.

d) Si le Conseil d'administration devait examiner la possibilité d'un allongement du cycle, à la fois en réponse à l'accroissement de la charge de travail³⁴ et pour mieux coordonner les diverses demandes de rapports, il souhaitera peut-être également discuter de la manière dont pourrait être amélioré le suivi des progrès réalisés au niveau national entre deux cycles de présentation des rapports afin d'accroître l'efficacité du système de contrôle.

5. **Aligner la stratégie de coopération technique sur le suivi de la Déclaration sur la justice sociale**

27. Le 19 décembre 2008, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté à l'unanimité la résolution intitulée *Déclaration de l'Organisation internationale du Travail sur la justice*

³⁴ Par exemple, en 2003, 1 544 rapports soumis au titre de l'article 22 ont été reçus à temps pour la session de la CEACR, et 123 observations ont été reçues (directement) de la part d'organisations d'employeurs et de travailleurs. En 2008, les chiffres pour ces mêmes rapports ont été les suivants: 1 768 rapports soumis au titre de l'article 22, et 272 observations.

*sociale pour une mondialisation équitable*³⁵. Cette résolution, qui est à même de créer des synergies avec le suivi de la Déclaration sur la justice sociale, énonce que l'engagement de parvenir aux objectifs de plein emploi productif et de travail décent pour tous est «un objectif central des politiques nationales et internationales en la matière ainsi que des stratégies nationales de développement, notamment des stratégies d'atténuation de la pauvreté, qui s'inscrit dans le cadre de l'action menée pour réaliser les objectifs de développement».

- 28.** Ce lien renforcé entre l'Agenda du travail décent et les actions en faveur du développement au sens large joue un rôle significatif dans les efforts visant à améliorer l'impact des normes internationales du travail par la coopération technique. La Déclaration sur la justice sociale reconnaît que le système normatif de l'OIT constitue un atout sans équivalent pour l'Organisation. Elle réaffirme que le respect, la promotion et la mise en œuvre des principes et droits fondamentaux au travail ont une importance particulière non seulement en tant que droits, mais également en tant que conditions nécessaires à la pleine réalisation de l'ensemble des objectifs stratégiques de l'Agenda du travail décent. Elle déclare également que les quatre objectifs stratégiques sont indissociables, interdépendants et se renforcent mutuellement, et que les efforts destinés à les promouvoir doivent s'inscrire dans une stratégie globale et intégrée de l'OIT en faveur du travail décent. La Déclaration sur la justice sociale renforce donc la stratégie visant à renforcer l'impact des normes internationales du travail dans le cadre de la coopération technique qui a été approuvée par le Conseil d'administration en novembre 2007³⁶.
- 29.** En accord avec la Déclaration sur la justice sociale, la stratégie de l'OIT vise à intégrer les normes dans les programmes par pays de promotion du travail décent – son mécanisme principal d'intervention à l'échelle nationale et, de façon plus large, dans le cadre du système des Nations Unies. Pour mettre en œuvre cette stratégie, il est essentiel de prendre les mesures opérationnelles qui suivent:
- identification des priorités en matière de services consultatifs et de coopération technique, sur la base des orientations émanant des commentaires des organes de contrôle, des études d'ensemble, des discussions récurrentes à la Conférence et des demandes des mandants;
 - élaboration de profils par pays sur la base des sources d'information précitées, pour orienter les interventions à l'échelle nationale;
 - renforcement des mécanismes d'intégration des normes dans les activités générales de coopération technique du BIT, et notamment dans les programmes par pays de promotion du travail décent;
 - mise au point de projets de coopération technique spécifiques pour promouvoir et mettre en œuvre les normes du travail aux échelons national et international, ainsi que pour répondre aux priorités des pays et aux priorités thématiques d'ordre général;
 - mobilisation de ressources, s'il y a lieu, pour renforcer les opérations à tous les niveaux; et
 - mise au point de mécanismes permettant d'intégrer les normes internationales du travail dans le cadre élargi des Nations Unies, notamment dans les bilans communs de

³⁵ Document A/RES/63/199.

³⁶ Document GB.300/LILS/6.

pays (BCP), les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) et les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP).

30. Pour mener à bonne fin l'ensemble des mesures opérationnelles précitées, une collaboration et une coordination étroites entre le personnel du siège et des bureaux extérieurs, les mandants tripartites, les équipes de pays des Nations Unies et les institutions bilatérales et multilatérales sont nécessaires à tous les niveaux.

31. *Compte tenu de ce qui précède, la commission voudra sans doute:*

- i) examiner les points soulevés dans la partie I du présent document et donner les orientations qu'elle jugera nécessaires pour la poursuite des travaux du Bureau; et*
- ii) recommander au Conseil d'administration d'inviter le Bureau à préparer, dans le contexte du suivi de la Déclaration sur la justice sociale, un rapport présentant un plan d'action définitif pour la mise en œuvre de la stratégie normative, incluant notamment:*
 - a) un plan d'action spécifique pour le lancement d'une campagne en faveur de la ratification et de la mise en œuvre effective des normes les plus significatives au regard de la gouvernance;*
 - b) les divers éléments du volet de la stratégie normative qui concerne le système de contrôle, présentés au paragraphe 17; et*
 - c) des options pour la politique normative, à la lumière des consultations tripartites.*

Partie II. Le point sur la mise en œuvre du plan d'action intermédiaire depuis la 303^e session du Conseil d'administration (novembre 2008)

32. Comme l'indique le paragraphe 3 ci-dessus, le plan d'action concernant la stratégie normative doit être parachevé en ce qui concerne la politique normative. Sur la base des consultations tripartites qui devraient avoir lieu pendant la présente session du Conseil d'administration, des options seront préparées et présentées à la commission en novembre 2009.

1. Rapport d'activité

1.1. Promotion des normes à jour

33. Outre les diverses activités promotionnelles dont le Conseil d'administration est régulièrement informé, il convient de mentionner les progrès accomplis concernant l'intégration des normes internationales du travail dans les activités de toutes les unités techniques et de tous les programmes de coopération technique. Dans le contexte des Propositions de programme et de budget pour 2010-11 et du cadre stratégique 2010-2015, les documents sur les stratégies de résultat devraient désormais préciser leur contribution à la réalisation des quatre objectifs stratégiques, en mettant l'accent sur la manière dont les normes internationales du travail et le tripartisme sont intégrés dans la stratégie utilisée. En

ce qui concerne les indicateurs, les critères d'évaluation des résultats doivent inclure les principales dispositions des normes internationales du travail concernées. Un autre développement important est la mise en place dans tout le Bureau d'une procédure d'évaluation des projets de coopération technique aux termes de laquelle toutes les propositions de projets devront comporter un volet consacré aux normes internationales du travail (pour plus de précisions, se reporter au paragraphe 56).

