

Rapport VI

Renforcement de la capacité de l'OIT d'appuyer les efforts déployés par ses Membres pour atteindre ses objectifs dans le cadre de la mondialisation: poursuite de la discussion sur le renforcement de la capacité de l'OIT et éventuel examen d'un document faisant autorité, qui pourrait prendre la forme d'une déclaration ou de tout autre instrument adéquat, assorti de tout suivi approprié, ainsi que de la forme qu'ils pourraient prendre

Sixième question à l'ordre du jour

ISBN 978-92-2-219492-6
ISSN 0251-3218

Première édition 2008

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par e-mail: pubvente@ilo.org ou par notre site Web: www.ilo.org/publns

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Projet de Texte faisant autorité soumis à la Conférence pour examen.....	1
II. Introduction: objet et portée du débat.....	11
III. Vue d'ensemble des discussions antérieures	13
IV. Examen du renforcement de la capacité de l'OIT par la Conférence en 2007	15
V. Mesures prises pour mettre en œuvre le mandat conféré par la Conférence internationale du Travail.....	19
VI. Rapport sur les consultations de février 2008	23
VII. Forme que pourrait prendre le texte faisant autorité.....	29
VIII. Autres questions et observations finales	35

Annexes

I. Résolution et conclusions de la Commission du renforcement de la capacité de l'OIT (CIT, 2007)	37
II. Éléments d'un éventuel texte faisant autorité (projet) (décembre 2007)	41
III. Dispositif d'examen cyclique: paramètres concernant ses modalités possibles.....	51

I. **Projet de Texte faisant autorité soumis à la Conférence pour examen**

Préambule

La Conférence internationale du Travail, réunie à Genève en sa 97^e session,

Consciente que, depuis sa création en 1919, l'Organisation internationale du Travail a évolué d'une manière dynamique pour répondre aux impératifs de progrès et de justice sociale dans un environnement en mutation constante, comme en atteste en particulier:

- la Déclaration de Philadelphie (1944), qui étend et actualise la «Charte internationale du Travail» accompagnant la version initiale de la Constitution;
- la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi (1998), en vertu de laquelle les Membres reconnaissent la signification particulière de ces droits dans l'accomplissement du mandat de l'Organisation;
- la Déclaration de principes tripartite concernant les entreprises multinationales et la politique sociale (1977), qui traite du rôle croissant que de tels acteurs occupent dans la réalisation des objectifs de l'Organisation;

Considérant:

- que le contexte actuel de l'économie mondialisée, en particulier la diffusion des nouvelles technologies, la circulation des idées, l'échange de biens et de services ainsi que le mouvement des personnes, en particulier des travailleuses et des travailleurs, offre des possibilités et avantages inédits pour améliorer le bien-être de tous;
- que ces possibilités et avantages restent inégalement répartis à l'intérieur des pays et entre les pays, et qu'un grand nombre de personnes, en particulier celles qui travaillent dans l'économie informelle ou souffrent d'autre forme d'exclusion, continuent de subir la misère et les privations;
- que dans les secteurs de l'économie exposés aux mutations rapides des technologies, des échanges commerciaux et des flux financiers, les ajustements se font trop souvent à un coût humain et social élevé;
- que dans ces conditions, il importe de faire en sorte que les résultats soient équitablement partagés entre tous pour répondre à l'aspiration universelle à la justice sociale et assurer la pérennité des sociétés ouvertes et de l'économie mondiale;

Encouragée par le rôle clé que la communauté internationale a reconnu à l'OIT pour relever ces défis, comme il ressort en particulier:

- des engagements et du programme d'action adoptés au Sommet mondial pour le développement social de Copenhague (1995);
- du large soutien, apporté à maintes reprises aux niveaux mondial et régional au concept de travail décent introduit par le rapport du Directeur général à la 87^e session de la Conférence internationale du Travail (1999), et développé par la suite au sein de l'Organisation, et de l'importance qui lui est reconnue pour l'éradication de la pauvreté, la promotion de l'égalité entre hommes et femmes et de l'emploi des jeunes;
- des conclusions et recommandations figurant dans le rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation (2004);
- de l'adhésion universelle que les chefs d'Etat et de gouvernement ont exprimée en faveur d'une mondialisation équitable et des objectifs du plein emploi productif et du travail décent pour tous, en tant qu'objectifs fondamentaux de leurs politiques nationales et internationales dans le document final du Sommet mondial de 2005;

Convaincue que, dans un contexte mondial marqué par une interdépendance et une complexité croissantes:

- les valeurs fondamentales de liberté, de dignité de la personne, de sécurité et de non-discrimination qui sont celles de l'OIT concourent de façon essentielle au développement des capacités individuelles et collectives, ainsi qu'à l'efficacité économique;
- le tripartisme et la pratique du dialogue et de la conciliation libres et informés entre les représentants légitimes des intéressés aux plans national et international sont plus pertinents que jamais pour parvenir à des solutions durables ainsi que pour renforcer la cohésion sociale et l'état de droit, entre autres par le biais des normes internationales du travail;

Reconnaissant que, face aux défis actuels, l'Organisation doit intensifier ses efforts et mobiliser tous ses moyens d'action afin de promouvoir ses objectifs constitutionnels et que, pour assurer une meilleure efficacité à ces efforts et renforcer la capacité de ses Membres à tirer pleinement parti des possibilités que leur offre la mondialisation, elle doit:

- mettre en œuvre une démarche globale et intégrée, dans la logique de la stratégie pour le travail décent, en tirant profit des synergies existant entre ces objectifs;
- adapter et moderniser ses pratiques institutionnelles et sa gouvernance tout en respectant pleinement le cadre et les procédures constitutionnels en vigueur;

Adopte ce jour de ... le présent Texte qui sera dénommé ...

I. Portée et principes

La Conférence reconnaît et déclare que:

- A. Dans le contexte actuel de changements accélérés, les efforts déployés en vue de la mise en œuvre du mandat constitutionnel de l'OIT et des engagements pris par les Membres à cet égard doivent s'articuler autour de quatre objectifs fondamentaux reconnus d'importance stratégique, à savoir:

- i) de placer le plein emploi productif au cœur des politiques économiques et sociales et créer un environnement institutionnel et macroéconomique durable de telle sorte que:
 - les individus soient en mesure d’acquérir et d’actualiser leurs capacités de travailler de manière productive pour leur épanouissement personnel et le bien-être collectif;
 - les entreprises privées comme les entreprises publiques puissent exercer des activités et prendre des initiatives offrant davantage de possibilités et de perspectives d’emploi et de revenu pour tous;
 - ii) de prendre des mesures de protection sociale et du travail durables et adaptées aux possibilités nationales en vue:
 - d’étendre progressivement la sécurité sociale à tous, en adapter le champ d’application ainsi que la portée afin de répondre aux nouveaux besoins et incertitudes engendrés par la rapidité des changements techniques et économiques;
 - d’assurer des conditions de travail qui préservent la santé et la sécurité des travailleurs, et soient décentes compte tenu des exigences élémentaires formulées dans la «Charte internationale du Travail» de 1919 ainsi que des attentes légitimes de tous les intéressés d’obtenir une part équitable de la richesse qu’ils contribuent à créer;
 - iii) de promouvoir le dialogue social et le tripartisme en tant que la méthode la plus apte à:
 - adapter la mise en œuvre des objectifs stratégiques aux besoins et possibilités de chaque pays;
 - traduire le développement économique en progrès social et vice versa;
 - faciliter la formation d’un consensus sur les politiques nationales et internationales;
 - iv) de garantir les principes et droits fondamentaux au travail en tant que droits humains et condition sans laquelle aucun des autres objectifs ne pourra être pleinement atteint, et dont la violation ne saurait être invoquée ou mise à profit en tant qu’avantage comparatif légitime.
- B. Ces objectifs sont indivisibles, interdépendants et se renforcent mutuellement. Toute défaillance pour promouvoir l’un d’eux entravera la réalisation des autres. Pour avoir un impact optimal, les efforts visant à les promouvoir devraient, dans la logique de la stratégie pour le travail décent, s’inscrire dans une politique globale et intégrée couvrant tous les domaines d’activité pertinents.
- C. Sous réserve des obligations internationales auxquelles il est assujéti, il revient à chaque Membre de déterminer le contenu spécifique et l’importance relative à accorder aux objectifs stratégiques, en tenant dûment compte:
- i) des conditions et possibilités nationales, ainsi que des priorités que les parties intéressées pourront exprimer par le truchement de leurs organisations représentatives et librement choisies;
 - ii) des exigences d’interdépendance et de solidarité entre tous les Membres, qui sont inhérentes à la Constitution de l’OIT, et apparaissent plus que jamais pertinentes dans le contexte d’une économie mondialisée;
 - iii) des principes et dispositions des normes internationales du travail.

II. Méthode de mise en œuvre

La Conférence reconnaît par ailleurs que, dans une économie mondialisée:

- A. L'application de la partie I du présent Texte suppose que l'OIT guide, coordonne et appuie de manière efficace les efforts de ses Membres. A cette fin, l'Organisation devrait revoir et adapter ses pratiques institutionnelles ainsi que sa gouvernance afin de tirer le meilleur parti de ses ressources humaines et financières et de l'avantage unique que représentent sa structure tripartite et son système normatif, en vue:
- i) d'évaluer de manière systématique les besoins de ses Membres, en particulier ceux des pays en développement, en ce qui concerne chacun des objectifs stratégiques ainsi que l'action menée par l'OIT pour y répondre, dans le cadre d'un examen universel périodique par la Conférence internationale du Travail, de façon à:
 - déterminer de quelle manière l'OIT peut répondre plus efficacement à ces besoins en coordonnant l'ensemble de ses moyens d'action;
 - attirer des ressources volontaires supplémentaires pour répondre aux besoins ainsi identifiés;
 - guider le Conseil d'administration et le Bureau dans l'exercice de leurs responsabilités;
 - ii) mobiliser la coopération technique et l'expertise dont elle dispose afin:
 - d'appuyer les efforts déployés par chaque Membre en vue de progresser vers l'ensemble des objectifs stratégiques, sur une base tripartite, le cas échéant par le biais des programmes nationaux pour un travail décent et dans le contexte du système des Nations Unies;
 - de contribuer, là où cela s'avère nécessaire, à renforcer la capacité institutionnelle des Etats, ainsi que celle des organisations d'employeurs et de travailleurs, en tant que condition indispensable à la conduite d'une politique sociale pertinente et cohérente ainsi qu'au développement durable;
 - iii) favoriser une meilleure compréhension et un partage des connaissances au sujet des synergies existant entre les objectifs stratégiques à travers l'analyse empirique et la discussion tripartite d'expériences concrètes, avec la coopération volontaire des pays intéressés, en vue d'éclairer les Membres dans les décisions qu'ils sont amenés à prendre s'agissant des potentialités et défis de la mondialisation;
 - iv) fournir, à leur demande, une assistance aux Membres qui souhaitent promouvoir de concert les objectifs stratégiques dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux, pour autant que ceux-ci soient globalement compatibles avec leurs obligations à l'égard de l'OIT;
 - v) établir de nouveaux partenariats avec les entités non étatiques concernées – en consultation, s'il y a lieu, avec les organisations nationales et internationales d'employeurs et de travailleurs – afin de renforcer l'efficacité des activités et programmes de l'OIT, de s'assurer d'un soutien de leur part par les voies adéquates et de promouvoir par tout autre moyen les objectifs stratégiques de l'OIT.

- B. Il incombe en même temps aux Membres d'assumer la responsabilité fondamentale qui est la leur de traduire de manière concrète leur engagement en faveur d'une stratégie globale et intégrée pour le travail décent telle qu'énoncée dans la partie I du présent Texte, ainsi que de soutenir cette stratégie et de l'intégrer dans leurs politiques économiques et sociales. En vue de s'acquitter de cette responsabilité, ils pourront entre autres envisager:
- i) d'adopter une stratégie nationale pour le travail décent ciblée sur un ensemble de priorités visant la réalisation des objectifs stratégiques de manière intégrée, compte dûment tenu des possibilités et besoins nationaux tels qu'établis en consultation avec les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs;
 - ii) d'établir, si nécessaire avec l'aide du BIT, des indicateurs ou statistiques appropriés permettant de suivre et d'évaluer les progrès réalisés;
 - iii) d'examiner leur situation en termes de ratification ou d'application des instruments de l'OIT en vue de parvenir à une couverture minimale de chacun des objectifs stratégiques, en mettant l'accent sur les instruments considérés comme étant les plus significatifs au regard de la gouvernance ¹;
 - iv) d'adopter des mesures propres à assurer une coordination adéquate entre les positions exprimées en leur nom dans les forums internationaux pertinents et toutes mesures qu'ils pourraient prendre à la lumière du présent texte;
 - v) de fournir, sur une base bilatérale, régionale ou multilatérale, dans la mesure où leurs ressources le leur permettent, un soutien approprié aux efforts déployés par d'autres Membres pour donner effet aux principes et objectifs visés dans la partie I du présent Texte;
- et de consulter des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs sur toutes les mesures qui pourraient être prises, pour la réalisation des objectifs énoncés ci-dessus.
- C. D'autres organisations internationales et régionales dont le mandat touche à des domaines connexes ont un rôle important à jouer dans la mise en œuvre de cette approche intégrée.

III. Dispositions finales

- A. Le Directeur général du BIT veillera à ce que le présent Texte soit communiqué à tous les Membres et, par leur intermédiaire, aux organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs, aux organisations internationales ayant compétence dans des domaines connexes aux niveaux régional et international ainsi qu'à toute autre entité que le Conseil d'administration pourrait déterminer. Les gouvernements, ainsi que les organisations d'employeurs et de travailleurs au niveau national, devraient faire connaître le Texte dans tous les forums pertinents auxquels ils seraient amenés à participer ou à être représentés, et le diffuser de toutes les manières possibles à d'autres entités susceptibles d'être intéressées.

¹ Par exemple, la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, et la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, qui toutes sont des conventions prioritaires.

- B. Il appartiendra au Conseil d'administration et au Directeur général du Bureau international du Travail de fixer les modalités nécessaires pour mettre en œuvre sans délai la partie II du présent Texte, en tenant compte des lignes directrices figurant dans l'annexe.
- C. L'impact du présent Texte, en particulier les mesures prises pour en promouvoir l'application, fera, à tel moment que le Conseil d'administration jugera opportun et selon les modalités qu'il fixera, l'objet d'un examen par la Conférence internationale du Travail en vue d'apprécier si d'autres formes d'action, le cas échéant à caractère normatif, seraient appropriées.

Annexe possible

Suivi du Texte

I. Objectif général et champ d'application

1. L'objectif de ce suivi est de déterminer les moyens avec lesquels l'Organisation guidera, coordonnera et appuiera les efforts déployés par ses Membres pour traduire leur engagement relatif à la réalisation des quatre objectifs fondamentaux qui revêtent une importance stratégique du point de vue de la mise en œuvre du mandat constitutionnel de l'Organisation.
2. Ce suivi vise à tirer le meilleur parti possible des moyens d'action prévus par la Constitution pour que l'Organisation remplisse son mandat. Certaines des mesures visant à aider les Membres pourraient rendre nécessaires certaines adaptations concernant les modalités d'application des paragraphes 5 e) et 6 d) de l'article 19 de la Constitution de l'OIT.

II. Action de l'Organisation pour aider ses Membres

Administration, ressources et relations extérieures

- A. Le Directeur général prendra toutes les mesures nécessaires, en soumettant entre autres toutes propositions appropriées au Conseil d'administration, en vue de garantir les moyens grâce auxquels l'Organisation guidera, coordonnera et appuiera les Membres dans les efforts qu'ils déploient en vertu du présent Texte. Ces mesures devraient tenir compte de la nécessité de promouvoir:
 - i) la cohérence, la coordination et la collaboration au sein du Bureau international du Travail pour assurer sa bonne marche;
 - ii) des compétences et une base de connaissances adéquates ainsi que des structures de gouvernance efficaces;
 - iii) des partenariats opérationnels au sein du système des Nations Unies et avec d'autres acteurs intéressés en vue de renforcer les programmes et activités de l'OIT ou de promouvoir de toute autre manière les objectifs de l'Organisation.

Comprendre la situation et les besoins des Membres et y répondre

- B. L'Organisation mettra sur pied un dispositif d'examen cyclique pour la Conférence internationale du Travail en vue de:
 - i) mieux comprendre la situation et les besoins de ses Membres, en particulier de ceux qui se trouvent à un stade moins avancé de développement, en rapport avec chacun des objectifs stratégiques, et d'y répondre de manière plus efficace en utilisant l'ensemble des moyens d'action à sa disposition, y compris l'action normative, la coopération technique et les capacités techniques et de recherche du Bureau, et d'ajuster en conséquence ses priorités et programmes d'action;
 - ii) évaluer les résultats de ses programmes d'action;
 - iii) mobiliser des ressources volontaires supplémentaires en faveur de priorités stratégiques.

Assistance technique et services consultatifs

- C. L'Organisation fournira, sur demande, toute l'assistance dont elle dispose pour appuyer les efforts déployés par ses Membres en vue de progresser vers les objectifs stratégiques dans le cadre d'une stratégie nationale cohérente et intégrée, y compris:
- i) en renforçant et rationalisant ses activités de coopération technique dans le cadre des programmes nationaux pour un travail décent et dans celui du système des Nations Unies;
 - ii) en fournissant l'expertise et l'assistance générales que tout Membre pourra demander en vue de formuler une stratégie nationale, et en étudiant la possibilité de partenariats innovants pour sa mise en œuvre;
 - iii) en élaborant des instruments appropriés pour évaluer efficacement les progrès réalisés et l'impact que d'autres facteurs et politiques peuvent avoir sur les efforts des Membres.

Recherche, collecte et partage d'informations

- D. L'Organisation envisagera toutes mesures appropriées visant à promouvoir de manière plus active la connaissance empirique et une meilleure compréhension de la manière dont les objectifs stratégiques interagissent entre eux et contribuent au progrès social, au développement durable et à l'éradication de la pauvreté dans l'économie mondiale. Ces mesures pourront comprendre le partage tripartite des expériences et des bonnes pratiques aux niveaux régional et international, dans le cadre:
- i) d'études réalisées de manière ad hoc et sur la base d'une coopération volontaire des gouvernements et des organisations représentatives des employeurs et des travailleurs dans les pays concernés;
 - ii) d'autres types d'arrangements, tels que des examens par les pairs, que les Membres intéressés pourraient souhaiter établir ou auxquels ils seraient disposés à participer.

III. Evaluation par la Conférence

- A. L'impact du présent Texte, en particulier la mesure dans laquelle il aura contribué à promouvoir parmi les Membres les buts et objectifs de l'Organisation par la mise en œuvre intégrée de ses objectifs stratégiques, fera l'objet d'une évaluation par la Conférence qui pourra être renouvelée de temps à autre, dans le cadre d'une question inscrite à son ordre du jour.
- B. Le Bureau préparera à l'intention de la Conférence un rapport d'évaluation de l'impact du Texte qui contiendra des informations portant sur:
- i) les actions ou mesures prises en vertu du présent Texte, informations qui pourront être fournies par les mandants tripartites par l'intermédiaire des services du BIT, en particulier dans les régions, ou émaner de toute autre source fiable;
 - ii) les mesures prises par le Conseil d'administration et le Bureau pour assurer le suivi des questions relatives à la gouvernance, la capacité et la base de connaissances en relation avec la poursuite des objectifs stratégiques;
 - iii) l'impact éventuel du Texte auprès d'autres organisations internationales intéressées.

- C. Les organisations internationales publiques intéressées auront la possibilité de participer à l'évaluation de l'impact et à la discussion y afférente. D'autres entités intéressées pourront, à l'invitation du Conseil d'administration, assister et participer à cette discussion.
- D. A la lumière de son évaluation, la Conférence se prononcera sur l'opportunité de nouvelles évaluations ou d'autres formes appropriées d'actions à engager, y compris à caractère normatif.

II. Introduction: objet et portée du débat

1. La question du renforcement de la capacité de l'OIT d'appuyer les efforts déployés par ses Membres dans le contexte de la mondialisation est inscrite pour la deuxième fois à l'ordre du jour de la Conférence. Cela s'explique bien entendu par l'ampleur du sujet et la diversité des perspectives à envisager pour l'apprécier à sa juste valeur, mais aussi par la conviction qu'il s'agit d'un débat qui revêt une importance historique pour l'OIT et son avenir, et qui réclame par conséquent une attention et une patience particulières. Cette conviction, qui a été largement partagée et exprimée au cours des discussions, peut apparaître objectivement justifiée si l'on tient compte des trois facteurs ci-après.

