



Troisième question à l'ordre du jour: Informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations

Rapport de la Commission de l'application des normes

PREMIÈRE PARTIE

RAPPORT GÉNÉRAL

Table des matières

	<i>Page</i>
A. Introduction.....	3
B. Questions générales relatives aux normes internationales du travail.....	9
C. Rapports demandés au titre de l'article 19 de la Constitution	29
D. Rapport du Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant (CEART).....	53
E. Exécution d'obligations spécifiques	59
F. Adoption du rapport et remarques finales.....	68
Appendice 1. Travaux de la commission.....	72
Appendice 2. Cas au sujet desquels les gouvernements sont invités à fournir des informations à la commission	84

A. Introduction

1. Conformément à l'article 7 de son Règlement, la Conférence a institué une commission pour examiner la troisième question à l'ordre du jour: «Informations et rapports sur l'application des conventions et recommandations» et présenter un rapport à ce sujet. La commission était composée de 220 membres (107 membres gouvernementaux, 20 membres employeurs et 93 membres travailleurs). Elle comprenait également 15 membres gouvernementaux adjoints, 76 membres employeurs adjoints et 147 membres travailleurs adjoints. En outre, 25 organisations non gouvernementales internationales étaient représentées par des observateurs ¹.

2. La commission a élu son bureau comme suit:

Président: M. Sérgio Paixão Pardo (membre gouvernemental, Brésil).

Vice-présidents: M. Edward E. Potter (membre employeur, Etats-Unis); et
M. Luc Cortebecq (membre travailleur, Belgique).

Rapporteur: M. Christiaan Horn (membre gouvernemental, Namibie).

3. La commission a tenu 17 séances.

4. Dans le cadre de son mandat, la commission a examiné les questions suivantes: i) informations sur la soumission aux autorités compétentes des conventions et recommandations adoptées par la Conférence, fournies en application de l'article 19 de la Constitution; ii) rapports sur l'application des conventions ratifiées fournis conformément aux articles 22 et 35 de la Constitution; et iii) rapports demandés par le Conseil d'administration au titre de l'article 19 de la Constitution au sujet de la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964; la convention (n° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975; la convention (n° 88) sur les services de l'emploi, 1948; la convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997; la recommandation (n° 189) sur la création d'emploi dans les petites et moyennes entreprises, 1998; et la recommandation (n° 193) sur la promotion des coopératives, 2002 ². Le Conseil d'administration a aussi prié la commission de tenir une séance spéciale sur l'application de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, par le Myanmar, conformément à la résolution adoptée par la Conférence en 2000 ³.

¹ Pour les changements dans la composition de la commission, se référer aux rapports de la Commission de proposition, *Comptes rendus provisoires* n°s 4 à 4H. Pour la liste des organisations non gouvernementales internationales, se référer au *Compte rendu provisoire* n° 3.

² Rapport III à la Conférence internationale du Travail – Partie 1A(I): rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations; Partie 1A(II): document d'information sur les ratifications et les activités normatives; Partie 1B: *Etude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi*.

³ CIT, 88^e session (2000), *Comptes rendus provisoires* n°s 6-1 à 6-5.

Travaux de la commission

5. Suivant sa pratique habituelle, la commission a ouvert ses travaux par une discussion sur les questions générales se rapportant à l'application des conventions et des recommandations et sur la manière dont les Etats Membres s'acquittent de leurs obligations normatives en vertu de la Constitution de l'OIT. Pendant cette partie de la discussion générale, référence a été faite à la première partie du rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations ainsi qu'au document d'information sur les ratifications et les activités normatives. Au cours de la première partie de la discussion générale, la commission a examiné ses méthodes de travail en se référant au document qui lui a été soumis à cette fin⁴. Un résumé de cette partie de la discussion générale figure sous les rubriques pertinentes dans les sections A et B de la Partie I de ce rapport.
6. La seconde partie de la discussion générale a porté sur l'étude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi effectuée par la commission d'experts. Elle est résumée dans la section C de la Partie I de ce rapport. La partie finale de la discussion générale a porté sur le rapport concernant le personnel enseignant du Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts. Cette discussion figure dans la section D de la Partie I de ce rapport.
7. A la suite de la discussion générale, la commission a examiné plusieurs cas concernant le respect des obligations relatives à la soumission des conventions et recommandations aux autorités nationales compétentes et l'envoi des rapports sur l'application des conventions ratifiées. Les discussions détaillées de ces cas figurent dans la section E de la Partie I de ce rapport.
8. La commission a tenu une séance spéciale pour examiner l'application de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, par le Myanmar. La troisième partie du présent rapport contient un résumé des informations fournies par le gouvernement, de la discussion et des conclusions de la commission.
9. Au cours de la deuxième semaine, la commission a examiné 25 cas individuels concernant l'application de diverses conventions. L'examen des cas individuels s'est fondé principalement sur les observations contenues dans le rapport de la commission d'experts ainsi que sur les explications, écrites ou orales, fournies par les gouvernements intéressés. Comme à l'habitude, la commission s'est également appuyée sur ses discussions des années précédentes, les commentaires des organisations d'employeurs et de travailleurs et, le cas échéant, sur les rapports des autres organes de contrôle de l'OIT et d'autres organisations internationales. Les restrictions de temps ont à nouveau contraint la commission à sélectionner un nombre limité de cas individuels parmi les observations de la commission d'experts. S'agissant de l'examen de ces cas, la commission a de nouveau rappelé l'importance qu'elle accorde au rôle du dialogue tripartite dans ses travaux. Elle a voulu croire que les gouvernements des pays sélectionnés feront tout leur possible pour prendre les mesures nécessaires afin de respecter les obligations qu'ils ont acceptées en ratifiant les conventions. La deuxième partie du présent rapport contient un résumé des informations fournies par les gouvernements, des discussions et des conclusions concernant l'examen des cas individuels.
10. S'agissant de l'adoption de la liste des cas individuels à être discutés par la commission pendant la deuxième semaine, le président de la commission a indiqué qu'une version

⁴ Travaux de la Commission de l'application des normes, CIT, 99^e session, C. App./D.1 (voir appendice 1).

définitive de la liste préliminaire de cas individuels, cas pour lesquels la commission d'experts a inséré des doubles notes de bas de page, était désormais disponible ⁵. Il a souligné que le bureau de la Commission de la Conférence espérait compléter cette liste ultérieurement en y ajoutant des cas additionnels. Comme ce fut le cas dans les années précédentes, la commission avait l'intention d'examiner les cas de 25 Etats Membres, en plus de la séance spéciale concernant le Myanmar (convention n° 29).

11. Suite à l'adoption de la liste définitive des cas individuels par la commission ⁶, les membres travailleurs ont souligné que, cette année, l'élaboration de la liste a été un exercice particulièrement difficile et tout indique qu'il le restera à l'avenir. Ces dernières années, une tendance au marchandage se profile et cette pratique n'est pas acceptable. Elle est inacceptable, en premier lieu, en raison du mandat de cette commission qui est de participer au contrôle de l'application des conventions ratifiées. A ce titre, la commission doit examiner en toute sérénité, et en dehors de pressions de pure opportunité idéologique, les manquements graves à l'application des conventions de l'OIT. Cette mission ne peut pas être mise en danger sous peine de voir se perdre toute chance d'appliquer les normes de l'OIT, qui sont adoptées dans l'intérêt des travailleurs et du progrès social. En second lieu, cette pratique est inacceptable en raison du respect de la Commission de la Conférence envers la commission d'experts. Le travail de cette commission se fonde quasi exclusivement sur les rapports de la commission d'experts qui consacre beaucoup de temps à analyser et à synthétiser des rapports et des documents relatifs aux instruments soumis à l'obligation constitutionnelle de faire rapport. Entrer dans le jeu consistant à écarter pour des raisons de pure opportunité subjective les observations de la commission d'experts qui contiennent des conclusions juridiques soignées serait envoyer à cette dernière un très mauvais signal. La commission examine de manière intelligente et mature des violations graves et flagrantes des droits des travailleurs. Tous les cas contenus dans le rapport de la commission d'experts sont graves mais certains le sont plus que d'autres et, parmi ceux-là, il convient d'extraire les cas individuels à discuter par cette commission. Dans ce contexte, il est inacceptable de se satisfaire des arguments avancés par certains travailleurs, employeurs ou gouvernements, selon lesquels certains pays connaîtraient moins de violations des droits des travailleurs et, dès lors, ne devraient plus figurer sur la liste des cas individuels. Bien que peu nombreuses, les violations demeurent des violations, qu'il s'agisse du Royaume-Uni, de la Colombie, ou de Cuba qui ne figurent pas cette année sur la liste définitive mais auraient dû y rester. Il y a encore beaucoup trop de morts au nom de la revendication de la liberté syndicale ou de l'application plus générale des droits des travailleurs. Un immense respect est dû à ces représentants des travailleurs qui sont morts pour avoir tout simplement accompli leur devoir.
12. Au terme de discussions longues et difficiles, le cas de la Colombie a été retiré de la liste, sous peine de bloquer le processus. Ceci rappelle ce qui s'est passé en 2008 quand le cas de la Colombie a été discuté sans pour autant être inscrit sur la liste. Les membres travailleurs ont indiqué qu'ils ne pouvaient pas considérer ce cas comme un cas de satisfaction ou d'intérêt, et ce malgré les explications données par la présidente de la commission d'experts. Dans son observation, la commission exprime de graves préoccupations dont il sera impossible de discuter. Le cas du Royaume-Uni ne sera pas non plus sur la liste finale des cas individuels. Il s'agit pourtant d'un cas très argumenté de la commission des experts, mettant en cause un pays d'Europe occidentale membre de l'Union européenne (UE) et concernant l'application de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948. Discuter ce cas aurait permis de soulever

⁵ CIT, 99^e session, Commission de l'application des normes, C. App./D.4/Add.1.

⁶ CIT, 99^e session, Commission de l'application des normes, C. App./D.4/Add.1(Rev.) (voir appendice 2).

la question importante des limites à l'exercice du droit de grève par des travailleurs affiliés à un syndicat lui-même placé sous la menace d'une action en dommages et intérêts entraînant un risque évident d'insolvabilité pour ce syndicat. Il n'était pas question de mettre en cause la Cour de justice des communautés européennes mais de traiter un cas grave de violation de la liberté syndicale dans le contexte géographique symbolique intéressant des 27 pays membres de l'UE, et des Etats candidats à l'adhésion.

13. De même, la commission a dû se résoudre à ne pas discuter de cas importants comme celui du Pakistan pour la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, et celui de l'Algérie relatif à l'exercice effectif de la liberté syndicale. Dans ce dernier pays, le syndicalisme est clairement en danger, le gouvernement refusant de reconnaître à tous les travailleurs, sans distinction de nationalité, le droit de constituer une organisation syndicale ou encore de leur accorder le droit de grève pacifique, sous prétexte d'un état d'urgence. Le 12 mai 2010, le quartier général de la coalition des syndicats indépendants représentant plus de 600 000 travailleurs des secteurs de la santé, de l'éducation et des fonctionnaires locaux et nationaux a été fermé.
14. Le cas de la Roumanie ne sera pas non plus examiné, pays où, pendant cette session de la Conférence, se sont déroulées autour du parlement à Bucarest des manifestations contre des réductions de salaires qui affectent aussi les fonctionnaires et qui constituent des violations des conditions de travail protégées par l'OIT. Les membres travailleurs ont déclaré que l'absence du Japon sur la liste en regard de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, constitue un immense regret. Quand sera-t-il possible de parler ouvertement dans ce forum tripartite du cas dit «des femmes de réconfort»? Les membres travailleurs ont déjà posé cette question en 2009 et elle reste sans réponse. La commission d'experts n'a pas formulé de commentaire sur ce cas lors de sa dernière session. Il faut se poser la question de savoir quand sera trouvée une solution qui aille dans le sens d'une réconciliation avec les victimes de cette situation dégradante, et qui permette, grâce à une réparation adéquate, de restaurer la dignité de ces femmes qui ont servi d'esclaves sexuelles.
15. Il est difficile de se limiter à 25 cas mais il faut respecter les contraintes de temps. Les sept cas signalés par la commission d'experts par des doubles notes de bas de page seront discutés. Par contre, il a été impossible de prendre en compte des cas de progrès. Il faudra à l'avenir trouver un moyen de permettre à certains gouvernements de mettre en évidence les efforts qu'ils ont accomplis pour donner effet aux commentaires de la commission d'experts.
16. Les membres employeurs ont estimé que, cette année, il faudrait mettre de côté la pratique habituelle visant à ne pas commenter de manière exhaustive la liste définitive des cas individuels. Le processus de sélection des 25 cas parmi environ les 800 observations formulées par la commission d'experts a été extrêmement difficile. En outre, comme la présidente de la commission d'experts l'a fait remarquer, il y a différentes façons d'examiner une observation fondée sur un point de vue. Même si les critères de sélection des cas ont été identifiés, il y a naturellement des désaccords entre les membres employeurs et travailleurs sur l'application de ces critères dans la pratique et des divergences de vue sur la sélection finale. Cela est vrai non seulement entre les deux groupes, mais aussi au sein de chaque groupe. Par exemple, en ce qui concerne le sentiment selon lequel l'opinion de la commission d'experts sur l'application par le Royaume-Uni de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, n'est pas correcte, l'orateur a indiqué que, personnellement, il aurait préféré discuter de ce cas afin qu'un débat politique puisse avoir lieu et être ensuite communiqué à la commission d'experts. Toutefois, son point de vue n'était pas partagé par un grand nombre des membres employeurs. Il convient de donner de l'importance aux différentes opinions émanant des débats qui ont eu lieu au sein du groupe des employeurs.

Il est également important de reconnaître les différents contextes qui existent dans chaque pays. Traiter la situation existante dans un pays de la même manière chaque année, alors que des efforts considérables sont déployés pour apporter des améliorations, porterait préjudice au système de contrôle. Plutôt que de continuer à faire les mêmes critiques chaque année, peu importent les efforts déployés, la commission doit donner la possibilité au gouvernement de faire des progrès. Tout comme les membres travailleurs, les membres employeurs ont estimé que tous les cas qu'ils auraient aimés examiner n'ont pas été inclus dans la liste. En outre, en ce qui concerne les observations formulées par les membres travailleurs qui ont été interprétées comme «marchandage» des cas, la perspective des membres employeurs est qu'il n'y a pas de «marchandage», chaque cas étant considéré selon ses propres mérites. La liste finale a été adoptée selon la même procédure que par le passé. Bien sûr, beaucoup d'autres cas auraient pu être choisis parmi les 800 observations formulées par la commission d'experts, mais un choix difficile a dû être fait.

17. La membre employeuse du Costa Rica a déclaré que l'année dernière la commission a discuté du même cas d'application de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949. Il est étonnant de constater que le cas figure à nouveau sur la liste cette année car les employeurs ont appuyé deux projets de lois qui sont parmi les premiers à être examinés par le parlement. En raison d'entraves au processus de la part des syndicats, ces lois n'ont pas encore été adoptées. En outre, tous les gouvernements ont besoin de temps et, dans son pays, le gouvernement a pris ses fonctions il y a à peine un mois.
18. Le membre employeur de la Géorgie a exprimé son étonnement concernant le fait que son pays ait été choisi pour examen par la commission puisque, conformément à la discussion qui a eu lieu il y a deux ans, le gouvernement a collaboré étroitement avec l'OIT pour la création d'institutions solides de dialogue social. Au nom des 1 500 membres de son organisation, il a exprimé sa volonté de poursuivre cette relation positive avec l'OIT et promouvoir le dialogue social dans son pays. Il est à espérer que la discussion ne compromette pas les efforts déployés pour construire un partenariat social. Ce qui est nécessaire, ce sont les conseils et le soutien de l'OIT. L'inclusion de son pays dans la liste des cas est difficile à comprendre.
19. Le membre travailleur de la Colombie a indiqué que les conventions internationales du travail et leur ratification ont aidé à construire une société plus juste, décente et humaine, et rendu possible le tripartisme. Dans le cas de la Colombie, les conclusions adoptées par la Commission de l'application des normes ne sont pas respectées. La situation est actuellement très difficile pour le mouvement syndical en Colombie. Ainsi, en supprimant la Colombie de la liste, cette situation est en quelque sorte tolérée. Cette année, 28 syndicalistes ont été assassinés et, pendant le mandat de ce gouvernement, 557 ont été assassinés. Les syndicalistes ont été traités comme des ennemis. L'orateur a indiqué que les veuves et orphelins des syndicalistes décédés justifient la discussion de ce cas.
20. Un autre membre travailleur de la Colombie a indiqué qu'il existe un désaccord et une consternation, car le cas de la Colombie ne sera pas discuté. Soixante-quatre pour cent des meurtres des syndicalistes survenus dans le monde entier ont eu lieu en Colombie. Le plus récent n'est survenu que deux semaines après une grève dans le secteur de l'huile de palmiers. En outre, en raison de leurs adhésions à un syndicat, des travailleurs ont été licenciés, comme ce fut le cas des travailleurs d'une entreprise de textile qui ont tous été licenciés une semaine après leur adhésion à un syndicat. L'orateur a cité un autre cas relatif à 139 travailleurs d'une plantation de bananes qui ont été licenciés et retirés par la force de leur milieu de travail après avoir adhéré à un syndicat. Un travailleur est décédé à cette occasion. Il est extrêmement injuste que le cas de la Colombie n'ait pas été inclus dans la liste.

-
21. Un autre membre travailleur de la Colombie a indiqué que les orateurs précédents ont des raisons suffisantes pour exprimer leur mécontentement. Ce n'est pas la pratique habituelle d'exprimer des objections après l'adoption de la liste. Au fil des années, le nombre de cas inclus dans la liste a diminué. Il y a longtemps, la Conférence internationale du Travail durait un mois et 40 ou 42 pays étaient examinés. Dans ce contexte, la Confédération générale des travailleurs (CGT) de Colombie a présenté un document qui explique en détail l'ensemble des actes antisyndicaux qui se rencontrent en Colombie.
 22. Suite à l'adoption de la liste des cas individuels qui doit être discutés par la commission, les porte-paroles des employeurs et des travailleurs ont tenu une séance d'information informelle pour les représentants des gouvernements.

Méthodes de travail de la commission

23. Conformément à la Partie V (E) du document D.1, le président a précisé les limites au temps de parole des orateurs intervenant devant la Commission de la Conférence. Ces limites ont été établies en consultation avec les vice-présidents, et le président entend les faire strictement respecter dans l'intérêt des travaux de la commission. Le président a également demandé à tous les membres de la commission de faire les efforts nécessaires pour que les séances commencent à l'heure et que le programme soit respecté. Enfin, il a rappelé que tous les délégués ont l'obligation de respecter le langage parlementaire. Les interventions doivent s'en tenir au sujet en discussion et être effectuées dans les limites imposées par le respect et la bienséance.
24. Les membres travailleurs ont rappelé les changements intervenus suite aux observations formulées par la Commission de la Conférence lors de sa dernière session, en particulier en ce qui concerne la gestion du temps et le manque de discipline de certains orateurs, le nombre de doubles notes de bas de page proposées par la commission d'experts, ainsi que l'impossibilité de discuter un cas de progrès, compte tenu du manque de temps. Ils ont exprimé le ferme espoir que les mesures strictes proposées en ce qui concerne la gestion du temps et l'ordre de passage des gouvernements inscrits dans la liste finale des cas individuels porteraient leurs fruits dans le cadre de l'équilibre qu'il convient de trouver entre le droit des mandants d'exposer la situation de l'application des conventions dans leur pays, en droit et en pratique, et le droit de tous à être entendus. Les membres travailleurs se sont engagés à respecter les nouvelles règles à cet égard sans pour autant exclure la possibilité de travailler le samedi de la deuxième semaine.
25. Le membre gouvernemental de l'Autriche, s'exprimant au nom des membres gouvernementaux des pays industriels à économie de marché (PIEM), a pleinement soutenu les changements de procédure reproduits dans le document D.1 relatif aux travaux de la commission visant à améliorer la gestion du temps. Ces changements comprennent des limites de temps de parole qui seront strictement appliquées par le président, ainsi que l'inscription automatique des cas individuels au cours de la deuxième semaine. Il convient de se réjouir de ces améliorations apportées aux méthodes de travail permettant d'éviter les séances de nuit. L'orateur a également apprécié que, compte tenu des courts délais impartis pour la discussion de l'étude d'ensemble et la transmission officielle des résultats de cette discussion à la Commission pour la discussion récurrente sur l'emploi (Commission de l'emploi), la commission ait débuté ses travaux par la discussion de l'étude d'ensemble. En raison d'un programme chargé ne permettant pas de préparer des conclusions tripartites négociées, le groupe des PIEM a proposé d'adopter un procès-verbal des discussions de la commission dans la matinée du vendredi 4 juin et de transmettre officiellement ce procès-verbal à la Commission de l'emploi. Le président de la Commission de l'application des normes pourrait également faire une brève intervention devant la Commission de l'emploi. En vue d'améliorer davantage les méthodes de travail de la commission, en examinant

notamment l'impact des changements introduits, le groupe des PIEM s'est déclaré pleinement favorable à la poursuite des travaux du groupe de travail tripartite sur les méthodes de travail de la Commission de la Conférence pour continuer à assurer une discussion ouverte et transparente des questions importantes et à utiliser le plus efficacement possible le temps limité dont dispose la commission.