34. Concernant la mise en œuvre des objectifs stratégiques, la Déclaration sur la justice sociale prévoit que les Etats Membres puissent, entre autres, envisager d'examiner leur situation en termes de ratification ou d'application des instruments de l'OIT en vue d'assurer une couverture de plus en plus large de chacun des objectifs stratégiques³⁷. Il convient de souligner qu'un groupe de normes pertinentes se rapportant aux différents objectifs stratégiques sera systématiquement examiné dans le cadre de la préparation de la nouvelle génération des études d'ensemble. Des informations importantes seront ainsi fournies sur les obstacles à la ratification des conventions concernées, la mesure dans laquelle on a donné suite aux conventions non ratifiées et aux recommandations et sur d'éventuels besoins de coopération technique.

1.1.1. Conventions prioritaires et conventions adoptées récemment

Conventions prioritaires

Convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, et convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969

35. Le nombre total de ratifications de ces conventions est le même depuis novembre 2008: 138 pour la convention n° 81 et 46 pour la convention n° 129. Etant donné que la plupart des gouvernements invités par le Directeur général (lettre du 21 juillet 2008) à fournir des informations sur leurs intentions de ratification sont déjà liés par la convention n° 81, les réponses reçues ont principalement trait à la convention n° 129. Les gouvernements ont mentionné les mêmes obstacles à la ratification que ceux qu'ils avaient signalés dans les rapports présentés en 2008 en application de l'article 19 de la Constitution, à savoir l'incompatibilité des législations nationales avec les obligations énoncées dans l'instrument ou l'absence de législation sur la protection des travailleurs agricoles. Pour les pays qui n'avaient ratifié aucune des deux conventions, ces obstacles restent la non-conformité de la législation nationale avec les obligations des conventions, la rigidité de certaines dispositions des instruments ou l'absence de nécessité d'une ratification en raison d'une mise en œuvre de facto des conventions. Une seule demande d'assistance technique³⁸ concernant la ratification et la mise en œuvre des conventions prioritaires a été reçue jusqu'à présent en réponse à cette lettre.
36. Des demandes croissantes d'assistance technique pour une mise en œuvre plus efficace de ces conventions ont émané des gouvernements qui en ont ratifié une ou les deux³⁹, ainsi que de plusieurs organisations d'employeurs et de travailleurs. Ces demandes concernent principalement les domaines suivants: la formation des inspecteurs, la préparation des

³⁷ Déclaration sur la justice sociale, section II B iii).

³⁸ Cette demande émane de Kiribati.

³⁹ Convention n° 81 (Bénin, Comores, Djibouti, République dominicaine, Egypte, Equateur, Gabon, Grenade, Haïti, Indonésie, Kenya, Malawi, Panama, Sénégal et Yémen) et convention n° 129 (Burkina Faso, Guyana et Kenya).

rapports d'inspection annuels et l'octroi de ressources visant à renforcer les capacités de l'inspection du travail.

37. Après le Honduras et El Salvador, le Guatemala et la République de Moldova ont bénéficié en 2008 d'audits de l'inspection du travail. Les demandes de la République arabe syrienne, du Liban, d'Oman et du Yémen en la matière sont actuellement examinées à l'aide de ressources fournies par la Norvège. Certaines de ces ressources seront également utilisées pour renforcer l'inspection du travail en Albanie, en Arménie, au Kazakhstan, en ex-République yougoslave de Macédoine et au Monténégro⁴⁰. Ces plans d'action nationaux devraient comporter une assistance technique visant à aider les pays à rédiger et à publier un rapport annuel sur les activités et les résultats de l'inspection du travail. Les informations contenues dans ces rapports serviront à évaluer et à améliorer le fonctionnement des systèmes d'inspection du travail.
38. Il convient de noter qu'en 2007 la CEACR a adressé à tous les pays ayant ratifié les conventions n^{os} 81 et 129 une observation générale dans laquelle elle soulignait l'importance d'une coopération efficace entre les services de l'inspection du travail et le système judiciaire. A la suite de cette observation, des activités de formation en la matière ont été mises en place, surtout dans des pays d'Afrique francophone, pour les divers organismes et autorités concernés dans le cadre du projet pour la modernisation de l'administration et de l'inspection du travail (ADMITRA). L'observation de la CEACR a permis d'obtenir de la part des gouvernements (dans leurs rapports au titre de l'article 22) et des organisations d'employeurs et de travailleurs de nombreuses informations sur les mesures prises, prévues ou souhaitables pour promouvoir une telle coopération. A sa dernière session, la CEACR a rappelé que certains pays ont tendance à utiliser les services de l'inspection du travail et les prérogatives de leurs inspecteurs pour mettre en œuvre des politiques ayant d'autres objectifs que celui d'assurer la protection des travailleurs sur leur lieu de travail. Se référant aux conventions n^{os} 81 et 129, elle a attiré l'attention des gouvernements sur le fait que cette pratique risque de saper l'efficacité des systèmes d'inspection du travail et de nuire à leur réputation.
39. Un code de déontologie de l'inspection du travail élaboré par la France avec l'assistance technique du BIT devrait être approuvé prochainement et sera publié sur le site Internet du BIT en tant qu'exemple de bonne pratique.

Convention (n^o 122) sur la politique de l'emploi, 1964, et convention (n^o 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976

40. Depuis novembre 2008, la convention n^o 122 a été ratifiée par l'Albanie, ce qui porte le nombre total des ratifications à 99. Tous les pays couverts par le bureau sous-régional de Budapest ont donc, aujourd'hui, ratifié cet instrument.
41. Dans une communication de novembre 2008, le gouvernement du Luxembourg a indiqué que les services compétents du ministère du Travail et de l'Emploi envisageaient de ratifier les conventions n^{os} 122 et 144. Le Maroc a également indiqué que les procédures de ratification de la convention n^o 144 seraient engagées sans tarder. Une étude financée par le Fonds du programme «Unis dans l'action» des Nations Unies et portant sur la promotion de la convention n^o 144 et les obstacles à sa ratification au Rwanda, a été examinée en février 2009 lors d'un séminaire national tripartite qui a également étudié la possibilité de

⁴⁰ L'Albanie, l'Arménie, El Salvador, le Honduras, le Kazakhstan, la République de Moldova, la République arabe syrienne et le Yémen sont couverts par leurs programmes de promotion du travail décent respectifs.

ratifier et de mettre en œuvre la convention n° 122. En novembre 2008, la Commission parlementaire des affaires étrangères de l'Assemblée nationale de l'Afghanistan s'est déclarée favorable à la ratification de la convention n° 144 et d'autres instruments. Le mois suivant, le vice-ministre du Travail a confirmé que seules quelques mesures devaient encore être prises pour faire aboutir les procédures nécessaires à la ratification des conventions n°s 138, 144, 159 et 182, et de l'instrument d'amendement de 1997 à la Constitution de l'OIT.