2. Premièrement, d'un point de vue purement formel, et comme il a été noté l'année dernière, c'est la première fois depuis la Déclaration de Philadelphie que les mandants ont la possibilité d'entamer, sur une base universelle¹, une réflexion générale sur les profondes mutations qui ont marqué le système international et leurs répercussions sur la mise en œuvre du mandat de l'OIT, et cela dans un cadre juridique qui leur permet d'exprimer officiellement la position de l'OIT en tant qu'organisation.

3. Deuxièmement, d'un point de vue technique, et comme cela a également été relevé l'année dernière, on peut dire que, pour la première fois depuis sa création, les circonstances offrent à l'OIT la possibilité – et la placent devant la nécessité – de faire exactement ce pourquoi elle a été fondée, en utilisant les méthodes et les moyens d'action dont elle dispose. L'OIT a été créée dans le contexte de ce qui a été appelé «notre première mondialisation»² afin de concilier la prospérité et l'expansion économiques favorisées par les nouvelles technologies et le libre-échange avec les exigences de la justice sociale, en recourant à des méthodes et des moyens qui n'impliquent pas des obligations imposées mais la conciliation volontaire des intérêts et de la volonté des parties concernées par l'intermédiaire de leurs organisations représentatives et librement choisies. La dépression économique, la seconde guerre mondiale et la division du monde en deux blocs politiques et économiques fermés et opposés ont tour à tour gravement compromis la possibilité de mettre en œuvre cette vision des choses et de tester l'efficacité de ces méthodes, au point de jeter le doute sur cette démarche volontaire dans certains milieux et de la faire considérer comme inefficace ou inutile. Avec le recul des années, il semble clair aujourd'hui que la très grande complexité de l'économie actuelle et la rapidité des changements exigent un degré de technicité et d'ajustement qui est de moins en moins compatible avec les solutions imposées d'en haut et de l'extérieur et demande au contraire un ajustement constant par le biais du dialogue social.

¹ L'Organisation, qui comptait 49 Etats Membres en 1949, en compte plus de trois fois plus aujourd'hui.

² S. Berger: *Notre première mondialisation: leçons d'un échec oublié*, Paris, La République des Idées/Le Seuil, Paris, 2003.

4. Troisièmement, cette occasion revêt une importance historique particulière puisque les mandants tripartites ne sont pas simplement invités à réitérer leurs engagements et leurs attentes, comme ce fut le cas, en un sens, avec la Déclaration de Philadelphie. Il leur est demandé d'en clarifier les incidences du point de vue des pratiques institutionnelles. Ils devront examiner très concrètement comment il serait possible de répondre à ces attentes grâce à des ajustements appropriés des pratiques institutionnelles de l'Organisation, et à une plus grande cohérence dans leurs propres efforts.
5. Même lorsqu'on laisse de côté cette perspective et cette portée historiques pour se tourner vers l'avenir, il semble clair que l'adoption éventuelle d'un texte faisant autorité qui pourrait constituer le cadre dans lequel l'Organisation serait amenée à remplir son mandat alors qu'elle approche de son deuxième siècle d'existence présente un intérêt institutionnel fondamental.
6. Quelle que soit la perspective dans laquelle on se place, cette démarche demande de la patience, ainsi qu'un grand sens des responsabilités et du compromis. Comme pour de précédents exercices présentant de fortes similarités, le plus haut degré de participation et de consensus issu du dialogue social s'impose. Pour citer la Délégation pour les questions constitutionnelles qui, en 1946, avait aussi passé en revue la Constitution de l'OIT et examiné une question ressemblant à bien des égards à celle du renforcement de la capacité de l'OIT, il ne faut jamais oublier que «nulle Constitution ne saurait être appliquée avec succès en l'absence d'un accord général sur ses dispositions fondamentales»³. S'il n'est aucunement question en l'occurrence d'amender la Constitution, l'avertissement semble encore parfaitement applicable à la présente démarche, où l'objectif est de réaffirmer la raison d'être de l'OIT et d'aménager ses pratiques institutionnelles.
7. C'est pourquoi il a été convenu d'emblée que l'objectif du consensus devrait être gardé présent à l'esprit à tous les stades du processus et que le Bureau aurait un rôle important à jouer à cet égard. Le document soumis au Conseil d'administration en mars 2006 (GB.295/16/5) indiquait en même temps que recherche du consensus ne signifie pas recherche du plus petit dénominateur commun, mais implique plutôt que tout doit être fait pour satisfaire «ce à quoi chacune des parties prenantes est le plus attachée sans pour autant être inacceptable pour les autres». Le processus inédit de consultation qui a précédé et suivi la décision du Conseil d'administration d'inscrire la question à l'ordre du jour prouve que cet objectif a été pris très au sérieux.

³ BIT: *Questions constitutionnelles*, rapport II, partie 1: Rapports de la Délégation de la Conférence pour les questions constitutionnelles, Conférence internationale du Travail, 29^e session, Montréal, 1946, p. 16.

III. Vue d'ensemble des discussions antérieures

8. Le rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation (2002-2004) ¹ a marqué une étape importante vers une adhésion générale à l'idée que la mondialisation ne saurait être viable sans un renforcement de sa dimension sociale, et que l'OIT joue et reste appelée à jouer un rôle unique d'importance essentielle dans une économie de marché qui se mondialise rapidement. Cela soulève toutefois la question de savoir si la capacité institutionnelle de l'Organisation est à la mesure du défi ².

9. Le rapport du Directeur général à la 92^e session de la Conférence internationale du Travail en 2004, relatif au suivi du rapport de la commission, a progressivement donné naissance à l'idée d'offrir aux mandants tripartites la possibilité d'examiner cette dimension institutionnelle de manière plus approfondie, dans un cadre juridique permettant à l'Organisation, en tant que telle, d'exprimer son opinion. La question du suivi à donner aux discussions qui avaient eu lieu lors de la Conférence a donc été posée au Conseil administration en novembre 2004: premièrement, il a été invité, dans le cadre de son Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation, à donner son point de vue sur les implications du rapport de la commission pour les activités et programmes de l'OIT et, deuxièmement, dans le contexte de la discussion préliminaire sur l'ordre du jour de la session de 2007 de la Conférence, il lui a été demandé s'il souhaitait que des propositions lui soient présentées à ce sujet, du point de vue des implications institutionnelles éventuelles ³.

10. A l'issue de consultations informelles tenues en février 2005, le Conseil d'administration a confirmé qu'il souhaitait, en vue de consultations futures, qu'une proposition à ce sujet lui soit présentée. Un document a donc été établi après des

¹ BIT: *Une mondialisation juste: créer des opportunités pour tous*, Rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, Conférence internationale du Travail, 92^e session, Genève, 2004.

² La commission avait pour mandat d'entreprendre de manière indépendante une étude globale qui serait utile à la communauté internationale dans son ensemble. Ce mandat allait bien au-delà des préoccupations propres à l'OIT. En présentant le rapport de la commission à la Conférence internationale du Travail en juin 2004, la présidente Halonen a souligné que «ses recommandations couvrent un champ beaucoup plus large que ce qui relève directement de la compétence de l'OIT». (*Réponse du Directeur général à la discussion de son rapport*, Conférence internationale du Travail, *Compte rendu provisoire* n° 25, 92^e session, Genève, 2004, p. 2.) Le rapport de la commission met néanmoins en évidence un certain nombre d'aspects qui intéressent tout particulièrement l'action de l'OIT et l'occasion qui lui est donnée de renforcer sa capacité institutionnelle. L'une des propositions visait par exemple à renforcer la capacité de l'OIT de promouvoir le respect des normes du travail fondamentales (BIT: *Une mondialisation juste: créer des opportunités pour tous*, Rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, Conférence internationale du Travail, 92^e session, Genève, 2004, paragr. 426); voir aussi paragr. 513: «Nous invitons l'OIT à profiter du large champ d'action que lui donne sa Constitution et du fait que ses mandants, outre les gouvernements, sont des organisations de travailleurs et d'employeurs pour élaborer de nouveaux instruments et de nouvelles méthodes susceptibles de promouvoir la cohérence entre les objectifs économiques et les objectifs sociaux dans l'économie mondiale.»

³ BIT: *Suivi du rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation*, Conseil d'administration, Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation, 291^e session, Genève, nov. 2004, document GB.291/WP/SDG/1.

consultations tripartites en octobre 2005, sur la base duquel un large consensus s'est dégagé au sein du Conseil d'administration en novembre au sujet de l'inscription à l'ordre du jour de la session de 2007 de la Conférence d'un point intitulé «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»⁴.

11. Etant donné l'importance de cette question et la nécessité d'en déterminer la finalité et les limites aussi clairement que possible, le Conseil d'administration a demandé au Bureau de lui présenter un nouveau document en mars 2006. Bien qu'inhabituelle, cette démarche s'est révélée utile car elle a permis au Bureau d'explorer un certain nombre de questions en donnant un aperçu initial des principaux éléments que comporterait le futur rapport⁵, et de se faire une idée plus précise des principales préoccupations qui pourraient être celles des mandants tripartites dans la recherche d'un consensus, laquelle comme on l'a vu plus haut, est l'essence même d'un tel débat⁶.

⁴ BIT: *Procès-verbaux de la 294^e session*, Conseil d'administration, 294^e session, Genève, nov. 2005, document GB.294/PV, paragr. 43.

⁵ BIT: *Cinquième rapport supplémentaire: 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*, Rapport du Directeur général, Conseil d'administration, 295^e session, Genève, mars 2006, document GB.295/16/5.

⁶ BIT: *Procès-verbaux de la 295^e session*, Conseil administration, 295^e session, Genève, mars 2006, document GB.295/PV, paragr. 251-272.

IV. Examen du renforcement de la capacité de l'OIT par la Conférence en 2007

12. L'objectif du rapport V présenté en juin 2007 à la Conférence internationale du Travail était d'aider les mandants à réfléchir sur les moyens de renforcer le dispositif de l'Organisation et, par conséquent, sa capacité d'aider ses Membres¹. Le rapport indiquait que dans le contexte actuel, les objectifs de l'OIT demeurent plus pertinents que jamais, leur réalisation à travers le concept de travail décent étant de plus en plus reconnue comme une condition essentielle de la viabilité d'une économie et d'une société ouvertes qui sont confrontées à un mécontentement grandissant. Malgré les doutes exprimés pendant la période de transition entre la guerre froide et le contexte de la mondialisation, les moyens d'action et les méthodes de l'OIT – fondés sur une action volontaire de l'Etat sur la base du dialogue tripartite aux niveaux national et international – demeurent la façon la plus sûre d'atteindre les objectifs de l'Organisation dans le monde très complexe d'aujourd'hui.

13. Dans ces conditions, le rapport avançait que le vrai défi pour l'OIT n'est pas de reconsidérer ses valeurs, ses objectifs ou ses moyens d'action. Il s'agit plutôt d'une question de «gouvernance» et de méthodes de travail, pour utiliser de façon plus systématique et rationnelle tout l'éventail d'outils dont elle dispose en vue de promouvoir le travail décent et tirer le meilleur parti de son avantage comparatif exceptionnel – sa composition universelle et tripartite. De fait, le rapport V préconise de renforcer trois dimensions de la gouvernance: «verticale», «transversale» et «externe».

14. En premier lieu, pour ce qui est de la *gouvernance «verticale»*, la réarticulation des objectifs constitutionnels de l'OIT autour de quatre grands piliers appelés «objectifs stratégiques» a représenté un pas important sur la voie de la rationalisation du mandat de l'OIT, tant à des fins internes que pour mieux faire comprendre et connaître au public les activités de l'Organisation. Mais, en même temps, elle pose plus explicitement la question de savoir quelle est l'efficacité de l'action et des pratiques institutionnelles actuelles de l'Organisation s'agissant d'évaluer de façon objective et de satisfaire comme il convient les besoins réels de ses Membres en relation avec chacun de ces objectifs.

15. Une solution possible, assez simple, s'est progressivement dessinée; elle consisterait à établir un lien institutionnel bien plus clair et plus efficace entre les besoins et les moyens, et entre l'action à mener pour répondre à ces besoins et l'évaluation de l'impact réel de cette action. Il s'agit d'envisager d'introduire un cycle périodique d'examen des tendances et des politiques en rapport avec les objectifs de l'OIT d'importance stratégique, ce qui mettrait l'Organisation mieux à même de bien

¹ BIT: *Renforcement de la capacité de l'OIT d'appuyer les efforts déployés par ses Membres pour atteindre ses objectifs dans le cadre de la mondialisation*, rapport V, Conférence internationale du Travail, 96^e session, juin 2007.

comprendre les besoins réels de ses Membres, afin de mobiliser de façon plus cohérente tout l'éventail de ses moyens d'action.

16. En deuxième lieu, améliorer la *gouvernance «transversale»* vise à remédier à une autre difficulté qui peut empêcher l'OIT d'aider efficacement ses Membres: le fait que ces objectifs sont complémentaires et interdépendants, comme le reconnaît le concept de travail décent, tandis que la stratégie traditionnelle refléterait plutôt une «approche self-service» cloisonnée. Il existe plusieurs moyens de remédier à ce cloisonnement et de promouvoir l'approche intégrée qu'implique la stratégie du travail décent au sein de l'Organisation et parmi ses mandants. Comme on le verra plus loin, l'un de ces moyens consisterait à adopter un «texte faisant autorité» qui viserait notamment à encourager les Membres à tirer les conséquences de leur appui à la stratégie du travail décent. Cependant, pour être efficace, cet encouragement doit reposer sur des données comparatives empiriques, ou d'autres incitations mutuelles, ou sur des exemples de pratiques optimales qui soient suffisamment convaincants pour les persuader qu'ils ont tout à gagner d'une telle approche intégrée.

17. En troisième lieu, la *gouvernance «externe»* concerne la capacité de l'OIT d'exercer une influence auprès des nouveaux acteurs dans leurs efforts intéressant la réalisation des objectifs de l'Organisation. Le rapport soulignait que l'OIT a été créée dans un contexte où il n'y avait pas d'autres acteurs internationaux que les Etats et une poignée d'organisations internationales, dont l'OIT. Son travail était axé sur les moyens d'aider les Etats et de coordonner leur action en faveur du progrès social. Le contexte a radicalement changé avec l'apparition d'une constellation de nouveaux acteurs très influents, du secteur public comme du secteur privé. De par leur poids, ceux-ci peuvent porter préjudice à la capacité et à la volonté des Etats de s'acquitter de leurs responsabilités à l'égard du progrès social, mais ils peuvent tout aussi bien contribuer de façon décisive à promouvoir ce progrès. Le rapport précise clairement à ce sujet qu'il ne s'agit pas de transférer les responsabilités vers les nouveaux acteurs, ce qui risquerait de fragiliser encore la capacité et la volonté des Etats. Il s'agit plutôt de trouver des moyens spécifiques par lesquels ils pourraient apporter une contribution ou appuyer d'une autre manière l'action de l'OIT afin de renforcer la capacité et la volonté des Etats. Diverses options ont été envisagées dans le rapport, y compris des possibilités d'associer les acteurs intéressés, de façon appropriée, à l'évaluation de l'impact du texte faisant autorité.

18. Le rapport de 2007 faisait clairement ressortir qu'aucune des options examinées ci-dessus n'aurait pour effet de modifier le cadre constitutionnel de l'OIT ou ses moyens d'action. La pratique des examens cycliques pourrait être introduite par le Conseil d'administration dans le cadre de la responsabilité qui lui incombe d'établir l'ordre du jour de la Conférence. Mais cela reviendrait à laisser passer l'occasion d'explicitier le message fondamental concernant la pertinence et la réaffirmation du rôle, des méthodes et des objectifs irremplaçables de l'OIT et de consolider le concept de travail décent et l'approche intégrée. C'est pourquoi le rapport envisageait l'adoption d'un texte faisant autorité qui transmettrait et renforcerait le message et fournirait en même temps le cadre institutionnel nécessaire à une action future englobant toutes les dimensions susmentionnées.

19. Si de nombreuses questions ont été soulevées et des doutes exprimés lors de la discussion de certains points du rapport du Bureau, ainsi qu'il ressort du rapport de la commission², la façon dont les principaux défis étaient définis et les solutions possibles ébauchées a semblé généralement acceptable, comme on peut le voir dans les conclusions. Ces éléments ont servi de base à la résolution qui définit le mandat conféré au Conseil d'administration et au Bureau d'assurer le suivi de la question et, à cet effet, d'inscrire une question appropriée à l'ordre du jour, et qui fournit des instructions précises concernant la méthode et le calendrier³.

20. La résolution invite le Conseil d'administration: 1) à décider de l'inscription d'une question à l'ordre du jour de la 97^e session de la Conférence internationale du Travail en vue de l'examen éventuel d'un document faisant autorité assorti d'un suivi⁴, et 2) à adopter un programme de travail pour donner suite aux conclusions relatives aux divers aspects de gouvernance que comporte le renforcement de la capacité institutionnelle de l'OIT⁵. Pour remplir ce mandat, la Conférence a mis expressément l'accent sur la nécessité de procéder entre les deux sessions à de très larges consultations auprès des mandants, à qui il appartient de mener la recherche du consensus nécessaire.

² Cinquième question à l'ordre du jour: Renforcement de la capacité de l'OIT d'appuyer les efforts déployés par ses Membres pour atteindre ses objectifs dans le cadre de la mondialisation (discussion générale), rapport de la Commission du renforcement de la capacité de l'OIT, *Compte rendu provisoire* n° 23, Conférence internationale du Travail, 96^e session, Genève, 2007.

³ Résolution et conclusions de la Commission du renforcement de la capacité de l'OIT, *Compte rendu provisoire* n° 23, Conférence internationale du Travail, 96^e session, Genève, 2007, reproduites à l'annexe I.

⁴ Résolution de la Commission du renforcement de la capacité de l'OIT, *Compte rendu provisoire* n° 23, Conférence internationale du Travail, 96^e session, Genève, 2007, paragr. 2 a).

⁵ *Ibid.*, paragr. 2 b).

V. Mesures prises pour mettre en œuvre le mandat conféré par la Conférence internationale du Travail

Consultations d'octobre et action entreprise par le Conseil d'administration en novembre 2007

21. Conformément aux résultats de la discussion qui a eu lieu à la Conférence, une série de consultations se sont tenues en octobre 2007¹ en vue de recueillir auprès des mandants tripartites, y compris tous les gouvernements intéressés à l'intérieur comme à l'extérieur de Conseil d'administration, les éléments d'information nécessaires pour que le Bureau soit en mesure de faire avancer l'examen des différents aspects. Aux fins des consultations, le Bureau a établi un document non officiel distribué à la mi-septembre, qui rappelle le cadre du mandat conféré par la Conférence internationale du Travail et fournit quelques indications sur ce que pourraient être le contenu et la forme et d'un document faisant autorité².

22. Compte tenu de ces consultations et de leurs résultats, qui ont fait l'objet d'un rapport oral distinct, le Conseil administration, à sa 300^e session en novembre, a pris la décision d'inscrire officiellement une question à l'ordre du jour de la 97^e session de la Conférence internationale du Travail (2008). La Conférence a ainsi la possibilité cette année non seulement de poursuivre la discussion mais aussi d'adopter «un document faisant autorité, qui pourrait prendre la forme d'une déclaration ou de tout autre instrument adéquat, assorti de tout suivi approprié» et de décider de la forme qu'ils pourraient prendre³. En outre, le Conseil administration a approuvé le programme de travail exposé dans le rapport oral et a adopté le principe de la création d'un groupe directeur au sein du Conseil d'administration, dont la composition exacte devait être fixée lors de la série de consultations informelles de février 2008.

¹ Ces consultations ont eu lieu en deux étapes: une première étape faisant intervenir le groupe gouvernemental, le 3 octobre, et une seconde étape tripartite, du 16 au 17 octobre, précédée d'une réunion entre le Bureau, le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs, le 15 octobre.

² Un tableau présentant un programme de travail possible a également été communiqué lors des consultations tripartites.

³ Le Conseil d'administration: *a*) a décidé d'inscrire à l'ordre du jour de la 97^e session (2008) de la Conférence internationale du Travail la question suivante: «Renforcement de la capacité de l'OIT d'appuyer les efforts déployés par ses Membres pour atteindre ses objectifs dans le cadre de la mondialisation: poursuite de la discussion sur le renforcement de la capacité de l'OIT et examen éventuel d'un document faisant autorité, qui pourrait prendre la forme d'une déclaration ou de tout autre instrument adéquat, assorti de tout suivi approprié, ainsi que la forme qu'ils pourraient prendre»; *b*) a demandé au Directeur général de bien vouloir l'informer à sa 301^e session (mars 2008) des faits nouveaux pertinents relatifs à la préparation de la discussion de la Conférence (document GB.300/2/1, paragr. 8).