26. Le membre gouvernemental de l'Oman, s'exprimant au nom du Conseil des ministres du Travail et des Affaires sociales du Conseil de coopération du Golfe qui comprend l'Arabie saoudite, Bahreïn, les Emirats arabes unis, le Koweït, Oman, le Qatar et le Yémen, a indiqué que les pays du Golfe avaient examiné les changements proposés aux méthodes de travail de la Commission de la Conférence et a félicité le groupe de travail tripartite sur les méthodes de travail de la Commission de la Conférence pour les efforts déployés à cet égard. Le groupe de travail tripartite devrait poursuivre ses travaux qui contribuent à ce que les travaux de la Commission de la Conférence soient menés de manière à répondre aux défis toujours plus nombreux, et tenir compte des obstacles identifiés par la Commission de la Conférence elle-même, ainsi que des obstacles signalés par les Etats Membres. S'agissant du mandat de la Commission de la Conférence en matière de contrôle de la mise en œuvre des conventions internationales du travail par les Etats Membres et de ses méthodes de travail, l'orateur a souligné que: 1) il demeure nécessaire de procéder à une analyse objective de la liste des cas individuels en prévenant tôt les Etats Membres qui figureront sur cette liste, ce qui aiderait à rencontrer le test objectif prévu à cette fin, et permettrait aux Etats Membres de fournir à la Commission de la Conférence des informations sur les faits nouveaux; 2) la participation des gouvernements à l'examen des modalités de sélection des cas individuels reste nécessaire, de même que leur participation en tant qu'observateurs au sein de la Commission de la Conférence établie à cette fin, ceci à la lumière du besoin d'équilibre dans la sélection des cas; et 3) il est important que des conseillers régionaux spécialisés dans les normes internationales du travail participent à la Commission de la Conférence, et en particulier que des spécialistes parlant arabe et ayant une connaissance de la région et de ses conditions socio-économiques soient mis à la disposition du Bureau régional pour les Etats arabes. En conclusion, l'orateur a exprimé l'espoir que la Commission de la Conférence continue à fournir aux Etats Membres l'assistance nécessaire pour leur permettre de remplir leurs obligations au regard des normes internationales du travail. Dans le même temps, les Etats du Conseil des ministres du Travail et des Affaires sociales du Conseil de coopération du Golfe s'efforceront de fournir toute l'aide requise, le cas échéant, par la Commission de la Conférence.

B. Questions générales relatives aux normes internationales du travail

Aspects généraux des procédures de contrôle

27. Tout d'abord, la représentante du Secrétaire général a fait observer qu'elle avait le privilège de fournir des informations sur les développements nouveaux survenus depuis la dernière session de la Conférence et de porter à l'attention de la commission d'importants sujets actuels et futurs liés aux normes. Elle a souligné que, cette année, la Conférence est particulièrement riche sur le plan normatif, avec une première discussion sur une convention sur le travail décent pour les travailleurs domestiques qui constitue une forme d'emploi très répandue mais virtuellement invisible dans de nombreux pays. Cette année est également marquée par la deuxième discussion en vue de l'adoption d'une nouvelle recommandation sur le VIH/sida et le monde du travail.
28. Cette commission est chargée d'effectuer un examen d'ensemble de la mesure dans laquelle les normes internationales du travail sont mises en œuvre et d'en faire rapport à la

Conférence. Ce mandat découle de l'article 23 de la Constitution de l'OIT et est énoncé à l'article 7 du Règlement de la Conférence internationale du Travail. En gardant cet objectif général à l'esprit et au fur et à mesure que des questions importantes se posaient, la commission a, au fil du temps, adapté ses méthodes de travail, tout particulièrement à l'initiative de ses membres, sur la base d'un dialogue et d'un consensus tripartites. Les réalisations de l'actuel groupe de travail sur les méthodes de travail de la Commission de la Conférence sont le résultat de ce processus.

29. En ce qui concerne le fonctionnement du système de contrôle, la représentante du Secrétaire général a souligné que, dans la mesure où la qualité de l'examen par les organes de contrôle dépend en grande partie de la qualité des informations reçues, le respect des obligations constitutionnelles revêt une importance primordiale pour le fonctionnement efficace du système de contrôle. Au cours des dernières années, elle a évoqué la question de la diminution du nombre de rapports présentés au titre des articles 19 et 22 de la Constitution de l'OIT, qui est devenue un sujet de grande préoccupation pour la commission d'experts et pour cette commission. Le respect de l'obligation constitutionnelle de faire rapport est d'une importance primordiale pour le bon fonctionnement du système de contrôle. En 2008, 70,2 pour cent des rapports ont été reçus avant la fin de la session de la commission d'experts; en 2009, 67,8 pour cent ont été reçus à cette date. La bonne nouvelle, cependant, est l'augmentation constante du nombre d'observations transmises par les organisations d'employeurs et de travailleurs, ce qui démontre clairement que le système est de plus en plus utilisé par les mandants.
30. Cette année, l'étude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi s'appuie sur une approche thématique et globale articulée autour de quatre conventions et deux recommandations. A cet égard, il est souhaitable de mettre l'accent sur la convention (n° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975. L'important ici est de concilier les objectifs de l'éducation et de la formation. Dans le passé, et c'est encore le cas aujourd'hui, les jeunes ont été formés pour un travail particulier, sans *anticiper* les besoins futurs du marché du travail. Lorsque des emplois disparaissent, de nouveaux emplois surviennent, mais nombre d'entre eux nécessitent des compétences différentes de celles des emplois du passé. A certains égards, quand une personne perd son emploi, elle doit repartir à zéro. Les compétences s'érodent au fur et à mesure de l'allongement des périodes de chômage. Le drame du chômage des jeunes dépasse de loin le simple aspect économique de la question. La plupart des étudiants d'aujourd'hui sont prêts à travailler dur pour réussir, mais ils ne sont pas sûrs – et à raison – que les institutions de formation soient suffisamment équipées pour les guider. Les conclusions sur les compétences en vue de stimuler la productivité, la croissance de l'emploi et le développement, adoptées par la Conférence en 2008, soulignent que «l'éducation, la formation professionnelle et la formation tout au long de la vie constituent les piliers essentiels de l'employabilité». L'accent doit être mis sur la *formation tout au long de la vie*. Aussi difficile que cela puisse être, les jeunes devront désormais accepter que, dans le futur, le mot «carrière» aura un sens différent, une forme différente et une portée autre que ceux qui prévalaient à l'époque de leurs parents. Aujourd'hui, toute approche sérieuse du développement socio-économique est nécessairement interdépendante. Par conséquent, il sera tout à fait opportun que certaines de ces structures soient examinées dans le cadre de l'étude d'ensemble de l'année prochaine sur la sécurité sociale.
31. Revenant à l'étude d'ensemble, l'orateur a souligné que celle de cette année représente le premier suivi de la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable de 2008. Suite à l'adoption de la Déclaration en 2008, le Conseil d'administration a décidé que l'étude d'ensemble et le rapport sur la question récurrente traiteraient du même objectif stratégique. Cela signifie que la Conférence est saisie d'une *étude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi* et d'un rapport soumis à la Commission pour la discussion récurrente sur l'emploi, intitulé *Des politiques de l'emploi pour la justice*

sociale et une mondialisation équitable. Pour la première fois, cette commission et la Commission pour la discussion récurrente sur l'emploi traiteront du même sujet mais dans deux perspectives différentes. La commission examinera le rapport de la commission d'experts, qui présente une vue d'ensemble des législations et pratiques des Etats Membres, qu'ils aient ou non ratifié les conventions pertinentes. La Commission pour la discussion récurrente sur l'emploi aura à se pencher sur des conclusions détaillées. Cette commission devra faire en sorte de pouvoir fournir une contribution pertinente qui pourra être prise en compte par la Commission pour la discussion récurrente sur l'emploi. Ceci est une occasion unique pour les mandants tripartites, par l'intermédiaire de la Conférence, d'exercer une influence majeure sur la politique normative en tant que pierre angulaire des activités de l'OIT en renforçant sa pertinence pour le monde du travail, et de s'assurer que les normes remplissent bien leur rôle dans la réalisation des objectifs constitutionnels de l'Organisation⁷. Cette commission sera ainsi en mesure d'évaluer les lacunes éventuelles des normes, de proposer des solutions ainsi que de fournir des orientations pour la promotion des normes, comme cela a été fait l'année dernière pour les instruments qui faisaient l'objet de l'étude d'ensemble. L'oratrice a invité la commission à réfléchir sérieusement sur la meilleure façon d'interagir avec la Commission pour la discussion récurrente sur l'emploi, afin d'assurer que des conclusions pertinentes sur les questions normatives soient adoptées par la Conférence et fassent l'objet d'un suivi par le Conseil d'administration. Cela nécessite clairement des méthodes de travail novatrices, et le Bureau est disponible pour aider, par tous les moyens possibles, à faire de cette première interaction avec la Commission pour la discussion récurrente sur l'emploi une réussite.

32. L'orateur a abordé la question des défis relatifs à la législation du travail auxquels est confronté le monde du travail, défis qui ont été certainement aggravés par la crise économique et financière, et parmi lesquels figurent: i) l'affaiblissement de la relation de travail, dans la mesure où de plus en plus de travailleurs sont catégorisés comme travailleurs indépendants ou travailleurs à l'ouvrage; et ii) une tendance croissante dans ce type de situation au transfert vers les travailleurs des responsabilités traditionnelles de l'employeur, en ce qui concerne par exemple l'assurance-maladie et les cotisations de sécurité sociale. D'autres défis concernent les normes internationales du travail, les chaînes d'approvisionnement et l'économie informelle. La convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, qui a été mise en exergue par la commission d'experts dans son rapport, offre une réponse à ces défis. En effet, la liberté syndicale et la négociation collective ont été particulièrement mises en évidence dans le Pacte mondial pour l'emploi comme outils essentiels permettant d'assurer que les réponses à la crise soient les mieux adaptées aux besoins de l'économie réelle, de renforcer la participation dans les choix à effectuer et d'atténuer les tensions sociales. En ce qui concerne la question de l'économie informelle, le Bureau a récemment publié une monographie intitulée: *Etendre le champ d'application des lois du travail à l'économie informelle: Recueil de commentaires des organes de contrôle de l'OIT relatifs à l'économie informelle*. Il est à espérer que cela aidera les mandants tripartites à élaborer des stratégies visant à combler les lacunes dans l'application des normes internationales du travail, à élaborer des lois et à mettre en place des institutions au niveau national pour étendre la protection aux travailleurs de l'économie informelle en vue de faciliter leur transition vers l'économie formelle. Un autre défi consiste à concevoir des stratégies en vue de renforcer l'impact des normes internationales du travail. A cet égard, les juridictions nationales peuvent jouer un rôle très important pour donner effet aux normes internationales du travail, ainsi qu'aux observations, recommandations et conclusions des organes de contrôle de l'OIT. Une publication récemment mise à jour par le Département

⁷ Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, dernier paragraphe du préambule.

des normes et le Centre de Turin, intitulée *Droit international du travail et droit interne: Manuel de formation pour juges, juristes et professeurs de droit*, est l'un des outils visant à renforcer le rôle des tribunaux dans la création d'une plus grande cohérence entre les normes internationales du travail et les législations nationales du travail, en particulier lorsque les pays concernés ont ratifié les normes internationales du travail pertinentes.

33. Finalement, la représentante du Secrétaire général a abordé la question de l'interprétation faisant autorité des conventions de l'OIT qui fait l'objet de l'article 37 de la Constitution de l'OIT. En novembre 2009, le Conseil d'administration a demandé au Bureau d'entamer des consultations sur la question de l'interprétation des conventions internationales du travail. La procédure de saisine de la Cour internationale de Justice, le seul organe actuellement compétent pour fournir l'interprétation authentique prévu par l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, n'a été utilisée qu'une seule fois – en 1932. Aujourd'hui, la pratique courante veut que ce soient le Conseiller juridique et le Département des normes qui préparent, en se fondant sur la Convention de Vienne sur le droit des traités, les travaux préparatoires ayant conduit à l'adoption des normes internationales du travail et les commentaires de la commission d'experts, une «réponse» à des demandes d'interprétation en y incluant une réserve faisant référence à la disposition constitutionnelle précitée. Cependant, dans un monde globalisé, les instruments de l'OIT ne restent pas entièrement dans la sphère de l'OIT. C'est la raison pour laquelle la question de l'interprétation authentique par l'OIT des conventions prend toute son importance afin que d'autres ne donnent pas des interprétations des normes qui soient discordantes ou reposent sur de fausses informations, ce qui créerait en définitive de la confusion et pourrait affaiblir le système de contrôle. Le tribunal envisagé à l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution fait actuellement l'objet de consultations tripartites informelles avec les membres du Conseil d'administration. L'objectif de ces consultations est de voir dans quelle mesure la mise en œuvre de cette disposition renforcerait l'impact des normes internationales du travail en la marquant du sceau de l'expertise et de l'autorité de l'OIT. Nous sommes donc au début d'un processus, déjà prévu par la Constitution, qui permettra d'améliorer la transparence, la crédibilité, la cohérence et l'autorité du message universel de l'OIT, ce qui a été magnifiquement repris plus tôt aujourd'hui par la Présidente de la Confédération suisse, M^{me} Doris Leuthard, lors de son allocution à la Conférence.
34. En conclusion, la représentante du Secrétaire général a souligné que, sur les plans du fond et de la forme, les normes innovent en ce qui concerne l'extension de la protection et une plus grande convivialité du travail produit. Beaucoup a été dit et écrit sur les normes en temps de crise. L'essentiel à retenir, toutefois, est que, si l'adaptation est en définitive le prix de la survie, le darwinisme social n'a pas sa place à l'OIT. Les normes du travail embrassent la nature humaine dans son ensemble, elles s'étendent aux travailleurs qui vivent avec le VIH/sida et aux travailleurs domestiques, qui peuvent se retrouver sans aucune protection.
35. La commission a salué la présence de la présidente de la commission d'experts, la Professeure Janice Bellace. Cette dernière a indiqué que 2009 a marqué le 60^e anniversaire de la convention n° 98, qui est plus pertinente que jamais en raison des besoins du marché du travail dans un environnement mondialisé. Cette convention occupe une place essentielle dans le cadre des principes et droits fondamentaux au travail, car elle applique les principes de la liberté syndicale et reconnaît que le droit d'organisation et le droit de négociation collective sont indissociables. En outre, parce que les conventions collectives sont le résultat d'un processus par lequel les organisations d'employeurs et de travailleurs négocient pour établir d'un commun accord les termes et conditions d'emploi, elles sont souvent utilisées pour mettre en œuvre des normes qui figurent dans d'autres conventions de l'OIT. De plus, cette année, la crise économique mondiale en cours a incité la

commission d'experts à formuler de brefs commentaires sur la pertinence de plusieurs conventions concernant les salaires⁸. D'une manière générale, ce sont les crises survenant dans un pays, une région ou un secteur de l'économie qui ont révélé la pertinence de ces conventions. La croissante mondialisation de l'économie a fait en sorte que la crise financière qui a commencé dans une partie du monde a rapidement eu un impact dans d'autres pays, et que la crise financière s'est convertie en une crise économique et sociale qui a eu comme incidence une brusque augmentation du taux de chômage et du nombre d'entreprises qui ont fait faillite. En conséquence, les garanties exprimées dans ces conventions de protection des salaires ont pris une importance spéciale.

36. L'oratrice s'est référée à la Sous-commission des méthodes de travail qui s'est réunie pendant la session de la commission d'experts de 2009 pour discuter des moyens de rendre le rapport général plus utile à la Commission de la Conférence sur l'application des conventions et des recommandations. A cet égard, il faut souligner que les experts ont identifié les critères qu'ils utilisent pour déterminer s'il faut insérer des notes spéciales (communément appelées «notes de bas de page») à la fin d'une observation. La différence entre les cas où un Etat Membre est prié de présenter un rapport anticipé (souvent désignés comme «note de bas de page simple») et les cas où le gouvernement est prié de fournir des informations détaillées à la Conférence (une «note de bas de page double») est une question de degré. En appliquant les critères, la commission d'experts utilise son pouvoir discrétionnaire et tient compte des circonstances particulières du pays et de la durée du cycle de soumission des rapports. En outre, la commission d'experts est sensible à la réalité pratique de la Commission de la Conférence qui dispose d'un temps limité pour examiner les cas. Cette année, la commission d'experts a décidé de limiter le nombre de cas de note de bas de page doubles. En choisissant un nombre très limité de ces cas, la commission d'experts s'est uniquement concentrée sur la conformité juridique et l'application pratique des conventions et n'a retenu que les cas les plus graves. La commission d'experts a ainsi préféré laisser plus de liberté à la Commission de la Conférence pour décider des cas qu'elle veut discuter.
37. En ce qui concerne la question de la terminologie, la commission d'experts a noté avec satisfaction ou intérêt que, dans un certain nombre d'Etats Membres, des commentaires de longue date ont été réglés. Répondant à la confusion sur la signification des termes utilisés depuis quelques années, l'oratrice a indiqué que, dans son rapport général, la commission d'experts examine certaines situations où ces termes pourraient être utilisés. Par exemple, un cas de *progrès* concernant un problème spécifique lié à l'application d'une convention indique simplement que l'Etat Membre a pris certaines mesures à l'égard de cette question. De même, un cas de *satisfaction* indique seulement que le gouvernement a pris des mesures, souvent par l'adoption d'une nouvelle législation ou par l'amendement à la législation existante, pour répondre à une question particulière soulevée par la commission d'experts. En exprimant sa satisfaction, la commission d'experts indique au gouvernement et aux partenaires sociaux que le problème particulier est résolu. Cependant, cela ne signifie pas qu'elle estime que l'Etat Membre se conforme à la convention de manière générale. Un terme plus récent est celui des cas de *bonne pratique*. Dans son rapport général, la commission d'experts a souligné que l'utilisation de ce terme ne signifie en aucune façon des obligations supplémentaires pour les Etats Membres. La commission d'experts estime qu'il serait utile pour les gouvernements et partenaires sociaux de connaître une nouvelle approche permettant d'atteindre ou d'améliorer l'application d'une convention, ainsi qu'une manière novatrice de résoudre les difficultés rencontrées dans son application.

⁸ Voir convention (n° 131) sur la fixation des salaires minima, 1970; convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949; convention (n° 173) sur la protection des créances des travailleurs en cas d'insolvabilité de leur employeur, 1992.