42. La convention n° 122 a été choisie comme convention-cadre pour l'étude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi qui sera préparée par la CEACR à sa session de novembre-décembre 2009. Les rapports qui doivent être soumis en mai 2009 fourniront de nouvelles informations sur les raisons qui empêchent ou retardent la ratification ou la mise en œuvre de la convention n° 122 et d'autres instruments pertinents en matière d'emploi.

Promotion des quatre conventions les plus récentes

Convention (n° 185) sur les pièces d'identité des gens de mer (révisée), 2003

43. La convention n° 185 a été ratifiée par le Yémen en octobre 2008; elle a donc fait l'objet, à ce jour, de 14 ratifications et d'une déclaration d'application provisoire. Les essais des produits biométriques nécessaires à l'application de la convention et de la norme ILO SID-0002 se sont poursuivis. Une nouvelle liste de produits devrait être soumise à la prochaine session du Conseil d'administration. De plus, le Bureau a établi des contacts utiles avec d'autres organisations internationales. Le profil biométrique qui est actuellement élaboré par un groupe de travail de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) et de la Commission électrotechnique internationale (CEI) est presque achevé⁴¹. Le Bureau présentera un rapport sur les progrès accomplis à la prochaine session du Conseil d'administration. Ces indications à l'échelle internationale qui confirment la viabilité de la convention pourraient accélérer le rythme des ratifications, assez peu soutenu jusqu'à présent.

Convention du travail maritime, 2006

44. Il convient de rappeler qu'en novembre 2008 le Conseil d'administration a examiné un certain nombre d'activités promotionnelles entreprises dans le cadre du *Plan d'action quinquennal pour une ratification rapide et étendue et une mise en œuvre effective de la convention du travail maritime de 2006*⁴². Ce plan d'action pourrait être considéré, au moins par certains de ses aspects, comme un modèle utile pour les activités de promotion des autres conventions du fait qu'il se place sur plusieurs fronts et vise plusieurs niveaux d'intervention à la fois. Il comporte des activités promotionnelles aux échelons international, régional et national, et exige une coopération avec les spécialistes du secteur et les bureaux régionaux en lien, dans bien des cas, avec les programmes par pays de promotion du travail décent. Ces éléments, ainsi que l'approche axée sur une équipe interdisciplinaire et interdépartementale faisant intervenir des experts en matière juridique et sectorielle dans des activités de coopération technique relevant du plan d'action, sont conformes à l'approche stratégique préconisée par la Déclaration sur la justice sociale.
45. Le plan d'action comporte des indicateurs ou des cibles spécifiques qui permettent d'enregistrer les progrès accomplis vers l'entrée en vigueur et la mise en œuvre effective

⁴¹ Document GB.303/LILS/4/1, paragr. 43.

⁴² *Ibid.*, paragr. 44-46.

de la convention du travail maritime en 2011. En ce qui concerne les ratifications, les cibles du plan d'action ont toutes les chances d'être atteintes et même dépassées. La ratification de la convention par le Panama a été enregistrée le 6 février 2009. La Norvège a été le premier Etat Membre européen à la ratifier, le 10 février 2009. Deux conditions doivent être remplies pour que la convention du travail maritime, 2006, puisse entrer en vigueur: sa ratification par au moins 30 Etats Membres représentant ensemble au moins 33 pour cent de la jauge brute de la flotte marchande mondiale. Grâce à ces deux récentes ratifications, l'une des deux conditions de l'entrée en vigueur est largement satisfaite puisqu'avec les cinq ratifications obtenues⁴³ plus de 40 pour cent de la jauge brute de la flotte marchande mondiale est désormais couverte par la convention. Si l'on se réfère à la «cartographie» que le BIT est en train d'établir pour 135 Etats Membres, les informations disponibles révèlent qu'un certain nombre de pays situés dans des régions différentes ont désormais mené à leur terme les processus nationaux leur permettant de ratifier prochainement la convention.

46. Dans le cadre de ses activités de promotion de la convention du travail maritime, le Bureau a, depuis novembre 2008:

- participé à un séminaire régional tripartite organisé par le gouvernement de l'Allemagne à l'intention des pays de l'Union européenne et d'autres pays européens (décembre 2008);
- participé à une conférence internationale pour le secteur maritime, organisée par le gouvernement du Panama (février 2009);
- pris part à des réunions de coopération interinstitutionnelle avec l'Organisation maritime internationale en vue d'examiner les mesures qui pourraient être prises pour mettre en œuvre une résolution sur le sujet, adoptée lors de la 94^e session de la Conférence internationale du Travail pour accompagner la convention du travail maritime;
- publié les *Directives pour les inspections des Etats du pavillon en vertu de la convention du travail maritime, 2006*⁴⁴, et les *Directives pour les agents chargés du contrôle par l'Etat du port effectuant des inspections en application de la convention du travail maritime, 2006*⁴⁵;
- achevé en coopération avec le Centre de Turin et les mandants concernés la mise au point des matériels destinés à un programme de formation des formateurs. Ce programme de deux semaines avait pour but de renforcer les capacités nationales de formation des inspecteurs qui seront chargés des inspections par l'Etat du pavillon et du contrôle par l'Etat du port, conformément aux dispositions de la convention du travail maritime⁴⁶.

⁴³ Les pays suivants ont désormais ratifié la convention du travail maritime, 2006: le Libéria, les Iles Marshall, les Bahamas, le Panama et la Norvège.

⁴⁴ http://www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/MaritimeLabourConvention/lang--en/docName--WCMS_101788/index.htm.

⁴⁵ http://www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/MaritimeLabourConvention/lang--en/docName--WCMS_101787/index.htm.

⁴⁶ Une session expérimentale de deux semaines réunissant les gouvernements et les représentants des gens de mer et des armateurs concernés a eu lieu du 16 au 27 février 2009 à Turin et à Gênes.

Convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006

47. Ces dernières années, les efforts visant à promouvoir la convention n° 187 ont débouché sur des résultats concrets, et le taux de ratification augmente rapidement. La convention n° 187, qui est maintenant ratifiée par huit Etats Membres⁴⁷, est entrée en vigueur le 20 février 2009. En outre, il ressort des informations contenues dans les rapports présentés par les gouvernements, en application de l'article 19 de la Constitution au sujet de la soumission de l'instrument aux autorités compétentes, et de celles qui ont été réunies pour les besoins de l'étude d'ensemble sur la sécurité et la santé au travail⁴⁸, que le processus de ratification est sur le point d'aboutir dans neuf pays⁴⁹ et que neuf autres pays se sont déclarés favorables à la ratification du texte⁵⁰.
48. Conformément au cadre stratégique du programme et budget pour 2008-09⁵¹, la convention n° 187 et la recommandation n° 197 occupent une place centrale dans les travaux de l'OIT visant à renforcer la capacité institutionnelle pour améliorer la sécurité et la santé au travail dans le monde. Dans le contexte de l'étude d'ensemble sur la sécurité et la santé au travail, la CEACR a souligné, d'une part, que la convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, la recommandation (n° 164) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, et le protocole de 2002 relatif à la convention n° 155 ont jeté les bases de la culture de prévention en matière de sécurité et de santé qui est préconisée dans la convention n° 187 et la recommandation n° 197, et, d'autre part, que ces instruments antérieurs devaient être promus avec la convention n° 187 et la recommandation n° 197, et que leur entrée en vigueur était prioritaire.
49. La stratégie de promotion de la convention n° 187 et de la recommandation n° 197 a été mise en œuvre et de nouveaux progrès ont été enregistrés. Les profils nationaux de santé et sécurité au travail de l'Arménie et de la Géorgie ont été achevés, et celui de la Chine est actuellement remanié et actualisé avec l'aide du BIT et de l'OMS. La Commission européenne a récemment accepté de financer un projet visant à promouvoir l'approche préconisée par la convention n° 187, à savoir le renforcement des systèmes nationaux de santé et sécurité au travail, y compris les systèmes d'inspection du travail. En outre, des projets de coopération technique financés par le Japon et la République de Corée continuent d'appuyer la préparation de profils et de programmes nationaux de santé et sécurité au travail dans les pays de l'ANASE et de l'Asie centrale. Avec l'OMS, l'OIT a coparrainé une conférence internationale sur la coordination des stratégies nationales et internationales de sécurité et santé au travail (Dresde, 28-30 janvier 2009), organisée par l'assurance sociale allemande contre les accidents, à l'occasion de laquelle a été confirmé l'intérêt que suscite la convention n° 187 comme un instrument de base pour la programmation des stratégies nationales de sécurité et santé au travail. La Déclaration de

⁴⁷ République de Corée, Cuba, Danemark, Finlande, Japon, Royaume-Uni, Suède et République tchèque.

⁴⁸ BIT: *Sécurité et santé au travail*, Rapport III (Partie 1 B), CIT, 98^e session, Genève, 2009.

⁴⁹ Autriche, Belgique, Burkina Faso, République de Moldova, Mongolie, Niger, Philippines, Serbie et Singapour.

⁵⁰ Australie, Cameroun, Chypre, Lituanie, Malawi, Pérou, Seychelles, République arabe syrienne et Zambie.

⁵¹ Voir programme et budget pour 2008-09, paragr. 202.

Séoul sur la sécurité et la santé au travail ⁵² appelle, quant à elle, à une action internationale en faveur du renforcement de la sécurité et de la santé au travail, qu'elle considère comme étant de la responsabilité de la société dans son ensemble, et souligne l'importance des normes internationales du travail et en particulier des conventions n^{os} 155 et 187. La Déclaration sur la justice sociale a donné un nouvel élan au dialogue national tripartite pour la promotion de la sécurité et de la santé au travail et la ratification des conventions de l'OIT dans ce domaine.

Convention (n^o 188) sur le travail dans la pêche, 2007

- 50.** Le Bureau continue de promouvoir activement la convention (n^o 188) sur le travail dans la pêche, 2007. Parmi les activités réalisées en 2008, il convient de signaler le Séminaire régional asien sur la convention n^o 188 (Séoul, septembre 2008), le Séminaire sur la pêche des pays d'Afrique occidentale (Dakar, octobre 2008) et le Séminaire sur la pêche pour le Pérou et l'Equateur (Lima, septembre 2008).
- 51.** De nombreuses activités sont prévues en 2009. Un Séminaire sur la pêche et la convention du travail maritime se tiendra au Sénégal en mars, et un autre aura lieu en Espagne en mai. Ces deux séminaires seront organisés dans le cadre d'un projet de coopération technique financé par l'Espagne. La possibilité d'organiser un séminaire régional latino-américain sur la convention n^o 188 au Brésil en août 2009 est actuellement à l'étude, et des demandes d'assistance à l'échelon national ont été formulées par plusieurs pays asiatiques, notamment l'Indonésie et l'Inde. Des matériels et des outils de formation destinés à être utilisés dans de futures activités promotionnelles seront élaborés à l'intention des spécialistes des normes sur le terrain.
- 52.** Des dispositions préliminaires ont été prises en vue de la préparation d'une réunion tripartite, programmée pour le début de 2010, sur l'adoption de directives relatives à l'inspection par l'Etat du port et par l'Etat du pavillon en application de la convention n^o 188. Cette réunion sera organisée dans le cadre d'un projet financé par la Norvège pour promouvoir les initiatives en matière d'inspection du travail.

1.2. Amélioration de l'impact du système normatif par le biais de la coopération technique

1.2.1. Progrès dans la mise en œuvre

- 53.** Depuis 2005, l'équipe spéciale de NORMES qui est chargée de la coopération technique coordonne la mise en œuvre de ce volet de la stratégie normative. Elle a pris une série d'initiatives qui ont permis de réaliser des progrès importants dans le renforcement des capacités et des partenariats et dans la mise en œuvre de modalités de collaboration avec les départements techniques, notamment le Bureau de programmation et de gestion (PROGRAM) et le Département des partenariats et de la coopération pour le développement (PARDEV) ⁵³. Ces initiatives, dont l'efficacité est renforcée grâce aux efforts consentis par l'ensemble du Bureau dans le cadre du suivi de la Déclaration sur la justice sociale, concernent les domaines d'action évoqués au paragraphe 29 et ont eu à ce jour les principaux résultats présentés ci-après.

⁵² Adoptée au cours du Sommet sur la sécurité et la santé qui s'est tenu en juin 2008 à l'occasion du XVIII^e Congrès mondial sur la sécurité et la santé au travail.

⁵³ Voir, par exemple, document GB.303/LILS/4/1.

Intégration des normes internationales du travail au-delà de l'OIT

54. Ayant participé au troisième atelier interinstitutions sur la mise en œuvre d'une programmation du développement fondée sur les droits de l'homme⁵⁴, le Bureau a continué de veiller à ce que les normes internationales du travail soient intégrées dans la base normative sur laquelle s'appuie l'approche fondée sur les droits de l'homme. Grâce à quoi une mention selon laquelle les instruments pertinents d'une institution spécialisée doivent être considérés comme des instruments internationaux des droits de l'homme aux fins de l'application d'une approche fondée sur les droits de l'homme dans tout le processus des BCP/PNUAD a été insérée dans la version révisée en décembre 2008 des directives relatives aux BCP/PNUAD. Le Bureau continuera à progresser dans ce domaine en œuvrant au sein du groupe de travail sur les questions de programmation du Groupe des Nations Unies pour le développement et du réseau interinstitutions pour les droits de l'homme, qui seront prochainement mis en place par le système des Nations Unies. A la fin de 2008, le Directeur général a proposé à la Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme que le BIT et le Haut Commissariat renforcent leur coopération pour coordonner la promotion des instruments de l'OIT et des Nations Unies dans le cadre de leurs activités opérationnelles. La réponse de la Haut Commissaire ayant été positive, un groupe de travail composé de hauts responsables a été chargé d'élaborer un plan d'action commun. L'intégration des normes internationales du travail en dehors du cadre de l'OIT s'est aussi concrétisée par l'incorporation de résultats concernant spécifiquement les normes internationales du travail dans des cadres de développement national globaux. On peut citer à titre d'exemple le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) du Bangladesh qui reflète les préoccupations des peuples indigènes de ce pays et fait expressément référence à la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989. NORMES travaille à la mise au point d'un projet de coopération technique pour aider le gouvernement de ce pays à mieux connaître les droits des peuples indigènes, à intégrer davantage les préoccupations et les droits de ces peuples dans les politiques nationales et à adopter une approche participative de la prise de décisions aux échelons local et national.