Eléments d'un éventuel texte faisant autorité (projet)

23. Il a été convenu que, pour répondre à la nécessité de présenter un rapport au titre de la question correspondante et tirer parti du temps disponible avant la Conférence, la première étape du programme de travail pourrait consister à rédiger, avant la fin de 2007, les éléments d'un texte qui ferait ensuite l'objet d'une nouvelle série de consultations au début de février. Ce texte préliminaire («Eléments d'un éventuel texte faisant autorité (projet)», décembre 2007, reproduit à l'annexe II) a été distribué le 20 décembre. Pour en faciliter l'examen, le Bureau l'a présenté sous une forme synoptique, en indiquant les sources de ces différents éléments, ainsi que les commentaires pertinents issus des consultations antérieures, en regard des passages appropriés du texte principal.

24. Cet avant-projet a ensuite été révisé à la lumière des commentaires et des suggestions faits lors de ces consultations, et le texte révisé (qui figure au début du présent rapport) servira de base à la discussion de la Conférence. La section ci-après donne un aperçu général du contenu et de la structure de l'avant-projet et explique de quelle manière il cherchait à concilier les idées, les demandes ou les préoccupations formulées lors des différentes phases du débat, tout en maintenant le degré voulu de cohérence et d'équilibre. Cet aperçu, qui a été présenté aux mandants lors des consultations de février 2008, est repris de façon assez détaillée dans le présent rapport, non seulement en tant que pièce importante du dossier, mais aussi parce qu'il garde toute son importance pour l'examen du texte révisé.

25. Le préambule, outre qu'il énonce des références évidentes, souligne que, pas plus que par le passé, traduire l'augmentation de la prospérité économique en un progrès social effectif (et vice versa) – processus nécessaire pour assurer la stabilité et la viabilité mêmes d'économies et de sociétés ouvertes – n'a rien d'automatique, comme le confirme l'expérience récente de la mondialisation. Pour réaliser ce progrès social, les Membres doivent déployer des efforts soutenus, avec l'aide d'une OIT efficace, et c'est pourquoi il est nécessaire de renforcer la capacité de l'Organisation.

26. La section sur les principes a été conçue pour souligner l'importance et la pertinence actuelles des objectifs de l'OIT tels que réarticulés autour des quatre objectifs stratégiques et du concept de travail décent, à des fins d'efficacité et de visibilité accrue. Ce faisant, l'avant-projet vise à concilier avec attention des préoccupations parfois divergentes, en particulier le message très clair maintes fois exprimé par les employeurs et par certains gouvernements, à savoir qu'il ne saurait être question de définir le concept de travail décent car ce sujet doit être traité exclusivement au niveau national, et le point de vue, exprimé notamment par les travailleurs, selon lequel le texte faisant autorité s'adresse à une audience qui va bien au-delà de l'OIT et ne peut donc se limiter à une simple récapitulation des composantes stratégiques du travail décent, qui à l'origine ont été formulées à des fins internes essentiellement. Le projet initial tente de concilier ces deux positions de la manière suivante.

27. Premièrement, en donnant plus de précisions sur l'importance, la pertinence et l'interdépendance des objectifs stratégiques du point de vue des préoccupations actuelles, sachant qu'il est impératif, pour ce faire, d'une part, de s'appuyer sur les textes constitutionnels qui définissent le mandat de l'OIT (y compris la Déclaration de Philadelphie), pour éviter le risque d'une perte de substance et la crainte d'une dérive du mandat et, d'autre part, de tenir compte des formulations plus récentes qui, même si elles n'ont pas la même valeur juridique, sont plus conformes aux attentes et aux préoccupations de notre époque.

28. Deuxièmement, en indiquant clairement que la stratégie du travail décent n'a pas pour objet de proposer un nouveau contenu mais une méthode (intégrée) visant à donner plus d'efficacité et d'impact aux efforts déployés par les Membres pour promouvoir des objectifs déjà clairs et concertés. L'avant-projet souligne que les objectifs sont interdépendants et se renforcent mutuellement mais aussi que le contenu spécifique et le poids à donner à chacun d'entre eux doivent être déterminés au niveau national, compte tenu des particularités de chaque pays et des vœux exprimés par les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressés.

29. La section sur le rôle de l'OIT et de ses Membres prend comme point de départ le fait que les principes énoncés dans la première section sont généralement applicables – ils sont tout aussi valables pour l'Organisation que pour ses Membres. Il convient de rappeler à cet égard que, comme il ressort de l'article 1 1) de la Constitution, la création de l'Organisation ne saurait remplacer les efforts des Membres. L'action de l'OIT pour promouvoir une approche intégrée perd donc tout intérêt pratique si elle ne repose pas sur la volonté expresse des Membres de tirer eux-mêmes ces conséquences. Il ne s'agit pas de déplacer l'accent du renforcement de la capacité de l'OIT vers les responsabilités des Membres, mais de considérer les deux faces d'une même médaille.

30. En ce qui concerne plus précisément le rôle des Membres, l'avant-projet établit clairement que l'intention n'est en aucun cas de leur imposer des obligations nouvelles, mais de rappeler l'utilité pour toutes les parties concernées d'agir d'une façon qui soit conforme à l'appui qu'elles ont exprimé avec force en faveur de la stratégie du travail décent. La liste des mesures possibles qui pourraient être envisagées pour traduire l'«approche intégrée» en une action au niveau national est purement indicative. Elle illustre le principe mentionné plus haut selon lequel l'Organisation ne saurait se substituer aux autorités compétentes au niveau national. Le seul dénominateur commun est la nécessité d'associer les partenaires sociaux au processus, d'une manière qui soit adaptée aux pratiques nationales. La sous-section relative à l'Organisation fait écho à la discussion précédente concernant la liste détaillée des mesures qui pourraient être prises par le Conseil d'administration pour améliorer la gouvernance verticale, transversale et externe, sur laquelle il est inutile de revenir ⁴.

31. La dernière section vise à répondre à deux préoccupations exprimées lors des discussions antérieures. En ce qui concerne tout d'abord la crainte que le dispositif n'alourdisse de façon inacceptable la charge administrative que la présentation de rapports impose aux Membres, il a été clairement précisé que l'évaluation de l'impact du texte faisant autorité, dans son ensemble, ferait l'objet d'un rapport distinct du Bureau soumis aux intervalles jugés appropriés par le Conseil d'administration et n'exigerait pas des Membres la présentation de rapports supplémentaires ⁵. Pour ce qui est de la seconde préoccupation, à savoir que les questions de gouvernance et de capacité, que de nombreux Membres jugent essentielles dans ce contexte, risquent d'être reléguées au second plan par la priorité accordée au texte lui-même, la section concernant le suivi

⁴ Voir les conclusions de la Commission du renforcement de la capacité de l'OIT de la session de 2007 de la Conférence, qui donnent mandat au Conseil d'administration d'étudier de façon plus approfondie les propositions relatives aux aspects verticaux, transversaux et externes de la gouvernance: la possibilité d'entreprendre des examens cycliques (paragr. 5-6), le renforcement et la rationalisation des programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD) (paragr. 8), la possibilité d'établir un cadre pour les études par pays menées sur une base volontaire (paragr. 9), et de nouveaux partenariats pour le travail décent (paragr. 13) (*Compte rendu provisoire* n° 23, Conférence internationale du Travail, 96^e session, Genève, 2007).

⁵ La question de l'incidence que les examens cycliques pourraient avoir sur la charge de travail liée aux rapports est examinée dans une note distincte reproduite à l'annexe 1 du document intitulé *Dispositif d'examen cyclique: paramètres concernant ses modalités possibles*.

garantit sans ambiguïté qu'il n'en sera pas ainsi. Outre le fait que les examens cycliques offriront le cadre dans lequel les résultats obtenus par le Bureau pourront être évalués directement, ce suivi obligera le Bureau et le Conseil d'administration à rendre compte à la Conférence des mesures spécifiques qu'ils auront prises. C'est pourquoi le texte faisant autorité et son adoption constitueront la meilleure garantie que ces questions ne seront pas négligées.

VI. Rapport sur les consultations de février 2008

32. Il convient de rappeler ici que le rapport oral concernant les consultations d'octobre 2007 sur le renforcement de la capacité de l'OIT, qui a été présenté au Conseil d'administration en novembre, indiquait que des consultations tripartites sur la base de l'avant-projet se tiendraient du 4 au 6 février 2008 à Genève. Il était prévu, «dans un souci de continuité et d'efficacité, de confier la présidence de ces consultations à un médiateur gouvernemental ayant une bonne connaissance du projet relatif au renforcement des capacités de l'OIT»¹. A l'issue de consultations informelles, M. Jean-Jacques Elmiger (Suisse), président de la Commission du renforcement de la capacité de l'OIT à la Conférence en 2007, a été invité à jouer le rôle de médiateur.

33. Avant les consultations, plusieurs réunions séparées ont eu lieu avec différents groupes gouvernementaux afin que le Bureau puisse présenter le texte et répondre aux questions qu'il pourrait soulever². Des réunions semblables ont eu lieu avec le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs le lundi 4 février.

34. Les deux journées de consultations tripartites ont été présidées par le médiateur. Il a été décidé que, après une discussion générale de l'avant-projet, les consultations seraient organisées autour des quatre grandes parties du texte (le préambule et les trois sections sur les principes, les rôles respectifs et le suivi).

35. Il a été convenu d'emblée que les consultations n'avaient pas pour objet d'engager une négociation, rôle qui incombe à la Conférence, ni de discuter des propositions de libellé précises, mais de procéder à un échange de vues sur les principaux éléments de l'avant-projet afin de préparer l'élaboration d'un consensus avant la Conférence.

36. Des progrès appréciables ont effectivement été faits en ce sens et il est ressorti des discussions qu'un large accord commençait à se dégager sur plusieurs aspects de l'avant-projet. Les gouvernements ainsi que le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs ont fait de nombreuses suggestions, dont le Bureau s'est inspiré pour apporter les ajustements nécessaires à l'avant-projet, en s'efforçant de mettre au point un «texte enrichi» qui soit aussi «soigneusement équilibré», pour reprendre les termes utilisés dans une intervention.

37. Un certain nombre de mandants, tout en reconnaissant que l'avant-projet ne pouvait être à ce stade qu'un document de travail, ont souligné que le texte final devrait refléter un équilibre entre, d'un côté, les aspirations et, de l'autre, les questions opérationnelles ou de gouvernance. Il est capital de trouver le juste équilibre entre ces deux aspects afin que le texte faisant autorité puisse s'adresser de façon claire et éloquente à un large public en dehors de l'OIT – ce qui est sa raison d'être dans une

¹ Rapport oral établi sur la base des consultations sur le renforcement de la capacité de l'OIT, paragr. 7.

² Ces réunions se sont tenues, en particulier, avec le Groupe de l'Asie et du Pacifique (GASPAG), le Groupe de l'Europe centrale et orientale, le Groupe des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes (GRULAC) et les pays industriels à économie de marché (PIEM).

perspective historique – tout en atteignant ses objectifs essentiels relatifs à la gouvernance.

38. Plusieurs intervenants ont aussi souligné que le texte faisant autorité devra résister à l'épreuve du temps. C'est pourquoi il doit traiter des questions fondamentales et non des «mécontentements immédiats», et il doit représenter un apport significatif à la réflexion sur ces questions, sans se contenter de réaffirmer des textes antérieurs. Les employeurs ont aussi déclaré qu'il faut se garder d'utiliser le concept de travail décent dans le texte comme un substitut pour désigner tous les aspects du mandat de l'OIT.

Éléments d'un éventuel texte faisant autorité (projet)

Préambule

39. En ce qui concerne le préambule, plusieurs mandants ont suggéré d'y énoncer explicitement l'objectif de la démarche entreprise, de façon à expliquer la logique du texte faisant autorité ainsi que le besoin auquel il répond. Les travailleurs et certains gouvernements étaient d'avis que le préambule devrait souligner plus clairement la nature tripartite de l'OIT.

40. Divers mandants ont soulevé des questions ou fait des suggestions au sujet de la liste de textes figurant dans la première partie du préambule. Les employeurs et certains gouvernements ont fait observer que cette liste ne devrait pas mélanger des références de nature et d'importance différentes. Certains intervenants ont émis des doutes à propos de la référence à la Charte internationale du Travail de 1919, et ont suggéré de la supprimer ou de la clarifier. Les employeurs et certains gouvernements ont contesté la nécessité de mentionner l'Agenda global pour l'emploi et les objectifs de développement du Millénaire et se sont dits inquiets de la référence générale à «la satisfaction des besoins essentiels». Les travailleurs, ainsi que certains gouvernements, étaient au contraire favorables à la référence à l'Agenda global pour l'emploi et aux objectifs de développement du Millénaire et ils ont suggéré à cet égard que le texte faisant autorité devrait aussi renvoyer au paragraphe 47 du Document final du Sommet mondial de 2005³. Les travailleurs ont suggéré de mentionner également la Déclaration ministérielle de l'ECOSOC de 2006⁴.

41. La question de la mondialisation a aussi donné lieu à une discussion nourrie. Plusieurs intervenants, tant du côté des travailleurs que du côté des gouvernements, ont demandé que les références à la mondialisation soient renforcées et, en particulier, qu'il soit fait mention du rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, dont le présent exercice est réputé s'inspirer. Les employeurs et certains gouvernements étaient d'avis que les références à la mondialisation pourraient être plus positives, en particulier au troisième paragraphe du préambule («Convaincue que...»), et qu'il faudrait mentionner le rôle important des entreprises et la promotion de la compétitivité. Pour les travailleurs, il importe de faire état non seulement des possibilités qu'ouvre la mondialisation, mais aussi des défis qu'elle pose. A cet égard, ils ont aussi suggéré de mentionner la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale (1977).

³ Document de l'Assemblée générale des Nations Unies A/RES/60/1 (24 oct. 2005).

⁴ Document des Nations Unies E/2006/L.8 (5 juillet 2006).

42. En outre, les travailleurs et certains gouvernements estimaient que le préambule devrait mieux faire ressortir les besoins des pays en développement, et les travailleurs ont aussi souligné qu'il importe d'évoquer les besoins des économies rurales et du secteur informel.

Section I. Principes

43. En ce qui concerne la section I de l'avant-projet, la discussion a porté sur l'ordre des paragraphes traitant des quatre objectifs stratégiques, ainsi que sur les termes dans lesquels ceux-ci sont énoncés. Divers mandants ont insisté sur l'intérêt qu'il y a à préciser clairement ce que l'on entend par ces objectifs stratégiques et les travailleurs, en particulier, ont souligné qu'il importe de dépasser les formules maison usuelles et de s'adresser à un public plus large. En même temps, certains intervenants ont conseillé de prendre garde à ne pas s'engager dans une «redéfinition» de ces objectifs.

44. Pour les employeurs, il importe que le texte faisant autorité trouve le juste équilibre entre les aspects économiques et les aspects sociaux, surtout pour ce qui est de l'objectif stratégique de la protection sociale. Ils sont aussi d'avis que l'objectif stratégique de l'emploi devrait souligner le rôle capital des entreprises, en particulier l'importance de la viabilité des entreprises et de la promotion de la compétitivité, qui dépend en partie de l'environnement macroéconomique.

45. Une autre question abordée au cours de la discussion concerne l'opportunité de prendre en compte les «circonstances nationales» pour déterminer le contenu spécifique et l'importance relative des divers objectifs stratégiques. Un certain nombre de mandants estimaient que cette façon de «relativiser» l'importance des objectifs stratégiques avait pour effet d'affaiblir la sous-section qui leur était consacrée et qu'il fallait éviter ce type de référence, tandis que d'autres étaient d'avis que ces références étaient importantes et devaient être conservées. Le Bureau a expliqué que la nécessité de tenir compte des conditions et des réalités nationales pour élaborer les instruments de l'OIT est énoncée dans la Constitution elle-même. Ce qui importe, c'est de reconnaître l'interconnexion des objectifs stratégiques au niveau national.

46. En ce qui concerne les divers domaines mentionnés dans la deuxième sous-section de l'avant-projet, il ressort des interventions que, pour certains mandants, la liste de ces domaines était trop large, de même que la terminologie employée, tandis que, pour d'autres, il fallait la compléter. Un intervenant, à la fin de la discussion, a fait valoir que le point essentiel de ce paragraphe, qui pouvait être exprimé de façon plus claire, était que les résultats attendus du travail décent ne sauraient être obtenus par la seule réglementation du marché du travail, mais requièrent aussi l'intégration de différents éléments de politique générale. Certains mandants ont exprimé la crainte que cette sous-section ne soit révélatrice d'une dérive du mandat. Tous les participants se sont accordés à reconnaître qu'il fallait éviter toute dérive du mandat, mais il a aussi été souligné que le texte faisant autorité devait préserver l'intégrité du mandat établi dans sa totalité, et qu'il ne fallait pas rouvrir maintenant les questions sur lesquelles un consensus s'était déjà dégagé dans d'autres réunions.

Section II. Rôles respectifs

47. Divers mandants ont estimé que la section II de l'avant-projet mettait trop l'accent sur le rôle des Membres par comparaison avec celui de l'Organisation. Certains gouvernements ont indiqué qu'il faudrait insister davantage sur le rôle de l'Organisation que sur celui des Membres, tandis que d'autres ont déclaré qu'il conviendrait de prévoir

deux sections distinctes à la place de ces deux sous-sections. Certains participants ont suggéré que si l'on inversait l'ordre des sous-sections, le texte faisant autorité serait mieux équilibré à cet égard.

48. Certaines interventions ont exprimé la crainte que le texte faisant autorité ne donne naissance à de nouvelles obligations juridiques pour les Membres. Les Membres ont été rassurés par les éclaircissements que le Bureau a fournis sur ce point, à savoir que le texte a un caractère déclaratif et non normatif et qu'il ne peut donc pas imposer d'obligations juridiques. Le langage spécifique (modal) utilisé dans l'avant-projet en témoigne. En même temps, les travailleurs et un certain nombre de gouvernements ont souligné que le fait que le texte faisant autorité n'imposera pas d'obligations juridiques aux Etats Membres ne doit pas signifier qu'il n'aura pas d'impact sur l'action à l'échelon national, puisque c'est précisément là le but visé.

49. En ce qui concerne la sous-section sur le «score de ratification», certains gouvernements ont demandé qu'on leur confirme que cette disposition n'impliquait pas d'obligations supplémentaires de ratifier les instruments de l'OIT. Dans le même ordre d'idées, l'utilisation du terme «lacunes» a soulevé des objections. En même temps, toutefois, les travailleurs et certains gouvernements ont souligné qu'il faudrait insister davantage sur le rôle normatif de l'OIT. Plus précisément, les travailleurs ont déclaré qu'il faudrait faire référence à diverses conventions prioritaires traitant de l'inspection du travail, de l'emploi et des consultations tripartites (conventions n^{os} 81, 129, 122 et 144).

50. Pour ce qui est de la sous-section relative au rôle de l'Organisation, une suggestion faite par différents mandants consistait à déplacer certains des paragraphes concernant les détails de mise en œuvre pour les faire figurer dans la section sur le suivi ou dans une annexe technique. Cela permettrait aussi d'assurer dans le projet un meilleur équilibre entre les aspirations et les aspects opérationnels, point qui, comme on l'a vu plus haut, avait aussi été soulevé. En ce qui concerne la possibilité d'effectuer des examens périodiques des tendances pour chaque objectif stratégique, divers mandants ont souligné qu'il ne fallait pas que le texte faisant autorité compromette l'efficacité du mécanisme de contrôle de l'OIT. Les travailleurs et certains gouvernements étaient favorables à ce que l'on fasse davantage ressortir l'importance et la pertinence du système de contrôle, et il a été souligné que l'impact du texte faisant autorité et du dispositif d'examen cyclique ne porterait pas atteinte au système de contrôle existant mais le compléterait utilement.

Section III. Suivi

51. Au cours de la discussion de la section III, les employeurs ont souligné que cette section constituait la partie opérationnelle du texte et qu'elle n'était pas encore suffisamment solide. Pour la renforcer, les mandants ont préconisé d'utiliser un langage clair et efficace.

52. En ce qui concerne la sous-section qui charge le Directeur général de diffuser le texte faisant autorité, les employeurs ont fait observer que cette disposition n'était pas l'élément le plus important du suivi et ont par conséquent proposé de la mentionner en dernier. Un délégué gouvernemental a fait valoir qu'elle devrait aussi englober l'obligation de distribuer le texte aux bureaux extérieurs et aux bureaux nationaux et régionaux de l'Organisation.