-
38. S'agissant de la question du respect par les Etats Membres de leurs obligations de faire rapport, la commission d'experts s'est préoccupée des manquements graves de la part de certains Etats Membres de respecter cette obligation, principalement, dans la plupart des cas (mais pas tous), en raison d'insuffisances structurelles imputables à un manque de ressources humaines ou financières. Il faut louer les efforts déployés par le Bureau visant à améliorer cette situation, souvent par l'assistance technique, qui rencontrent un certain succès. La commission d'experts s'efforce d'entamer un dialogue constructif avec les Etats Membres concernant les efforts déployés pour parvenir à appliquer une convention. Toutefois, lorsqu'un gouvernement ne soumet pas les rapports dus, ou lorsqu'il ne répond pas à une observation ou demande directe de la commission d'experts, le dialogue est interrompu. De même, lorsque le rapport du gouvernement se limite à évoquer des dispositions législatives et ne contient pas d'informations sur l'application pratique, la commission d'experts n'est pas en mesure de déterminer si l'Etat Membre applique la convention de manière effective. A cet égard, l'oratrice a attiré l'attention sur l'obligation du gouvernement de communiquer ses rapports aux organisations d'employeurs et de travailleurs. Si le gouvernement manque à son obligation, ces organisations sont privées de leur possibilité de faire des commentaires, et un élément essentiel du tripartisme est ainsi perdu.
39. En ce qui concerne l'étude d'ensemble, la commission d'experts s'est félicitée de la possibilité d'examiner, pour la première fois depuis de la nouvelle approche thématique qui découle directement de l'adoption de la Déclaration sur la justice sociale par la CIT en juin 2008, le droit et la pratique nationales au regard des instruments sur l'emploi. Le premier objectif stratégique de cette Déclaration est «promouvoir l'emploi en créant un environnement institutionnel et économique durable», et le Conseil d'administration a choisi cet objectif pour la première discussion sur la question récurrente. La synchronisation entre le sujet choisi pour l'étude d'ensemble et les rapports sur la question récurrente a pour objectif de promouvoir une meilleure cohérence entre le travail normatif et la politique économique et sociale de l'OIT. Le défi qui consiste à examiner la jurisprudence de la commission d'experts concernant quatre conventions et deux recommandations en une seule étude d'ensemble peut d'abord avoir donné lieu à une certaine crainte de ne pas élaborer une étude complète et exhaustive. Cependant, les avantages d'aborder ce sujet de manière exhaustive sont vite apparus évidents. En outre, la commission d'experts, tout en reconnaissant la portée différente de la présente étude d'ensemble, a eu recours à cinq membres, plutôt que les trois habituels, pour composer le groupe de travail. Ce n'était pas seulement parce qu'il y avait une plus lourde charge de travail à réaliser, mais aussi parce que la diversité géographique n'était pas suffisante; le niveau de développement économique a été un facteur supplémentaire pris en considération.
40. Dans une certaine mesure, l'articulation de l'étude d'ensemble est traditionnelle, la première partie présente et explique les exigences des instruments, la deuxième partie examine la pratique et la troisième partie la pertinence des instruments. La deuxième partie est toutefois très différente car la commission d'experts utilise, dans cette étude d'ensemble, les informations contenues dans les rapports soumis par les Etats Membres et des données disponibles comme base pour évaluer dans quelle mesure les Etats Membres se conforment aux normes pertinentes. Il ne s'agit pas d'une analyse strictement juridique mais aussi d'une évaluation de la compatibilité de l'action des Etats Membres avec l'engagement de poursuivre une politique active visant à promouvoir le plein emploi, productif et librement choisi. La commission d'experts a réalisé qu'il y existait différents niveaux de développement et de capacité économique, et a donc cherché à déterminer si les Etats Membres font leur possible pour atteindre et maintenir le plein emploi productif, compte tenu de leur niveau de développement. Le cadre retenu par la commission d'experts pour aborder cette évaluation est établi dans les quatre premières pages de la Partie B – Aperçu global. La commission d'experts a brièvement décrit la théorie

économique keynésienne, qui était largement reconnue entre 1940 et 1970, et la théorie économique néolibérale qui a commencé à dominer dans les années quatre-vingt. La commission d'experts n'a pas pris position sur le bien-fondé de ces théories qui dictent souvent des choix politiques très différents. Elle a toutefois noté qu'il faut tenir compte de la tension qui se pose lorsque l'analyse économique et l'analyse juridique se chevauchent, les deux pouvant être influencées par les conditions politiques, sociales et culturelles.

41. Dans le cadre de l'évaluation du fonctionnement du marché du travail, il est nécessaire d'utiliser des données et de déterminer une période de temps. En grande majorité, la commission d'experts a utilisé les données de la période 1998-2007, ce qui signifie qu'elle a remonté de deux décennies à partir des données complètes disponibles les plus récentes. Il y existe des préoccupations au sujet de l'exhaustivité des données sur lesquelles s'est fondée la commission d'experts. De nombreux Etats Membres ont indiqué qu'ils disposent d'un service de collecte de données attaché à leur service public de l'emploi, mais qu'il est peu probable qu'ils effectuent régulièrement des enquêtes nationales sur la population active, et que, par conséquent, ils n'ont pas la capacité de contrôler et de faire rapport sur les tendances de l'emploi général. La commission d'experts a néanmoins découvert que les données révélaient l'existence de certains problèmes importants en matière politique. Par exemple, la théorie économique standard suppose que le chômage est faible dans les pays en développement qui ne sont pas pourvus d'un système d'assurance-chômage. Pourtant, les données révèlent que ce n'est certainement pas le cas. La commission d'experts a tenu à souligner ce phénomène inexpliqué du taux de chômage élevé dans les pays en développement et a recommandé une enquête sur les causes de celui-ci en tant que base d'élaboration d'une politique de l'emploi. En examinant les données sur les quarante dernières années, la commission d'experts a découvert que certains efforts pour réduire le chômage, comme l'introduction de mesures destinées à la retraite anticipée pour libérer des postes de travail, pourraient ne pas avoir contribué au plein emploi durable à long terme, notamment en ce qui concerne les travailleurs âgés. Enfin, pendant la discussion sur l'économie informelle, la commission d'experts a été limitée dans son analyse car il semble que cette notion soit interprétée de manière différente dans certains pays en développement et car l'insuffisance des données n'a pas permis d'évaluer l'impact des efforts déployés par les gouvernements. La commission d'experts tient cependant à souligner la nécessité d'examiner de plus près la façon dont les travailleurs pourraient mieux s'intégrer dans l'économie formelle.
42. En conclusion, la commission d'experts a estimé que les instruments étudiés restent pertinents. Aucune recommandation spécifique concernant l'élaboration de normes n'a été faite, bien que deux options aient été présentées pour discussion. L'une concerne les lacunes législatives, à savoir que les instruments actuels relatifs à l'emploi s'appliquent aux gouvernements qui poursuivent des politiques limitées au marché du travail national. L'autre option pourrait être l'adoption d'un instrument de consolidation de tous les instruments relatifs à l'emploi, visant à souligner la nécessité pour les gouvernements d'adopter une approche globale et cohérente.
43. L'orateur a conclu en notant que les membres de la commission d'experts sont reconnaissants que les vice-présidents employeurs et travailleurs de la Commission de la Conférence, M. Potter et M. Cortebeeck, ont de nouveau été en mesure de rencontrer les membres de la commission d'experts afin de poursuivre le dialogue entre les deux commissions. En encourageant les Etats Membres à appliquer pleinement les conventions ratifiées, les deux commissions travaillent en tandem, la commission d'experts se livre à l'analyse technique et juridique et la Commission de la Conférence se concentre sur leur mise en œuvre. A ce titre, la commission d'experts a jugé plus utile d'accroître sa compréhension sur la façon selon laquelle ce processus pourrait être plus efficace, en plus de garantir un esprit de respect mutuel et de coopération entre les deux commissions.

-
44. Les membres employeurs et travailleurs ainsi que tous les membres gouvernementaux qui ont pris la parole se sont félicités de la présence de la présidente de la commission d'experts au sein de la discussion générale de la Commission de la Conférence.
45. Se félicitant de la synergie existant entre la Commission de la Conférence et la commission d'experts, les membres travailleurs ont souligné la nécessité de préserver et de continuer de renforcer les contacts entre les deux commissions. La commission d'experts joue un rôle clé dans le système de contrôle de l'application des normes. Avec le tripartisme, ils constituent les deux ingrédients essentiels qui rendent unique et irremplaçable le mécanisme de contrôle de l'OIT.
46. Les membres travailleurs ont pris note des clarifications apportées par la commission d'experts au sujet de la distinction entre les cas de progrès et les cas de bonne pratique, ainsi que des précisions relatives aux cas pour lesquels la commission exprime son «intérêt» ou sa «satisfaction». A cet égard, l'ampleur prise par les cas de satisfaction (71 pour 49 pays) et d'intérêt (276 pour 114 pays) est étonnante, surtout quand ils concernent certains pays connus pour des manquements répétés dans l'application des conventions. En outre, le fait d'avoir dans un même commentaire l'expression d'une «satisfaction» ou d'un «intérêt» accolée à l'expression d'un «profond regret» rend difficile la revendication des travailleurs du pays concerné de voir le gouvernement appelé à s'exprimer devant cette commission. De plus, certaines améliorations notées par la commission d'experts ne correspondent pas à la situation vécue dans la pratique par les travailleurs ou même les employeurs. Ainsi, certains cas de progrès ne se basent que sur les informations provenant des gouvernements, soit parce que les organisations syndicales ne se sont pas associées à la procédure, soit parce qu'elles sont quasi inexistantes dans le pays. Certaines informations devraient donc être notées avec plus de réserve.
47. Les membres travailleurs se sont réjouis du fait que, dans le contexte de la crise économique mondiale, la commission d'experts ait mis en exergue la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, et les normes de l'OIT sur les salaires. Ces instruments sont cruciaux pour accompagner la reprise de la création d'emplois avec la garantie du maintien d'un niveau de salaire qui permette de relancer l'économie. Il est en effet essentiel de maintenir des niveaux de salaires minima décents et périodiquement ajustés en consultation avec les partenaires sociaux, avec en parallèle une inspection du travail adéquate et efficace. A cet égard, il y a lieu de rappeler l'importance des instruments de gouvernance. Les gouvernements qui ratifient les conventions doivent tout mettre en œuvre pour assurer leur application effective, ce qui passe par une inspection du travail indépendante, outillée en matériel et en effectifs.
48. Notant que les solutions recherchées pour sortir de la crise ne se soucient pas de la précarisation croissante des travailleurs, les membres travailleurs ont tenu à se référer au discours de la représentante du Secrétaire général qui a souligné que l'OIT est la conscience sociale des Nations Unies. S'agissant de la question de l'interprétation des conventions internationales du travail dont est saisi le Conseil d'administration, les membres travailleurs ont considéré qu'il s'agit d'une question extrêmement délicate au sujet de laquelle un consensus immédiat pourrait être difficile à obtenir. Par conséquent, davantage de temps, d'études et de confrontations des points de vue sont nécessaires.
49. Pour conclure, les membres travailleurs ont tenu à remercier les membres de la commission d'experts dont le mandat est arrivé à échéance pour les années qu'ils ont consacrées à la commission, et à féliciter les nouveaux membres de la commission ainsi que son nouveau président. Enfin, les membres travailleurs ont rendu hommage à la mémoire de Evgeny Sidorov et Apecides Alvis, grands militants de la cause des travailleurs dans leur pays et au niveau international.

-
50. Les membres employeurs se sont référés, en premier lieu, à la composition de la commission d'experts, et en particulier au problème persistant d'une commission incomplète, qui ne dispose pas de 20 membres nommés. Ils ont encouragé le Directeur général à proposer au Conseil d'administration un certain nombre de candidats avec des profils différents pour les postes vacants, pour qu'ils puissent être nommés sans délai afin d'assurer le fonctionnement efficace et efficient de la commission d'experts.
51. Les membres employeurs ont ensuite évoqué la nécessité d'assurer une plus grande transparence et intégration entre la commission d'experts, la Commission de l'application des normes de la Conférence, la Commission LILS du Conseil d'administration et le Conseil d'administration lui-même. Ceci est important car l'ultime responsabilité du contrôle de l'application des normes repose sur les mandants tripartites de l'OIT. Or, en réalité, les mandants tripartites de la Conférence et le Conseil d'administration n'ont que très peu voix au chapitre dans la procédure de contrôle de l'application de ces normes. C'est le rapport de la commission d'experts qui est utilisé par le Bureau comme outil pour élaborer les profils par pays qui mesurent le travail décent ou qui est cité pour donner la position de l'OIT sur le degré de respect par les Etats Membres des conventions ratifiées. Actuellement, le rapport de la commission d'experts est soumis au Conseil d'administration pour information mais n'est jamais discuté au sein de la Commission LILS du Conseil d'administration. A côté de cela, la Commission de la Conférence n'est en mesure de traiter que 3 pour cent des plus de 800 observations formulées par la commission d'experts cette année. Les membres employeurs ont estimé que la gouvernance tripartite doit être rétablie pour le contrôle de l'application des normes. Les membres employeurs ont considéré que le rapport de la commission d'experts devrait se transformer en un document ayant une pleine autorité tripartite et reflétant les points de vue du tripartisme. Ce document donnerait la possibilité aux mandants tripartites d'exposer leur point de vue sur les questions relevant du contrôle de l'application des normes et permettrait de renforcer la crédibilité et l'acceptation du mécanisme de contrôle de l'application de l'OIT.
52. S'agissant des cas de progrès, les membres employeurs ont apprécié le fait que la commission d'experts ait donné suite à leur suggestion d'accroître la transparence et l'utilité de ces cas en mettant en exergue, dans les observations, les éléments qui ont conduit à considérer ces cas comme des cas de progrès. Toutefois, compte tenu de la longueur de certaines observations, il n'est pas toujours aisé d'identifier les éléments considérés comme constituant un progrès. Du point de vue des statistiques, il serait utile de connaître l'ensemble des «cas de progrès» par convention et si, globalement, les progrès réalisés dans l'application d'une convention augmentent ou non. En ce qui concerne les cas de bonne pratique, les membres employeurs ont rappelé que, depuis deux ans, ils s'interrogent sur l'utilité de cette désignation, dans la mesure où la désignation des cas de progrès est suffisante, et ils ont prié la commission d'experts d'arrêter d'utiliser la désignation de cas de bonne pratique qui ne revêt pas d'intérêt pour les mandants tripartites de l'OIT.
53. Les membres employeurs ont ensuite abordé des questions relatives à l'application de certaines conventions. Ils se sont une nouvelle fois élevés contre les «mini-études» ou commentaires formulés en dehors de la procédure de l'article 19 de la Constitution pour les études d'ensemble, et ont relevé que des observations isolées pourraient facilement être ignorées par les mandants tripartites de l'OIT. Tel est le cas pour les observations générales sur les salaires et sur l'inspection du travail qui figurent dans le rapport de la commission d'experts de cette année. Ils ont également rappelé leur préoccupation en ce qui concerne les nouvelles exigences en matière de soumission de rapports que certaines observations générales tentent d'établir. Le fait que ces exigences n'aient pas été approuvées par la Commission LILS et le Conseil d'administration laisse à penser qu'il existe une faille dans le processus de gouvernance tripartite. Les membres employeurs ont

formulé un certain nombre d'objections par rapport à l'observation générale sur les salaires, et plus particulièrement concernant l'établissement de manière unilatérale par la commission d'experts d'une nouvelle exigence en matière de soumission de rapports sur quatre conventions relatives aux salaires, ainsi que la promotion de la convention (n° 94) sur les clauses de travail (contrats publics), 1949, qui ne tient pas compte des préoccupations exprimées au cours du débat tripartite qui a eu lieu en 2008 à propos de l'étude d'ensemble sur les clauses de travail dans les contrats publics. Ces préoccupations portaient plus spécialement sur les aspects discriminatoires de la convention n° 94, son impact négatif sur la création d'emplois et les contribuables, et son incompatibilité avec le droit de l'Union européenne. Les membres employeurs ont déclaré que la convention n° 94 est une mauvaise solution intervenant au mauvais moment, alors même que la dette publique connaît des tensions importantes, et ils en ont souligné les principaux défauts. Rappelant la décision prise par le Conseil d'administration en novembre 1998, qui était de procéder à un réexamen de la convention en temps opportun, ils ont demandé que la Commission LILS réexamine la convention n° 94 d'urgence. Les membres employeurs ont invité les Etats parties à cette convention à examiner la possibilité de la dénoncer au cours de la période prévue à cet effet, allant de septembre 2012 à septembre 2013, et ont demandé au Bureau de cesser de la promouvoir. En outre, ils ont estimé que toutes les études d'ensemble réalisées depuis 1990 devraient contenir une annexe reflétant la discussion et le débat tripartites sur l'étude d'ensemble.

54. Concernant plus spécifiquement la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, les membres employeurs se sont référés aux observations formulées par la commission d'experts pour certains pays et selon lesquelles certains gouvernements ont été priés, aux termes de l'article 15, paragraphe 2, de la convention n° 169, de suspendre la mise en œuvre des projets existants, les activités d'exploration ou d'exploitation, ainsi que la mise en œuvre des projets d'infrastructures et d'exploitation ou d'exploration de ressources naturelles. De telles demandes ne trouvent pas de fondement dans le texte de la convention et doivent être supprimées dès que possible. La commission d'experts n'est pas un tribunal de droit et ne peut, en effet, pas demander l'arrêt d'activités économiques.
55. En ce qui concerne la convention (n° 158) sur le licenciement, 1982, les membres employeurs ont rappelé qu'il s'agit d'une des conventions les plus controversées de l'OIT et ont considéré que cet instrument est essentiellement un obstacle à un marché du travail dynamique qui facilite la création d'emplois productifs. Une réunion d'experts tripartite dont l'objectif est d'examiner l'avenir de cet instrument, qui n'est plus pertinent, est prévue pour l'an prochain. Les huit observations formulées par la commission d'experts sur cette convention confirment l'existence de défauts majeurs dans l'instrument, notamment ses effets néfastes sur les entreprises et qui tendent à retarder ou rendre difficile et coûteux les licenciements nécessaires, mettant ainsi en danger la viabilité des entreprises. Rappelant qu'il sera de nouveau possible de dénoncer la ratification en 2015-16, les membres employeurs ont encouragé la commission d'experts et le Bureau à fournir des informations objectives et équilibrées sur la convention, y compris sur les moyens permettant d'atténuer ses rigidités, dans la mesure du possible, et de s'abstenir d'en faire la promotion.
56. Dans ce contexte, les membres employeurs se sont opposés à ce que les experts tentent de lire les dispositions de la convention n° 158 comme des obligations existant dans d'autres conventions, notamment lorsqu'un gouvernement n'a pas ratifié cette convention. Par exemple, concernant l'observation sur le Bélarus et la convention n° 122, les experts ont appelé l'attention du gouvernement sur certaines dispositions de la convention n° 158. En premier lieu, il convient de mentionner que cette convention n'a pas été ratifiée par le Bélarus. En outre, les experts semblent suggérer que les «contrats à durée déterminée», dont l'utilisation a été restreinte par l'article 3, paragraphe 2, de la convention n° 158, sont contraires à la promotion du plein emploi productif, prévu par la convention n° 122, et les

gouvernements doivent donner certaines garanties d'emploi pour satisfaire les besoins d'emploi des travailleurs dont les contrats de courte durée arrivent à terme. Les membres employeurs ont indiqué leur ferme opinion que la convention n° 122 ne limite en aucun cas le recours aux contrats à durée déterminée.