Importance accrue des normes internationales du travail dans les activités de coopération technique du BIT

Le cadre stratégique

55. Le cadre stratégique pour 2010-2015 contient trois résultats qui présentent un lien direct avec les normes internationales du travail, à savoir: 1) le droit à la liberté d'association et de négociation collective; 2) l'élimination du travail des enfants, du travail forcé et de la discrimination; et 3) la ratification et l'application des normes internationales du travail. L'accent est tout particulièrement mis sur l'importance de l'interaction entre l'action normative, le contrôle et la coopération technique pour une mise en œuvre efficace des normes et sur la nécessité d'intensifier la coopération technique en tirant pleinement parti des programmes par pays de promotion du travail décent.

Intégration des normes internationales du travail dans les mécanismes d'évaluation à l'échelle du Bureau

56. La mise en place d'une procédure d'évaluation des projets de coopération technique valable pour l'ensemble du Bureau, qui, entre autres, garantisse que les normes internationales du travail sont prises en compte d'une manière cohérente dans toutes les activités de coopération technique du Bureau, est un autre élément crucial. La procédure

⁵⁴ Troisième atelier interinstitutions sur la mise en œuvre d'une programmation du développement fondée sur les droits de l'homme, Tarrytown, New York, oct. 2008.

d'évaluation prévoit explicitement que les normes internationales du travail doivent être intégrées dans toutes les propositions de projet et que ces propositions doivent faire l'objet d'un examen approfondi par des responsables n'ayant aucun lien direct avec le projet. Cette évaluation indépendante permet d'intégrer les normes internationales du travail en tant que paramètre clé garantissant la qualité des projets et, par voie de conséquence, leur approbation.

Initiatives et résultats du Département des normes internationales du travail

57. Par l'intermédiaire de NORMES et des spécialistes des normes sur le terrain, le Bureau continue à fournir aux pays d'Afrique, d'Asie, d'Europe et d'Amérique latine une aide technique directe fondée sur les recommandations des organes de contrôle. Parallèlement, des efforts sont déployés en permanence pour renforcer l'importance attachée aux normes internationales du travail dans la conception des programmes par pays de promotion du travail décent, grâce au mécanisme d'assurance de la qualité. Ce mécanisme permet au Bureau de vérifier si les normes internationales du travail ont été correctement prises en compte et, dans le cas contraire, de soulever les questions qui s'imposent. A cet effet, il a mis en place des points focaux chargés d'examiner les projets de programmes par pays de promotion du travail décent de toutes les régions. Ces points focaux régionaux ont également été invités à participer à l'élaboration des nouveaux programmes par pays de promotion du travail décent et à évaluer le travail réalisé à ce jour en dressant un inventaire des meilleures pratiques dans ce domaine.
58. Les points focaux régionaux, qui font partie intégrante de la stratégie, préparent et actualisent les profils de pays en consultation avec les spécialistes des normes sur le terrain. Ces profils faciliteront l'identification des priorités thématiques et géographiques, renforceront l'importance attachée aux normes internationales du travail dans les programmes par pays de promotion du travail décent et serviront ultérieurement de base pour la mobilisation de ressources complémentaires.
59. Le guide pratique sur l'*Amélioration de l'impact des normes internationales du travail par l'intermédiaire de la coopération technique* est achevé et a été soumis au Conseil d'administration en novembre 2008⁵⁵. Il a depuis été distribué en trois langues au personnel et aux partenaires tant à l'intérieur du Bureau qu'à l'extérieur. Ce guide sera régulièrement actualisé afin d'y intégrer les enseignements tirés des expériences et d'en assurer la conformité avec les nouvelles orientations et les nouveaux programmes de l'OIT et du système des Nations Unies.
60. La formation du personnel est un élément essentiel de la mise en œuvre de la stratégie normative. L'atelier organisé en janvier 2009⁵⁶ à l'intention de l'ensemble des fonctionnaires de NORMES, y compris les spécialistes sur le terrain, a traité des sujets suivants: les normes internationales du travail dans le cadre du développement mondial; les normes internationales du travail et l'approche fondée sur les droits de l'homme; l'intégration des normes internationales du travail dans les programmes par pays de promotion du travail décent; l'établissement des priorités et la mobilisation des ressources pour les projets de coopération technique; et la gestion des cycles de projets. A cette occasion, les départements techniques ont présenté leur domaine principal d'expertise. Parallèlement, des activités de formation sont régulièrement organisées à l'intention des

⁵⁵ Document GB.303/LILS/4/1, paragr. 58. On peut consulter ce guide à l'adresse suivante: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_100383.pdf.

⁵⁶ Voir paragr. 14 ci-dessus.

mandants tripartites grâce à la collaboration institutionnalisée entre NORMES, les bureaux des activités pour les employeurs et pour les travailleurs et le Centre de Turin, en vue de renforcer la capacité de promouvoir et de mettre en œuvre les normes et les principes et droits fondamentaux au travail.

61. Une série d'initiatives ont été prises pour mobiliser des ressources complémentaires afin de financer la coopération technique liée aux activités normatives. Le financement d'activités visant à éliminer la discrimination envers les peuples indigènes et tribaux a augmenté d'une manière considérable, de nouveaux projets nationaux et régionaux étant entrepris au Bangladesh, au Cambodge, au Cameroun, en Namibie, au Népal et dans la région d'Amérique latine. Un programme de grande envergure pour améliorer l'impact du mécanisme de contrôle a été proposé en collaboration avec PARDEV et le Centre de Turin et sera soumis aux donateurs intéressés. D'autres propositions sont en cours d'élaboration, notamment un projet ayant pour but de promouvoir la ratification et l'application de la convention du travail maritime et un effort conjoint en matière de liberté d'association avec les bureaux des activités pour les employeurs et pour les travailleurs et le Programme pour la promotion de la Déclaration (1998). Le dialogue se poursuit avec des donateurs bilatéraux intéressés.
62. Les activités et les résultats décrits ci-dessus vont dans le sens de l'appel dans la Déclaration sur la justice sociale en faveur du renforcement et de la rationalisation des activités de coopération technique dans le cadre des programmes par pays de promotion du travail décent et des programmes du système des Nations Unies. Le Bureau continuera à renforcer ses activités dans tous ces domaines et fera rapport au Conseil d'administration en novembre 2009 sur les progrès réalisés.