53. Pour ce qui est de la sous-section suivante, qui traite des mesures à prendre par le Directeur général pour donner effet au texte faisant autorité, les groupes sont convenus que le Directeur général a une grande latitude pour prendre des mesures de sa propre initiative, outre les propositions qu'il peut soumettre au Conseil d'administration. A cet égard, il a aussi été reconnu que la capacité du personnel doit être considérée comme un outil, et non comme une contrainte. En outre, il a été suggéré qu'il serait préférable de parler du «développement de la capacité du personnel» pour exprimer l'idée que le renforcement de cette capacité est un processus continu.

54. Par ailleurs, il a été déclaré que les éléments du texte faisant autorité relatifs à la coordination au sein de l'Organisation et avec les autres acteurs du système des Nations Unies sont de nature différente et devraient donc être séparés. Certains gouvernements ont souligné que la mention de la cohérence, de la coordination et de la collaboration au sein du Bureau devrait évoquer clairement l'idée d'efficacité. Quant à l'engagement de l'OIT avec d'autres organisations multilatérales, le représentant des travailleurs a souligné que cette interaction devrait nourrir et non affaiblir la compréhension et le respect du mandat tripartite propre à l'OIT. Cela est particulièrement important pour faire en sorte que les priorités et les préoccupations tripartites de l'OIT soient pleinement reflétées dans les programmes uniques des Nations Unies à l'échelon national.

55. Enfin, certains représentants gouvernementaux ont demandé des éclaircissements au sujet de la mention d'un rapport d'évaluation dans la section sur le suivi. Le Bureau a expliqué que, comme dans le suivi de la Déclaration de 1998 sur les principes et les droits fondamentaux au travail, il s'agit d'une disposition courante qui permettrait à la Conférence d'évaluer l'impact du texte faisant autorité dans son ensemble. Quelques gouvernements ont souligné que cette évaluation ne devrait pas imposer une charge supplémentaire aux Etats Membres s'agissant de présenter des rapports et devrait porter essentiellement sur les mesures prises par le Bureau, y compris les activités de coopération technique.

Conclusion

56. A la suite des consultations sur l'avant-projet, le Bureau s'est efforcé de produire un texte révisé qui tienne compte des suggestions mentionnées plus haut. Diverses modifications de structure ont été effectuées pour que le préambule fasse mieux ressortir l'objectif du texte et que la section II reflète plus étroitement l'équilibre des vues exprimées lors des consultations. Afin de simplifier le texte et de le rendre plus lisible pour un public plus large en dehors de l'OIT, le Bureau a déplacé les détails opérationnels de la section III dans une annexe, ainsi que divers mandants l'avaient suggéré lors des consultations. En outre, le Bureau a retenu un certain nombre de suggestions rédactionnelles plus spécifiques, dans la mesure où elles ne semblaient pas avoir suscité d'objections, et il a aussi essayé de préserver l'équilibre du texte et, dans la mesure du possible, de concilier les avis divergents qui s'étaient exprimés sur certains points. Le projet de texte faisant autorité soumis à la Conférence pour examen figure au début du présent rapport.

Groupe directeur du Conseil d'administration

57. Après avoir terminé la discussion du projet préliminaire, les participants aux consultations de février 2008 ont mis au point une procédure pour une réunion du groupe directeur du Conseil d'administration le 13 mars et pour une réunion préparatoire informelle le 7 mars. Il a été noté que ce groupe directeur se composerait de huit membres de chaque groupe, conformément à ce qui était indiqué dans le rapport oral présenté au Conseil d'administration en novembre 2007 (paragr. 11), mais il a été recommandé qu'il ne s'agisse pas d'une réunion fermée et que les autres Membres et mandants puissent y participer.

Examens cycliques

58. Le groupe directeur traiterait des questions de gouvernance et de capacité, en particulier celles ayant trait aux examens cycliques, lors des réunions de mars. Toutefois, conformément au programme de travail, la dernière partie des consultations de février a inclus un examen préliminaire du document sur les examens cycliques soumis par le Bureau pour information⁵. Le Bureau a indiqué qu'il ne s'agissait que d'un texte provisoire qui serait complété, notamment, par une section sur la relation possible entre les examens cycliques et le suivi de la Déclaration de 1998, étant donné que l'introduction par les Experts-conseillers sur la Déclaration de l'OIT à la compilation des rapports annuels pour la session de mars 2008 du Conseil d'administration était maintenant disponible.

59. Les commentaires initiaux des mandants sur le document relatif au dispositif d'examen cyclique portaient sur les points suivants. Il a été souligné que l'objectif premier des examens cycliques devrait être de déterminer les besoins des Membres et d'évaluer l'action requise de l'OIT pour y répondre. Certains gouvernements ont fait part de leur préoccupation concernant la charge administrative que peut représenter la présentation de rapports, bien qu'il soit indiqué dans l'annexe 1 du document qu'une base d'informations pour les examens cycliques serait fournie par des études d'ensemble de portée plus large, traitant d'un plus grand nombre d'instruments mais utilisant des questionnaires au titre de l'article 19 simplifiés. D'autres ont déclaré qu'il ne fallait pas trop s'arrêter sur le problème de la charge que peuvent représenter les rapports et ont souligné les possibilités offertes par les examens cycliques à long terme. Toutefois, pour pouvoir étudier comme il convient la possibilité d'introduire le dispositif d'examen cyclique, de nombreux gouvernements jugeaient important d'être mieux informés sur le coût de ces examens et les économies qu'ils permettraient.

60. Eu égard à cette demande, le Bureau a complété le document sur le dispositif d'examen cyclique (reproduit à l'annexe III) par des informations sur le coût estimé de ce dispositif, à partir de chiffres tirés des rapports qui seront présentés à la Conférence, ainsi que par une annexe sur les liens avec le suivi de la Déclaration de 1998.

⁵ *Dispositif d'examen cyclique: paramètres concernant ses modalités possibles* (voir l'annexe III).

VII. Forme que pourrait prendre le texte faisant autorité

Forme que pourrait prendre le texte

61. En inscrivant la question à l'ordre du jour de la session de 2008 de la Conférence, le Conseil d'administration a fait référence à la forme que pourrait prendre le texte éventuellement soumis à l'examen de la Conférence. L'objectif est en effet de «poursuivre [la] discussion sur le renforcement de la capacité de l'OIT et l'éventuel examen d'un document faisant autorité, qui pourrait prendre la forme d'une déclaration ou de tout autre instrument adéquat, assorti de tout suivi approprié, ainsi que la forme qu'ils pourraient prendre»¹. La forme du texte dépendra en définitive de la fonction que la Conférence assignera à celui-ci, mais il n'est pas inutile de rappeler plusieurs aspects du contexte dans lequel s'inscrira la discussion de cette question à la Conférence en 2008 qui ont déjà été examinés lors des consultations d'octobre 2007.

62. Le fait que cette discussion a été mise à l'ordre du jour de la Conférence en 2008 exclut, pour l'heure, la possibilité d'envisager un document de type normatif², tel qu'une convention, une recommandation ou un protocole à une convention³. Cela étant, si le document ne peut demander ou recommander formellement des dispositions revêtant la forme d'une convention ou d'une recommandation, il est toujours possible de confirmer de façon qui fasse autorité des engagements de principe et d'en tirer des résultats concrets.

Conclusions, résolutions et déclarations

63. La pratique de l'OIT reconnaît trois grandes façons de formuler le résultat d'une discussion non normative relative à une question spécifiquement inscrite à l'ordre du jour de la Conférence: des conclusions, une résolution ou une déclaration. Il peut être intéressant de comparer ces trois formes et en particulier leurs procédures d'adoption, leur nature juridique et leurs effets pratiques.

64. Dans le contexte de la Conférence, le terme «conclusions» est normalement utilisé pour se référer à un résumé des vues et des suggestions d'action exprimées au cours de la discussion d'une question au sein d'une commission technique qui soumet le document à

¹ A sa session de 2007, la Conférence a invité le Conseil d'administration à inscrire une question allant dans ce sens à l'ordre du jour de la session de 2008 de la Conférence. Voir la résolution concernant le renforcement de la capacité de l'OIT, *Compte rendu provisoire* n° 23, Conférence internationale du Travail, 96^e session, Genève, 2007, paragr. 2 a), ainsi que le document GB.300/2/1 (nov. 2007), paragr. 8.

² La procédure d'examen des instruments normatifs requiert de mener à bien des étapes préparatoires qui prennent plus de temps, notamment la collecte d'informations sur la législation et la pratique des différents pays au moyen d'un questionnaire (voir la section E du Règlement de la Conférence internationale du Travail).

³ A ce jour, l'OIT a adopté cinq protocoles. Comme les conventions, les protocoles sont des traités internationaux soumis à ratification. A l'OIT, les protocoles servent généralement à amender ou à compléter les conventions auxquelles ils se rapportent, sans s'y substituer ni les remplacer.

la Conférence pour adoption. Une fois adoptées par la Conférence, à la majorité simple, les conclusions représentent le point de vue de l'Organisation approuvé collectivement. Selon leur portée et les circonstances, certains paragraphes de ces conclusions peuvent avoir des conséquences opérationnelles pour l'Organisation ou ses Membres ou les deux à la fois.

65. Les résolutions de la Conférence, qui sont elles aussi adoptées à la majorité simple, suivent des procédures diverses et diffèrent quant à leur portée et à leurs effets, tant juridiques que pratiques. Certaines résolutions résultent de propositions précises formulées dans une commission technique tandis que d'autres peuvent être soumises directement à la plénière de la Conférence ou par l'intermédiaire de l'une de ses commissions permanentes⁴. Une résolution peut traiter d'un sujet particulier, y compris un sujet en rapport avec une question de l'ordre du jour, ou elle peut traiter d'un sujet général relevant de la compétence de l'Organisation. Certaines résolutions peuvent être destinées à être examinées par le Conseil d'administration, par les gouvernements ou par tout autre organe, sans créer d'obligation juridique précise. Ces résolutions peuvent avoir un effet consultatif, qui peut être renforcé par l'adoption de la résolution à l'unanimité ou avec un large consensus. Certaines résolutions ont valeur de précédents exprimant la volonté des Etats Membres par le truchement de la Conférence; au fil du temps, elles peuvent en arriver à faire autorité lorsqu'elles font l'objet d'une acceptation ou d'une mise en œuvre généralisée. D'autres encore peuvent avoir des conséquences juridiques spécifiques, comme celles qui traitent des obligations financières des Membres en vertu de l'article 13 de la Constitution.

66. Choisir la forme d'une déclaration est plus exceptionnel dans la pratique de la Conférence. Conformément à la pratique générale des Nations Unies et de l'OIT, une déclaration est l'expression ouverte d'un engagement durable au plus haut niveau. Elle a été définie comme «un instrument formel et solennel, qui se justifie en de rares occasions, quand on énonce des principes ayant une grande importance et une valeur durable»⁵, ainsi que cela a été rappelé à la Conférence en 1998, de même que l'an dernier, à l'occasion de la première discussion de cette question⁶. De fait, on ne compte que quelques déclarations de ce type dans l'histoire de l'Organisation: la Déclaration de Philadelphie, mais aussi les déclarations sur l'égalité de chances et de traitement pour les travailleuses, sur l'apartheid, et sur les principes et droits fondamentaux au travail. La Déclaration de Philadelphie constitue un cas particulier dans la mesure où, deux ans après son adoption par la Conférence en tant que déclaration, le texte en a été intégré dans la Constitution, dans le cadre des amendements constitutionnels adoptés en 1946.

Effet d'une déclaration

67. La question de la nature juridique d'une déclaration peut être examinée par rapport à l'Organisation elle-même et par rapport à ses Membres. Pour ce qui est de l'Organisation, une déclaration solennelle de la Conférence est un acte qui engage l'Organisation tout entière. La discussion qui aura lieu à la présente session de la Conférence est l'occasion de réaffirmer la pertinence des buts et objectifs de

⁴ Comparer, par exemple, les articles 63 et 15 du Règlement de la Conférence internationale du Travail.

⁵ Mémoire du Service juridique du Secrétariat de l'ONU, document E/CN.4/L.610 (1962).

⁶ 1998, dans le contexte de la discussion au sujet de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail: rapport VII, *Examen d'une éventuelle déclaration de principes de l'Organisation internationale du Travail relative aux droits fondamentaux et de son mécanisme de suivi approprié*, chap. III; 2007, à l'occasion de la première discussion de cette question: rapport V.

l'Organisation, en faisant ressortir l'importance de l'ensemble de son mandat dans le contexte de la mondialisation. S'il revêt la forme d'une déclaration, le document aura des effets juridiques au moins équivalents à ceux d'une résolution pour tous les organes de l'Organisation – la Conférence, le Conseil d'administration et le Bureau international du Travail.

68. Pour ce qui est des Membres, une déclaration aurait l'effet d'orientations visant à guider les Membres dans leurs politiques et leur action, y compris dans le cadre de l'Organisation. Tout en visant à souligner l'importance des principes énoncés dans la Constitution et la Déclaration de Philadelphie, une déclaration ne créerait pas, et ne pourrait pas créer, d'obligations nouvelles ou plus détaillées, que ce soit directement ou indirectement. La nature même d'un tel document, par essence déclarative, ne lui permet pas d'imposer des obligations ou de modifier les obligations juridiques découlant de la Constitution ou des conventions ratifiées, ni de donner une interprétation faisant autorité des obligations constitutionnelles de ses Membres⁷.

69. Une déclaration servirait ainsi à guider l'action des Membres en conformité avec les engagements déjà pris ainsi que la coopération tant parmi les Membres que dans le cadre de l'Organisation alors que celle-ci s'efforce de réaliser les buts et les objectifs de son mandat originel dans le contexte contemporain.

70. Les effets pratiques d'une déclaration adoptée par la Conférence dépendent du contexte dans lequel celle-ci est adoptée et des dispositions éventuellement prises à ce moment-là pour mettre en place des mécanismes de suivi. La Déclaration relative à l'apartheid, par exemple, prévoyait un rapport spécial du Directeur général pour suivre la situation au titre d'une question inscrite d'office à l'ordre du jour de la Conférence. Le rapport pouvait ainsi être soumis pour examen à une commission ad hoc plutôt qu'à la plénière elle-même, ce qui permettait un échange nourri et interactif.

71. De même, dans le cas plus récent de la Déclaration de 1998, celle-ci prévoit les modalités de sa propre mise en œuvre, conformément aux mesures spécifiées dans son annexe (Déclaration de 1998, paragr. 4). Il est notamment prévu, en ce qui concerne le suivi, de «revoir, à la lumière de l'expérience acquise, le fonctionnement de ce suivi afin de vérifier s'il a convenablement rempli l'objectif général...» (annexe, section IV, paragr. 2).

Forme que pourrait prendre le suivi

72. Comme on vient de le voir, dans le cas de la Déclaration de 1998 les détails du mécanisme de suivi sont précisés dans une annexe au texte principal, et le fonctionnement de ce mécanisme est par ailleurs soumis à l'examen de la Conférence. La pratique de l'OIT, telle qu'elle se reflète dans diverses conventions et recommandations, reconnaît l'utilité des annexes pour définir des détails techniques ou énoncer les procédures et les pratiques relatives à la question traitée dans l'instrument en question.

73. L'expérience montre que le recours à une annexe offre une certaine souplesse car il permet de souligner la nature fondamentale et durable du texte de l'instrument lui-même en en séparant les dispositions détaillées dont l'application peut être plus transitoire. L'annexe peut faire l'objet d'une procédure d'examen et d'amendement distincte. Le cas échéant, l'instrument contient une disposition spécifique concernant la force juridique de

⁷ La Constitution elle-même prévoit que seule la Cour internationale de Justice a compétence pour interpréter les obligations des Membres en vertu de la Constitution (art. 37).

l'annexe. Toutefois, la règle d'interprétation juridique généralement admise est que l'annexe fait partie intégrante de l'instrument auquel elle se rapporte et a de ce fait la même nature juridique, sauf disposition contraire expresse. Néanmoins, il est utile de préciser clairement ce qu'il en est, comme cela a été fait dans la Déclaration de 1998, où il est expressément indiqué que l'annexe fait partie intégrante de la Déclaration.

74. Que le mécanisme de suivi soit directement intégré dans le texte principal ou défini à part dans une annexe, ses effets pratiques découleront essentiellement du fondement juridique sur lequel il repose. Comme il a été relevé dans le contexte de l'examen de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail, les principaux éléments du mécanisme de suivi de cet instrument auraient pu être établis même en l'absence de ladite Déclaration, sur la base de l'article 19 de la Constitution de l'OIT⁸.

75. De même, les propositions actuellement à l'étude prévoient de tirer parti des possibilités offertes par la présentation des rapports au titre de l'article 19 pour adapter les moyens par lesquels l'Organisation s'emploie à atteindre ses buts et ses objectifs. Cela pourrait également se faire sans passer nécessairement par l'adoption d'une nouvelle déclaration. Par exemple, le Conseil d'administration pourrait user des pouvoirs que lui confère l'article 19, paragraphes 5 e) et 6 d), pour recueillir des informations, aux fins d'un cycle périodique d'examen, concernant les instruments en rapport avec l'objectif considéré, comme cela a été fait mutatis mutandis dans le cadre du suivi de la Déclaration de 1998. Le fait qu'une telle possibilité soit précisée dans les dispositions relatives à un mécanisme de suivi d'une éventuelle déclaration, comme cela est actuellement envisagé, ne modifie pas la portée des obligations des Membres en vertu de la Constitution et ne crée pas non plus un nouvel instrument ayant des effets juridiques autres que ceux qui existent déjà.

Titre

76. Si le titre d'un instrument n'a pas de valeur normative en vertu du droit international, il peut servir à en refléter l'objet et la portée. A cet égard, la pratique des organisations internationales peut suggérer diverses possibilités pour le titre du document envisagé, étant entendu qu'en tout état de cause c'est à la Conférence qu'il appartiendra d'en décider, sur la base des travaux de la commission.

77. Au niveau intergouvernemental, le terme «charte» est utilisé pour des textes de base de nature constitutionnelle destinés à consacrer les éléments fondamentaux d'un «contrat» social ou politique. Il a été employé pour des textes qui expriment des valeurs et des principes essentiels partagés par les membres ou les signataires et qui, dans des cas notables, servent à guider et à inspirer leur action dans un domaine donné⁹.

⁸ BIT: *Examen d'une éventuelle déclaration de principes de l'Organisation internationale du Travail relative aux droits fondamentaux et de son mécanisme de suivi approprié*, rapport VII, Conférence internationale du Travail, 86^e session, Genève, 1998, chap. III.

⁹ Certaines déclarations d'acteurs non gouvernementaux emploient également ce terme, par exemple la Charte des principes du Forum social mondial (2002), ou encore la Charte du développement durable de la Chambre de commerce internationale (1990).

78. Dans la pratique de l'OIT, comme dans celle des Nations Unies, le titre des déclarations de la Conférence a généralement la structure suivante: «Déclaration concernant» ou «Déclaration sur», suivie du sujet traité, et mentionne parfois le lieu où la déclaration a été adoptée, comme dans le cas de la Déclaration de Philadelphie. Le Conseil d'administration du BIT a intitulé son document non contraignant sur les entreprises multinationales: «Déclaration de principes tripartite sur» suivi du sujet traité¹⁰.

¹⁰ Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale, adoptée par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail à sa 204^e session (Genève, nov. 1977), modifiée à ses 279^e session (nov. 2000) et 295^e session (mars 2006).

VIII. Autres questions et observations finales

79. Eu égard aux impératifs de temps découlant du mandat de la Conférence, et conformément au programme de travail arrêté au cours des consultations d'octobre, la priorité a été donnée à l'élaboration de projets de proposition concernant la teneur et la forme du texte faisant autorité. Il est toutefois bien entendu que cette priorité ne doit en aucun cas jouer au détriment d'autres questions – notamment les questions de capacité et de gouvernance – qui relèvent du mandat et doivent être traitées si l'on veut parvenir à un consensus.

80. Comme on l'a vu plus haut, la meilleure garantie que ces questions ne puissent être négligées serait fournie par le texte faisant autorité, qui établirait un cadre sous le contrôle de la Conférence, contenant des instructions précises à l'intention du Conseil d'administration et du Bureau pour s'occuper de ces questions et obtenir des résultats; le Bureau serait invité à examiner périodiquement l'impact du texte faisant autorité, y compris l'effet qui lui serait donné au sein de l'Organisation.

81. Le programme des travaux préparatoires de la discussion à la Conférence prévoit l'établissement de documents ou exposés portant sur certains points particuliers à soumettre au Conseil d'administration et, dans le cadre des consultations de février, le Bureau a présenté un document à part sur les implications des examens cycliques en matière de présentation de rapports et les modalités possibles (*Dispositif d'examen cyclique: paramètres concernant ses modalités possibles*). Toutefois, comme le signalait le rapport oral établi sur la base des consultations d'octobre soumis au Conseil d'administration et comme cela a été confirmé ensuite lors de l'adoption du programme de travail, on pouvait s'attendre à ce que des éléments nouveaux concernant les questions de gouvernance et de capacité interviennent après les consultations de février, en rapport avec les réunions du groupe directeur du Conseil d'administration au cours de la session de mars 2008 (c'est-à-dire trop tard pour qu'il soit possible de les inclure dans le présent rapport). Ces éléments nouveaux se rapportant aux questions de gouvernance et de capacité feront donc l'objet d'un rapport supplémentaire qui sera publié avant le début de la Conférence sous la forme d'un compte rendu provisoire.