57. Enfin, en ce qui concerne la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, les membres employeurs ont rappelé qu'il découle clairement du texte et de l'historique législatif des conventions n°s 87 et 98 que la convention n° 87 ne prévoit pas expressément le droit de grève. La convention n° 87 contient au plus un droit général à la grève qui, néanmoins, ne peut pas être réglementé en détail en vertu des dispositions de cette convention. Cependant, la commission d'experts exprime toujours son opinion de manière détaillée sur les politiques de grève des pays qui ont ratifié les conventions, en particulier en ce qui concerne les «services essentiels», appliquant une approche «unique et valide pour tous» sans reconnaître les différences de développement économique ou industriel et la conjoncture économique actuelle. Ceci est un contraste évident à l'étude d'ensemble sur les conventions n°s 87 et 98 de 1953, dans laquelle les experts ont indiqué que «l'objet de cette convention est de définir de manière aussi concise que possible les principes régissant la liberté syndicale tout en s'abstenant d'imposer un code ou une réglementation type». Ce n'est que dans la troisième étude d'ensemble sur les conventions n°s 87 et 98 en 1959 que le droit de grève a été mentionné dans un seul paragraphe, lequel concernait uniquement le secteur public – dix ans après l'adoption des conventions. L'opinion des experts relative au droit de grève s'est étendue à sept paragraphes dans l'étude d'ensemble de 1973 et incluait des opinions sur l'interdiction temporaire et générale des grèves, les grèves dans le secteur public et les services essentiels, les restrictions de grèves fondées sur le maintien de l'ordre public et le développement économique et le recours à des procédures étatiques de résolution de conflits. Cette réglementation des restrictions au droit de grève a ensuite été étendue à 25 paragraphes dans l'étude d'ensemble de 1983, ce qui constituait une évolution majeure de l'étude d'ensemble de 1973 et ajoutait, pour la première fois, des opinions sur les réquisitions sur le service minimum, les restrictions quant aux objectifs de la grève, les restrictions quant aux méthodes utilisées, les clauses de temporisation du droit de grève et les sanctions contre les grèves. Dans l'étude d'ensemble de 1994, ceci a évolué en un chapitre séparé sur le droit de grève, incluant 44 paragraphes et de nombreuses nouvelles questions pour des commentaires détaillés par les experts. Les membres employeurs ont estimé que l'approche de la commission d'experts sape le tripartisme, en particulier compte tenu du fait que, chaque fois que le droit de grève est examiné dans le cadre d'un cas relatif à la convention n° 87 par la Commission de la Conférence, il est impossible de parvenir à une conclusion sur cette question. Ils ont à nouveau demandé à la commission d'experts de revoir son interprétation du droit de grève, laquelle a été progressivement élargie depuis 1959 et ne trouve pas de fondement dans les conventions n°s 87 et 98.
58. Les membres employeurs ont reconnu que les travaux de la commission d'experts, en particulier ses observations sur l'application des conventions ratifiées, sont de la plus haute importance pour les travaux de la Commission de la Conférence. Ils ont toutefois estimé que la commission d'experts doit démontrer dans ses documents écrits qu'elle a pris en compte les discussions qui ont eu lieu au sein de la Commission de la Conférence. Ainsi l'intégrité du processus de la gouvernance tripartite prévue par l'article 23 de la Constitution de l'OIT et l'article 7 du Règlement de la Conférence est maintenue.
59. Le représentant gouvernemental de l'Autriche, s'exprimant au nom du groupe des PIEM, a souligné que le système de contrôle de l'OIT est unique dans le cadre international des procédures sur les droits de l'homme. La Commission de la Conférence a la responsabilité de veiller à ce que la capacité, la visibilité et l'impact du système de contrôle de l'OIT continuent d'évoluer de manière positive, malgré les défis inhérents. Notant que l'une des principales activités de l'OIT, depuis la dernière Conférence, a été la promotion du Pacte

mondial pour l'emploi, l'orateur a observé que la réponse de l'OIT sur les conséquences de la crise économique et financière sur l'emploi et la politique sociale continue de prendre une place importante dans l'ordre du jour de la Conférence. Citant le Pacte mondial pour l'emploi, il a déclaré que, pour éviter une spirale déflationniste des conditions de travail, la Commission de la Conférence doit mettre un accent particulier sur les principes et droits fondamentaux au travail et ainsi que sur leur mise en œuvre au moyen de mécanismes efficaces de gouvernance. Ne pas garantir les principes et droits fondamentaux au travail à un moment particulièrement critique représenterait non seulement un échec moral de défense des droits universellement reconnus, mais aussi un échec de la politique économique pour assurer la croissance et la reprise. Cette année, la Commission de la Conférence débute une nouvelle phase du processus de mise en œuvre de la Déclaration sur la justice sociale qui a conduit à la synchronisation des instruments qui seront étudiés dans le cadre de l'étude d'ensemble avec la question récurrente annuelle. Le groupe des PIEM a indiqué qu'il apprécie les efforts déployés par le Bureau concernant l'élaboration de questionnaires améliorés, qui a conduit à l'augmentation du taux de réponses. Il est d'avis qu'il s'agit de la manière adéquate de conserver l'autorité dont font preuve les études d'ensemble. Aussi cette année, la Conférence commence le cycle des discussions récurrentes avec l'objectif stratégique de l'emploi, qui est la première fois que la discussion sur l'étude d'ensemble de la Commission de la Conférence contribuera à la discussion récurrente. Le groupe des PIEM a dit espérer que la nouvelle approche augmentera la synergie entre les normes et les autres activités de l'OIT et, par conséquent, renforcera l'impact du système normatif.

60. Le groupe des PIEM s'est félicité des efforts continus déployés par la commission d'experts visant à améliorer la qualité des rapports et apprécie les améliorations de présentation dans un format accessible, tels que les profils par pays. Le groupe des PIEM a toujours soutenu la discussion sur les cas de progrès importants au sein de la Commission de la Conférence, ainsi que les efforts de la commission d'experts pour clarifier les critères d'identification des cas de «bonne pratique» et des cas de «progrès», qui a permis de préciser que les cas de bonne pratique ont toujours été des cas de progrès, ce qui n'est pas forcément l'inverse. Le groupe des PIEM a mentionné qu'il attache une grande importance à la coordination entre les travaux des organes de contrôle et que les conseils pratiques fournis aux Etats Membres dans le cadre de la coopération technique sont l'un des éléments clés du système de contrôle de l'OIT. L'attention accrue accordée par la commission d'experts à cette complémentarité, qui a conduit à une amélioration du suivi des cas de manquements graves, est appréciée. Cela est aussi dû aux références à l'assistance technique de plus en plus systématiques dans les conclusions de la Commission de la Conférence.
61. S'agissant du 60^e anniversaire de la convention n° 98, le groupe des PIEM a réitéré son ferme soutien à la négociation collective et au dialogue social en tant qu'outils essentiels à la réalisation des objectifs stratégiques de l'Organisation. La négociation collective joue un rôle important dans la réponse à la crise, car c'est un outil qui peut être adapté aux besoins et qui permet d'établir un équilibre des conditions de travail et des nouvelles réalités économiques tout en assurant la protection des droits des travailleurs. Le groupe des PIEM a noté les observations de la commission d'experts à l'égard de la pertinence et l'application de la convention de l'OIT sur les salaires dans le contexte de la crise financière mondiale, et a reconnu que la crise a eu un impact croissant sur les revenus salariaux de millions de travailleurs mondiaux. La protection du salaire est particulièrement importante en temps de crise et le Pacte mondial pour l'emploi offre une bonne série d'options pour soutenir les efforts de la reprise et aider à remettre l'économie sur une trajectoire viable, y compris placer les normes sur le salaire au centre des réponses à la crise.

-
62. Enfin, le groupe des PIEM s'est dit préoccupé par le fait que, malgré une charge de travail toujours plus lourde, la commission d'experts fonctionne toujours en sous-effectif, comme c'est le cas depuis la dernière décennie. Bien qu'il soit réjouissant de noter que de nouveaux experts ont été nommés, il faut observer que des postes sont toujours vacants. Par conséquent, le groupe des PIEM a réitéré son appel au Directeur général de pourvoir ces postes et d'assurer qu'elle bénéficie de ressources suffisantes pour mener sa tâche de manière effective.
63. Le membre gouvernemental de la République bolivarienne du Venezuela, s'exprimant au nom des membres gouvernementaux du groupe des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes (GRULAC), a réitéré son ferme engagement à l'égard des mécanismes de contrôle de l'OIT, mais a exprimé sa préoccupation quant aux travaux et rapport de la commission d'experts. S'agissant des méthodes de travail de cette dernière, il convient d'appeler l'attention sur le fait que son mandat ne prévoit pas de résoudre des controverses, de rendre des jugements sur des demandes contradictoires à la demande des parties, d'ordonner des mesures d'injonction, de prendre des résolutions, décisions, décrets ou de rendre des sentences. De plus, ses opinions ou commentaires ne sont pas obligatoires. La fonction de la commission d'experts est de déterminer si les dispositions d'une convention spécifique sont appliquées. L'orateur a réaffirmé sa profonde préoccupation quant au fait que la commission d'experts outre passe son mandat lorsqu'elle donne à ses opinions un caractère et une forme obligatoires. Ces excès peuvent être utilisés comme des exigences nuisibles au processus de dialogue et constituent aussi un obstacle à la bonne volonté des gouvernements dans leurs efforts déployés pour trouver des solutions permanentes. Les observations et recommandations de la commission d'experts comprennent des mesures de nature injonctive. La commission d'experts fait sa propre évaluation des faits soumis au Comité de la liberté syndicale, ce qui n'est pas conforme au principe *non bis in idem* et fait double usage des travaux du Comité, alors que ce qui est souhaitable est un respect mutuel et un esprit de coopération.
64. La commission d'experts a tendance à prendre en considération les vues des partenaires sociaux mais n'accorde pas la même importance à l'information fournie en temps voulu par les gouvernements, ce qui porte atteinte à l'impartialité et à l'objectivité. De plus, la commission d'experts ne tient plus compte de la nécessité de disposer de délais raisonnables, d'une part, pour que les Etats Membres puissent mettre en œuvre des mesures administratives, législatives et judiciaires et, d'autre part, pour que le Bureau puisse répondre aux demandes d'assistance technique. En outre, la commission d'experts interprète des conventions alors que la Constitution a attribué cette compétence à la Cour internationale de Justice. Il est nécessaire de déployer des efforts pour sauvegarder les principes d'indépendance, d'objectivité et d'impartialité ainsi que celui de la transparence, principes qui doivent guider la commission d'experts dans ses travaux. Il a souligné l'importance de renouveler les membres afin de diffuser un esprit critique à l'intérieur de l'organe et d'encourager la révision, la rectification et l'innovation afin d'atteindre les objectifs pour lesquels la commission d'experts a été créée. L'orateur a prié instamment la commission d'experts de veiller à ce que la nature de ses commentaires reste à l'intérieur des limites de son mandat constitutionnel. Il est à espérer que la sous-commission sur les méthodes de travail de la commission d'experts continuera son examen afin que l'indépendance, l'objectivité et l'impartialité, qui sont des principes essentiels au bon fonctionnement d'un système de contrôle, fassent partie des futurs travaux de la commission. Il est à espérer également que, dans un avenir proche, le fonctionnement de la commission d'experts puisse être réglementé afin de garantir des procédures prévisibles, transparentes et objectives; quatre-vingt-quatre ans d'existence ont fourni suffisamment d'éléments pour orienter son fonctionnement.
65. La membre gouvernementale du Brésil a souligné que, dans le contexte de la crise économique internationale, qui affecte particulièrement les groupes les plus vulnérables,

mettre en exergue la convention n° 98 et la protection des salaires est particulièrement approprié. Il convient en effet de continuer à renforcer le rôle des travailleurs et leur capacité à négocier collectivement. Le Brésil soutient l'OIT dans ses efforts pour éviter les arriérés de salaires et protéger les salaires des travailleurs en cas d'insolvabilité des employeurs. Le renforcement de l'économie nationale par des dépenses publiques socialement responsables constitue également un élément important. A cet égard, la législation nationale brésilienne prévoit que les créances des travailleurs sont prioritaires, ainsi que le contrôle des dépenses publiques de manière à éviter un endettement excessif de l'Etat. Le gouvernement cherche également à promouvoir le développement économique en investissant dans les secteurs à haute intensité de main-d'œuvre, ce qui devrait générer plus d'emplois et de meilleure qualité. Comme la commission d'experts, le gouvernement brésilien accorde une grande importance au maintien du niveau du salaire minimum à un niveau décent. Sa politique de valorisation du salaire minimum, qui a augmenté de 73 pour cent depuis 2003, a permis de protéger les travailleurs pendant la crise et de maintenir une demande. Rappelant l'engagement de son gouvernement vis-à-vis des normes internationales du travail, l'oratrice a conclu en indiquant que l'instrument de ratification de la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, serait déposé dans les prochains jours auprès du Bureau et que le pouvoir exécutif allait soumettre la convention (n° 156) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981, au parlement, conformément au Plan national pour le travail décent.

- 66.** Le membre gouvernemental de Cuba a rappelé le mandat de la commission d'experts et les principes d'indépendance, d'objectivité et d'impartialité qui régissent ses travaux, et a souligné l'importance de les prendre en compte au moment de la révision des méthodes de travail. La lecture du paragraphe 58 du rapport de la commission d'experts démontre que la différence entre les cas de progrès, lorsque la commission exprime son intérêt ou sa satisfaction, est minime et que, dans les deux cas, les critères subjectifs utilisés peuvent conduire à des interprétations qui s'éloignent des principes d'objectivité et d'impartialité. De plus, le paragraphe 65 prévoit que l'identification d'un cas de bonne pratique n'implique, en aucun cas, des obligations supplémentaires pour un Etat Membre au titre de la convention qu'il a ratifiée. Les points 1 et 2 de ce paragraphe donnent une plus grande flexibilité pour que la commission d'experts étudie les modalités d'application qui, dans la majeure partie des cas, dépendent de conditions spécifiques de certains pays pour mettre en œuvre les dispositions de la convention. Les cas de bonne pratique pourraient ne pas nécessairement servir de modèle d'application dans des contextes économiques et sociaux différents. Enfin, il faut souligner que, dans le contexte de la crise économique mondiale, les conventions sur les salaires sont pertinentes. Pendant des périodes de stabilité économique et des niveaux relativement satisfaisants d'emploi, le salaire est l'un des principaux instruments dont les travailleurs disposent pour garantir leur subsistance et celle de leur famille. A l'heure actuelle, à un moment de crise économique mondiale qui touche principalement les travailleurs, la protection du salaire tout comme l'adoption de mesures contre la discrimination salariale et la façon de renforcer le travail décent sont des facteurs importants pour maintenir la reprise économique et assurer une économie durable.
- 67.** La membre travailleuse de la Grèce a indiqué apprécier la perspective, la qualité et l'approche innovante des rapports présentés à la Commission de la Conférence. Dans le suivi du Pacte mondial pour l'emploi, il est à espérer que la somme de travail accompli contribuera à préserver les normes et les instruments qui jouent un rôle crucial dans la réalisation de l'objectif stratégique de l'emploi et le droit au travail décent. Cependant, elle a indiqué que ni les considérations socio-économiques actuelles qui ont façonné ce travail, ni une vision globale des politiques et des instruments relatifs à l'emploi, ne seraient complètes sans faire le bilan de l'impact de la phase actuelle de la crise financière sur les normes de l'OIT, en particulier la crise des obligations du gouvernement. Les mesures mises en œuvre dans un certain nombre de pays d'Europe, y compris en Grèce, remettent directement en cause la promotion du plein emploi, décent et productif, dans la recherche

d'une mondialisation équitable. Leur portée et leur impact soulèvent inévitablement la question de la constante pertinence des instruments sur l'emploi. Un nouveau paysage mondial, malheureusement façonné par des marchés financiers non réglementés et la spéculation, est rapidement apparu avec de graves répercussions sur le monde du travail. La stratégie de sortie de crise d'urgence imposée à la Grèce par le FMI, la BCE et la CE, soulève de grandes préoccupations car, au lieu d'endiguer la crise, elle ne ferait que l'aggraver, en réduisant considérablement les perspectives de croissance. Cette combinaison de politiques particulières, entre autres, gèle l'activité économique, étouffe l'investissement et la demande intérieure si bien que, au lieu de la croissance et l'emploi, ce sont la stagnation économique et le chômage qui sont soutenus avec de graves répercussions sur la cohésion sociale. Toutefois, un autre sujet de grave préoccupation, du point de vue normatif, est lié à des mesures qui visent directement les normes fondamentales du travail et les conventions ratifiées. Ces mesures sont inutiles et incluent la révision du processus de négociation collective, des conventions collectives sectorielles et la convention collective générale dans le secteur privé, et la remise en cause de la structure des salaires minima négociés. Les syndicats grecs reconnaissent la gravité de la situation fiscale et économique du pays. Cependant, ils ne peuvent comprendre ni accepter d'ajustement structurel qui implique un renversement tout à fait injustifié des droits fondamentaux du travail et des normes dans le secteur privé. De graves questions se posent, si les soi-disant stratégies d'aide tuent l'emploi et la croissance et requièrent expressément la suppression d'un système normal de relations professionnelles qui fonctionnait. L'oratrice a conclu en soutenant les perspectives de l'OIT sur l'emploi et la croissance, estimant la nécessité de plans réalistes, équilibrés et socialement acceptables, négociés avec les syndicats à travers un dialogue social effectif. L'objectif stratégique de l'emploi ne peut être atteint par des stratégies de sortie brutale; il requiert un mélange de politiques radicalement différentes qui soutient l'investissement, la croissance et l'emploi, des revenus garantis, et qui fournit une fiscalité équitable et effective, et qui maintient la cohésion sociale et l'environnement.

68. Le membre gouvernemental du Panama s'est joint à la déclaration du GRULAC, notamment concernant la déclaration de la présidente de la commission d'experts. Il est nécessaire de déterminer la portée des opinions de la commission d'experts pour prévenir que, dans des circonstances déterminées, ces dernières ne se convertissent pas en un élément nuisible au dialogue qui a lieu au sein des pays. Le gouvernement du Panama a étudié la nécessité d'apporter des modifications législatives mais, dans des cas spécifiques, les employeurs et les travailleurs se sont opposés à tout changement, par exemple dans le cas de la réduction du nombre minimum de travailleurs requis pour constituer un syndicat. En outre, il est nécessaire d'établir des mécanismes impartiaux et objectifs permettant d'évaluer les informations présentées par les gouvernements et les commentaires des partenaires sociaux. L'orateur a indiqué qu'il considère positive la possibilité d'accorder des délais plus longs aux gouvernements pour faire les changements législatifs et administratifs demandés.
69. Le membre travailleur du Pakistan a déclaré que, en ce qui concerne le rôle de la négociation collective et les salaires dans cette période difficile, et l'impact de la crise financière, le FMI avait imposé des mesures pour plusieurs pays, y compris le sien, en demandant une réduction du déficit public, ce qui augmenterait le chômage. S'agissant des mécanismes de contrôle, il a observé que, pendant la guerre froide dans les années soixante et soixante-dix, les membres employeurs ont joué un rôle utile pour protéger et mettre l'accent sur l'importance du système de contrôle. A cet égard, cependant, ne disposant pas de temps pour reproduire les déclarations historiques des membres employeurs, il a demandé toutefois que ces commentaires fassent l'objet d'un examen. Ainsi, le critère ne peut être changé avec le passage du temps. Si le mécanisme de contrôle était soumis au processus tripartite, il deviendrait alors un processus politique. En ce qui concerne les droits des travailleurs, il faut relever que les gouvernements se sont engagés dans la liberté

syndicale et, en ratifiant les conventions pertinentes, se sont engagés à mettre en œuvre cette liberté en droit et en pratique. Le droit de grève est un préalable à la négociation collective et, sans lui, les travailleurs seraient en situation de travail forcé car ils seraient obligés de travailler contre leur gré. Lorsqu'il y a un écart entre la loi d'un gouvernement et la pratique à cet égard, le Bureau peut fournir une assistance technique. Ce processus se produit à travers un dialogue entre les gouvernements et la Commission de la Conférence, avec la participation du Bureau. Dans le nouveau système, même les présidents des groupes employeurs et travailleurs et le président de la Commission de la Conférence pourraient établir un dialogue. Il a demandé instamment que l'indépendance et l'impartialité de la commission d'experts soient protégées, et a conclu en demandant aux Etats Membres de ratifier les conventions fondamentales et combler l'écart entre la mise en œuvre et la ratification.

70. Un autre membre de la République bolivarienne du Venezuela s'est joint à la déclaration du GRULAC. La commission a accès à des informations contenues dans les rapports des gouvernements soumis à la commission d'experts, rapports d'autres organes de contrôle de l'OIT et observations formulées par les organisations d'employeurs et de travailleurs. Il est préoccupant que divers organes de l'OIT demandent les mêmes informations et répètent dans leurs rapports les mêmes allégations de non-application par plusieurs pays. Ces organes formulent des observations similaires ou parfois identiques sur des cas spécifiques. Il devrait exister une coordination qui permettrait d'éviter la duplication des efforts et maximiser les ressources des gouvernements. Un rapport d'un organe de contrôle qui reproduit les allégations des partenaires sociaux mais n'inclut pas la réponse du gouvernement concerné ne respecte pas le principe du tripartisme. L'orateur a exprimé le point de vue, selon lequel une pondération et une évaluation juste et adéquate de l'information fournie par les gouvernements sont essentielles afin d'éviter que la commission d'experts la traite avec ambiguïté et demi-vérité, ce qui porte atteinte à la crédibilité et au droit de défense des gouvernements. Tel que mentionné par le GRULAC, il est préoccupant de constater que la commission d'experts dépasse son mandat. Des mesures coercitives devraient être adoptées afin de donner à la commission d'experts des moyens de renforcer sa crédibilité et garantir le plein respect des rapports qu'elle élabore.