1.3. Amélioration de l'accès au système normatif et de la visibilité de ce système

63. Afin d'améliorer la visibilité du système normatif, le Bureau a continué de poursuivre les trois objectifs définis à cet effet, à savoir:
 - rationaliser, grâce à une utilisation novatrice des technologies de l'information, la soumission des rapports par les gouvernements;
 - garantir un meilleur accès à l'information sur les normes internationales du travail, stockées dans une base de connaissances fiable et à jour; et
 - améliorer la visibilité des normes internationales du travail en les rendant plus accessibles aux mandants tripartites et au grand public.

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

Résumé des développements relatifs au futur système de présentation des rapports en ligne

64. En 2008, 70 pour cent des rapports sur l'application des conventions ratifiées, demandés aux gouvernements au titre de l'article 22 de la Constitution, sont parvenus au Bureau à temps pour leur examen par la CEACR. En outre, 32 pour cent des rapports ont été reçus avant le 1^{er} septembre 2008. Le Bureau fait tout son possible pour améliorer ces résultats et assurer ainsi le bon fonctionnement du système de contrôle. Dans ce contexte, il convient de rappeler que le principal objectif de la mise au point d'un système de présentation des rapports en ligne est d'alléger en le rationalisant le travail d'établissement des rapports qui incombe aux administrations publiques. Grâce à quoi le Bureau devrait recevoir un plus

grand nombre de rapports, dont un pourcentage plus élevé avant la date limite du 1^{er} septembre. Un tel système, qui a été décrit en détail au Conseil d'administration à sa 301^e session (mars 2008) ⁵⁷, comporterait:

- des informations concernant les obligations en matière de présentation de rapports;
- la collecte de données et le stockage de rapports pour les Etats Membres;
- la mise à disposition de tous les formulaires de rapport et la possibilité de les remplir en ligne; et
- la mise à disposition de tous les commentaires des organes de contrôle, ainsi que des données historiques pour chaque pays.

65. Il convient de rappeler qu'un système aussi complet de soumission de rapports en ligne nécessitera d'importants investissements et améliorations techniques au cours des prochaines années pour développer les bases de données existantes, qui formeraient la base du système et devraient donc être progressivement perfectionnées pour pouvoir traiter et stocker les informations générées par le nouveau système. Il faudra adopter un modèle de données uniformisé qui facilitera les recherches dans l'ensemble de l'application et réduira les frais de maintenance. Le Bureau a recherché des ressources financières supplémentaires en faisant appel à un financement extérieur et à l'appui des donateurs, afin de compléter les fonds internes pouvant être alloués. Il espère pouvoir fournir des éléments nouveaux concernant ce projet en novembre 2009.

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

66. Le site Web de l'OIT est mis à jour et amélioré en permanence afin de le rendre plus facile d'utilisation pour les mandants et le grand public. Les améliorations concernant les questionnaires au titre de l'article 19 ont été décrites plus haut ⁵⁸. Les quatre bases de données relatives aux normes sont elles aussi régulièrement mises à jour. A ce propos, il convient de noter que la base de données NATLEX consacrée aux législations nationales du travail, de la sécurité sociale, et relatives aux droits de l'homme contient maintenant plus de 80 000 lois et règlements. En moyenne, on dénombre environ 300 nouvelles entrées par mois. Les nouvelles données intégrées en décembre 2008 comprennent par exemple: les décrets instaurant une commission tripartite et concernant des réformes salariales adoptés en 2008 par le Tadjikistan; la nouvelle loi de la Zambie contre la traite d'êtres humains (2008); les lois sur les droits au travail et les relations d'emploi adoptées par Maurice en 2008; et les nouvelles normes relatives à la sécurité et à la santé au travail adoptées par le Mexique en 2008 ⁵⁹. Cette mise à jour continue permet à NATLEX de demeurer un outil précieux, très apprécié de ses nombreux utilisateurs à travers le monde.

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

67. Depuis quelques mois, la coordination a continué de se renforcer entre NORMES et les autres départements, y compris le Bureau des activités pour les employeurs et le Bureau des activités pour les travailleurs. NORMES procède actuellement à la révision et à la mise

⁵⁷ Document GB.301/LILS/6(Rev.), paragr. 88-93.

⁵⁸ Voir paragr. 15.

⁵⁹ NATLEX se trouve à l'adresse suivante: http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.home?p_lang=fr.

à jour de sa publication de 2005 intitulée *Les règles du jeu: une brève introduction aux normes internationales du travail*, afin d'y intégrer les faits nouveaux et les normes concernant les instruments récents. L'édition révisée devrait paraître à temps pour la Conférence de juin 2009. Pour ce qui est des nouvelles publications, ces derniers mois, NORMES a élaboré plusieurs outils destinés à la diffusion d'informations concernant les normes internationales du travail auprès d'un large public, parmi lesquels: *Convention (n° 94) et recommandation (n° 84) sur les clauses de travail (contrats publics), 1949: Guide pratique* et une *Compilation des instruments sur le travail maritime*. Enfin, dans le *Document d'information sur les ratifications et les activités normatives*, publié chaque année en mars, les profils de pays présentés dans la partie III, qui contient des informations sur la ratification et l'application des conventions, ont été étoffés. Il convient de rappeler que des informations par pays plus détaillées et plus complètes sont toujours disponibles et constamment mises à jour dans la base de données NATLEX – Profils par pays⁶⁰.

68. En conclusion, concernant ce volet de la stratégie, les actions suivantes seraient nécessaires:

- a) créer, au moyen d'un financement approprié, un système global de soumission des rapports en ligne qui permettrait notamment aux Etats Membres d'avoir accès à une application consolidée propre à faciliter la soumission de leurs rapports;
- b) assurer la maintenance et l'actualisation, au moyen de financements appropriés, des quatre bases de données sur les normes internationales du travail (ILOLEX, APPLIS, LIBSYND et NATLEX) afin de disposer avec ces outils fondamentaux d'une base de connaissances fiable et à jour sur le système normatif; et
- c) continuer à coopérer avec le Centre de Turin en vue d'améliorer la visibilité du système normatif dans les activités de formation courantes et de diffuser des informations sur les normes en menant des actions ciblant un public spécifique.

2. Discussion sur le statut de la convention n° 158 et de la recommandation n° 166

2.1. Rapport sommaire concernant les consultations tripartites de novembre 2008

69. A sa 300^e session (novembre 2007), le Conseil d'administration a accepté de reprendre les discussions sur la convention (n° 158) et la recommandation (n° 166) sur le licenciement, 1982. En mars 2008, il a invité le Bureau à prendre les dispositions nécessaires pour que des consultations sur le statut de ces instruments aient lieu au plus tard en novembre 2008. Les paragraphes qui suivent offrent un bref aperçu de ces discussions et envisagent une voie à suivre à la lumière des éléments nouveaux.