82. Pour ce qui est du projet de texte faisant autorité, le fait que, conformément au présent rapport, il doive être distribué bien avant le début de la Conférence présente l'avantage de laisser aux mandants tout le temps voulu pour entreprendre une réflexion approfondie et procéder aux préparatifs voulus. Le Bureau se tient à disposition pour toutes précisions ou consultations jugées nécessaires. Cela pourrait aussi être l'occasion d'envisager à l'avance les dispositions susceptibles d'être les plus efficaces pour l'examen du projet de texte faisant autorité. La Conférence pourra ainsi assumer ses responsabilités sur la base d'informations aussi complètes que possible.

Annexe I

Résolution et conclusions de la Commission du renforcement de la capacité de l'OIT (CIT, 2007)

Résolution concernant le renforcement de la capacité de l'OIT

La Conférence générale de l'Organisation internationale du travail, réunie en sa 96^e session, 2007,

Ayant tenu une discussion générale en se fondant sur le rapport V intitulé *Renforcement de la capacité de l'OIT d'appuyer les efforts déployés par ses Membres pour atteindre ses objectifs dans le cadre de la mondialisation*,

1. Adopte les conclusions suivantes;
2. Invite le Conseil d'administration, en tenant compte du rapport de la Commission sur le renforcement de la capacité de l'OIT, à:
 - a) décider de l'inscription d'une question à l'ordre du jour de la 97^e session de la Conférence (2008) en vue de poursuivre sa discussion sur le renforcement de la capacité de l'OIT et l'éventuel examen d'un document faisant autorité, qui pourrait prendre la forme d'une déclaration ou de tout autre instrument adéquat, assorti de tout suivi approprié, ainsi que la forme qu'ils pourraient prendre;
 - b) prendre les mesures appropriées pour appliquer un programme de travail visant à répondre aux préoccupations des mandants, telles qu'exprimées dans la commission, afin d'améliorer la capacité de l'Organisation de satisfaire leurs besoins dans le contexte de la mondialisation;
 - c) assurer le suivi d'autres questions y afférentes, comme prévu dans les conclusions ci-après;
3. Prie le Directeur général:
 - a) de prendre des dispositions pour faciliter les consultations les plus larges parmi les mandants, y compris entre deux sessions, consultations dont les résultats devraient être pris en compte par le Conseil d'administration pour définir ladite question, de manière à offrir les meilleures chances possible d'obtenir un consensus à la Conférence;
 - b) de préparer et de mettre à disposition au moins deux mois avant l'ouverture de la 97^e session de la Conférence (2008) un rapport contenant les éléments d'un projet de texte de tout document faisant autorité pour examen, et qui tienne dûment compte des points de vue exprimés au cours de la présente session de la Conférence et lors de toutes consultations ultérieures.

Conclusions sur le renforcement de la capacité de l'OIT

1. La commission a tenu une discussion générale en se fondant sur le rapport V intitulé Renforcement de la capacité de l'OIT d'appuyer les efforts déployés par ses Membres pour atteindre ses objectifs dans le cadre de la mondialisation.

2. Sans préjuger des points de vue individuels exprimés par des Membres, dont il est rendu compte en détail dans le rapport, la commission est parvenue aux conclusions suivantes.

3. La commission est convenue qu'il y a lieu de reconnaître et de réaffirmer la pertinence renouvelée, dans le contexte de l'intensification de la mondialisation, des objectifs de l'OIT tels qu'ils sont énoncés dans la Constitution et la Déclaration de Philadelphie, complétés par la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, 1998, et reflétés dans l'Agenda du travail décent. La commission est également convenue que, dans un contexte qui évolue constamment, il y a lieu de reconnaître que le dialogue tripartite entre les gouvernements et les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs est un moyen essentiel d'atteindre effectivement les objectifs stratégiques aux niveaux national, régional et international.

4. S'il est vrai que les propositions contenues dans le rapport V ne traitent pas exhaustivement de tous les aspects de la question à l'ordre du jour, la commission a reconnu l'intérêt de mettre l'accent sur trois aspects principaux de la gouvernance pour réaliser l'objectif consistant à renforcer la capacité de l'OIT d'aider ses Membres. Il a été entendu que les implications organisationnelles pour l'OIT et la capacité du Bureau devaient être prises en compte, y compris par le Conseil d'administration. Les processus de gestion de l'OIT – examen de la structure extérieure, gestion axée sur les résultats, examen du cycle de programmation – ont eux aussi toute leur pertinence dans ce contexte. En aucun cas les réformes proposées ne devraient affaiblir les procédures existantes, y compris celles relatives à l'action normative et au dispositif de contrôle.

5. Premièrement, en ce qui concerne la possibilité d'entreprendre des examens périodiques ou autres examens cycliques, il a été généralement reconnu que ceux-ci pourraient être un moyen d'offrir aux mandants ainsi qu'au public en général une analyse régulièrement actualisée des tendances et des politiques concernant les objectifs stratégiques. De tels examens pourraient servir aussi à renforcer la base de connaissances et la capacité analytique du Bureau. Surtout, la discussion tripartite d'autres rapports opérationnels de ce type, chaque année à la Conférence internationale du travail, pourrait contribuer à établir un lien plus direct entre les besoins des mandants et faciliter le choix des priorités pour l'action future, y compris l'action normative. L'examen de ces rapports pourrait permettre d'évaluer systématiquement la validité de ces priorités et l'impact des mesures prises pour leur donner effet, sur la base des informations en retour fournies par les mandants.

6. La possibilité de produire ces rapports, leurs modalités et leur examen, de même que leur lien avec les études d'ensemble au titre de l'article 19 de la Constitution, devraient être étudiés plus en détail par le Conseil d'administration, de façon à garantir qu'une telle procédure, si elle était adoptée, ne solliciterait pas excessivement les capacités du Bureau, ni n'ajouterait aux responsabilités incombant aux Etats Membres en matière d'élaboration des rapports. La commission a noté que la procédure de sélection par le Conseil d'administration des questions à inscrire à l'ordre du jour de la Conférence pourrait s'en trouver considérablement simplifiée.

7. Deuxièmement, en ce qui concerne la question de la promotion d'une approche plus intégrée des objectifs stratégiques au sein de l'Organisation, parmi ses mandants ainsi que dans les travaux du Bureau, il y a eu convergence de vues générale quant à la nécessité d'adopter une telle approche, compte tenu de l'interdépendance et de la complémentarité desdits objectifs. Cela serait en outre pleinement conforme au concept même du travail décent et refléterait le large soutien que l'Agenda du travail décent a reçu, tant au sein de l'Organisation qu'à l'extérieur.

8. Une approche intégrée de ce type contribuerait aussi de façon déterminante à favoriser la cohérence dans la formulation des programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD), en fonction des besoins particuliers et des spécificités des pays concernés. Le Conseil d'administration voudra donc sans doute établir des modalités institutionnelles appropriées pour faire le point sur les PPTD afin d'assurer un juste équilibre et, au niveau national, plus de cohérence entre ces programmes, de façon à en accroître l'efficacité et à resserrer le lien avec les programmes d'autres institutions des Nations Unies et institutions multilatérales compétentes, ainsi qu'à renforcer l'impact sur ces derniers. L'expérience acquise par le truchement des PPTD pourrait par ailleurs enrichir les examens périodiques ou autres examens cycliques.

9. Des exemples concrets montrant comment une approche intégrée peut contribuer au progrès social, au développement durable et à l'éradication de la pauvreté aideront à convaincre tous les Etats Membres des mérites d'une telle approche. Le Conseil d'administration voudra donc sans doute examiner comment on pourrait s'inspirer de l'expérience présente et passée des études par pays en vue d'établir, pour les études par pays menées sur une base volontaire, un cadre cohérent conçu pour mettre en lumière l'interdépendance de ces objectifs et promouvoir la fertilisation mutuelle des expériences et des bonnes pratiques. Le Conseil d'administration devrait, s'il y a lieu, étudier la possibilité et les modalités d'un système volontaire d'examen par les pairs et d'auto-évaluation.

10. Le BIT doit améliorer ses connaissances, sa base de compétences, de même que ses capacités de collecte et de traitement de l'information ainsi que d'analyse, dans tous les domaines, tant au siège que dans les régions. Ses travaux de recherche et d'élaboration des politiques devraient être de très haute qualité, évalués sur la base de la conformité de leur impact à ses objectifs et à l'exécution de l'Agenda du travail décent. Ses efforts en vue de devenir un centre mondial d'excellence s'en trouveront confortés. Sa structure tripartite confère à l'OIT un avantage comparatif unique et une crédibilité pour ce qui est de tirer des enseignements de ses recherches et des résultats des études par pays.

11. Des mandants forts sont au cœur d'une action effective. Le BIT devrait contribuer davantage au développement de leur capacité de manière à assurer leur aptitude à rester engagés sur la voie des objectifs de l'OIT et de l'Agenda du travail décent, à réaliser ces objectifs dans le contexte de la mondialisation et à répondre à leurs besoins.

12. Il a été mentionné que l'Agenda global pour l'emploi, adopté sans réserve par le Conseil d'administration, offre aux mandants et au Bureau des orientations importantes pour la mise en œuvre de l'Agenda du travail décent.

13. Troisièmement, en ce qui concerne les partenariats pour le travail décent avec les acteurs dont traite le chapitre 4 du rapport V, il a été reconnu que si les méthodes et les objectifs de l'OIT sont plus pertinents que jamais, il convient toutefois de tenir compte à la fois du nouveau contexte de la mondialisation et de l'existence de ces nouveaux acteurs, dont l'influence est de plus en plus grande dans ce domaine. Il a été rappelé que la Déclaration ministérielle de juillet 2006 du Conseil économique et social (ECOSOC) convient que le travail décent devrait constituer un objectif transversal du système des Nations Unies et d'autres institutions multilatérales. Il a été jugé essentiel de se fonder sur la légitimité tripartite de l'OIT pour favoriser la sensibilisation et la compréhension, et pour établir des partenariats appropriés avec ces acteurs, dans le but de soutenir les efforts déployés par l'OIT pour renforcer la capacité institutionnelle des Etats Membres d'atteindre les objectifs stratégiques du travail décent. Le Conseil d'administration devrait étudier plus avant les moyens de développer ces partenariats et de les rendre plus effectifs.

14. Dans le contexte de la réforme des Nations Unies et du principe y afférent de l'unité d'action, il a été convenu, d'une part, que les Membres et l'OIT devraient chercher à s'assurer que le processus de réforme renforce l'Organisation et son identité tripartite ainsi que ses pratiques à tous les niveaux et, d'autre part, que son caractère tripartite devrait déterminer le choix et les modalités d'exécution de ses opérations et activités. Cela devrait s'appliquer aussi aux partenariats au sein du système des Nations Unies et à la promotion d'une approche intégrée de l'exécution des programmes.

15. A été examinée à titre préliminaire l'opportunité pour l'Organisation de considérer l'adoption d'un «document faisant autorité» qui traduise l'engagement renouvelé de ses Membres en faveur des objectifs de l'Organisation et du tripartisme et qui les encourage à poursuivre ces objectifs d'une manière intégrée conforme à l'Agenda du travail décent, auquel ils ont apporté leur soutien.

16. Il a été convenu que le Conseil d'administration devrait envisager d'inscrire une question à l'ordre du jour de la prochaine session de la Conférence internationale du Travail (2008) pour l'autoriser à poursuivre et conclure la discussion amorcée à la présente session, et éventuellement examiner un document faisant autorité, qui pourrait prendre la forme d'une déclaration ou de tout autre instrument adéquat, assorti de tout suivi approprié, ainsi que la forme qu'ils pourraient prendre.

17. A cette fin, il convient que le Bureau prenne dès que possible les dispositions nécessaires pour faciliter les consultations les plus larges parmi les mandants, y compris entre deux sessions. Ceci devrait permettre au Conseil d'administration de définir ladite question de manière à offrir les meilleures chances possible d'obtenir à ce sujet un consensus à la Conférence.

Annexe II

**Éléments d'un éventuel texte faisant autorité
(projet) (décembre 2007)**

ELEMENTS D'UN EVENTUEL
TEXTE FAISANT AUTORITE (PROJET)

SOURCES

COMMENTAIRES

Préambule

La Conférence Internationale du Travail, réunie à Genève en sa 97^{ème} session,

Rappelant :

- la Constitution de l'OIT et, en particulier, son Préambule, "la Charte internationale du Travail" (1919) et la Déclaration de Philadelphie,

- la Déclaration sur les Principes et Droits Fondamentaux au Travail (1998),

- l'Agenda Global pour l'Emploi approuvé par le Conseil d'Administration du Bureau International du travail (2003),

- la reconnaissance, au sein et au-dehors de l'Organisation Internationale du Travail, de l'importance du Travail décent pour la réalisation des Objectifs de Développement du Millénaire, l'éradication de la pauvreté, la satisfaction des besoins essentiels et la promotion de l'égalité entre hommes et femmes.

Conscient des possibilités inédites que la diffusion des technologies nouvelles, la circulation des idées, des biens et des services ainsi que celles des personnes offrent pour l'amélioration du bien-être des travailleurs et de tous les peuples dans une économie mondialisée,

Estimant toutefois que les efforts déployés par les Membres en vue de tirer parti de ces possibilités ne peuvent atteindre leur objectif que s'ils prennent simultanément en compte :

- le coût social et humain élevé que la rapidité des changements dus à la mondialisation et aux mutations technologiques engendre au sein des pays et dans leurs rapports réciproques ;

- la nécessité, pour faire en sorte que ces efforts soient efficaces et durables, de développer les capacités individuelles et collectives, la cohésion sociale ainsi que la stabilité des institutions et l'état de droit. ;

- l'aspiration permanente et universelle à la justice sociale, qui appelle une répartition équitable des coûts et des bénéfices susvisés.

Conclusions sur le renforcement de la capacité de l'OIT (CIT 2007), par. 3
ancien article 41 de la Constitution originale de la OIT (1919), connu également sous la dénomination "clauses ouvrières"

Conclusions sur le renforcement de la capacité de l'OIT (CIT 2007), par. 3

Conclusions sur le renforcement de la capacité de l'OIT (CIT 2007), par. 12

Résolution a 60/1 adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies : Document final du Sommet mondial de 2005, par. 47 – Rapport V (CIT 2007), Annexe I, Introduction, 3^{ème} point

Rapport de la Commission Mondiale sur la Dimension Sociale de la Mondialisation (2004), par.73 – Document GB.295/16/5, mars 2006, par. 17

Projet de document non officiel pour les consultations sur la question du renforcement de la capacité de l'OIT (octobre 2007), par. 15 (ii)

Déclaration de Philadelphie Section III (d) – Rapport de la Commission Mondiale sur la Dimension Sociale de la Mondialisation (2004), par.206-207

Préambule à la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998)

Large soutien exprimé lors de la discussion de la CIT (compte rendu provisoire No. 23 (CIT 2007)) et au cours du processus de consultations (Consultations, octobre 2007)

Insistance de l'Argentine sur le Travail Décent en tant qu'outil essentiel en vue de réduire la pauvreté (Consultations, octobre 2007)

Insistance de l'Union européenne sur une mondialisation juste (Consultations, octobre 2007)

SOURCES

COMMENTAIRES

Convaincue que:

- pour répondre aux dites nécessités et aspirations, la promotion des valeurs de liberté, de dignité de la personne, de non-discrimination, de dialogue et de solidarité sur lesquelles se fonde l'Organisation, ainsi que celle des objectifs spécifiques énoncés dans la Constitution de l'Organisation Internationale du Travail et précisés dans les instruments y relatifs, s'impose plus que jamais ;

- les efforts visant à promouvoir ces valeurs et objectifs doivent être poursuivis avec une vigueur renouvelée, une visibilité plus forte et une efficacité accrue, en s'appuyant sur une stratégie/politique intégrée et cohérente pour le travail décent.

Décide d'adopter le présent Texte, qui pourra être cité comme ...

I. Principes pertinents pour une promotion plus efficace des objectifs de l'OIT à travers une stratégie intégrée et cohérente pour le travail décent

A) Les Membres de l'Organisation reconnaissent que, dans un contexte de changements accélérés, leur engagement envers les principes et objectifs énoncés dans la Constitution de l'OIT exige des efforts soutenus portant sur les quatre objectifs stratégiques, qui constituent les piliers d'une stratégie pour le travail décent, à savoir :

(i) [placer l'emploi au cœur des politiques économiques et sociales et] créer un environnement tel que :

- les individus soient en mesure d'acquérir et mettre à jour des capacités leur permettant d'être occupés de manière productive pour leur épanouissement personnel et le bien-être collectif,
- les entreprises soient encouragées à développer des possibilités d'emploi plus nombreuses pour tous;

(ii) mettre en place des mesures de protection sociale [et du travail] adaptées aux possibilités nationales en vue de:

- étendre progressivement la sécurité sociale à tous [ceux qui en ont besoin] et répondre par des mesures de protection dynamiques aux besoins et aux inquiétudes nouvelles engendrées par la rapidité des changements technologiques et économiques;
- Assurer des conditions de travail sûres et décentes, en tenant compte des exigences élémentaires de la "Charte Internationale du Travail" susmentionnée ainsi que des attentes légitimes des personnes concernées d'obtenir une juste participation aux richesses qu'elles ont contribué à créer.

Rapport V (CIT 2007), par.3

Compte rendu provisoire No. 23 (CIT 2007)

Rapport V (CIT 2007), Annexe I, I/A, 1^{er} point

Compte rendu provisoire No. 23 (CIT 2007) + voir en particulier par. 157 (Nigeria) sur la nécessité de clarifier le message de l'OIT – Soutien de l'Union européenne à l'idée d'un document de référence à forte visibilité (consultations tripartites 16-17 octobre 2007)

Document GB.295/16/5, mars 2006, par.12

Demande des Travailleurs d'expliquer les objectifs stratégiques au grand public (proposition soumise par les Travailleurs, novembre 2007) – Sri Lanka (Conseil d'Administration, novembre 2007, point 2)

Déclaration de Philadelphie, Section III (a), (b), (c) et (d) - AGE (2003), GB.286/ESP/1(Rev.), en particulier par. 29 –
Déclaration ministérielle de l'ECOSOC, 5 juillet 2006, E/2006/L.8.–
Projet de document non officiel pour les consultations sur la question du renforcement de la capacité de l'OIT (octobre 2007), note 7

Contribution des Employeurs (consultations, octobre 2007)

Traité de Versailles (1919), Partie XIII, Article 41–
Déclaration de Philadelphie, Section III (f), (g), (w) et (i) –
Comité des Droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 19, le droit à la sécurité sociale (Article 9), 23 novembre 2007

Proposition soumise par les Travailleurs sur la question SILC, novembre 2007

Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998)

SOURCES

COMMENTAIRES

Résolution concernant le tripartisme et le dialogue social (2002) - Rapport V (CIT 2007), par. 39

Préambule à la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998)

Rapport V (CIT 2007), par. 74-75 et Annexe I, I/B, 1^{er} point (ii) -
Projet de document non officiel pour les consultations sur la question du renforcement de la capacité de l'OIT (octobre 2007), par. 15 (ii)

Rapport V (CIT 2007), Annexe I, I/B, 2^{ème} point -
Projet de document non officiel pour les consultations sur la question du renforcement de la capacité de l'OIT (octobre 2007), par. 15 (iii)

Préambule de la Constitution de l'OIT - Déclaration de Philadelphie, Section I (c) -
Projet de document non officiel pour les consultations sur la question du renforcement de la capacité de l'OIT (octobre 2007), par. 15 (iii) -
Rapport V (CIT 2007), Annexe I, I/B, 3^{ème} point

Document GB.295/16/5(Rev.), par. 18 -
Projet de document non officiel pour les consultations sur la question du renforcement de la capacité de l'OIT (octobre 2007), par. 15 (iii)

(iii) promouvoir le dialogue social en tant que corollaire nécessaire du tripartisme et méthode appropriée pour :

- adapter la mise en œuvre des objectifs stratégiques aux besoins et possibilités de chaque pays, et
- traduire le développement économique en progrès social, et vice-versa, à la lumière des normes internationales du travail pertinentes.