Exécution des obligations liées aux normes

71. Les membres travailleurs se sont félicités des communications que le Bureau a envoyées dans le cadre du suivi des cas de violations graves des obligations en matière de normes, en particulier du fait que le Bureau ait demandé aux bureaux extérieurs de prendre contact en priorité avec les pays qui sont confrontés à des difficultés persistantes et de leur offrir l'assistance technique appropriée. A cette fin, les gouvernements doivent indiquer clairement les obstacles à l'accomplissement de leurs obligations. Ces informations sont particulièrement importantes pour assurer le suivi des conclusions adoptées par la Commission de la Conférence dans les cas individuels. Il convient d'attirer l'attention sur le cas positif de l'Argentine qui, suite à la discussion sur l'application de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, au sein de la Commission de la Conférence lors de sa précédente session, a demandé à bénéficier d'une assistance technique afin de réviser sa législation. Les membres travailleurs ont exprimé l'espoir que cette assistance aboutirait à l'adoption d'un texte conforme à la convention avant la prochaine session de la Conférence.
72. S'agissant des manquements graves à l'envoi de rapports, les membres employeurs ont estimé qu'il est nécessaire de s'attaquer à deux causes fondamentales: tout d'abord, avant de ratifier une convention, les pays doivent évaluer leur capacité de mise en œuvre et de soumission des rapports et reconnaître que la ratification entraîne ces obligations de mise en œuvre et de soumission de rapports; deuxièmement, il est nécessaire de continuer

l'intégration et la simplification des conventions de l'OIT en se concentrant sur des règles essentielles. Les membres employeurs ont proposé la mise en place d'un mécanisme qui permettrait d'examiner régulièrement les normes de l'OIT afin d'assurer l'application constante d'un corpus normatif actualisé correspondant toujours aux besoins des mandants. La mise en place d'un tel mécanisme est de plus en plus urgente, car le dernier examen des normes de l'OIT par le Conseil d'administration a été effectué entre 1995 et 2002. S'agissant de l'absence de réponse aux commentaires de la commission d'experts, la stratégie de simple renvoi des mêmes demandes directes ne semble pas être la solution la plus efficace.

73. En ce qui concerne la révision des formulaires de rapports au titre de l'article 22, la membre gouvernementale de Cuba a souligné que cette procédure devrait notamment avoir pour objectif d'alléger la charge de travail, tant celle des administrations nationales que celle du Bureau international du Travail et de la commission d'experts, afin de centrer les travaux sur les aspects fondamentaux de l'application des conventions. Toutefois, cela ne doit en aucun cas affaiblir les aspects importants de l'application dont le respect doit être assuré par la commission d'experts, ni permettre d'éviter l'examen des conventions dont le contenu est totalement ou partiellement obsolète. Il y a lieu de souligner que ces questions doivent être abordées au cours de discussions impliquant tous les membres de l'OIT, comme prévu par les règlements et la Constitution de l'OIT elle-même. Rappelant l'importance de respecter l'obligation d'envoi des rapports et des informations en réponse aux commentaires de la commission d'experts, l'oratrice a estimé qu'il était encourageant de voir que la proposition de grouper les conventions par thème avait été bien accueillie, car cela faciliterait la collecte d'informations au niveau national et donnerait une meilleure idée de l'application des conventions dans un domaine particulier. La proposition de modifier le cycle d'envoi des rapports sur les conventions fondamentales permettrait de mieux remplir l'obligation de soumission des rapports. Les commentaires des organisations d'employeurs et de travailleurs sont importants, mais il convient de traiter avec prudence, et d'examiner de manière objective et impartiale, ceux qui s'éloignent des questions soulevées dans le cadre d'une convention particulière et qui traitent d'une situation non avérée, sans lien avec les objectifs de respect des conventions.

Remarques finales

74. Les membres travailleurs ont souhaité répondre aux commentaires des membres employeurs et de certains gouvernements concernant le droit de grève et l'impartialité des membres de la commission d'experts. Il n'est pas possible de laisser sans réponse les attaques perpétrées par les membres employeurs contre les principes posés par les organes de contrôle de l'OIT relatifs au droit de grève dans le cadre de la convention n° 87. Depuis plusieurs années, le fait, pour les représentants des travailleurs et des employeurs, de discuter des questions d'intérêt commun avec la commission d'experts est devenu une pratique établie. La collaboration saine et transparente qui s'est ainsi développée repose sur la confiance de toutes parties en l'honnêteté intellectuelle et en l'impartialité des membres de la commission d'experts. Cette dernière est un organe composé d'experts juridiques venant de tous les horizons et de toutes les cultures juridiques, qui sont nommés par le Conseil d'administration pour un mandat de trois ans renouvelable. Les membres travailleurs souhaiteraient savoir s'il existe une crise de confiance vis-à-vis du Conseil d'administration. Bien que le droit de grève ne soit pas expressément mentionné dans une convention de l'OIT, ce qui est d'ailleurs le cas dans la législation de nombreux pays, cela n'empêche pas que son existence puisse être reconnue sur la base de plusieurs instruments internationaux qui considèrent que le droit de grève constitue un corollaire de la liberté syndicale et du droit de négociation collective. Dans ses articles 3 et 10, la convention n° 87 affirme le droit des organisations de travailleurs et d'employeurs «d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme». Se fondant sur ces dispositions, le

Comité de la liberté syndicale (depuis 1952) et la commission d'experts (depuis 1959) ont, à maintes reprises, réaffirmé que le droit de grève est un droit fondamental des travailleurs et de leurs organisations. Ces organes de contrôle ont défini le champ d'application du droit de grève et développé un ensemble de principes fixant le champ d'application de la convention. Il semble que les membres employeurs, tout en ne remettant pas en cause le droit de grève lui-même, contestent son champ d'application. Pourtant, les principes énoncés respectent également le droit des entreprises et n'approuvent pas les grèves sauvages, violentes ou politiques. Ils constituent seulement un outil bien défini permettant de fournir aux travailleurs, dont les droits sont bafoués, une arme de dernier recours. Dans la mesure où le Comité de la liberté syndicale a également été établi par le Conseil d'administration, les membres travailleurs se sont demandé une nouvelle fois s'il y a une crise de confiance à l'égard de cette institution.

75. Les membres employeurs ont exprimé leur appréciation des commentaires formulés par les membres travailleurs et gouvernementaux au cours de la discussion générale, et plus particulièrement de la déclaration du membre travailleur du Pakistan. En réponse aux remarques finales faites par les membres travailleurs, les membres employeurs ont expliqué qu'ils demandent seulement à ce que la gouvernance tripartite du contrôle de l'application des normes de l'OIT soit rétablie conformément à l'article 23 de la Constitution de l'OIT et à l'article 7 du Règlement de la Conférence. Il ne s'agit pas de remettre en cause le rôle précieux de la commission d'experts mais seulement certaines de ses interprétations. En particulier, comme on le sait, depuis de nombreuses années, les membres employeurs ont soulevé certaines questions concernant la réglementation détaillée du droit de grève, questions auxquelles la commission d'experts n'a jamais répondu. Il ne s'agit en aucun cas de remettre en cause le droit de grève lui-même, mais plutôt la réglementation détaillée établie, en ce qui le concerne, par les organes de contrôle. La procédure de contrôle a conduit à l'élaboration et au développement d'une réglementation détaillée du droit de grève. La commission d'experts s'est référée au droit de grève pour la première fois dans une observation de 1961, et les travaux préparatoires des conventions n^{os} 87 et 98 montrent que les tentatives d'y inclure des dispositions se référant expressément au droit de grève ont été rejetées. Il n'est pas forcément approprié pour la commission d'experts de se fonder sur le Comité de la liberté syndicale pour examiner l'application des conventions ratifiées. Les membres employeurs ont réaffirmé leur soutien au système de contrôle et souligné l'importance des recherches, examens et conclusions de la commission d'experts. Toutefois, faire taire un des mandants qui soulève des questions valables s'agissant d'une minorité de commentaires de la commission d'experts n'est pas conforme à la gouvernance tripartite du système de contrôle.

Réponse de la présidente de la commission d'experts

76. La présidente de la commission d'experts a tout d'abord souligné que la commission d'experts s'efforce d'être rigoureusement impartiale et de se limiter aux faits qui figurent dans le dossier. La commission d'experts est consciente que le gouvernement et les partenaires sociaux, agissant de bonne foi, abordent naturellement un problème selon leur propre point de vue. C'est pourquoi la commission d'experts cherche à séparer les plaidoyers, opinions et allégations des faits. S'agissant de l'obligation du gouvernement de communiquer copie de son rapport aux organisations d'employeurs et de travailleurs afin de leur permettre de faire leurs commentaires, il convient de souligner que, presque de la même manière, lorsque la commission d'experts reçoit des observations d'une organisation d'employeurs ou de travailleurs alléguant le non-respect d'une convention, la commission d'experts envoie ces observations au gouvernement et lui demande d'y répondre. Si une réponse est envoyée par le gouvernement, la commission d'experts en tient compte dans son observation ou sa demande directe.

-
77. En ce qui concerne le droit de grève, il convient de souligner que ce droit a été reconnu par la commission d'experts depuis plus de cinquante ans. La dernière étude d'ensemble sur la liberté syndicale a été rédigée en 1994, c'est-à-dire avant que les membres de la présente commission d'experts aient été nommés. Se référant aux quinze années qu'elle vient de passer en qualité de membre de la commission d'experts, l'oratrice a indiqué qu'elle ne se souvient pas d'un seul cas dans lequel la commission d'experts a développé sa jurisprudence en matière de droit de grève. Dans une certaine mesure, la commission d'experts répond aux questions soulevées par les parties. Il est possible que la question du droit de grève ait été abordée plus fréquemment dans les observations au titre de la convention n° 87, mais cela ne vient pas d'une intention délibérée de la commission d'experts d'étendre sa jurisprudence dans ce domaine.
78. Enfin, il convient de souligner que la commission d'experts est l'organe impartial le plus élevé ayant une fonction de contrôle à l'OIT. Elle a été créée en tant qu'organe neutre et impartial au sein d'une organisation dont le système de gouvernance est tripartite. Au fil des ans, la Conférence a créé des moyens permettant aux éléments de ce système tripartite de se faire entendre, y compris de faire entendre leurs points de vue sur le rapport et l'étude d'ensemble de la commission d'experts, et d'assurer leur publication. La séparation traditionnelle entre le rapport et l'étude d'ensemble de la commission d'experts, d'une part, et les points de vue exprimés par les gouvernements, les employeurs et les travailleurs sur les mêmes questions, d'autre part, a été très utile à l'organisation au fil du temps. Elle a instamment prié la commission de procéder à un examen approfondi avant de proposer un changement qui, s'il pouvait sembler minime, pouvait toutefois modifier le fragile équilibre qui avait permis à cette organisation tripartite unique de faire avancer ses précieux travaux pendant plus de quatre-vingt-dix ans.

Réponse de la représentante du Secrétaire général

79. Tout d'abord, la représentante du Secrétaire général a souhaité remercier tous ceux qui avaient pris part à la discussion. La présidente de la commission d'experts a déjà répondu à certaines questions concernant le rapport de la commission d'experts et son étude d'ensemble. Abordant les questions qui sont du ressort du Bureau, elle a souhaité confirmer, à propos de la question soulevée par la Jamahiriya arabe libyenne, que l'ensemble des commentaires de la commission d'experts sont traduits vers l'arabe. Quant au point soulevé par les membres travailleurs concernant l'application de la convention n° 29 par le Japon, ce cas sera examiné par la commission d'experts lors de sa prochaine session, puisque le rapport du gouvernement est dû cette année. L'examen portera sur le rapport du gouvernement, mais également sur les observations transmises par les organisations de travailleurs. S'agissant de la demande de cesser de promouvoir la convention n° 94, adressée par les membres employeurs au Bureau, elle a renvoyé à la discussion de la commission telle qu'elle est retranscrite aux paragraphes 73 à 139 du Rapport général de la commission de 2008. Dans ses remarques finales, elle notait qu'*«à l'exception des membres employeurs et du membre gouvernemental du Canada, tous les orateurs [s'étaient] prononcés en faveur d'activités de promotion et de sensibilisation»*. L'oratrice a souligné que le Bureau est tenu de suivre les décisions tripartites existantes ou nouvelles concernant la promotion des conventions de l'OIT. De manière générale, la mission du Bureau est de promouvoir les conventions jusqu'à ce qu'une décision tripartite soit prise selon laquelle telle convention de l'OIT est dépassée et ne répond plus aux objectifs de l'organisation.
80. L'oratrice a ensuite souhaité aborder le point de vue de l'employeur selon lequel une plus grande visibilité est donnée au rapport de la commission d'experts qu'à celui de la présente commission, malgré les améliorations apportées au cours des dernières années. Elle a souligné que cette commission et la commission d'experts sont les deux piliers du système

de contrôle de l'OIT. Elles agissent en symbiose, et le dialogue entre ces deux commissions est largement reconnu comme étant la marque distinctive du système de contrôle de l'OIT. Le Secrétariat continue d'étudier les moyens qui permettraient de donner une plus grande visibilité aux travaux de cette commission ainsi qu'à la relation de complémentarité entre les deux commissions. A titre d'exemple, dans les profils par pays publiés dans la Partie III du document d'information accompagnant le rapport de la commission d'experts, une nouvelle section sur les cas discutés au sein de la Commission d'application des normes de la Conférence depuis 1985 a été ajoutée.

- 81.** En ce qui concerne le commentaire fait par les membres travailleurs sur la question de l'interprétation des conventions, il n'y a aucun doute que cela doit être fait dans le cadre d'un processus mené par les mandants et que cette appropriation du processus est essentielle à son progrès. La question, qui a été soumise par le Conseil d'administration en novembre 2009, fait toujours l'objet de consultations tripartites informelles. Une première série de consultations informelles a eu lieu en mars 2010. Les mandants tripartites ont décidé à ce moment de poursuivre les consultations informelles en novembre 2010. L'oratrice a tenu à rappeler que, depuis les années trente, il s'agit du premier examen global de la question de l'interprétation entrepris par les mandants de l'OIT et que l'objectif ultime et unique de ces consultations est de renforcer l'impact du système des normes de l'OIT.
- 82.** En ce qui concerne les préoccupations soulevées par certains orateurs quant au fait que la commission d'experts ne fonctionne pas encore à sa pleine capacité opérationnelle, le représentant du Secrétaire général a indiqué que, à la fin de la dernière session de la commission d'experts, il y avait quatre postes vacants. Depuis le début de l'année, le Bureau a travaillé durement pour être en mesure de proposer aux officiers du Conseil d'administration un nombre suffisant de candidats possédant les qualifications requises. Elle a espoir que, avant le début de la prochaine session de la commission d'experts, au moins deux postes vacants seront pourvus.
- 83.** En ce qui concerne la présentation des rapports, comme un certain nombre d'orateurs l'ont noté, depuis le lancement du soi-disant suivi individualisé, des progrès concrets ont été réalisés. Il est vrai, comme les membres employeurs l'ont noté, qu'il n'y a pas de tendance claire à l'amélioration. Cependant, cela est vrai si l'on considère uniquement les chiffres. L'oratrice a rappelé à cet égard que l'approche adoptée sous l'égide de cette commission et de la commission d'experts consiste à s'éloigner d'une logique purement automatique, administrative et quantitative, pour adopter une logique pragmatique, dynamique et durable.
- 84.** Cette commission a régulièrement souligné le fait que la gravité des manquements aux obligations de présenter des rapports doit être considérée au même titre que la gravité des manquements aux obligations découlant des conventions ratifiées. L'on peut également dire que, souvent, les difficultés à l'origine de l'absence de rapports peuvent s'avérer aussi complexes que les difficultés dans l'application des conventions ratifiées. Si ces difficultés doivent être surmontées de façon durable, cela demande du temps et la coordination de plusieurs moyens et ressources, tant humaines que financières. Cela étant dit, l'on ne doit pas oublier que cette commission et la commission d'experts ont réussi avec succès à souligner aux pays l'importance de la présentation des rapports. La sensibilisation constitue la première étape pour trouver des solutions à long terme. Cela a en retour déclenché un certain nombre de demandes d'assistance technique, lesquelles ont été principalement comblées par les bureaux extérieurs de l'OIT avec l'appui financier substantiel du Département des normes. En conséquence, un certain nombre de cas graves et de longue date ont été réglés en totalité ou en partie. L'oratrice a cité à cet égard le cas du Turkménistan. Ce pays, qui est devenu un membre de l'OIT en 1993 et qui a ratifié six conventions fondamentales en 1997 n'avait, jusqu'à cette année, jamais présenté des

rapports sur ces conventions. La commission d'experts a formulé une observation générale dans le rapport de cette année, rédigée dans des termes assez forts. Le Bureau a visité le pays à deux reprises en 2007 et 2009. Le Bureau a reçu les six rapports dus au début de l'année et le département a reçu une délégation de haut niveau du pays pour une visite technique la semaine suivante. Le dialogue avec les organes de contrôle peut maintenant commencer.

85. En conclusion, la représentante du Secrétaire général a souligné que l'année a constitué un tournant pour le système normatif. Un bond en avant a été fait grâce à la longue expérience et à la tradition de dialogue de cette commission et, surtout, grâce à son sens de responsabilité à l'égard de l'OIT dans son ensemble.

C. Rapports demandés au titre de l'article 19 de la Constitution

Etude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi à la lumière de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable

86. La commission a consacré une partie de sa discussion générale à l'examen de l'étude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi⁹, étude qui a été menée compte tenu du fait que le premier des quatre objectifs stratégiques mis en exergue par la Déclaration sur la justice sociale est la promotion de l'emploi, aspect qui revêt une urgence et une pertinence accrues dans le contexte actuel de crise économique mondiale. De plus, du fait que la Déclaration sur la justice sociale prescrit à l'OIT de rechercher plus de cohérence, de collaboration et de coordination dans l'action qu'elle déploie pour la concrétisation de ses objectifs stratégiques, le Conseil d'administration a décidé en novembre 2008 qu'il faudrait mettre l'accent sur l'emploi dans l'étude d'ensemble, étant donné que cet aspect est également examiné en tant que premier point de la discussion récurrente pour la présente session de la Conférence. La Commission de proposition a décidé, à sa première séance, le 2 juin (point 6), d'autoriser d'avance la transmission à la Commission pour la discussion récurrente sur l'emploi de tout résultat adopté par la Commission de l'application des normes de la Conférence à l'issue de son examen de l'étude d'ensemble. Cette dernière ayant adopté à sa séance du 4 juin au matin un résumé et des conclusions succincts faisant suite à sa discussion sur l'étude d'ensemble, ceux-ci ont été présentés l'après-midi à la Commission pour la discussion récurrente sur l'emploi.
87. L'étude d'ensemble se fondait sur les informations contenues dans les rapports communiqués jusqu'en novembre 2009 par 108 Etats Membres en application de l'article 19 de la Constitution de l'OIT. Suivant sa pratique habituelle, la commission d'experts s'était également appuyée sur les informations provenant des rapports soumis au titre des articles 22 et 35 de la Constitution par ceux des Etats Membres qui ont ratifié les conventions en question. Les observations et commentaires reçus de 44 organisations d'employeurs et de travailleurs ont également été reflétés dans cette étude.

⁹ Les six instruments couverts par l'étude d'ensemble étaient les suivants: la convention (n° 88) sur le service de l'emploi, 1948, la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, la convention (n° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975, la convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997, ainsi que la recommandation (n° 189) sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998, et la recommandation (n° 193) sur la promotion des coopératives, 2002.

Remarques liminaires

88. Les membres employeurs ont salué l'intention manifestée dans l'étude d'ensemble de mieux intégrer les principes normatifs de la politique de l'emploi et les préoccupations économiques et sociales actuelles et ont marqué leur intérêt à la perspective d'une plus grande reconnaissance, par la commission d'experts, de l'évolution du contexte social, économique et de marché et des réalités sur le lieu de travail. Sans méconnaître l'intérêt qui s'attache à adapter la démarche traditionnelle en ce qui concerne les études d'ensemble afin qu'une contribution soit faite à la discussion sur la question récurrente de l'emploi, les membres employeurs ont estimé néanmoins que cela avait sans doute entraîné la perte d'un aspect très important dans la substance même de l'examen de chacun de ces instruments. En raison du nombre des instruments couverts par l'étude d'ensemble, et de la nécessité de rationaliser les questionnaires, les gouvernements n'ont pas fourni autant d'informations détaillées qu'ils l'auraient fait si l'étude d'ensemble avait été basée sur un plus petit nombre d'instruments.
89. Les membres employeurs ont relevé que, malgré la possibilité offerte de transmettre leur rapport par les moyens électroniques, 108 seulement des 183 Etats Membres ont répondu au questionnaire. De ce fait, la commission d'experts s'en est tenue dans ses observations à des considérations plus générales et n'a pas formulé de remarques plus détaillées, pourtant si utiles à la mise en œuvre des instruments. Les membres employeurs ont également relevé que le texte des instruments à l'examen n'avait pas été inclus dans l'étude d'ensemble, ce qui a rendu plus difficile de confronter les observations formulées avec les dispositions des instruments pertinents. De plus, il n'y a pas eu d'analyse critique de la continuité dans le temps de la pertinence des instruments considérés, ni de la nécessité de les réviser éventuellement. Par exemple, il est un fait que la convention n° 88 a été adoptée voici plus de soixante ans et que, même si cet instrument semble encore utile, la question de savoir s'il devrait être amélioré ou modernisé n'a pas été abordée.
90. Les membres employeurs ont observé qu'en grande partie la matière objet de la partie B de l'étude d'ensemble – «Aperçu global des politiques de l'emploi» – devait être abordée dans le cadre de la discussion récurrente. A leur avis, les études d'ensemble doivent rester un instrument destiné à rechercher des explications détaillées sur les dispositions des normes de l'OIT et à offrir une vue d'ensemble de l'application des normes dans les pays qui les ont ratifiées comme dans les autres, et à s'interroger sur la pertinence des normes en question et sur l'opportunité, éventuellement, de les réviser. Les membres employeurs se sont déclarés préoccupés par le risque de voir le rôle que jouent les études d'ensemble – aider les mandants à accéder à une meilleure compréhension des obligations des traités ratifiés – compromis par le souci de les plier au calendrier des questions récurrentes.
91. Les membres travailleurs ont rappelé que, cette année, la discussion sur l'étude d'ensemble marquait la première étape d'un processus s'écartant de la pratique suivie jusque-là. Une telle démarche, même si elle est encourageante, pose néanmoins des questions. Elle est encourageante en ce que la conception nouvelle de l'étude d'ensemble et le contexte dans lequel ce changement s'opère font de cette étude un instrument de politique. De fait, les conclusions auxquelles la Commission de l'application des normes de la Conférence devait parvenir au terme de ses discussions sur l'étude d'ensemble ont été transmises à la Commission pour la discussion récurrente sur l'emploi dans l'espoir d'imprimer à l'action déployée par l'OIT dans ce domaine une approche nouvelle. Les membres travailleurs ont réaffirmé que les études d'ensemble restent un instrument essentiel du processus de contrôle, servant non seulement de moyen stratégique d'observation et d'outil de développement de la pratique internationale, mais aussi de moyen de pression pour lutter contre la déréglementation. Même si la Déclaration sur la justice sociale et le Pacte mondial pour l'emploi marquent l'avènement d'une ère dans laquelle les décisions se prennent de manière transversale, cela ne veut pas dire que toute l'activité normative doit

être abandonnée et faire place à l'autoréglementation ou à une logique de responsabilité sociale des entreprises qui serait laissée entièrement à l'appréciation de celles-ci.