70. Des consultations tripartites sur le statut de la convention n° 158 et de la recommandation n° 166 ont eu lieu le samedi 15 novembre 2008, pendant la 303^e session du Conseil d'administration. Pour faciliter ces consultations, le Bureau avait préparé une note informelle sur ces deux instruments, qui s'articulait en quatre parties: i) un aperçu du contenu et de la fonction des principales dispositions de ces instruments; ii) un examen des dispositions sur le licenciement de la législation nationale de 55 pays; iii) un examen de l'influence de la convention sur la jurisprudence des tribunaux nationaux; et iv) une étude de la convention dans une perspective économique, et notamment de la flexibilité qu'elle

⁶⁰ Voir http://www.ilo.org/dyn/natlex/country_profiles.home?p_lang=fr.

offre. Les participants ont échangé leurs points de vue sur le statut et le contenu des deux instruments. Les consultations étaient présidées par la directrice de NORMES.

71. Au cours des consultations, les membres employeurs ont rappelé aux participants qu'ils n'ont cessé de faire part de leurs préoccupations au sujet des deux instruments par le passé. Ils ont fait observer que, bien que vingt-cinq ans se soient écoulés depuis son adoption, la convention ne couvre qu'une part très réduite de la main-d'œuvre mondiale étant donné que les pays les plus peuplés ne l'ont pas ratifiée et qu'un Etat l'a dénoncée. Ils ont fait remarquer que la convention et la recommandation étaient difficiles à appliquer dans la pratique et qu'elles manquaient de souplesse. En outre, ils ont estimé que la protection contre le licenciement, telle qu'elle était promue par les deux instruments, avait un impact négatif sur l'emploi et la croissance économique. Notant qu'il existait des formes de protection contre le licenciement mieux adaptées au marché, telles que la flexisécurité, les membres employeurs se sont interrogés sur la compatibilité de la convention avec le concept de flexisécurité. Ils ont souligné qu'il n'était pas prouvé que les deux instruments assuraient une protection efficace aux travailleurs sans restreindre indûment la liberté des employeurs et des chefs d'entreprise. A propos du statut des deux instruments, les membres employeurs ont invité ceux qui les considèrent toujours applicables à l'heure actuelle à prouver qu'ils protègent efficacement la majorité des travailleurs, et pas seulement une toute petite minorité.
72. Les membres travailleurs ont noté que, bien que le Bureau n'ait pas mené de campagne promotionnelle, il y avait eu une augmentation régulière des ratifications de la convention depuis l'étude d'ensemble de 1995. Ils ont proposé que l'on accorde plus d'importance à la mise en œuvre effective de la convention et que le Bureau apporte une assistance supplémentaire aux gouvernements et aux partenaires sociaux. Les membres travailleurs ont également proposé que le Bureau entreprenne des activités de promotion de la convention afin d'améliorer son taux de ratification. Selon eux, la convention devrait être considérée comme une convention prioritaire, étant donné son importance du point de vue de la gouvernance. Ils ont souligné que la protection contre le licenciement abusif faisait partie de la notion de travail décent et, de façon plus générale, des droits de l'homme. De plus, ils ont insisté sur le fait que cette question devait rester du ressort de l'OIT pour que celle-ci puisse continuer à remplir sa mission dans le climat économique actuel, compte tenu du nombre croissant de licenciements que la crise économique mondiale risque d'entraîner. Ils ont estimé qu'il n'y avait ni preuve économique ni consensus à l'appui de la thèse selon laquelle les instruments en question nuiraient à la croissance économique.
73. Le représentant travailleur de Singapour a déclaré que, s'il était pertinent de faire remarquer que le taux de ratification de la convention était faible et que les plus grands pays ne l'ont pas ratifiée, il était erroné d'affirmer que cela traduisait le désaccord de ces pays avec les principes énoncés dans la convention. Faire de cet instrument une convention prioritaire permettrait d'augmenter les ratifications.
74. Le représentant travailleur de l'Afrique du Sud a déclaré que l'argument selon lequel le statut de la convention prêtait à controverse lors de son adoption n'affectait en rien son statut juridique. De même, le fait que beaucoup de grands pays ne l'aient pas ratifiée ne remet pas en cause sa validité. Selon lui, il faut trouver un équilibre entre l'objection d'ordre économique, à laquelle il faut répondre rapidement et avec des arguments sérieux, et la nécessité d'imposer l'obligation de justifier un licenciement pour un motif valable.
75. La représentante employeuse des Etats-Unis a fait observer que ce qui semblait adapté en 1982 ne l'était plus à présent. Elle a indiqué que cette question était une question d'équilibre, de flexibilité et d'application. Elle a rappelé que les employeurs se demandaient si la convention contenait les dispositions nécessaires pour protéger les travailleurs, pour que les employeurs protègent les travailleurs et pour que les

gouvernements la ratifient. Elle a émis des doutes quant au caractère équilibré de la convention.

76. Le représentant employeur de la France a estimé que la convention posait trois grandes difficultés aux Etats. Premièrement, un certain nombre de réformes sociales et économiques auxquelles il a été procédé ces dernières années, comme l'adoption de législations nationales facilitant les licenciements collectifs, ont entraîné le renforcement de la protection sociale et mis en place de nouveaux mécanismes de protection des travailleurs. Il a fait remarquer que ce type de réforme était difficile à mettre en œuvre dans le contexte de la convention, puisque celle-ci va à l'encontre de la fluidité du marché de l'emploi. Deuxièmement, les Etats Membres hésitent à ratifier la convention en raison des possibilités limitées de recourir aux mécanismes de flexibilité, comme son pays en a fait l'expérience ces dernières années. Enfin, il a déclaré que le débat ne portait pas sur les valeurs reflétées dans la convention mais sur l'interprétation qui était faite de ses dispositions.
77. La représentante du gouvernement de l'Allemagne, s'exprimant au nom du groupe des PIEM, a reconnu que la convention constituait un instrument de base important pour la protection de l'emploi. Elle a fait observer cependant que, si la législation et la pratique nationales des Etats Membres étaient largement compatibles avec les dispositions de la convention, ces derniers n'étaient pas, pour diverses raisons, en mesure de la ratifier. Elle a suggéré que le faible taux de ratification était dû à des obstacles juridiques et a considéré quelque peu incertaine la marge de manœuvre dont disposent encore la CEACR et les tribunaux nationaux dans l'application de la flexibilité de la convention.
78. Le représentant du gouvernement de la République bolivarienne du Venezuela a rappelé qu'en temps de crise financière il était nécessaire de protéger les travailleurs contre le licenciement abusif. Le représentant du gouvernement du Brésil a fait savoir à la réunion que des consultations sur une éventuelle ratification de la convention étaient en cours dans son pays. Les représentants des gouvernements du Brésil et de l'Argentine ont tous deux invité le Bureau à mieux faire connaître la convention.
79. Le représentant employeur du Brésil a rappelé que son pays avait dénoncé la convention suite à une décision politique de libéraliser le marché du travail. Il a indiqué que cette décision était actuellement à l'examen devant les tribunaux nationaux. Il a noté en outre que bon nombre des garanties offertes par la convention étaient déjà prévues dans la législation, les conventions collectives et la jurisprudence de son pays. Il a fait observer cependant que les employeurs étaient généralement réticents à donner aux tribunaux ou aux autorités administratives des renseignements sur les difficultés économiques de leur entreprise qui justifieraient le licenciement de travailleurs.
80. La représentante employeuse du Gabon, invoquant la situation de son pays depuis qu'il a ratifié la convention, a fait remarquer qu'au Gabon le Code du travail s'appliquait sans distinction aux multinationales, aux PME et aux très petites entreprises. L'expérience a montré que la gestion des licenciements collectifs pouvait occuper à plein temps un directeur des ressources humaines, ce que les PME et les très petites entreprises ne peuvent se permettre. Elle a souligné que la convention ne devait pas être rejetée dans sa totalité mais qu'elle devait être assouplie.
81. Le représentant travailleur de la Colombie a mis l'accent sur l'utilité de la convention dans la crise actuelle. La convention protège les travailleurs qui ont un contrat précaire. S'il est possible que certains pays offrent une protection supérieure à celle prévue dans la convention, il est nécessaire de promouvoir cet instrument dans de nombreux pays dans lesquels la protection offerte aux travailleurs reste très faible.