Proposition soumise par les Travailleurs sur la question SILC, novembre 2007 -
Contribution des Employeurs (consultations, octobre 2007)

(iv) garantir les droits fondamentaux au travail en tant que droits humains essentiels et comme condition indispensable sans laquelle la réalisation des objectifs stratégiques ne saurait être assurée de manière satisfaisante et dont la violation ne saurait être invoquée comme source légitime d'avantage comparatif.

Point soulevé par le Canada au cours de la discussion du document GB.295/16 (mars 2006)

B) Les Membres reconnaissent et affirment également que :

(i) lesdits objectifs sont indivisibles, interdépendants et se renforcent mutuellement. Toute défaillance dans la mise en œuvre de l'un d'eux affectera la réalisation des autres. Pour être pleinement efficaces, les efforts visant à les promouvoir doivent en conséquence, selon la logique de la stratégie du travail décent, s'inscrire dans une politique intégrée et cohérente couvrant également d'autres domaines connexes tels que l'industrie, l'agriculture, l'éducation, les services, la santé, le commerce etc.

Soutien marqué quant à la nécessité de tenir compte de l'interdépendance entre objectifs: Proposition soumise par les Travailleurs sur la question SILC, novembre 2007 -
Contribution des Employeurs (consultations, octobre 2007) -
Observations du Gouvernement des Etats-Unis sur SILC (30 novembre)

(ii) sans préjudice des obligations internationales auxquelles les Membres ont souscrits en la matière, le contenu spécifique et l'importance relative à accorder aux objectifs stratégiques est une question qui relève de la libre appréciation de chaque Membre, en prenant dûment en compte :

Clarification destinée à répondre à diverses préoccupations exprimées au cours des consultations:
Chine (Conseil d'Administration, Nov. 2007, point 3) -
Observations du Gouvernement des Etats-Unis sur SILC (30 novembre)

- les circonstances, possibilités et priorités nationales ainsi que les préférences des intéressés telles qu'elles peuvent s'exprimer librement par le truchement de leurs organisations représentatives et librement choisies, et
- les exigences d'interdépendance, de réciprocité et de solidarité dans la poursuite des objectifs communs à tous les Membres, qui sont inhérentes à l'appartenance à l'OIT en vertu de sa Constitution, et dont la pertinence apparaît plus grande que jamais dans le contexte d'une économie mondialisée.

Importance accordée à la solidarité : Proposition soumise par les Travailleurs sur SILC, novembre 2007

SOURCES

COMMENTAIRES

II. Rôles respectifs des Membres/mandants tripartites et de l'OIT dans la promotion d'une politique/stratégie intégrée et cohérente pour le travail décent

Projet de document non officiel pour les consultations sur la question du renforcement de la capacité de l'OIT (octobre 2007), par. 15 (iii)

A) Les Membres reconnaissent que la responsabilité de tirer les conséquences de leur engagement en faveur des principes et de la stratégie énoncés dans la section I ci-dessous, et de leur soutien à ceux-ci leur incombe au premier chef et qu'ils peuvent avoir recours à divers moyens d'action pour s'en acquitter, en particulier:

Langage destinée à répondre aux préoccupations exprimées sur le fait qu'il ne s'agit pas de créer de nouvelles obligations ou de toucher à la politique sociale : notamment Observations du Gouvernement des Etats-Unis sur SILC (30 novembre)

Projet de document non officiel pour les consultations sur la question du renforcement de la capacité de l'OIT (octobre 2007), par. 15 (iii) – Rapport V (CIT 2007), Annexe I, I/B, 4^{ème} point

(i) en traduisant cette stratégie intégrée et cohérente en une politique/plan d'action établissant des priorités en vue de la réalisation de l'ensemble des objectifs stratégiques, à la lumière des circonstances nationales et des préférences des intéressés telles qu'elles s'expriment à travers la consultation des organisations appropriées de travailleurs et d'employeurs ;

Compte rendu provisoire No. 23 (CIT 2007) + voir en particulier Namibie (par. 32) et Nigeria (par. 109)

Rapport V (CIT 2007), Annexe I, II/B, 3^{ème} point – Projet de document non officiel pour les consultations sur la question du renforcement de la capacité de l'OIT (octobre 2007), par. 17

(ii) en élaborant, le cas échéant avec l'aide de l'OIT, des indicateurs ou statistiques prenant en compte les questions de genre et permettant de vérifier et évaluer de manière objective l'impact de leur(s) efforts/politique;

Compte rendu provisoire No. 23 (CIT 2007) + voir en particulier Union européenne (par. 100), Argentine (par.108), Danemark (par.110) et Suisse (par. 113)

Rapport V (CIT 2007), par. 23

(iii) en passant en revue leur score de ratification/mise en oeuvre des instruments de l'OIT [sur une base tripartite] afin de remédier à tous déséquilibres ou lacunes pouvant exister dans la répartition des ratifications entre les différents objectifs stratégiques ;

Langage destinée à répondre aux préoccupations exprimées sur le fait qu'il ne s'agit pas de créer de nouvelles obligations en termes de ratifications : contribution des Employeurs, consultations d'octobre 2007

Projet de document non officiel pour les consultations sur la question du renforcement de la capacité de l'OIT (octobre 2007), par. 15 (iii) – Rapport V (CIT 2007), Annexe I, II/A, 3^{ème} point

(iv) en faisant en sorte que leurs représentants au sein des forums internationaux concernés/pertinents tiennent dûment compte de ce(tte) politique/plan d'action, si nécessaire en instaurant des mécanismes/procédures approprié(e)s à cet effet ;

Compte rendu provisoire No. 23 (CIT 2007) + voir en particulier Employeurs (par. 14 et 123), Union européenne (par.127), pays nordiques (par. 138)

Rapport V (CIT 2007), Annexe I, II/B, 3^{ème} point

(v) en encourageant, dans la mesure où leurs ressources le leur permettent, les autres Membres dans leurs efforts pour mettre en oeuvre les principes et la stratégie énoncés dans la section I ci-dessus et en mobilisant tous moyens appropriés à cette fin, en premier lieu en participant au financement de programmes et activités de coopération technique ;

(vi) en mettant en place une procédure permettant de consulter les organisations représentatives de travailleurs et d'employeurs sur les mesures pouvant être prises pour la mise en oeuvre des points (i) à (v) ci-dessus.

SOURCES

COMMENTAIRES

NB : Il serait tout à fait concevable de permuter les deux sous-sections II/A) et II/ B)

B) En même temps, les Membres expriment leur conviction qu'ils ne pourront s'acquitter pleinement de leur responsabilité sans une OIT forte, dotée d'une capacité suffisante et de moyens humains et financiers mieux ciblés, en vue d'orienter, coordonner et soutenir leurs efforts et de leur fournir une assistance concrète. A cette fin, les pratiques institutionnelles et la gouvernance de l'Organisation doivent faire l'objet d'un examen et d'aménagements en vue de:

GRULAC (Conseil d'administration, novembre 2007, point 2) –
Observations du Gouvernement des Etats-Unis sur SILC (30 novembre)

Rapport V (CIT 2007), Annexe I, II/A, 1^{er} point

(i) améliorer, à travers un cycle d'examens périodiques par la Conférence Internationale du Travail portant sur chacun des objectifs stratégiques à tour de rôle, sa capacité à:

Conclusions sur le renforcement de la capacité de l'OIT (CIT 2007), par. 5

- (a) comprendre les réalités et besoins de tous les Membres ;
- (b) répondre effectivement et efficacement à ces besoins, en particulier dans le cas de ceux qui se trouvent à un stade moins avancé de développement et à cette fin :
 - utiliser l'ensemble des moyens d'action à sa disposition – y compris l'action normative, la coopération technique et les capacités techniques et de recherche du Bureau, et
 - ajuster en conséquence ses priorités et programmes d'action ;
- (c) évaluer de manière objective les résultats de ses programmes d'action , et
- (d) mobiliser des ressources supplémentaires en faveur de priorités mieux ciblées.

Large soutien exprimé au cours de la discussion de la CIT 2007 (compte rendu provisoire No. 23) et lors des consultations qui ont suivi en octobre 2007

Rapport V (CIT 2007), Annexe I, II/A, 2^{ème} point

Conclusions sur le renforcement de la capacité de l'OIT (CIT 2007), par. 8

(ii) soutenir les efforts déployés par les Membres pour mettre en oeuvre les objectifs stratégiques conjointement, conformément aux principes et la stratégie énoncés à la section I ci-dessus :

- (a) en renforçant et rationalisant ses activités de coopération technique dans le cadre des programmes par pays de travail décent ;
- (b) en fournissant l'expertise et l'assistance que tout Membre pourra demander en vue de formuler un(e) politique/plan d'action et en examinant la possibilité de partenariats innovants pour sa mise en oeuvre, et

SOURCES

COMMENTAIRES

Conclusions sur le renforcement de la capacité de l'OIT (CIT 2007), par. 9

AGE (2003), GB.286/ESP/1(Rev.), en particulier par. 20 – Rapport V (CIT 2007), par. 108 + Annexe I, II/B, 4^{ème} point

Rapport V (CIT 2007), Annexe I, II/A, 2^{ème} point (iii) – Conclusions sur le renforcement de la capacité de l'OIT (CIT 2007), par. 13

(c) en développant des instruments appropriés pour permettre d'évaluer de façon objective l'impact de leurs efforts ainsi que l'impact que d'autres facteurs et politiques peuvent avoir sur ces efforts.

(iii) favoriser une meilleure connaissance empirique de la manière dont les interagissent entre eux et avec le développement durable ainsi que le partage des expériences et des bonnes pratiques aux niveaux régional et international, à travers :

- (a) des études *ad hoc* dans le cadre d'une coopération volontaire des gouvernements et des organisations de travailleurs et d'employeurs des pays concernés,
- (b) d'autres types d'arrangements tels les examens par les pairs, à convenir entre ceux des Membres qui y seraient disposés.

(iv) fournir toute assistance appropriée à la demande des Membres souhaitant promouvoir conjointement les objectifs stratégiques dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux dont ils sont ou pourraient devenir parties, étant entendu qu'ils restent libres d'adhérer à ces accords avec ou sans la participation de l'OIT dès lors que leurs obligations et engagements envers celle-ci n'en sont pas affectés ;

(v) étudier la possibilité de mettre en place de nouvelles coopérations avec d'autres partenaires non étatiques ou entre eux, le cas échéant par l'entremise des organisations de travailleurs et d'employeurs, nationales et internationales, afin de les sensibiliser aux programmes et activités de l'OIT, de s'assurer d'un soutien approprié de leur part et de les encourager à promouvoir de toute autre manière pertinente les objectifs de l'OIT.

Compte rendu provisoire No. 23 (CIT 2007) + voir en particulier Indonésie (par. 126) et Canada (par. 136) – Proposition soumise par les Travailleurs sur SILC, novembre 2007, p. 4

Observations du Gouvernement des Etats-Unis sur SILC (30 novembre)

III. Suivi

A) Le Directeur général du Bureau International du Travail veillera à transmettre le présent texte:

Rapport V (CIT 2007), Annexe I, III, 2^{ème} point

- (i) à tous les Membres et, à travers eux, aux organisations représentatives de travailleurs et d'employeurs, étant entendu que sa diffusion à d'autres cercles intéressés et au grand public devait être promue sur une base tripartite;

SOURCES

COMMENTAIRES

(ii) aux organisations intergouvernementales ayant compétence dans des domaines connexes aux niveaux régional et universel, et

(iii) à toute autre entité que le Conseil d'administration pourrait identifier.

Rapport V (CIT 2007), Annexe I, III, 4^{ème} point

B) Le Directeur général prendra toute mesure nécessaire pour présenter au Conseil d'administration des propositions visant à donner effet à la section II/B ci-dessus, étant entendu que ces propositions devraient tenir compte des facteurs suivants :

(i) la capacité du personnel, les bases de connaissance disponibles et les méthodes de gouvernance,

(ii) la nécessité de promouvoir la cohérence, la coordination et la collaboration au sein du Bureau International du Travail et de mettre en place des partenariats concrets au sein du système des Nations Unies et avec d'autres partenaires compétents dans la perspective d'un renforcement de la cohérence internationale des politiques.

Insistance de l'Union européenne, du Groupe africain, du GRULAC et des Travailleurs sur le renforcement du rôle de l'OIT dans le contexte de la réforme des Nations Unies

C) L'impact du présent texte, i.e. la mesure dans laquelle il aura contribué à promouvoir les principes et la stratégie énoncés à la section I ci-dessus, sera soumis à évaluation par la Conférence. Cette évaluation pourra être renouvelée ultérieurement, dans le cadre d'un point spécifique inscrit à son ordre du jour. Ce rapport sera préparé par le Bureau sur la base des lignes directrices jointes au présent texte. Le Directeur général devra s'assurer que les Organisations Intergouvernementales concernées auront la possibilité d'être associées à cette évaluation d'impact et de participer aux discussions y relatives.

Préoccupations exprimées par, notamment, l'Union européenne et les Etats-Unis quant à la nécessité de ne pas créer d'obligations de rapport supplémentaires

Rapport V (CIT 2007), Annexe I, III, 1^{er} point

D) Il reviendra à la Conférence, à la lumière de cette évaluation d'impact, de se prononcer sur l'opportunité de nouvelles évaluations ou, le cas échéant, d'autres formes appropriés d'action à mener y compris de nature normative.

SOURCES

COMMENTAIRES

Lignes directrices pour la préparation des rapports visés à la Section III

Le rapport mentionné à la section III qui sera préparé par le Bureau pour l'évaluation de l'impact du Texte devra contenir des éléments relatifs :

(1) aux initiatives et mesures prises par les Membres en vertu du présent Texte et qui pourront être fournies par les mandants tripartites à travers les services du BIT, en particulier dans les régions, et d'autres sources objectives/dignes de foi,

(2) aux mesures prises par le Conseil d'administration et le Bureau pour prendre en compte les questions de gouvernance, de capacités et de base de connaissance en rapport avec l'objectif stratégique considéré ;

(3) à l'impact éventuel du présent Texte sur d'autres organisations intergouvernementales intéressées étant entendu que ces Organisations seront invitées à participer à la discussion du rapport. D'autres entités intéressées pourront également assister et participer à la discussion à l'invitation du Conseil d'Administration.

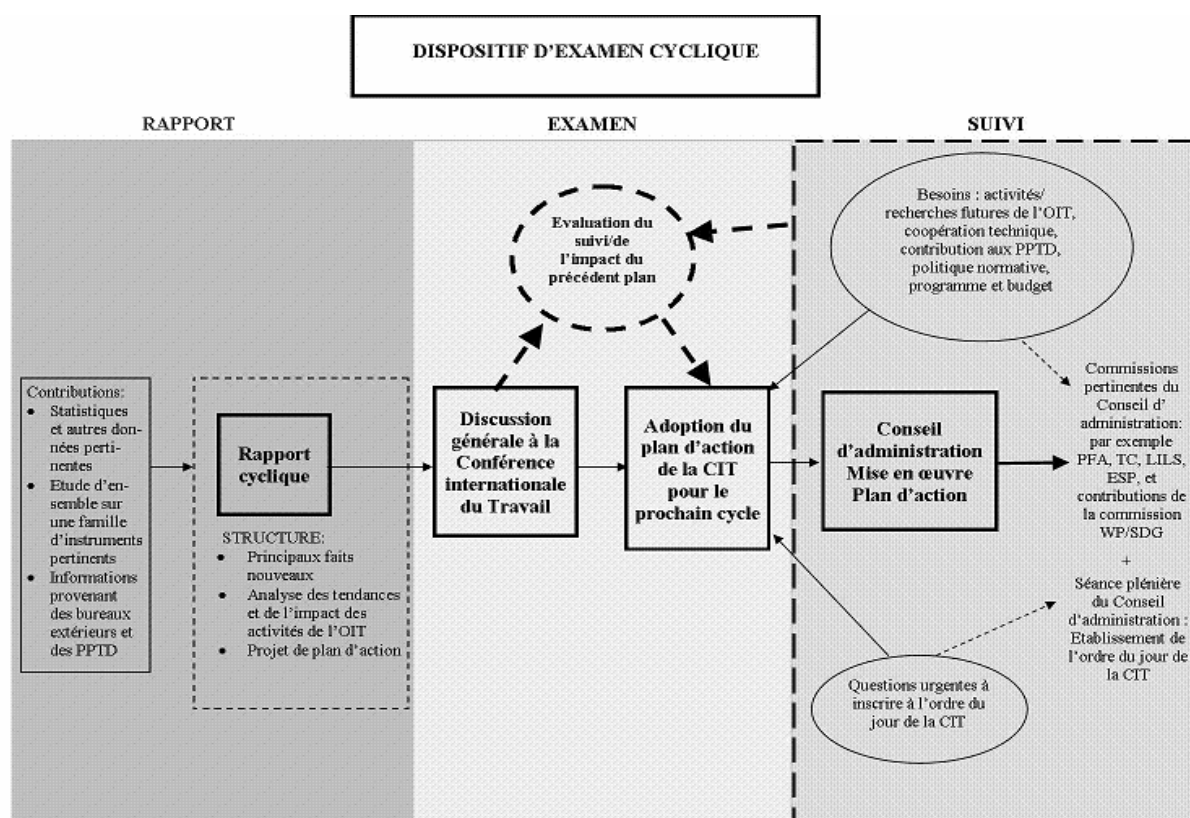
Disposition destinée à garantir que les questions de gouvernance auxquelles le gouvernement des Etats-Unis et autres gouvernements donnent la priorité ne seront pas laissées de côté

Annexe III

Dispositif d'examen cyclique: paramètres concernant ses modalités possibles

Introduction

1. Le programme de travail adopté par le Conseil d'administration au mois de novembre dernier sur la base du rapport oral indiquait que l'étude des modalités des examens cycliques pourrait reprendre au cours de la prochaine phase de consultations.
2. Même s'il peut être difficile, vu le peu de temps qu'il reste avant les consultations de février, de procéder à un examen approfondi du sujet et d'examiner, en outre, les Eléments d'un éventuel texte faisant autorité (projet) (ci-après le Texte), le Bureau a estimé qu'il serait utile de tirer parti de ces consultations pour fournir quelques éléments supplémentaires de réflexion. Si suffisamment de temps est disponible, ils pourront faire l'objet d'un échange préliminaire; ils serviront, quoi qu'il en soit, de base de discussion en mars dans le cadre du comité directeur du Conseil d'administration.
3. Cette note s'appuie sur les caractéristiques et les fonctions des examens cycliques telles que présentées dans les Eléments d'un éventuel texte faisant autorité (projet). Ces caractéristiques sont récapitulées dans le diagramme ci-dessous.



4. Si l'on part du principe que ce cadre serait globalement acceptable, les questions à examiner sont les suivantes.

A. Conséquences pour les Membres en matière de présentation des rapports

5. Il faut tout d'abord rappeler que le dispositif a pour principal objet de mieux répondre aux besoins des mandants de l'OIT. Cela devrait constituer un avantage majeur pour l'ensemble des Membres, outre la simplification et la rationalisation qui en découleraient pour le BIT.
6. On s'est cependant, à plusieurs reprises, inquiété du risque que le dispositif n'alourdisse la charge de travail liée aux rapports. En plus des explications déjà données¹, deux considérations supplémentaires doivent être prises en compte dans ce contexte.
7. En premier lieu, comme cela est précisé dans la section III C) du Texte et les lignes directrices qui y sont jointes, le but recherché n'est pas que l'impact de ce texte dans son ensemble fasse l'objet d'un rapport supplémentaire. L'évaluation, qui pourra figurer à l'ordre du jour de la Conférence de temps à autre, portera sur les mesures prises par le Conseil d'administration, le Bureau, et, dans la mesure où les activités des Membres sont concernées, utilisera les informations fournies par les structures extérieures (ainsi que les informations recueillies dans le cadre de la préparation des examens cycliques eux-mêmes)².
8. En deuxième lieu, les examens cycliques peuvent avoir des implications sur la présentation des rapports au titre de l'article 19 de la Constitution. Pour cette raison, il a semblé opportun – comme cela a déjà été envisagé pendant les consultations d'octobre – de traiter ces implications dans une note séparée, qui figure actuellement à l'annexe 1. Comme il est expliqué dans cette annexe, il faudra peut-être envisager une synchronisation entre les examens cycliques et les études d'ensemble, ainsi que l'élargissement du champ de ces dernières pour qu'elles incluent des familles d'instruments relevant de la catégorie de l'objectif stratégique considéré. La manière dont cela affectera la charge de travail liée à la présentation des rapports dépend en grande mesure du type de questionnaire utilisé. L'annexe 1 suggère qu'un questionnaire simplifié pourrait alléger considérablement la charge de travail actuelle. Une plus grande implication/assistance des bureaux extérieurs permettrait également d'aller dans ce sens.