92. Les membres travailleurs ont observé que, selon sa nouvelle conception, l'étude d'ensemble devrait faciliter les campagnes de ratification et confirmer la pertinence des activités normatives et de contrôle de l'OIT. Ils veulent croire qu'il sera possible d'envoyer un message constructif à la Commission pour la discussion récurrente sur l'emploi, dans le droit fil des engagements inscrits dans la Déclaration sur la justice sociale et le Pacte mondial pour l'emploi. Ils ont rappelé que la Déclaration reconnaît le rôle fondamental des normes du travail et que l'idée de négocier une action normative nouvelle est la clé de la vision incarnée par elle.
93. Plusieurs membres gouvernementaux se sont félicités de l'approche novatrice ayant consisté à synchroniser le thème de l'étude d'ensemble et le sujet retenu pour la discussion au titre de la question récurrente, et ont exprimé l'espoir qu'un plan d'action unifié sur cette question majeure de l'emploi serait soumis à la Conférence et au Conseil d'administration. La membre gouvernementale de l'Espagne a considéré qu'une déclaration conjointe de la Commission de l'application des normes et de la Commission pour la discussion récurrente sur l'emploi offre la possibilité d'étudier les moyens les plus propres à faire porter effet aux instruments sur l'emploi dans la conjoncture actuelle marquée par la crise financière et économique mondiale et ses répercussions sur les marchés du travail et de l'emploi. La membre gouvernementale de la Suisse a ajouté que, si le rôle de la commission d'experts est assurément de passer en revue les prescriptions découlant des instruments relatifs à l'emploi et de procéder à une évaluation critique des instruments en vigueur, il serait plus approprié de laisser à la Commission de l'emploi et de la politique sociale du Conseil d'administration et à la Commission de la Conférence pour la discussion récurrente sur l'emploi le soin d'évaluer les politiques de l'emploi qui ont été adoptées.

Aperçu global des politiques de l'emploi

94. Les membres employeurs ont rappelé qu'au cours des six années écoulées depuis l'étude d'ensemble de 2004, *Promouvoir l'emploi*, on a assisté à un élargissement du G8 et du G20 qui reflète l'accélération du rythme du développement industriel, de l'emploi et la montée en puissance de certains pays tels que le Brésil, la Chine et l'Inde. La crise économique et financière qui a entraîné l'adoption, en juin 2009, du Pacte mondial pour l'emploi s'est muée en une crise de la dette publique. En outre, la crise économique mondiale a remis en question les dogmes et concepts dominants en matière d'emploi et fait apparaître la complexité des rapports existant entre les politiques de l'emploi et d'autres politiques économiques, fiscales et sociales. La coordination des politiques a donc une fonction essentielle et devrait être axée sur la réalisation d'un plein emploi productif plutôt que sur la sécurité de l'emploi. L'action gouvernementale devrait se concentrer sur l'emploi et l'employabilité, en s'accompagnant de politiques du marché du travail qui mobilisent la population active, rendent le travail rémunérateur et promeuvent la mobilité du marché du travail.
95. Les membres employeurs ont fait remarquer que la présente étude d'ensemble met en évidence les recoupements et les relations entre les économies et les normes du travail. Qui plus est, la crise économique actuelle a montré combien il est important de veiller à ce que la cohérence avec les normes de l'OIT ne compromette pas la réalisation de l'objectif d'un plein emploi productif et librement choisi. L'emploi productif et durable est la condition préalable du travail décent, de la création de richesses et de la justice sociale, et doit constituer la pierre angulaire de toutes les politiques et interventions de l'OIT. Toute discussion sur le thème de l'amélioration des conditions de travail et des normes de l'OIT

est vaine en l'absence d'emploi. Le fait que l'étude d'ensemble mette l'accent sur les normes d'emploi, qui correspondent en réalité à des cadres économiques pour la création d'emplois et la croissance économique, fournit l'occasion de s'intéresser de plus près et d'accorder une attention particulière aux conditions de base de la création et de la sauvegarde des emplois. Malgré le nombre élevé d'emplois perdus dans le monde, la crise économique a montré que les gouvernements ont à leur disposition diverses possibilités pour influencer les conditions de la création et de la sauvegarde d'emplois productifs. Cependant, la crise a aussi montré les limites financières auxquelles se heurtent les pouvoirs publics lorsqu'ils veulent subventionner des emplois qui, en dernière analyse, ne sont ni productifs ni durables.

- 96.** Les membres travailleurs ont souligné que la crise économique mondiale est loin d'être surmontée et ont rappelé que, selon les estimations de l'OIT, le monde a entamé l'année 2010 avec 212 millions de chômeurs, avec une hausse énorme du chômage des jeunes. Beaucoup de chômeurs découragés ont mis un terme à leur recherche d'emploi tandis que d'autres doivent se résoudre malgré eux à ne travailler qu'à temps partiel. Des millions de personnes, dans les pays en développement surtout, travaillent dans l'économie informelle et de subsistance et, à l'échelle mondiale, le nombre des travailleurs vivant dans la pauvreté s'est accru de 100 millions depuis 2008.
- 97.** Les membres travailleurs se félicitent de l'excellent aperçu que donne l'étude d'ensemble de la portée réelle des instruments relatifs à l'emploi. Cependant, bien que de nombreux Etats Membres indiquent dans leurs réponses que l'emploi constitue un objectif prioritaire, il y a lieu de douter que ce soit réellement le cas dans la pratique. D'autre part, les statistiques fournies dans la partie B de l'étude d'ensemble datent de 2007 et ne sont dès lors plus vraiment d'actualité. Par conséquent, l'étude d'ensemble comporte peu d'informations sur la manière dont les Etats Membres ont réagi à la crise financière et économique mondiale.
- 98.** Le membre gouvernemental de l'Inde a indiqué que, dans son pays, les instruments de l'OIT relatifs à l'emploi sont mis en application par le biais de diverses mesures et textes législatifs. La création d'emplois fait partie intégrante du processus de croissance en Inde où les stratégies de développement portent essentiellement sur l'accélération de la croissance de l'emploi et la garantie de salaires convenables. Le onzième Plan quinquennal a pour objectif la création de 58 millions d'opportunités d'emploi par une création plus rapide d'emplois productifs dans le but d'augmenter les revenus des très nombreux travailleurs ruraux et d'améliorer leurs conditions d'existence. Ces opportunités d'emploi résultent de facteurs tels que la croissance du PIB, l'investissement dans les infrastructures et le développement des exportations. La loi de 2008 sur la sécurité sociale des travailleurs du secteur informel envisage la mise en place de programmes de protection sociale adaptés destinés à améliorer l'éducation et le perfectionnement des compétences des travailleurs de l'économie informelle. Parmi les mesures adoptées figurent plusieurs grands programmes de création d'emplois, dont le Programme de création d'emplois du Premier ministre (PMEGP), et le Programme national Mahatma Gandhi de création d'emplois. Le membre gouvernemental note que la commission d'experts a salué dans l'étude d'ensemble les efforts déployés par son pays pour la création d'emplois, et en particulier la mise en œuvre d'une loi nationale de garantie de l'emploi rural (NREGA). Elle a aussi pris note des mesures adoptées dans les domaines du perfectionnement des compétences et du système d'apprentissage pour qu'ils soient déterminés par la demande. En Inde, les services nationaux de l'emploi opèrent dans le cadre conceptuel de la convention n° 88. Le réseau des bourses de l'emploi étend son rôle à la diffusion d'informations sur le marché de l'emploi, à l'aide aux travailleurs indépendants et à des services de conseil et d'orientation professionnelle. Les technologies de l'information sont utilisées pour identifier les compétences disponibles et les besoins en la matière à l'échelon national ainsi que pour un système de placement et de suivi de stagiaires. Le secteur coopératif indien est un des plus

grands au monde et la loi sur les coopératives de 2002 applicable à plusieurs Etats a accordé à celles-ci une plus large autonomie fonctionnelle, tandis que d'autres mesures ont été prises par ailleurs pour promouvoir le développement des compétences dans les coopératives. Le projet de politique nationale de l'emploi est très exhaustif et couvre largement les dispositions des instruments de l'OIT relatifs à l'emploi, le but étant d'arrêter un cadre pour la réalisation de l'objectif consistant en un emploi rémunérateur et décent pour tous. En conclusion, le membre gouvernemental insiste à nouveau sur l'importance du dialogue social en Inde et note que la question de la crise économique mondiale et ses implications a été discutée à la dernière session de la Conférence indienne du travail, qui est l'organe tripartite suprême de son pays.

- 99.** La membre gouvernementale du Brésil a réaffirmé l'engagement de son pays envers l'objectif du plein emploi, productif et librement choisi, comme l'indique à de nombreuses reprises l'étude d'ensemble et comme en témoigne le fait qu'il a ratifié 80 conventions internationales du travail. Elle a exprimé son appui au renforcement des normes internationales du travail relatives à la politique de l'emploi, à la formation professionnelle, aux services publics et privés de l'emploi et à la protection contre le chômage, et a mentionné les diverses initiatives de promotion de l'emploi mises en œuvre dans son pays, lesquelles s'adressent aux groupes les plus vulnérables afin de parvenir à une société véritablement égale. Le taux de chômage actuel au Brésil (7 pour cent) est l'un des plus bas enregistrés, en dépit de la crise économique mondiale. Les politiques des pouvoirs publics ont été examinées avec les partenaires sociaux au sein de diverses commissions tripartites et lors de conférences nationales de grande envergure. La Conférence nationale sur l'emploi et le travail décent, qui doit se tenir en 2012, démontre l'intérêt que porte le gouvernement au renforcement du dialogue tripartite dans la formulation des politiques de l'emploi et le rôle que jouent tous les partenaires dans l'examen des mesures à adopter pour la mise en place d'un environnement favorable à la création d'entreprises susceptibles de fournir des emplois plus nombreux et meilleurs. Outre la promotion de l'emploi, il est également essentiel de maintenir le salaire minimum à un niveau décent. Le gouvernement du Brésil a institutionnalisé une politique d'ajustement du salaire minimum, lequel a augmenté de 73 pour cent en termes réels depuis 2003. Cette hausse du salaire minimum et l'augmentation de la part du revenu du travail dans l'économie nationale qui en a résulté, ainsi que l'incidence des prestations sociales, ont permis de protéger le marché national durant les pires mois de la crise financière et ont contribué à en atténuer les effets les plus durs. Les politiques mises en œuvre par les pouvoirs publics ont également permis à des millions de Brésiliens de sortir de la pauvreté et ont abouti dernièrement au recul, à des niveaux historiques, de l'inégalité sociale dans le pays. La promotion de l'emploi est un élément déterminant de l'action des pouvoirs publics au Brésil.
- 100.** La membre gouvernementale de l'Oman, parlant au nom des gouvernements des Etats membres du Conseil de coopération du Golfe, a réaffirmé l'objectif de développement durable que poursuit la Déclaration sur la justice sociale, et ce à deux niveaux: au niveau de la main-d'œuvre, afin d'améliorer les compétences pour répondre aux besoins du marché; et au niveau des entreprises et des entrepreneurs. Les Etats membres du Conseil de coopération du Golfe s'emploient à travailler en étroite collaboration pour atteindre les objectifs de l'emploi décent et du développement durable.
- 101.** La membre gouvernementale du Sénégal a souligné que la Déclaration sur la justice sociale et le Pacte mondial pour l'emploi contribuent à fournir des orientations aux pays pour l'adoption et la mise en œuvre de nouvelles stratégies de l'emploi. Le problème de l'emploi est devenu une préoccupation majeure dans son pays, en particulier dans le contexte actuel de crise économique mondiale. Il s'agit donc en priorité d'établir et de mettre en œuvre une politique volontariste pour la création d'emplois et d'activités génératrices de recettes, dans le respect des instruments internationaux relatifs aux droits

de l'homme et à l'emploi, afin d'éliminer l'inégalité d'accès à l'emploi et de faciliter l'accès au crédit et aux services financiers, tout en tenant compte de la situation particulière des catégories vulnérables de la population et en modernisant les conditions de travail. Un programme de travail décent est actuellement en cours d'élaboration avec la participation des partenaires sociaux et de la société civile et un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté a été élaboré pour la période 2006-2015 afin de réduire la pauvreté de moitié d'ici à 2015 et d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement. D'importantes mesures ont été adoptées pour promouvoir l'emploi des jeunes, des femmes et des personnes handicapées, avec l'établissement d'un cadre promotionnel pour l'application de la politique nationale de l'emploi, notamment le Conseil supérieur pour l'emploi, qui est un organisme tripartite présidé par le Premier ministre.

- 102.** Le membre gouvernemental de la République arabe syrienne a indiqué que le nouveau Code du travail de son pays privilégiait l'établissement d'une politique active de l'emploi, au service d'un emploi librement choisi. Dans le but d'atteindre l'objectif stratégique de l'emploi et de lutter contre le chômage, des bureaux privés de placement ont été mis en place, en consultation avec les partenaires sociaux, une agence centrale de l'emploi a été établie et un mécanisme financier a été créé pour les petites et moyennes entreprises.
- 103.** Le membre gouvernemental de l'Angola a indiqué que son pays avait déjà un cadre institutionnel et juridique lui permettant de mettre en œuvre des politiques dynamiques de l'emploi, notamment pour les groupes de population les plus défavorisés, afin de réduire le chômage et d'améliorer les conditions d'existence. La ratification de la convention n° 88 a donné lieu à la création d'institutions gouvernementales chargées d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques en matière d'emploi, de formation et de réadaptation professionnelle. La loi sur l'emploi de 1992, qui a pris en compte les dispositions des conventions n°s 88 et 122 et les recommandations correspondantes sur la politique et le service de l'emploi, établit les principes et les éléments fondamentaux de la politique de l'emploi et en confie la mise en œuvre à l'Etat. Un système national de l'emploi sera établi conformément aux dispositions de la loi, lequel contribuera à organiser le marché du travail.
- 104.** Le membre gouvernemental des Philippines a indiqué que son pays termine actuellement le processus de consultation pour la ratification de la convention n° 181. Elle a souligné que toute stratégie destinée à créer des emplois en quantité suffisante exigeait que les pouvoirs publics et le secteur privé se consacrent à la création d'emplois productifs et sûrs qui fournissent des revenus adéquats, offrent une protection sociale et assurent le respect des droits du travail et la participation démocratique sur le lieu de travail. Face au défi de taille que représente la création d'emplois aux Philippines, une stratégie de forte croissance économique soutenue est nécessaire pour créer des emplois décents et réduire la pauvreté, dont une politique industrielle rationnelle susceptible d'attirer davantage d'investissements locaux et étrangers. Il sera également nécessaire de développer les marchés financiers nationaux, de renforcer la compétitivité et la productivité et d'améliorer l'efficacité des infrastructures dans les secteurs de l'énergie et des transports. Dans un souci de plus grande cohérence dans l'ensemble de ces secteurs, les pouvoirs publics doivent mener un dialogue social constructif avec les partenaires sociaux et d'autres parties intéressées au service d'une croissance durable fondée sur l'emploi et le respect strict des droits de l'homme et du travail et de l'égalité hommes-femmes, notamment pour ce qui concerne les échanges et les priorités de l'investissement, la protection de l'environnement, l'énergie et l'agriculture, la gouvernance et la stabilité politique. C'est dans le cadre de ces priorités et de ces besoins définis au niveau national que le processus de consultation sera mené à bien pour mettre en place le Pacte national pour l'emploi dans le cadre du quatrième cycle de l'Agenda du travail décent.

-
- 105.** La membre gouvernementale de l'Espagne a déclaré que les instruments relatifs à l'emploi retenus mettaient en évidence le besoin d'un cadre macroéconomique à même de promouvoir la croissance et l'emploi, avec l'appui d'une politique d'enseignement et de formation professionnelle qui améliore les compétences nécessaires aux nouveaux secteurs de la croissance. Les instruments servent à orienter les gouvernements et les partenaires sociaux dans la formulation et l'application des politiques de promotion de l'emploi garantissant le droit au travail en tant que droit de l'homme. Face à la complexité de la situation mondiale, il est important d'adopter une approche plus intégrée qui englobe la politique économique, sociale et de l'emploi comme outil essentiel pour y faire face.
- 106.** La membre gouvernementale de la France a rappelé que l'objectif du plein emploi était de toute évidence plus difficile à atteindre dans le cadre de la crise mondiale actuelle. Afin d'assurer une reprise durable et de restaurer la croissance à long terme, il faut mettre en œuvre des politiques actives de l'emploi et du marché du travail visant à accroître la productivité et à maintenir le lien des travailleurs avec le marché du travail. Celles-ci doivent être guidées par des principes qui visent à intégrer le maximum de personnes dans le marché du travail et à favoriser une vraie sécurisation des parcours professionnels via la formation, en coopération étroite avec les partenaires sociaux. A la fin de l'année 2008, la France a mis en œuvre un important plan de relance pour soutenir l'activité économique et protéger les emplois. Des moyens considérables et des mesures exceptionnelles de soutien à l'emploi ont été mis en œuvre afin de limiter les destructions d'emplois et de favoriser la création d'emplois ainsi que les reconversions. Si le contexte généralisé de contraintes budgétaires a nécessité des politiques macroéconomiques plus restrictives, des ressources suffisantes doivent être maintenues pour ne pas pénaliser l'emploi. Les mesures consacrées à l'emploi dans les plans de relance doivent être évaluées et, le cas échéant, retirées de manière pragmatique et dans le cadre du dialogue social. Les mesures structurelles prises avant la crise, notamment celles qui concernent l'activation des politiques de l'emploi et la formation professionnelle, doivent être renforcées.
- 107.** Le membre travailleur de la Colombie a reconnu qu'il est essentiel que les politiques nationales de l'emploi se fondent sur le principe de la promotion du travail décent, et que les politiques de sous-traitance soient abandonnées. A cet égard, il a souligné qu'il faut veiller à ce que les mesures prises pour promouvoir les coopératives ne servent pas à légitimer le régime de sous-traitance, comme ce qui est arrivé au Costa Rica à travers le solidarisme. En Colombie, la création de «pseudo-coopératives» en tant que *cooperativas de trabajo asociado* s'est accompagnée d'un recours accru à la sous-traitance illicite et de la détérioration des conditions de travail.
- 108.** Le membre travailleur de la France a souligné que le droit humain au plein emploi, productif et librement choisi reste à réaliser et que les théories de la flexicurité qui ont cours aujourd'hui se sont traduites dans les faits par beaucoup de flexibilité et peu de sécurité, comme le montrent le phénomène croissant du temps partiel non choisi et celui de la précarisation du marché du travail. La crise économique et financière a servi de prétexte au renforcement de la sélectivité dans le recrutement, à un recul de la sécurité de l'emploi et à une réduction des moyens de l'inspection du travail. Dans la fonction publique, les fonctionnaires partant à la retraite ne sont pas remplacés et les salaires sont bloqués, parfois réduits. La dette publique énorme résultant de l'aide gratuite aux organismes de spéculation financière va être comblée par des hausses d'impôts et des coupes sombres dans la protection sociale. L'indemnisation du chômage en particulier est jugée trop généreuse par les partisans du néolibéralisme qui y voient un encouragement à la paresse des chômeurs. Les gouvernements européens prétendent que la protection sociale est devenue un luxe à l'époque de la mondialisation et de la montée de la concurrence internationale, alors que les entreprises multinationales mettent tout en œuvre pour se soustraire aux législations protectrices et réduire les dépenses sociales, y compris les investissements à long terme tels que la formation professionnelle. Il rappelle que, en plus

de ses avantages immédiats, la protection sociale contribue à maintenir un niveau de consommation propice à une reprise durable. Dans les pays d'Europe, en Grèce et en Roumanie en particulier, les travailleurs et les retraités en butte aux coupes sombres effectuées dans les régimes de sécurité sociale sont finalement les victimes d'institutions financières qu'il aurait fallu mieux contrôler au départ. En conséquence, le membre travailleur conclut que la liberté syndicale et le droit de négociation collective sont essentiels à la conduite de politiques de l'emploi équilibrées et respectueuses des droits fondamentaux et que la protection sociale doit être considérée comme un instrument de régulation du marché du travail.