82. Après des consultations de groupe, les groupes des travailleurs et des employeurs ont proposé une solution à soumettre à l'examen des gouvernements, à savoir l'ajout de la convention n° 158 à la liste des instruments qui feront l'objet de l'étude d'ensemble de 2010 sur l'emploi.
83. En présentant le compromis proposé par le groupe des travailleurs et le groupe des employeurs, le représentant travailleur de l'Afrique du Sud a rappelé que le meilleur moyen de connaître la position des Etats Membres au sujet de l'effet donné aux conventions non ratifiées et aux recommandations était de demander des rapports au titre de l'article 19 de la Constitution.
84. Le groupe des travailleurs et le groupe des employeurs ont confirmé la décision prise par la commission d'examiner six instruments (quatre conventions et deux recommandations) dans le cadre de l'étude d'ensemble de 2010 sur l'emploi. Cependant, ils ont proposé que les gouvernements envisagent favorablement le remplacement de la convention n° 142 par la convention n° 158, et celui de la recommandation n° 189 par la recommandation n° 198. Ils ont demandé aux représentants des gouvernements présents à la réunion de consulter leurs groupes régionaux au sujet de la possibilité de modifier la sélection d'instruments faite précédemment par la commission, à l'occasion de l'adoption du rapport de celle-ci par le Conseil d'administration. Cependant, un certain nombre de représentants des gouvernements se sont dits préoccupés à l'idée de revenir sur une décision déjà adoptée par la commission.
85. Mardi 18 novembre 2008, lorsque le groupe gouvernemental a réexaminé la proposition du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs, plusieurs représentants gouvernementaux ont à nouveau exprimé leur inquiétude à l'idée de revenir, pendant la session du Conseil d'administration, sur une décision déjà prise par la commission. En l'absence de consensus à ce sujet, les recommandations de la commission sont restées inchangées.

2.2. Faits nouveaux concernant la CEACR

86. A sa 79^e session, en novembre-décembre 2008, la CEACR a adopté une observation générale sur la convention n° 158 dans laquelle elle relève que «beaucoup plus de pays que ceux qui ont ratifié la convention donnent effet à ses principes de base, qui sont: le préavis de licenciement; la garantie faite au travailleur menacé de licenciement à raison de sa conduite d'avoir la possibilité de se défendre; le motif valable; et enfin le droit de faire appel d'une décision de licenciement devant un organe impartial. La plupart des pays, qu'ils aient ratifié ou non la convention, ont, dans leur législation en vigueur au niveau national, des dispositions qui sont conformes à certaines prescriptions fondamentales de la convention, ou à l'ensemble de celle-ci.» La CEACR ajoute que «les principes de la convention sont une source de droit importante pour les juridictions du travail et les tribunaux industriels, que les pays aient ratifié ou non la convention».
87. La CEACR note en outre que «les principes sur lesquels la convention est fondée reflètent un équilibre soigneusement pesé entre les intérêts de l'employeur et les intérêts du travailleur, comme le montrent ses dispositions relatives aux licenciements motivés par les nécessités de fonctionnement de l'entreprise». Elle considère qu'«Un tel état de choses, revêt une importance particulière dans la conjoncture actuelle de crise financière [...] [1] la convention, étant favorable aux entreprises productives et viables, admet le principe qu'un marasme économique puisse justifier des licenciements.» La CEACR souligne que «lorsqu'il est question de procéder à des licenciements collectifs, le dialogue social – sous la forme de consultations avec les travailleurs ou leurs représentants en vue de dégager des solutions qui permettraient d'éviter les licenciements ou de minimiser l'impact social et économique pour les travailleurs – est une procédure fondamentale».

88. Suite à l'examen par la CEACR, lors de sa dernière session, de certains rapports gouvernementaux sur l'application de la convention, le Bureau a publié une version actualisée de la note qu'il avait préparée pour les consultations ⁶¹.

2.3. Proposition

89. Dans le contexte actuel de recul de la croissance économique et de hausse du chômage, la question du licenciement est particulièrement pertinente. C'est pourquoi il serait bon d'arrêter une position quant à l'avenir de ces deux instruments.

90. Compte tenu des avis exprimés lors des consultations, on pourrait considérer qu'il est important de: i) promouvoir les principes essentiels des deux instruments concernant le licenciement; et ii) envisager la possibilité de revoir les clauses de flexibilité de la convention.

91. Des activités de promotion pourraient être entreprises en même temps que l'on envisagerait la révision partielle des dispositions de l'article 2 de la convention par l'adoption d'un protocole. On pourrait également envisager d'accorder aux Etats qui ratifient la convention davantage de souplesse dans l'invocation des dérogations à l'application de celle-ci, tout en prévoyant la tenue de véritables consultations tripartites avant le recours à ces dérogations.

92. *A la lumière de ce qui précède, la commission voudra sans doute:*

- i) prendre note des informations présentées dans la partie II, section 1, du présent document, et donner les orientations qu'elle jugera appropriées pour la poursuite des travaux du Bureau;*
- ii) donner des orientations sur les points soulevés dans la partie II, section 2, aux paragraphes 89 à 91 en particulier.*

Genève, le 18 février 2009.

Points appelant une décision: paragraphe 31;
paragraphe 92.

⁶¹ Voir http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/meetingdocument/wcms_100769.pdf.