B. Charge de travail et incidences sur la capacité de l'Organisation

9. Il doit être encore une fois rappelé, comme point de départ, que le dispositif permettrait de beaucoup simplifier la procédure d'établissement de l'ordre du jour de la CIT et – même si cela est difficile à quantifier – de réduire sensiblement les coûts induits par les réunions et le travail lié aux documents. Il est également important de rappeler que le nouveau dispositif aura une incidence neutre sur le coût de la Conférence, dans la mesure où l'examen n'ajoutera pas une question au programme de la Conférence mais remplacera l'une des questions régulièrement inscrites à l'ordre du jour³.
10. La seule préoccupation qui demeure concerne le coût de la préparation et de la présentation du rapport et, de manière plus générale, la question de savoir si le Bureau disposera de la

¹ Projet de document non officiel pour les consultations sur le renforcement de la capacité de l'OIT (oct. 2007), annexe 2, dernier paragraphe.

² Comme cela se fait pour le suivi de la Déclaration de 1998, actuellement en cours d'examen.

³ Cette précision figure déjà dans le projet de document non officiel pour les consultations sur le renforcement de la capacité de l'OIT (oct. 2007).

capacité d'analyse requise pour établir le rapport sans puiser dans des ressources supplémentaires. Pour y répondre, quatre questions doivent être posées.

11. La première est la suivante: *si, comme il est dit plus haut, l'examen a une incidence neutre sur le coût de la Conférence, ne peut-on en dire autant du coût du rapport qui sert de base à cet examen?* On peut en effet considérer que ce rapport remplacerait une autre question pour discussion générale et que, dans les deux cas de figure, un rapport doit être préparé pour servir de base à la discussion.
12. A cela il faut répondre objectivement que, sans aucun doute, l'examen nécessitera la production d'un rapport beaucoup plus important qu'un rapport pour une discussion générale. Comme indiqué dans le rapport V (CIT 2007) et dans le document non officiel pour les consultations d'octobre, le rapport cyclique devra comprendre trois dimensions principales: 1) une dimension factuelle rendant compte des tendances en matière de législation et de statistiques; 2) une dimension analytique qui examine comment ces tendances répondent aux objectifs de l'OIT et dans quelle mesure le BIT, par son action, a pesé sur ces tendances; 3) une dimension axée sur l'action qui servira de base à un plan d'action pour le prochain examen cyclique.
13. La deuxième question est de savoir dans quelle mesure le rapport cyclique implique un surcroît de travail ou s'il peut utiliser des travaux qui sont déjà en cours d'exécution (ou devraient l'être). La collecte et la diffusion d'informations relèvent spécifiquement du mandat du Bureau en vertu de l'article 10 de la Constitution de l'OIT. En dehors de ces considérations strictement juridiques, il est essentiel pour sa visibilité et sa crédibilité que l'Organisation soit effectivement la source d'informations fiables et à jour sur les tendances concernant ses objectifs clés. Plus concrètement, cela devrait normalement découler des activités courantes du Bureau et de sa présence sur le terrain à travers les bureaux extérieurs. Les informations sur l'évolution de la législation et de la pratique nationales devraient, dans l'ensemble, être le produit des rapports présentés au titre de l'article 19 (voir annexe 1). Bien que les directeurs de l'OIT semblent convaincus que ces produits, en règle générale, doivent effectivement exister, il serait certainement précipité de conclure que toute l'information nécessaire sera immédiatement disponible.
14. L'expérience tirée des rapports établis en vue de discussions fondées sur l'approche intégrée, dont le champ est pratiquement le même que celui des rapports cycliques proposés, indique qu'il faut consacrer plus de ressources et d'efforts à l'établissement de bases de référence sous la forme de profils par pays. L'annexe 1 indique également qu'il conviendrait d'adapter le champ des études d'ensemble pour qu'elles fournissent une contribution plus significative aux examens. Cela conduit à la troisième question.
15. *Dans quelle mesure est-ce un coût récurrent ou un investissement ponctuel?* Si, comme il est indiqué plus haut, les informations nécessaires n'existent pas encore, il apparaît clairement, à la lumière de l'approche intégrée (et des examens annuels au titre du suivi de la Déclaration de 1998), qu'une fois réalisé l'investissement initial pour créer une base de référence le cycle suivant s'appuiera tout naturellement sur les travaux effectués pour la préparation du premier rapport.
16. Ce raisonnement suscite une quatrième question: Dans quelle mesure tout coût additionnel peut-il être compensé par des économies réalisées sur des activités ou des publications qui, avec l'introduction des examens cycliques, feront double emploi? Deux possibilités ont déjà été identifiées pendant les discussions antérieures. Elles concernent les rapports globaux présentés au titre du suivi de la Déclaration de 1998 sous leur forme actuelle et les rapports sur l'emploi dans le monde. En ce qui concerne ces derniers, il semble être généralement reconnu que le rapport cyclique, du moins l'année de sa parution, les rend superflus. Cela représente une économie substantielle qui pourrait largement compenser le

coût des rapports cycliques, certes plus élevé que celui des rapports types soumis en vue d'une discussion générale⁴.

17. Compte tenu de ce qui précède, il semble que l'on puisse affirmer sans risque d'erreur que: 1) l'examen du rapport cyclique en tant que tel ne se traduira par aucune dépense supplémentaire, étant donné qu'il remplacera une question à l'ordre du jour de la CIT; 2) la préparation du rapport exigera davantage de ressources qu'un rapport type en vue d'une discussion générale, mais ce coût devrait en principe être largement compensé par les économies que le nouveau système permettra de réaliser grâce à la rationalisation des rapports à la Conférence et publications actuellement préparés par le Bureau (voir annexe 3 – Economies possibles dans le cadre du dispositif d'examen cyclique).

C. Modalités

Quelle devra être la durée du cycle?

18. Le rapport V soumis à la Conférence en 2007 proposait que les examens cycliques s'inscrivent dans un cycle quadriennal correspondant à chacun des objectifs stratégiques. Cependant, il est rapidement apparu que cette solution n'était pas forcément optimale, compte tenu des trois principales préoccupations soulevées.
- a) La première de ces préoccupations concerne l'objectif stratégique de protection sociale, qui couvre un si grand nombre de questions qu'il semble impossible de traiter l'ensemble d'entre elles dans un seul rapport⁵. Le compromis possible consistant à fractionner la question en répartissant son examen sur plusieurs cycles, comme il est envisagé dans le rapport V (CIT 2007), n'a pas été considéré comme entièrement satisfaisant par certains Membres car cela signifierait que des questions importantes en matière de sécurité sociale ne pourraient être examinées que tous les huit ou douze ans. La formule tripartite autrichienne, fondée sur un cycle de trois ans, pourrait indirectement aider à surmonter cette difficulté. Si la protection sociale était scindée en deux domaines – sécurité sociale et protection des travailleurs –, il serait possible de traiter chaque sujet tous les six ans, intervalle qui semble raisonnable⁶.
- b) La deuxième préoccupation exprimée concerne le besoin d'équilibrer la dimension verticale par une dimension horizontale, c'est-à-dire de réexaminer les mesures visant à promouvoir une approche horizontale/intégrée des objectifs stratégiques et de leur impact⁷. Il doit être noté que chaque examen stratégique constituera un examen du travail décent considéré tour à tour sous l'angle de chaque objectif stratégique. Mais il sera toujours possible (et utile) au terme d'un cycle de prendre auprès des Membres la mesure des progrès accomplis et des besoins concernant tous les objectifs stratégiques, ainsi que des résultats des initiatives prises par le Bureau et le Conseil d'administration pour promouvoir une approche intégrée dans le cadre des PPTD, des études par pays, etc. Cette possibilité figure dans l'encadré ci-dessous. Elle pourrait prendre la forme soit d'un rapport du Directeur général soumis à discussion en séance plénière, soit d'un rapport de synthèse soumis à une commission technique parallèle à la commission chargée de l'examen cyclique.

⁴ Il convient de relever que si les examens cycliques, comme il a été proposé par certains Membres, devaient s'inscrire dans un cycle triennal (voir ci-dessous), on pourrait considérer qu'un rapport sur l'emploi dans le monde tous les trois ans serait suffisant. Cela permettrait même de réaliser un surcroît d'économies.

⁵ Voir l'annexe 2: cela supposerait de considérer ensemble les deux parties de la table des matières provisoire (protection sociale et protection des travailleurs).

⁶ Pour plus de détails sur cette option, voir l'annexe 2. Une autre possibilité consisterait à scinder la protection sociale en trois rapports: sécurité sociale, sécurité et santé au travail, conditions de travail et d'emploi.

⁷ Dans ce contexte, il a été proposé que cette dimension horizontale puisse être traitée dans le cadre de chaque rapport cyclique, c'est-à-dire tous les ans.

Procédure et résultat

20. Sans entrer dans les détails, il semble utile de rappeler les trois principales caractéristiques de l'«examen», à la Conférence internationale du Travail, des rapports cycliques:
 - l'examen cyclique est une question régulièrement inscrite à l'ordre du jour de la Conférence et qui sera donc discutée dans une commission à part entière;
 - le produit de cet examen, comprenant notamment une proposition de plan d'action, prendra la forme de conclusions qui auront, vis-à-vis du Conseil d'administration, le même poids que des conclusions adoptées par la Conférence dans le cadre d'une question spécifique inscrite à l'ordre du jour (sans préjudice de la possibilité pour la commission de considérer et d'adopter des résolutions sur des sujets d'intérêt spécifique ou urgents relatifs à l'objectif stratégique étudié);
 - divers mécanismes pourraient être envisagés pour rendre la discussion plus interactive, comme il est mentionné dans le rapport V⁸.

D. Lien possible avec le suivi de la Déclaration de 1998

Caractéristiques pertinentes du suivi de la Déclaration de 1998

21. Pour étudier le lien susceptible d'être établi entre le dispositif d'examen cyclique et le suivi de la Déclaration de 1998, il est important, pour commencer, de garder à l'esprit les principales caractéristiques de ce suivi.
22. Premièrement, s'il n'y a pas lieu de changer le texte de la Déclaration elle-même, le suivi (exposé dans l'annexe de la Déclaration) a été conçu pour être *de nature expérimentale* et il est expressément prévu (annexe, partie IV, paragr. 2) que la Conférence en revoie le fonctionnement à la lumière de l'expérience acquise.
23. Deuxièmement, le suivi est à l'évidence de *nature promotionnelle* et vise à encourager les efforts déployés par les Membres en vue d'appliquer les principes qui sous-tendent les droits faisant l'objet des conventions fondamentales correspondantes, même s'ils ne les ont pas ratifiées. Le suivi comprend deux composantes principales:
 - les examens annuels, rapports établis chaque année pour rendre compte des progrès réalisés en vue de respecter, promouvoir et réaliser les droits fondamentaux dans les Etats qui n'ont pas encore ratifié les conventions en question: tel était à l'origine le concept sous-jacent au suivi;
 - les rapports globaux, qui offrent une image globale et dynamique des principes et droits tant dans les pays qui n'ont pas ratifié les conventions que dans les autres, l'idée étant que ce n'est pas parce qu'un pays n'a pas ratifié un instrument qu'il ne l'applique pas ou ne peut pas l'appliquer. Inversement, ce n'est pas parce qu'un pays a ratifié un instrument qu'il en applique nécessairement les principes ni qu'il puisse progresser sur cette voie.
24. Troisièmement, les *modalités du suivi* sont les suivantes:
 - i) La progression des examens annuels a été suivie par un groupe d'Experts-conseillers dont le rapport a été soumis au Conseil d'administration à chaque session de mars. Au cours des dix dernières années, ces rapports ont guidé l'action du BIT dans plusieurs pays et sous-régions, par le biais de la coopération technique. Le processus a beaucoup contribué à

⁸ BIT: *Renforcement de la capacité de l'OIT d'appuyer les efforts déployés par ses Membres pour atteindre ses objectifs dans le cadre de la mondialisation*, Conférence internationale du Travail, 96^e session, Genève, juin 2007, rapport V, paragr. 47-49.

améliorer le taux de ratification des conventions fondamentales. Il semble toutefois que les progrès aient suivi une courbe asymptotique en ce qui concerne à la fois les ratifications et, comme l'ont noté les Experts-conseillers, les informations issues des rapports⁹. Il semble clair que, dans la plupart des cas restants, il n'y aura guère de nouveautés significatives à signaler d'une année sur l'autre.

- ii) Les rapports globaux sont cycliques, puisqu'ils couvrent à tour de rôle chacune des catégories de principes et droits fondamentaux au travail. On reconnaît qu'ils constituent un moyen clé pour connaître et suivre l'évolution des droits fondamentaux. Mais il faut reconnaître aussi que la discussion de ces rapports n'a pas eu l'impact attendu sur la mobilisation de ressources pour la coopération technique en vue de recenser les besoins prioritaires parmi les Etats Membres. Par ailleurs les débats qui se sont tenus à la Conférence sur les rapports globaux n'ont pas donné entière satisfaction car, dans la pratique, il est rare qu'une discussion en plénière puisse être véritablement interactive.

Synergies possibles entre le dispositif d'examen cyclique et le suivi de la Déclaration de 1998

- 25. La Conférence est pleinement habilitée à tirer toute conséquence qu'elle jugera appropriée en ce qui concerne les relations entre tout dispositif d'examen cyclique qui pourrait être établi après l'adoption éventuelle d'un texte faisant autorité et les éléments et modalités du suivi de la Déclaration de 1998, rappelés ci-dessus. Sans entrer, à ce stade, dans une analyse approfondie de toutes les questions pertinentes, il semble utile aux fins de la présente note de mettre en lumière les aspects suivants et les possibilités d'ajuster les deux dispositifs de manière à optimiser les synergies.
- 26. La première question touche à la portée des rapports cycliques eu égard aux rapports globaux. Le contenu de ces rapports, comme il ressort du présent document, paraît tout à fait compatible avec celui des rapports globaux. Mais il s'agirait en principe de rapports «consolidés» portant sur les tendances et les besoins dans chacune des quatre catégories de droits fondamentaux. Ils devraient contenir un projet de plan d'action correspondant qui serait soumis à la Conférence pour examen et adoption.
- 27. Il s'agit ensuite de savoir si, dans la période intérimaire, il serait possible de maintenir une forme quelconque de rapport et d'examen se rapportant à chaque droit individuel, dans le cadre du Conseil d'administration.
- 28. La troisième question pratique touche à la *possibilité de synchroniser les rapports annuels* des Etats qui n'ont pas ratifié avec l'examen cyclique «consolidé» des droits fondamentaux. Comme noté plus haut, le principal enseignement tiré ces dernières années est que les rapports annuels ont perdu beaucoup de leur raison d'être maintenant qu'un plafond de ratifications a été atteint et qu'il n'est donc pas raisonnable de penser qu'il puisse encore se produire des nouveautés chaque année. C'est pourquoi il serait plus judicieux de conduire les examens individuels sur une base triennale, quadriennale, voire quinquennale (selon la périodicité des examens cycliques). Cela serait judicieux aussi sur le fond, notamment pour l'actualisation des bases de référence sur les pays qui peuvent contribuer à enrichir les connaissances du Bureau dans le contexte des examens cycliques. Une dernière observation importante est que cette harmonisation répondrait spécifiquement à une préoccupation manifestée de façon récurrente au cours des consultations sur le renforcement de la capacité de l'OIT, puisqu'elle réduirait la charge de travail liée à l'établissement des rapports qui incombe aux Etats Membres.

⁹ Introduction à la compilation des rapports annuels présentés par les Experts-conseillers sur la Déclaration de l'OIT (Genève, mars 2008), document GB.301/3, paragr. 14.

Annexe 1

Note d'orientation sur l'utilisation possible des études d'ensemble aux fins des examens cycliques ¹⁰

Introduction

1. L'objectif des examens cycliques envisagés dans les conclusions de la Commission du renforcement de la capacité de l'OIT ¹¹, qui ont été adoptées par la Conférence internationale du Travail en juin 2007, serait d'offrir aux mandants ainsi qu'au public en général un panorama régulièrement actualisé des tendances et des politiques concernant les objectifs stratégiques, permettant en outre de renforcer la base de connaissances et la capacité analytique du Bureau. L'évolution des législations et des pratiques nationales dans les domaines considérés constitue sans aucun doute une dimension importante de cet objectif. Ce qui soulève nécessairement, par voie de conséquence, la question de la contribution que les études d'ensemble, fondées sur les rapports fournis par les gouvernements au titre de l'article 19 et de l'article 22 de la Constitution, pourraient apporter à cette dimension. Pour y répondre, la présente note s'efforcera de passer brièvement en revue trois aspects: l'origine et la fonction des études d'ensemble; le champ de ces études et son évolution; les synergies possibles entre les examens cycliques et les études d'ensemble.

A. Origine et fonction des études d'ensemble

2. Aux termes de l'article 19, paragraphes 5 e), 6 d) et 7 b), de la Constitution, l'OIT dispose de la capacité constitutionnelle d'examiner, à travers l'évolution des législations et pratiques nationales, l'impact – c'est-à-dire la suite ou l'absence de suite – des conventions internationales du travail dans les pays ne les ayant pas ratifiées ainsi que des recommandations ¹². C'est en 1950 que la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a été appelée à connaître pour la première fois des rapports soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution ¹³. Ces rapports portaient sur six conventions et six recommandations. Les questionnaires étaient très simples et reprenaient les dispositions de l'article 19. Chaque instrument faisait l'objet d'une étude particulière à partir d'un questionnaire approuvé par le Conseil d'administration et adressé aux pays concernés.
3. Il est assez rapidement apparu qu'il serait souhaitable de disposer d'une vue d'ensemble plus claire de la situation au regard desdits instruments tant dans les pays ayant ratifié que dans les autres en combinant les rapports au titre des articles 19 et 22. La première étude d'«ensemble», portant à la fois sur les rapports article 19 et article 22, a été établie en 1956. Il a été considéré que la discussion générale de la Commission de la Conférence «pourrait ainsi consister en examens successifs de la suite donnée à toutes les principales

¹⁰ Voir également document GB.300/LILS/6.

¹¹ *Compte rendu provisoire* n° 23, Conférence internationale du Travail, 96^e session, Genève, 2007.

¹² Ces dispositions prévoient que tous les Etats Membres devront faire rapport «à des périodes appropriées, selon ce que décidera le Conseil d'administration», sur les conventions non ratifiées et les recommandations; les rapports porteront en particulier sur l'état de la législation et de la pratique concernant la question qui fait l'objet de ces instruments et devront préciser dans quelle mesure on a donné suite ou on se propose de donner suite à ces instruments. Ces dispositions résultent d'un amendement à la Constitution adopté en 1946 et entré en vigueur en 1948.

¹³ Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (art. 19 et 22 de la Constitution) et Résumé des rapports sur les conventions non ratifiées et les recommandations (art. 19 de la Constitution), BIT, Genève, 1950.

conventions et recommandations, ce qui permettrait à la Conférence de se faire, mieux qu'il n'a été possible jusqu'à présent, une image exacte et utile de l'effet des conventions et recommandations»¹⁴.

B. Evolution des pratiques en ce qui concerne le champ des études d'ensemble et des questionnaires y relatifs

4. Après une première demande de rapports en vertu de l'article 19 portant sur douze instruments¹⁵, le nombre d'instruments sur lesquels des rapports ont été requis chaque année a varié de un à huit, à l'exception d'une étude d'ensemble spéciale qui a été entreprise sur 17 conventions essentielles. Ce précédent ainsi que celui de «l'approche intégrée» – approuvée en novembre 2000 par le Conseil d'administration¹⁶ – méritent de retenir l'attention aux fins de la présente note, en tant qu'études fondées notamment sur l'article 19 et portant sur un nombre élevé de normes:

– Les perspectives de ratification après cinquante ans: étude de 17 conventions choisies

En 1967, en prévision du cinquantenaire de l'Organisation en 1969, le Conseil d'administration a décidé de demander, en application de l'article 19 de la Constitution, un rapport relatif à 17 conventions¹⁷ non ratifiées, afin de permettre à l'OIT de dresser un bilan des perspectives et problèmes relatifs à la ratification de certains instruments clés du Code international du travail. En raison du nombre des instruments considérés, les gouvernements ont été invités dans le formulaire du rapport à se limiter à indiquer brièvement pour chacune des conventions en question: *a) la mesure dans laquelle il est proposé de donner suite aux dispositions de l'instrument; b) les difficultés en empêchant ou en retardant la ratification.* Le formulaire spécifiait en outre qu'en l'absence de faits nouveaux récents concernant une convention le rapport pouvait faire référence à des informations précédemment fournies en vertu de l'article 19 de la Constitution¹⁸. L'étude a été réalisée en 1969 et s'est limitée à une analyse des rapports fournis en vertu de cet article. Pour chaque convention, l'étude résume les difficultés rencontrées, les mesures prises ou envisagées et les perspectives de ratification. Compte tenu de l'importance des informations relatives à la pratique, dans l'hypothèse où un tel questionnaire serait utilisé pour les examens cycliques, il pourrait être utile d'ajouter des demandes d'informations plus précises à cet égard.