- 109.** Le membre travailleur du Sénégal a ajouté que, bien que les PME aient incontestablement un rôle vital pour la création d'emplois et la croissance économique, il faut insister sur la qualité des emplois qui sont créés. Sous la pression des employeurs, certains gouvernements ont axé leur politique des PME sur la déréglementation et le démantèlement de la protection. En outre, dans les pays en développement, la création de zones franches d'exportation a parfois pour conséquence d'exclure les travailleurs concernés de la protection sociale. Les pays en développement se trouvent maintenant en présence d'une protection sociale à deux vitesses: une pour les travailleurs des grandes entreprises et une autre pour les salariés des PME, ce qui contrevient indubitablement aux dispositions de la recommandation n° 189 qui invite les Etats Membres à garantir l'application sans discrimination de la législation du travail afin d'améliorer la qualité de l'emploi dans les petites et moyennes entreprises. Le débat sur le rôle des PME a par ailleurs été l'occasion de se pencher sur les questions de l'économie informelle et de la microfinance, avec pour objectif final de transformer les entreprises informelles en sociétés formelles, ce qui serait de nature à améliorer la protection des travailleurs et à améliorer l'accès des entreprises concernées au microcrédit, et à les aider de la sorte à mieux générer du travail décent.
- 110.** Le membre travailleur du Pakistan a réaffirmé l'importance de l'emploi en tant que droit fondamental des travailleurs essentiel à la dignité humaine et sans lequel on ne pourrait s'attaquer de manière sérieuse au problème de la pauvreté. La récente crise financière mondiale a causé d'énormes souffrances et démontré la nécessité d'un renforcement de la réglementation et des contrôles, tant dans le domaine financier qu'ailleurs. Des mesures s'imposent aux échelons national et international pour relever le défi de l'emploi dans des domaines tels que: l'offre de possibilités de perfectionnement et d'apprentissage tout au long de la vie, en particulier pour les femmes et les jeunes; l'adoption de mesures de formalisation de l'économie informelle; le renforcement des services de l'inspection du travail; et l'accélération du progrès technologique dans les pays en développement. Une coopération accrue s'impose aussi, s'agissant de la politique migratoire, entre pays de départ et pays d'accueil, afin de s'attaquer au problème connexe de l'exploitation du travail. La sécurité de l'emploi constitue également un aspect essentiel du travail décent. Sans sécurité d'emploi, les travailleurs sont exposés à l'exploitation et sont moins productifs. Enfin, l'orateur a fait observer que la formation professionnelle est nécessaire, non seulement pour promouvoir l'employabilité, mais aussi pour l'épanouissement général de la personne et, par voie de conséquence, de la société tout entière. Des mesures adéquates de protection de la santé et la sécurité au travail ainsi que la jouissance des droits fondamentaux au travail, et en particulier de la liberté syndicale, sont capitales pour la promotion de l'emploi et la réalisation du travail décent.
- 111.** Le membre travailleur de l'Afrique du Sud a attiré l'attention sur le problème croissant du chômage des diplômés universitaires et des jeunes travailleurs migrants, indépendamment du niveau de développement du pays. Il y aurait lieu d'entreprendre une étude sur les raisons pour lesquelles les institutions d'enseignement semblent incapables d'équiper les diplômés des compétences requises sur le marché du travail. Ce problème, qui est d'ailleurs antérieur à la crise économique, entraîne un gaspillage de ressources et une

démoralisation des personnes concernées. Une solution est à trouver par le biais d'une coopération entre les institutions d'enseignement et les employeurs.

Les instruments relatifs à l'emploi

112. Les membres employeurs ont estimé que, quarante-six ans après l'adoption de la convention n° 122, en 1964, le monde aussi bien que les considérations liées à l'objectif du plein emploi productif et librement choisi ont considérablement évolué, et cette évolution se poursuit, à un rythme qui s'accélère. Le débat sur la question de la définition du droit au travail et de l'assimilation de ce droit à la garantie de l'emploi appartient désormais à un paysage politique révolu, de l'époque de la guerre froide. En 1996, déjà, la vision du monde d'aujourd'hui avait pris le pas, comme l'avait fait ressortir la discussion générale que la 83^e session de la Conférence (juin 1996) avait consacrée à la politique de l'emploi dans un contexte mondial. Il avait été souligné à cette occasion, dans les *Conclusions concernant la poursuite du plein emploi dans une économie mondialisée: responsabilité des gouvernements, des employeurs et des syndicats*, que le plein emploi ne saurait être atteint que dans un environnement politique, économique et social stable, ce qui présuppose l'existence d'un certain nombre de facteurs favorables, notamment «une politique propice à la stabilité économique et financière» ainsi qu'un «cadre légal et institutionnel qui soit le garant des droits de l'homme, notamment de la liberté syndicale, des droits de propriété sûrs et du caractère obligatoire des contrats». On peut ajouter un environnement propice à l'investissement dans le secteur privé et à l'embauche de salariés.
113. Les membres employeurs ont estimé que les nombreuses références faites par l'étude d'ensemble au droit au travail risquent de susciter une certaine confusion et une certaine incompréhension, et de détourner l'attention de l'obligation politique extrêmement simple qui est proclamée à l'article 1, paragraphe 1, de la convention n° 122: l'obligation pour tout Membre «de formuler et d'appliquer comme un objectif essentiel une politique active visant à promouvoir le plein emploi, productif et librement choisi». L'article 1, paragraphe 2, dispose en outre que cette politique devra tendre à garantir: «qu'il y aura du travail pour toutes les personnes disponibles et en quête de travail; que ce travail sera aussi productif que possible; et qu'il y aura un libre choix de l'emploi et que chaque travailleur aura toutes possibilités d'acquérir des qualifications nécessaires pour occuper un emploi qui lui convienne et d'utiliser, dans cet emploi, ses qualifications ainsi que ses dons, quels que soient sa race, sa couleur, son sexe, sa religion, son opinion politique, son ascendance nationale ou son origine sociale». Tels sont les principes qui devraient être au centre de la présente discussion.
114. Les membres employeurs ont estimé que les paragraphes 33 à 55 de l'étude d'ensemble, dans lesquels on examine les trois objectifs de la convention n° 122 – «le plein emploi; l'emploi productif; l'emploi librement choisi» –, ne parviennent pas à clarifier la notion d'emploi productif, alors que cette notion est fondamentalement indissociable de la deuxième phase de la crise économique que le monde connaît actuellement.
115. Les membres employeurs ont estimé que la convention (n° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975, est l'illustration du rôle central de l'Etat dans la mise en place d'une orientation et d'une formation professionnelles qui tiennent compte des besoins, des opportunités et des obstacles en matière d'emploi. Cette convention souligne l'impératif qui s'attache à proposer des possibilités de formation débouchant sur les bonnes compétences au bon moment, pour répondre aux besoins du marché du travail et favoriser le plein emploi, productif et librement choisi. Ils ont regretté que certains commentaires contenus dans l'étude d'ensemble restent loin de cet objectif central. Ainsi, par exemple, au paragraphe 124, la commission d'experts infère que l'article 1, paragraphe 2 c), de la convention n° 142 place l'épanouissement de l'individu au centre des politiques et

programmes d'orientation et de formation professionnelles. De l'avis des employeurs, la finalité première de la formation professionnelle devrait être l'employabilité du travailleur et non son épanouissement personnel, étant donné qu'au final les travailleurs ont besoin d'avoir des compétences et des qualifications liées à un emploi, quel que soit ce dernier. Par conséquent, les politiques et programmes de formation devraient être axés en priorité sur la réponse aux besoins des entreprises.

- 116.** Les membres employeurs ont ajouté que la recommandation n° 189 met en lumière l'importance largement reconnue des PME dans la création d'emplois ainsi que la nécessité de promouvoir les PME dans toute politique visant le plein emploi, productif et librement choisi. Les PME réussissent non seulement parce qu'elles ont de bonnes idées en matière de produits et de services, mais encore parce qu'elles sont flexibles et réactives. Or, au paragraphe 398 de l'étude d'ensemble, tout en reconnaissant que plusieurs conventions de l'OIT, dont la convention (n° 158) sur le licenciement, 1982, admettent l'exclusion de catégories limitées de travailleurs après consultation des partenaires sociaux, la commission d'experts semble conclure qu'aucune différence ne devrait être faite en ce qui concerne les PME. Une telle manière de voir est contre-productive pour la promotion de l'emploi, et rien ne justifie dans les textes ce commentaire introduit par la commission d'experts, selon lequel de telles exceptions ne devraient être adoptées que «dans des conditions qui soient socialement adaptées à toutes les personnes concernées». De l'avis des membres employeurs, il ne peut y avoir d'emplois durables sans entreprises durables. Les PME ont été les plus durement frappées par la crise économique et de l'emploi. Sans des PME durables, on ne peut espérer voir l'emploi se rétablir dans les circonstances économiques actuelles.
- 117.** Les membres employeurs ont fait observer que les commentaires de l'étude d'ensemble relatifs à la convention (n° 88) sur le service de l'emploi, 1948, et la convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997, font ressortir clairement les contradictions entre la convention (n° 96) sur les bureaux de placement payants (révisée), 1949, qui interdit de fait les agences d'emploi privées, et la convention n° 181, qui non seulement les autorise mais les promeut. Les membres employeurs ont appelé les gouvernements à ratifier la convention n° 181 ou à dénoncer la convention n° 96.
- 118.** Les membres employeurs ont noté en outre que l'article 11 de la convention n° 181, qui prescrit aux Etats ayant ratifié cet instrument de garantir, dans toute une série de domaines, dont celui de la liberté syndicale et de la négociation collective, une «protection adéquate» aux travailleurs employés par les agences d'emploi privées, a été interprété au paragraphe 310 de l'étude d'ensemble comme incluant le droit, pour ces travailleurs, de recourir, «dans la légalité, à l'action revendicative directe». Les membres employeurs rejettent une telle interprétation et soulignent au surplus que le droit de recourir à l'action revendicative directe n'est pas envisagé à l'article 11 de la convention n° 181, et qu'il n'est pas couvert non plus par les conventions n° 87 et 98. A leur avis, l'article 11 de la convention n° 181 ne saurait donc être vu comme protégeant les travailleurs employés par les agences d'emploi privées lorsque que ceux-ci recourent à l'action revendicative directe.
- 119.** Les membres employeurs se sont également référés au paragraphe 313 de l'étude d'ensemble, où il est dit qu'une protection adéquate est atteinte dans les domaines visés par l'article 11 de la convention n° 181 lorsqu'elle se trouve appliquée par le biais d'autres conventions ratifiées par l'Etat partie concerné. Considérant que les Etats ayant ratifié la convention n° 181 n'ont pas tous également ratifié les conventions énumérées dans le tableau qui suit le paragraphe 313, les membres employeurs estiment qu'il existe d'autres moyens à travers lesquels une telle garantie pourrait être réalisée. Ils estiment au surplus que la «protection adéquate» des travailleurs employés par les agences d'emploi privées ne correspond pas nécessairement à la même protection que celle qui est prévue pour les autres travailleurs.

-
- 120.** Les membres employeurs ont également soulevé la question de savoir si l'interdiction que prévoit l'article 7 de la convention n° 181, selon laquelle les agences d'emploi privées ne doivent mettre à la charge des travailleurs ni honoraires ni autres frais, serait désormais obsolète et si des mesures pour contrôler et empêcher les abus pourraient être plus appropriées.
- 121.** Les membres employeurs ont indiqué qu'au paragraphe 351 de l'étude d'ensemble la commission d'experts introduit l'idée que les protections que consacre la convention n° 181 ont une application extraterritoriale, notamment dans des pays qui n'ont pas ratifié les normes en question. Les membres employeurs ont estimé que cette notion soulève d'importantes questions d'ingérence dans le droit souverain des pays d'adopter des lois qui s'appliquent à l'intérieur de leurs frontières, en particulier lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions en la matière.
- 122.** Les membres employeurs, par rapport à la mention au paragraphe 353 de l'étude d'ensemble du paragraphe 6 de la recommandation (n° 188) sur les agences d'emploi privées, 1997, selon lequel les agences d'emploi privées ne devraient pas mettre à la disposition d'une entreprise utilisatrice des travailleurs aux fins de remplacer ceux de cette entreprise qui sont en grève, ont rappelé qu'il s'agit là d'une disposition facultative d'un instrument non contraignant. Cette disposition de la recommandation n° 188 est, de surcroît, critiquable dans la mesure où elle demande aux agences d'emploi privées de prendre position dans le cadre d'un conflit du travail en faveur des travailleurs en grève et au détriment de l'employeur touché par la grève. D'après eux, les normes de l'OIT doivent demeurer neutres et les agences d'emploi privées doivent être libres de leur décision dans de telles situations.
- 123.** Concernant la recommandation (n° 193) sur la promotion des coopératives, 2002, les membres employeurs ont indiqué que l'appel figurant au paragraphe 501 de l'étude d'ensemble visant à ce que les employeurs contribuent à la promotion des coopératives en fournissant des services d'appui n'est pas conforme aux orientations données au paragraphe 15 de la recommandation n° 193, selon lequel «les organisations d'employeurs devraient envisager, lorsque cela est approprié, d'élargir l'adhésion aux coopératives qui souhaitent devenir membres et leur fournir des services d'appui adéquats aux mêmes conditions que celles applicables aux autres membres».
- 124.** Les membres travailleurs ont accueilli avec satisfaction l'identification dans l'étude d'ensemble des éléments que traitent les instruments relatifs à l'emploi, à savoir: faire preuve d'une volonté politique d'atteindre le plein emploi, édifier les institutions appropriées, déployer tous les efforts possibles à cette fin et faire en sorte que les institutions soient aussi efficaces que possible. Autre élément déterminant: intégrer pleinement l'objectif du plein emploi dans les autres domaines d'action. Le fait que de simples mesures dans les domaines du travail et de la formation ne suffiront pas doit constituer l'idée directrice des travaux de la présente commission et de la Commission pour la discussion récurrente sur l'emploi.
- 125.** S'agissant de la convention n° 122, les membres travailleurs ont estimé que le nombre actuel de 102 ratifications était largement insuffisant étant donné l'importance de l'objectif du plein emploi pour l'OIT et pour ses Membres. Ils ont ajouté que dans la pratique il arrive trop souvent que le plein emploi soit considéré moins important que d'autres objectifs d'action. Pour de nombreux pays, la politique de l'emploi n'est pas tant un objectif en soi qu'un dérivé de la politique macroéconomique, notamment face à l'objectif du renforcement de la compétitivité et de la libéralisation, le résultat étant que les priorités des ministères de l'emploi peuvent être remplacées par d'autres priorités, comme le besoin de stabiliser le budget et de juguler l'inflation, au lieu de promouvoir l'emploi, ce qui soulève la question de l'influence réelle des ministères de l'emploi sur la politique

économique, budgétaire et financière. Le même problème s'est posé au BIT, qui a dû faire face aux institutions économiques et financières, avec un succès assez remarquable. Même au sein du BIT, l'emploi ne doit pas relever d'un seul département, mais doit être placé au cœur de ses travaux.

- 126.** Les membres travailleurs ont fait observer que peu de pays sont en mesure de fixer des objectifs chiffrés pour le plein emploi pour une période donnée. La convention n° 122 ne prévoit aucun délai pour la réalisation du plein emploi, même si rien n'empêche d'établir des objectifs intermédiaires. Les membres travailleurs ont reconnu que la crise financière et économique a provoqué une crise budgétaire grave, et qu'un grand nombre de pays sont confrontés au besoin de stabiliser leur budget. Quoi qu'il en soit, prendre des mesures trop radicales pour y parvenir peut compromettre la reprise de la croissance économique et de l'emploi. Qui plus est, plusieurs pays, notamment en Europe, sous la pression des marchés financiers, ne tiennent pas compte des mises en garde à ce sujet.
- 127.** Les travailleurs ont rappelé la position de l'OIT selon laquelle la création d'emplois doit aller de pair avec un emploi de haute qualité, ou d'un emploi décent. En 2009, le Pacte mondial pour l'emploi a invité les pays à envisager d'adopter un salaire minimum, conformément à la convention (n° 131) sur la fixation des salaires minima, 1970, mais la question des progrès accomplis à cet égard et dans d'autres domaines concernant la qualité de l'emploi a été soulevée. Afin de maintenir les niveaux de l'emploi, nombre de pays ont choisi de sacrifier la qualité, par exemple en réduisant la protection contre les licenciements et contre les contrats précaires, au prétexte de moderniser le marché du travail. Les jeunes, les femmes, les travailleurs migrants et les travailleurs très pauvres sont les premiers touchés par cette situation. L'emploi précaire et le travail à temps partiel ne sont pas choisis délibérément et sont, par conséquent, contraires à la convention.
- 128.** Alors que le défi du vieillissement démographique approche, l'objectif du plein emploi semble poser problème à une série d'économistes, mais aussi à certains employeurs qui craignent une pression à la hausse sur les salaires. Par conséquent, les mesures prises sont de plus en plus axées sur l'offre: relèvement de l'âge de la pension, suppression des régimes de départ anticipé, assouplissement de la migration économique, activation des chômeurs de longue durée et des invalides et limitation des allocations de chômage. Dans une situation où le taux de chômage est déjà élevé, de telles politiques risquent de faire grimper encore davantage le nombre des chômeurs, alors que la priorité doit simplement être la création d'emplois décents. Tous les pays sont confrontés à la question de savoir comment atteindre le plein emploi dans une économie mondialisée qui limite leur marge de manœuvre. Les Etats qui veulent concrétiser l'objectif du plein emploi doivent prendre un double engagement: continuer à fournir le plus d'efforts possible sur le plan national, compte tenu de la marge de manœuvre internationale, et mettre tout en œuvre pour que les forums régionaux et internationaux se joignent à l'OIT pour donner la priorité au plein emploi. Les pays ne peuvent guère exercer d'influence sur les décisions des entreprises multinationales en matière d'investissement, dont beaucoup ne semblent guère tenir compte des conséquences désastreuses pour l'emploi. C'est ainsi que la crise financière a déclenché une nouvelle grande vague de restructurations qui a fortement endommagé une partie des marchés de l'emploi nationaux et qui souligne encore davantage l'importance de valoriser les grands principes de la Déclaration tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale. En un mot, les membres travailleurs ne partagent pas l'optimisme exprimé par les experts dans l'étude d'ensemble à propos de la convention n° 122, compte tenu du fossé qui se creuse entre la reconnaissance formelle de l'objectif de plein emploi et les politiques réelles pour l'atteindre tant au niveau national qu'au niveau international.
- 129.** S'agissant de la convention n° 142, les membres travailleurs regrettent que si peu d'Etats Membres aient ratifié la convention, quoique 29 d'entre eux aient annoncé l'envisager. Ils

déplorent aussi le manque d'informations sur l'impact de la recommandation (n° 195) sur la mise en valeur des ressources humaines, 2004, qui comportait un certain nombre de nouveaux accents importants, tels qu'une attention pour la reconnaissance des compétences acquises et la nécessité de mettre en place des structures de qualifications nationales. Par ailleurs, alors que l'étude d'ensemble dit que la politique en matière de développement des ressources humaines doit accorder une place centrale à l'individu, il est dommage que la convention (n° 140) sur le congé-éducation payé, 1974, n'ait pas été prise en compte dans l'analyse. Mais la grande question est surtout: quels vont être les effets sur l'enseignement et la formation des programmes d'assainissement que beaucoup de pays devront mettre en place après cette crise?