– Activités normatives de l'OIT dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail

On se souviendra que, lors de sa 279^e session (novembre 2000), le Conseil d'administration avait décidé de mettre en œuvre, à titre expérimental, une approche intégrée des activités normatives de l'OIT, afin d'en améliorer la cohérence, la pertinence et l'impact. A cet égard, l'objectif du présent exercice et celui de l'approche de 2000 – qui était de parvenir à un consensus sur un plan d'action dans un domaine donné, dans le cadre d'une discussion générale à la Conférence internationale du Travail – se rejoignent. Le premier sujet choisi

¹⁴ Procès-verbaux de la 129^e session du Conseil d'administration, 27-28 mai et 24 juin 1955, annexe X.

¹⁵ Voir paragraphe 2 ci-dessus: il s'agit des rapports demandés en 1949 aux fins du rapport de la commission d'experts de 1950.

¹⁶ Voir document GB.279/4 et BIT: *Activités normatives de l'OIT dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail*, rapport VI, CIT 2003.

¹⁷ Droits fondamentaux: conventions n^{os} 87, 98, 29, 105, 111 et 100; politique sociale: convention n^o 117; administration et inspection du travail: convention n^o 81; emploi: conventions n^{os} 88 et 122; salaires: conventions n^{os} 26, 99 et 95; sécurité sociale: conventions n^{os} 102 et 118; âge minimum: convention n^o 59; protection de la maternité: convention n^o 103.

¹⁸ Voir document GB.170/S.C./D.1/4, annexe I.

par le Conseil d'administration était la sécurité et santé au travail¹⁹. Une enquête concernant 40 normes et 15 recueils de directives pratiques avait été adressée aux États Membres. Le questionnaire consolidé portait sur: 1) *la législation et la pratique (15 points)*²⁰ et 2) *la demande de promotion, l'utilisation des normes en tant que guide ou modèle pour la législation et la pratique nationales, les intentions de ratification, les obstacles à la ratification, les recueils de directives pratiques, la coopération technique, l'information et le besoin éventuel de nouvelle action normative*. En annexe, figuraient les dispositions des normes et les recueils de directives pratiques correspondant à chaque question. Les réponses ont été résumées dans le rapport et représentées sous forme de graphique.

5. Il semble que ces initiatives et les questionnaires ainsi revus aient été bien accueillis par les mandants. Ces exemples confirment en tout état de cause que la Constitution laisse une large marge de manœuvre pour adapter les pratiques aux besoins. Il est frappant en particulier aux fins de cette note de constater que les questionnaires comme c'était le cas à l'origine peuvent être très simples (paragr. 2 ci-dessus), et se borner à reprendre les termes de l'article 19, pour obtenir des Membres des informations de base sur les évolutions de la législation (entendue au sens large) et de la pratique qui touchent à la matière traitée dans les instruments considérés, ainsi que les modifications envisagées à cet égard, y compris en vue d'éventuelles ratifications et/ou d'améliorer la suite qui leur est donnée.

C. Synergies possibles entre des études d'ensemble remodelées et les examens cycliques

– Contribution possible des études d'ensemble aux examens cycliques

6. Deux points se dégagent de ce qui précède. D'une part, les études d'ensemble représentent un outil irremplaçable pour réunir de manière objective des informations au sujet des législations et des pratiques nationales et évaluer les tendances qui s'en dégagent au regard des solutions préconisées par les instruments pertinents. Or cette catégorie d'information doit évidemment entrer en ligne de compte pour établir un panorama objectif et complet des évolutions et tendances relatives à l'objectif stratégique considéré. D'autre part, la Constitution laisse une large marge de manœuvre pour en adapter les modalités à l'évolution des réalités (en particulier celles de l'évolution du nombre d'instruments et des ratifications) et des besoins. Il est donc parfaitement loisible au Conseil d'administration d'assurer une synchronisation entre le sujet des examens cycliques et celui des études d'ensemble et d'adapter le champ de ces dernières pour qu'elles apportent une contribution optimale aux examens cycliques.
7. Dans cette perspective, le nombre des normes à considérer chaque année pourrait être supérieur au nombre moyen habituel couvert par les études. Cela n'exclut pas la possibilité que, pour certains domaines, l'étude se concentre sur un petit nombre de normes clés en relation avec l'objectif considéré. Dans le cas d'un nombre relativement élevé de normes, afin de ne pas alourdir la charge de travail des mandants, des dispositions, telles que la simplification des questionnaires et un soutien accru des structures décentralisées du Bureau aux Membres pour les aider à assurer un suivi, devraient être prises. L'étude viserait à donner un aperçu de la législation et de la pratique en ce qui concerne «la question» ainsi que le prévoit la Constitution plutôt que sur telle ou telle disposition spécifique. Ce caractère moins détaillé de telles études devrait être largement compensé par l'amélioration de l'impact de celles-ci que les examens cycliques pourraient engendrer.

¹⁹ Le rapport couvrait les questions suivantes: les normes et les autres instruments; la place de la sécurité et santé au travail dans les activités de l'OIT; la SST dans le contexte mondial, national et du lieu de travail; l'impact, la cohérence et la pertinence des normes; la transformation des règles en réalité par la promotion, la coopération technique et l'information.

²⁰ Les questions étaient formulées de façon assez simple (oui/non).

- **Contribution des examens cycliques au renforcement de l'impact des études d'ensemble**
8. Selon le Règlement de la Conférence internationale du Travail²¹ et la pratique actuelle, les études d'ensemble sont soumises à la Commission des normes de la Conférence. Le cadre essentiellement juridique du débat ainsi que le temps limité disponible pour leur examen ne permettent pas toujours de tirer des conclusions concrètes, le cas échéant, soit sur le plan de l'action normative future, soit sur le plan de l'identification des activités de promotion et de coopération technique à entreprendre²². Le fait d'établir un lien, selon des modalités à préciser, entre les études d'ensemble et les examens cycliques permettrait de prolonger la discussion dans une commission technique disposant du temps et du mandat nécessaires pour examiner plus en détail si, et de quelle manière, ces études d'ensemble appellent des actions concrètes. Selon le schéma envisagé dans le rapport V soumis par le Bureau à la Conférence de juin 2007²³, il appartiendrait en effet à la commission technique de proposer à la lumière du rapport et de sa discussion un plan d'action établissant un certain nombre de priorités pour la période future à atteindre en mobilisant en tant que de besoin les différents moyens d'action de l'Organisation, y compris la promotion, la coopération technique ou l'action normative, dans le cas où le débat aurait conduit à mettre en lumière des besoins éventuels de révision des normes existantes ou de mise en chantier de nouvelles normes (et en alimentant ainsi les réflexions du Conseil d'administration pour des futurs ordres du jour de la Conférence). Dans un souci d'amélioration de l'intégration à tous les niveaux, la coopération entre NORMES, à qui incombe la responsabilité du traitement des rapports article 19, les départements techniques, ACT/EMP et ACTRAV, les bureaux extérieurs et le Centre de Turin devrait être accrue en vue d'un engagement partagé pour un meilleur impact des normes.

Remarques finales

9. Il importe de souligner que les perspectives évoquées ci-dessus n'impliquent aucun changement quant aux procédures actuellement applicables et en particulier au rôle dévolu à la commission d'experts dans l'élaboration des études d'ensemble et à la Commission de l'application des normes de la Conférence en ce qui concerne l'examen de celles-ci. Les examens cycliques pourraient soit contenir un résumé des études d'ensemble, soit se référer à ces études, en tirant les conséquences du point de vue des priorités à établir par l'Organisation pour le cycle à venir. Quant à la séquence des discussions, d'une part, sur l'étude d'ensemble au sein de la Commission de l'application et, d'autre part, sur l'examen cyclique portant sur le même sujet au sein d'une commission technique, deux options peuvent être envisagées²⁴ : a) l'étude d'ensemble pourrait être discutée au sein de la Commission de l'application l'année qui précéderait la discussion de l'examen cyclique sur le même sujet au sein de la commission technique; ainsi, la commission technique chargée de l'examen cyclique pourrait mieux tirer parti à la fois des conclusions de cette étude et de

²¹ Art. 7, paragr. 1 b).

²² Il est à noter que, sur la base des rapports article 19 et article 22, l'Organisation devrait pouvoir, dans une situation idéale, disposer d'une vue d'ensemble par pays donnant une image complète aussi bien de l'application des conventions ratifiées que de la mise en œuvre des conventions non ratifiées – et les obstacles éventuels à cette ratification – ainsi que celle des recommandations. Une telle information pourrait permettre de suivre régulièrement, grâce à la périodicité des études, les progrès faits par les Etats Membres en matière de législation et de pratique nationales et de mieux cibler l'assistance requise. Tous les pays, qu'ils aient ou non ratifié les conventions concernées, pourraient bénéficier de cette source de données.

²³ BIT: *Renforcement de la capacité de l'OIT d'appuyer les efforts déployés par ses Membres pour atteindre ses objectifs dans le cadre de la mondialisation*, rapport V, Conférence internationale du Travail, 96^e session, Genève, 2007.

²⁴ Dans les deux cas, des dispositions transitoires devront être prises, sachant que le Conseil d'administration a déjà choisi les sujets sur lesquels des rapports en vertu de l'article 19 devraient être demandés pour 2008 et 2009 (en vue des études d'ensemble qui seront discutées à la Conférence en 2009 et 2010).

celles de la Commission de l'application; b) l'étude d'ensemble et l'examen cyclique portant sur un même sujet seraient discutés la même année au sein des deux commissions, la commission technique bénéficiant ainsi d'informations à jour; cela supposerait que les conclusions de la Commission de l'application soient rapidement portées à la connaissance de la commission technique au cours de la Conférence.

10. Il semble intéressant de relever à cet égard en guise de conclusion que le Bureau a saisi l'occasion de la dernière réunion de la commission d'experts pour organiser une séance d'information au sujet des implications possibles du projet SILC pour les études d'ensemble, à laquelle ont également participé les porte-parole des groupes des employeurs et des travailleurs à la Commission de l'application des normes de la Conférence. Ces implications ont suscité beaucoup d'intérêt, et ont donné lieu à un échange nourri dans un climat positif.

Annexe 2

Rapport cyclique sur la protection sociale

Table des matières provisoire

Présentation générale des tendances, des politiques et de l'action de l'OIT en matière de SÉCURITÉ SOCIALE	Présentation générale des tendances, des politiques et de l'action de l'OIT en matière de PROTECTION DES TRAVAILLEURS
<p>Partie I – Mandat de l'OIT et priorités en matière de sécurité sociale</p>	<p>Partie I – Mandat de l'OIT et priorités en matière de protection des travailleurs</p>
<p>Cette partie présente le contexte et sera particulièrement importante pour le premier rapport</p>	<p>Cette partie présente le contexte et sera particulièrement importante pour le premier rapport</p>
<p>Les différents domaines de la sécurité sociale – soutien du revenu en cas de pauvreté, sécurité de revenu et cycle de vie, accès aux soins de santé – seront traités dans les rubriques qui suivent:</p>	<p>Les différents domaines de la protection des travailleurs – sécurité sociale, protection des travailleurs (par exemple, sécurité et santé au travail, travail et conditions de travail et d'emploi), ainsi que les questions transversales liées à la protection de groupes spécifiques (travailleurs migrants et personnes vivant avec le VIH/sida) – seront traités dans les rubriques qui suivent:</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Perspective historique 2. Normes de l'OIT et autres instruments 3. Actions prioritaires dans le cadre de la mise en œuvre de l'Agenda du travail décent et des PPTD 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perspective historique 2. Normes de l'OIT et autres instruments 3. Actions prioritaires dans le cadre de la mise en œuvre de l'Agenda du travail décent et des PPTD
<p>Partie II – Tendances actuelles</p>	<p>Partie II – Tendances actuelles ¹</p>
<p>Cette partie fournira des informations générales sur les politiques et les pratiques ainsi que des données statistiques de base sur les différents domaines relevant de la sécurité sociale</p>	<p>Cette partie fournira des informations générales sur les politiques et les pratiques ainsi que des données statistiques de base sur les différents domaines</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Sécurité de revenu et cycle de vie. Examen des évolutions dans les différentes régions: Afrique, Amérique latine, Asie, Etats arabes, Europe et pays de l'OCDE 2. Accès aux services de santé (même ventilation régionale) 3. Sécurité sociale et réduction de la pauvreté (même ventilation régionale) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Protection des travailleurs <ol style="list-style-type: none"> 1.1. Sécurité et santé au travail: <ol style="list-style-type: none"> a) Niveau national b) Niveaux sous-régional et régional c) Contexte mondial d) Analyse comparative et établissement des tendances. 1.2. Conditions de travail et d'emploi: <ol style="list-style-type: none"> a) Caractéristiques de l'emploi (formes d'emploi et accords contractuels) b) Durée du travail c) Salaires et revenu (avec un accent particulier sur les différences de revenu entre hommes et femmes) d) Concilier travail et vie de famille e) Travailleurs les plus vulnérables (jeunes, travailleurs âgés, migrants, femmes peu qualifiées)
<p>Partie III – Principaux défis</p>	
<p>Cette partie analysera les principaux défis à relever dans les différents domaines de la sécurité sociale. Un accent particulier sera placé sur le rôle des partenaires sociaux, le dialogue social, la législation et l'administration du travail</p>	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Evolution du contexte démographique, économique et sociétal: nouveaux besoins de sécurité sociale à l'heure de la mondialisation 2. Mondialisation, responsabilités mondiales et évolution du rôle de l'Etat-nation 3. Nouveaux rôles pour la sécurité sociale dans les politiques nationales et internationales de développement socio-économique et de réduction de la pauvreté 	

Présentation générale des tendances, des politiques et de l'action de l'OIT en matière de SÉCURITÉ SOCIALE

Partie IV – Réponses et activités de l'OIT

1. Réponse de l'OIT aux nouveaux défis:
 - a) Contribution de l'OIT aux nouvelles réponses en matière de politiques à mener
 - b) Extension et efficacité de la coopération technique
2. Orientations pour de futures activités:
 - a) Recherche concernant les domaines où l'on constate un déficit de connaissances
 - b) Sensibilisation et amélioration des politiques
 - c) Action normative
 - d) Coopération technique et renforcement des capacités internationales

Présentation générale des tendances, des politiques et de l'action de l'OIT en matière de PROTECTION DES TRAVAILLEURS

Partie III – Principaux défis

Cette partie analysera les principaux défis à relever dans les différents domaines. Un accent particulier sera placé sur le rôle des partenaires sociaux, le dialogue social, la législation et l'administration du travail

1. Défis en matière de sécurité et de santé au travail aux niveaux national, régional et mondial
2. Flexibilité, conditions de travail et législation du travail: la fracture entre la loi et la pratique et le défi constitué par l'économie informelle
3. Questions relatives à l'amélioration des conditions de travail: salaire minimum, négociations salariales, durée du travail, équilibre entre travail et vie de famille
4. Migrations de main-d'œuvre et développement: exode des cerveaux, envois de fonds, reconnaissance des compétences, migrations de retour
5. Impact économique et social de l'épidémie de VIH aux niveaux macroéconomique et microéconomique

Partie IV – Réponses et activités de l'OIT

1. Réponse de l'OIT aux nouveaux défis:
 - a) Contribution de l'OIT aux nouvelles réponses en matière de politiques à mener
 - b) Extension et efficacité de la coopération technique
2. Orientations pour de futures activités:
 - a) Recherche concernant les domaines où l'on constate un déficit de connaissances
 - b) Sensibilisation et amélioration des politiques
 - c) Action normative
 - d) Coopération technique et renforcement des capacités internationales

¹ Cette section sera examinée en accordant une attention toute particulière à la protection de groupes spécifiques:

1. Travailleurs migrants:
 - a) Tendances générales des migrations de main-d'œuvre (flux et stocks migratoires, destinations régionales et interrégionales; question d'égalité entre les sexes)
 - b) Emploi des travailleurs migrants:
 - Impact des migrations de main-d'œuvre sur les marchés du travail (dans les pays d'origine et de destination)
 - Structure sectorielle de l'emploi des travailleurs migrants
 - Conditions d'emploi
2. Personnes vivant avec le VIH/sida:
 - a) Définition et mesure de l'impact réel et potentiel de l'épidémie de VIH sur la main-d'œuvre et l'offre de main-d'œuvre
 - b) Risque de contracter le VIH (main-d'œuvre en général et groupes professionnels spécifiques)
 - c) Risque de contracter le VIH en fonction de l'âge, du sexe et du niveau de pauvreté

Annexe 3

Economies possibles dans le cadre du dispositif d'examen cyclique

1. Le Bureau est chargé de préparer un certain nombre de rapports qui sont examinés chaque année par la Conférence. Le système de comptabilité ne permet pas encore d'établir une estimation précise du coût des divers moyens mis à contribution pour les produire (temps de travail du personnel des services organiques, services de secrétariat, édition, traduction, impression et distribution), certaines de ces dépenses étant absorbées par les unités concernées.
2. En réponse à des demandes formulées pendant les consultations de février 2008 visant à obtenir davantage d'informations sur les ressources nécessaires pour mettre en œuvre le dispositif d'examen cyclique, le Bureau a procédé à des estimations approximatives des coûts afférents à la préparation de certains rapports récents. Cela lui permet de conclure, avec une certaine confiance, que le coût supplémentaire induit par les rapports cycliques pourrait être largement compensé par les économies réalisées dans le cadre du dispositif.
3. Avant toute chose, le rapport cyclique remplacera un rapport pour discussion générale et n'alourdira donc pas l'ordre du jour de la Conférence. Comme l'a déjà reconnu le Bureau, il faut cependant s'attendre à ce qu'il nécessite davantage de travail et de données qu'un rapport normal pour discussion générale²⁵. Le coût moyen de rédaction d'un rapport soumis pour discussion générale à la Conférence est d'environ 600 000 dollars (sans compter les coûts d'édition, de traduction, d'impression et de distribution qui porteraient ce montant à environ 1 000 000 de dollars). Si l'on se réfère aux rapports établis dans le cadre de «l'approche intégrée»²⁶, qui devaient également s'appuyer sur davantage de données, on peut estimer que le coût supplémentaire lié à la préparation de ce rapport sera de l'ordre de 250 000 à 300 000 dollars pour le premier rapport présenté pour chacun des objectifs stratégiques et que ce coût supplémentaire diminuera pour les rapports ultérieurs.
4. Le coût supplémentaire pourrait pratiquement être compensé par la synchronisation prévue avec le rapport global annuel au titre du suivi de la Déclaration de 1998, dont le coût de rédaction est de l'ordre de 400 000 à 500 000 dollars (pour autant qu'environ la moitié de ce coût puisse être économisée, le reliquat servant à une éventuelle discussion annuelle au Conseil d'administration)²⁷.
5. Tout gain de coût supplémentaire représenterait donc une économie nette pour le Bureau. Ces économies pourraient être de trois types: 1) le coût d'un rapport sur l'emploi dans le monde qui pourrait être remplacé par le rapport cyclique sur l'emploi de chaque cycle²⁸, ce qui équivaut au moins au coût total (y compris l'édition, etc.) d'un rapport pour discussion générale; 2) le coût d'un jour de discussion du rapport global en séance plénière de la Conférence; 3) les économies, évidentes mais difficiles à évaluer, qui sont liées à la planification prévisionnelle rendue possible par la prévisibilité de l'ordre du jour de la Conférence.

²⁵ Voir paragr. 14 du présent document.

²⁶ Sécurité et santé au travail (CIT, 2003), Travailleurs migrants (CIT, 2004).

²⁷ Voir paragr. 27 du présent document.

²⁸ Actuellement, un rapport sur l'emploi dans le monde est produit tous les deux ans. Il est prévu que, dans le cadre du dispositif d'examen cyclique, seul un rapport sur l'emploi dans le monde paraîtrait par cycle et que l'autre serait remplacé par un rapport cyclique sur l'emploi. En partant du principe que le cycle sera de quatre ans, les économies réalisées annuellement devraient s'élever à 250 000 dollars. Elles seront probablement plus élevées si un cycle de trois ans est adopté.

6. Même s'il est difficile de chiffrer exactement ces économies potentielles, une estimation très prudente des économies totales réalisées pour un cycle de quatre ans serait de l'ordre de 1 500 000 dollars. Ces économies pourraient servir à financer des activités de coopération technique dans le cadre du plan d'action adopté comme suite à la discussion du rapport cyclique à la Conférence.