130. S'agissant des conventions n°s 88 et 181, les membres travailleurs ont souligné que le rôle des agences d'emploi privées n'est pas le facteur le plus déterminant lorsqu'il s'agit de rechercher le plein emploi productif et qu'il ne faut pas oublier le rôle prioritaire des services publics à cet égard. L'étude d'ensemble montre clairement que beaucoup de pays ne sont pas encore arrivés à mettre fin aux excès de certaines agences d'emploi privées, en particulier dans le cadre des migrations internationales, sur lesquelles il est difficile pour les pouvoirs publics d'avoir de l'emprise. Ceci est lié à un phénomène plus général, celui d'une précarisation importante de l'emploi dans de nombreux pays et pour lequel les informations manquent.
131. Les membres travailleurs considèrent aussi que l'étude d'ensemble aurait dû faire le lien entre les instruments relatifs à l'emploi et la recommandation (n° 198) sur la relation de travail, 2006, qui veut éviter que des relations de travail atypiques aient pour effet de priver les travailleurs de la protection à laquelle ils ont droit. Les membres travailleurs constatent l'important antagonisme qui est apparu entre les politiques définies par l'OIT et les évolutions internationales visant à libéraliser les marchés des services. Il y a lieu de souligner l'importance des régimes nationaux d'agrément et de certification des agences d'emploi privées pour garantir des pratiques correctes et une plus grande transparence du marché de l'emploi, éléments essentiels d'une politique de l'emploi performante. Parallèlement, dans le contexte de libre circulation des services qui est promu dans le monde entier, les règles nationales, les systèmes de licence nationaux et les obligations de certification nationales sont considérés comme des obstacles. C'est le cas en Europe avec la nouvelle directive sur les services, de même que dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce.
132. Enfin, les membres travailleurs souscrivent dans une large mesure aux propositions de l'étude d'ensemble en faveur d'une politique de l'emploi plus efficace. Ils ont toutefois des réserves quant au passage qui laisse entendre que les leviers pour le plein emploi se limitent à la formation et au recyclage, d'une part, et au développement de PME et de coopératives, d'autre part, alors que c'est d'un programme de bien plus grande envergure dont on a besoin pour créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité. Ils ne comprennent pas non plus très bien la priorité accordée par l'étude d'ensemble au chômage des jeunes universitaires alors qu'on constate que le chômage touche surtout les personnes les moins qualifiées.
133. Le membre gouvernemental du Royaume-Uni, évoquant certaines préoccupations exprimées dans l'étude d'ensemble selon lesquelles, dans son pays, beaucoup de droits syndicaux ne sont pas reconnus aux travailleurs des agences d'emploi temporaire, a répondu que ces travailleurs sont parfaitement libres de se syndiquer. Ils ne sont pas non plus tenus de signaler à leur employeur qu'ils sont syndiqués. Ils peuvent choisir de se faire assister par un représentant syndical à toute audience disciplinaire ou procédure de réclamation, et l'employeur n'est pas autorisé à user de discrimination à l'encontre d'un travailleur au motif qu'il est syndiqué. S'agissant des commentaires de l'étude d'ensemble à propos de la vulnérabilité des travailleurs des agences d'emploi temporaire qui laissent

entendre qu'ils sont insuffisamment protégés et victimes d'exploitation, il précise que des études ont régulièrement montré que la plupart de ces travailleurs apprécient la flexibilité que leur permet ce type d'emploi qui constitue leur forme d'emploi de prédilection. Son pays dispose d'un cadre bien établi pour la protection des travailleurs. Des organismes gouvernementaux sont là pour régler les problèmes liés au travail, fournir des informations et des avis impartiaux sur la législation du travail et faire appliquer les droits fondamentaux au travail. En outre, des particuliers se pourvoient devant les juridictions du travail pour obtenir réparation pour des infractions à la législation du travail, et divers organismes font appliquer les droits fondamentaux du travail, notamment le droit au salaire minimum national. Il a ajouté que les travailleurs migrants légalement habilités à travailler dans le pays jouissent des mêmes droits et des mêmes protections que les autres travailleurs.

Propositions d'action normative

- 134.** Les membres employeurs ont estimé qu'aucune des deux options d'action normative esquissées aux paragraphes 806 et 807 de l'étude d'ensemble ne s'impose ou ne se justifie. Premièrement, le cadre actuel ne présente pas de lacunes; les problèmes qui se posent se situent au niveau national et devraient être abordés en dehors de toute action normative. Deuxièmement, une convention consolidée sur l'emploi serait génératrice de confusion et serait un handicap pour la promotion de l'objectif fondamental que représente le plein emploi, productif et librement choisi, établi par la convention n° 122. Les membres employeurs ont souligné à cet égard que le meilleur filet de sécurité qui soit est une économie qui crée des emplois, et que des emplois productifs qui se prêtent à une adaptation au changement sont le meilleur rempart qui soit contre les incertitudes de l'économie. Il ne s'agit pas d'éliminer toute réglementation mais d'instaurer une réglementation plus intelligente et plus efficace. Comme indiqué dans le Pacte mondial pour l'emploi, il s'agit de réformer le marché du travail dans un sens propre à faciliter la mobilité de la main-d'œuvre et son employabilité, de générer une plus grande flexibilité, elle-même équilibrée par une plus grande équité, et enfin de garantir que la réglementation du travail soit véritablement en prise avec son époque, loin de susciter sans nécessité aucune des obstacles à la création d'emplois ou un découragement de cette initiative.
- 135.** Les membres employeurs ont ajouté que l'un des défis auxquels se heurtent actuellement les politiques de l'emploi aussi bien que l'activité normative de l'OIT, c'est l'instauration, au niveau international comme au niveau national, d'un environnement politique de l'emploi qui préserve un juste équilibre entre les besoins de l'entreprise et ceux des travailleurs. Les entreprises doivent disposer de suffisamment de flexibilité en même temps que de compétences pour pouvoir affronter les marchés mondiaux, tandis que les travailleurs, de leur côté, ont besoin de certaines protections sociales essentielles et de pouvoir acquérir l'éducation et la formation professionnelle nécessaires pour accéder à une situation économiquement sûre et s'y maintenir. Pour que le plein emploi soit réalisable, un certain nombre de facteurs économiques, politiques et juridiques doivent être réunis: un environnement économique, politique et juridique stable; une inflation et des taux d'intérêt modérés; des politiques macroéconomiques cohérentes; des taux de change stables; la garantie des droits de l'homme; des droits de propriété sûrs; une culture du respect du contrat; des marchés ouverts; des prix des matières premières stables; une fiscalité raisonnable; une libéralisation des changes; une réduction de l'endettement. Les considérations qui ont trait à la réforme des politiques de l'emploi valent également pour la révision des normes en vigueur et l'adoption de normes nouvelles qui, une fois ratifiées, doivent avoir un impact dûment constatable au niveau national.
- 136.** Les membres employeurs ont insisté sur le point que les normes en vigueur de l'OIT qui se révèlent désormais inadaptées aux caractéristiques du monde du travail moderne, tout

autant que des normes nouvelles qui prétendraient corriger la moindre imperfection du marché du travail ou les conséquences supputées de cette imperfection, agissent et agiraient dans un sens contraire à l'objectif du plein emploi dès lors, surtout, qu'elles sapent la capacité fondamentale des entreprises de créer des emplois, d'améliorer la productivité et d'élever progressivement le niveau de vie des travailleurs. De fait, les conventions en vigueur qui ne répondent plus aux besoins du monde du travail du XXI^e siècle constituent un handicap concurrentiel pour les pays qui les ont ratifiées.

- 137.** Les membres travailleurs ont également indiqué qu'aucune des deux actions normatives que propose l'étude d'ensemble ne représentait, à leurs yeux, une priorité. Ils ont estimé que les instruments existants relatifs à l'emploi étaient encore particulièrement utiles pour orienter les politiques de l'emploi aux échelons national et international. Il était beaucoup plus important de promouvoir la ratification des conventions et de renforcer la mise en application des instruments relatifs à l'emploi, notamment la convention n° 122. Et il était encore plus important d'atteindre une plus grande convergence de la politique macroéconomique et de la politique sociale.
- 138.** Les membres travailleurs ont donc jugé plus urgent d'élaborer un nouvel instrument, telle qu'une recommandation, susceptible également de donner une nouvelle impulsion à la convention n° 122, dans le cadre, comme l'a souligné le Directeur général du BIT en vue de la Réunion des ministres de l'Emploi et du Travail du G20 à Washington en avril 2010 (G20), d'une plus grande convergence de la politique macroéconomique et des politiques relatives à l'emploi, au marché du travail, aux compétences et à la protection sociale.
- 139.** Plusieurs membres gouvernementaux ont indiqué que les instruments relatifs à l'emploi avaient fourni des cadres importants pour l'action prise au niveau national. Certains membres gouvernementaux se sont opposés à la proposition d'un nouvel instrument relatif à l'action à prendre en temps de crise. Le membre gouvernemental du Mexique a jugé que l'adoption de l'une ou de l'autre proposition diminuerait l'utilité des instruments existants. Le membre gouvernemental du Royaume-Uni a précisé qu'il restait des enseignements à tirer de la crise et qu'il était encore trop tôt pour juger des effets à long terme des politiques adoptées pour pouvoir élaborer un nouvel instrument.
- 140.** Le membre gouvernemental de la Norvège, s'exprimant également au nom des membres gouvernementaux du Danemark, de la Finlande, de l'Islande et de la Suède, a estimé que les instruments actuels relatifs à l'emploi étaient pleinement adaptés et qu'il n'était pas nécessaire d'élaborer un instrument pour faire face aux crises passées, présentes et futures. Un tel instrument pourrait, d'autre part, créer une certaine confusion s'agissant du statut du Pacte mondial pour l'emploi, lequel est un outil puissant et à part entière donnant effet à l'Agenda du travail décent face à la crise.
- 141.** La membre gouvernementale de la Suisse a insisté sur le fait qu'il faut résister à la tentation de réduire les mesures de prévention et d'action contre les crises à une série de dénominateurs communs normatifs, étant donné que les mesures nécessaires étaient en grande partie élaborées au niveau national. Avant de se lancer dans cette voie, une étude très approfondie de la faisabilité de nouvelles normes devrait être menée.
- 142.** La membre gouvernementale de l'Espagne a estimé que l'instrument proposé serait très complexe, étant donné le caractère inhérent aux crises économiques, qui ne permet pas d'établir des principes de base ou de prendre des mesures préventives de caractère général. Une approche plus intégrée entre les politiques économique, sociale et de l'emploi permettrait de faire face à l'impact et aux effets des crises de façon à promouvoir une reprise durable et, à cet égard, le Pacte mondial pour l'emploi représente un instrument d'action qui lutte contre les répercussions de la crise financière et économique mondiale dans le domaine social et de l'emploi.

-
143. Le membre gouvernemental de l'Allemagne, évoquant l'importance du rôle des consultations tripartites et du dialogue social en période de crise, s'est dit convaincu qu'il serait intéressant de discuter de la possibilité d'adopter un nouvel instrument sous la forme d'une recommandation énonçant des politiques que les Etats Membres pourraient mettre en œuvre de manière ciblée pour prévenir les crises futures. Un tel instrument comblerait une lacune dans le cadre actuel des instruments relatifs à l'emploi.
144. Plusieurs membres gouvernementaux se sont également opposés à la proposition consistant à rassembler les instruments relatifs à l'emploi dans un seul document. Le membre gouvernemental de la Norvège, s'exprimant également au nom des membres gouvernementaux du Danemark, de la Finlande, de l'Islande et de la Suède, a dit considérer que le processus d'élaboration d'un document de ce genre serait complexe et demanderait beaucoup de temps. De plus, cela pourrait avoir pour effet d'affaiblir la convention n° 122. Il est plus important de faire en sorte que les instruments existants soient pleinement observés et appliqués de manière efficace, en restant fondés sur la diversité de réalités et de besoins des Etats Membres. Quoi qu'il en soit, le principe d'un document consolidé n'est pas dépourvu de mérite, et un complément d'information serait nécessaire avant de pouvoir statuer de façon définitive.
145. La membre gouvernementale du Sénégal estime que l'adoption d'un nouvel instrument consolidé est superflue, même si cela pourrait renforcer la cohérence et alléger le fardeau des gouvernements en matière de présentation des rapports. Le membre gouvernemental du Royaume-Uni a indiqué que, bien qu'un regroupement des instruments relatifs à l'emploi existants pourrait, en principe, favoriser la promotion de principes majeurs en matière d'emploi, comme la cohérence des politiques macroéconomiques et le réexamen des politiques actives du marché du travail en vue de les affiner, le même objectif pourrait tout aussi bien être atteint par une mise en commun de l'information et du savoir-faire ainsi que grâce à l'assistance technique du Bureau. De plus, une consolidation n'aurait peut-être pas un effet de renforcement mais, au contraire, d'affaiblissement de l'impact de la convention n° 122. Les membres gouvernementaux des Philippines et de la République arabe syrienne ont reconnu qu'une nouvelle norme consolidée n'est pas nécessaire.
146. La membre gouvernementale de l'Italie a indiqué que son gouvernement est disposé à discuter d'un instrument consolidé qui serait de nature à contribuer à la cohérence et à l'efficacité des instruments existants. Quoi qu'il en soit, il est fondamental de ne pas affaiblir les principes énoncés dans la convention n° 122.
147. La membre gouvernementale de la France a reconnu que les six instruments relatifs à l'emploi sur lesquels porte l'étude d'ensemble apportent une aide précieuse aux Etats Membres lorsqu'il s'agit de faire face plus efficacement aux crises économiques et financières, et elle a convenu de la nécessité de renforcer la mise en œuvre des instruments de l'OIT relatifs à l'emploi ainsi que leur impact. Elle a invité l'OIT à envisager la possibilité d'un instrument promotionnel destiné à renforcer la cohérence des politiques sociales, économiques et financières appliquées par les différentes organisations internationales ainsi qu'au sein des Etats Membres. La membre gouvernementale du Portugal a appuyé la proposition d'adopter un nouvel instrument qui renforce la convention n° 122, en tenant compte des difficultés actuelles auxquelles sont confrontés les marchés nationaux du travail.

Remarques finales

148. A la suite de la discussion sur l'étude d'ensemble, les membres travailleurs ont constaté un clivage énorme entre les principes de base des instruments de l'OIT relatifs à l'emploi et leur application dans la pratique. Cela s'explique non seulement par les niveaux actuels de

chômage et de sous-emploi, mais aussi par le fait que beaucoup d'Etats Membres ne mettent pas en application les engagements qu'ils ont souscrits par la Déclaration sur la justice sociale, le Pacte mondial pour l'emploi et les instruments relatifs à l'emploi. On constate trois problèmes centraux à cet égard. Premièrement, l'emploi est souvent considéré comme un dérivé des politiques macroéconomiques et de la politique générale, sans aucun mécanisme efficace pour intégrer la dimension de l'emploi de manière transversale dans ces politiques. Deuxièmement, dans beaucoup de pays, les choix macroéconomiques et budgétaires sont faits au détriment de l'objectif de l'emploi productif, librement choisi, pour tous. Les pressions des marchés financiers et d'institutions internationales telles que le FMI et l'OCDE, qui demandent de progresser plus vite que prévu vers une stratégie de solutions budgétaires prématurées, mettent en péril la reprise de la croissance et de l'emploi, comme on a pu l'observer ces derniers mois en Europe. Or cette tendance risque de contaminer les autres régions du monde. Les membres travailleurs ont espéré un moment que les marchés financiers seraient réglementés alors que, maintenant, ce sont les gouvernements qui sont punis pour leurs plans de relance et d'aide au secteur financier. Enfin, bien avant la crise financière déjà, la politique de l'emploi s'est concentrée sur le côté de l'offre, en négligeant le fait qu'il faut d'abord créer de la demande et des emplois productifs pour permettre aux demandeurs d'emploi ainsi qu'aux inactifs de trouver du travail.

- 149.** Les membres travailleurs ont conclu que des changements profonds s'imposent dans les politiques nationales et dans les comportements des institutions économiques et financières internationales. L'OIT a un rôle essentiel à jouer dans ces changements de paradigme. Les membres travailleurs distinguent à ce propos huit défis clés. Le premier consiste à promouvoir la ratification des conventions relatives à l'emploi, et en particulier la convention n° 122, mais aussi la convention (n° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975, et la convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997, ainsi que la convention (n° 140) sur le congé-éducation payé, 1974, qui n'est pas examinée dans l'étude d'ensemble. Deuxièmement, il faut promouvoir l'application des conventions et des recommandations à l'échelon national, en collaboration avec les partenaires sociaux, et pas seulement comme mission spécifique pour le secteur de l'emploi, mais aussi comme mission transversale de l'OIT. Les membres travailleurs se félicitent que l'OIT et son Directeur général aient fait un effort remarquable pendant cette crise financière pour mettre la question de l'emploi et du travail décent à l'ordre du jour des réunions du G20 et d'autres institutions internationales et aient pesé sur les politiques de nombreux pays. Mais beaucoup reste à faire au niveau national. Les Etats Membres sont confrontés aujourd'hui à des politiques dictées par le FMI et l'OCDE, incompatibles avec les principes fondamentaux de l'OIT, et en particulier avec la priorité donnée au plein emploi productif.
- 150.** Les membres travailleurs ont ajouté que l'OIT doit aider les Etats Membres à changer de paradigme, ce qui suscite bon nombre de défis. Comment intégrer l'objectif du plein emploi productif dans les stratégies générales et les politiques macroéconomiques et budgétaires? Que signifie le plein emploi sur les marchés du travail d'aujourd'hui, avec plus de tensions entre l'offre et la demande, mais aussi avec de nouveaux moyens de communication entre employeurs et demandeurs d'emploi? Quel devrait être le niveau de chômage structurel et quels objectifs intermédiaires pourrait-on proposer pour réaliser le plein emploi? Que veut dire l'emploi productif dans la pratique? Et quelles conséquences aurait pour les politiques nationales l'instauration de mesures telles qu'un salaire minimum décent et le respect des négociations salariales libres, la promotion de relations de travail stables, la lutte contre la segmentation et la précarisation du marché du travail, ainsi que la transition des travailleurs de l'économie informelle à l'économie formelle? Quelles seraient les conséquences si on mettait fin à l'indifférence des politiques nationales et internationales pour le secteur agricole qui a amené à des crises alimentaires et à la paupérisation des travailleurs agricoles? Comment éviter une politique sociale à deux vitesses, une pour les grandes entreprises et une autre pour les PME? Et comment

transformer une politique de l'emploi unilatérale orientée vers l'offre en une politique de l'emploi axée sur la demande en vue de la création d'emplois décents?

151. Les membres employeurs ont souligné que l'OIT doit jouer un plus grand rôle dans l'élaboration des politiques nationales, en particulier en temps de crise. L'OIT a donné la preuve qu'elle est capable d'intervenir rapidement dans les débats internationaux, en particulier auprès du G20. Mais comment améliorer la capacité de l'OIT à intervenir à l'échelon national afin d'éviter que tout soit dominé par la démarche du «*business as usual*» suivie par d'autres institutions internationales, comme le FMI par exemple? Les membres travailleurs ont ajouté avoir besoin de plus d'informations, sous la forme de statistiques fiables, d'analyses exhaustives du marché du travail et d'évaluations des politiques nationales, afin d'évaluer l'efficacité de ces politiques mais aussi de vérifier l'application des normes du travail. Outre les bases de données, sur les politiques de l'emploi et de la formation par exemple, cela inclut le suivi et l'évaluation systématique des conséquences pour l'emploi productif des politiques budgétaires, monétaires et économiques, en particulier aussi des politiques de libéralisation et de privatisation.
152. Les membres travailleurs ont fait remarquer que la capacité des Etats Membres à influencer sur les décisions des entreprises multinationales en matière de localisation et d'investissement est très réduite. La recommandation (n° 169) concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires), 1984, dit clairement que «les Membres devraient, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs, prendre des mesures efficaces pour inciter les entreprises multinationales à entreprendre et à promouvoir en particulier les politiques de l'emploi énoncées dans la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale, 1977, et pour faire en sorte que les effets négatifs des investissements des entreprises multinationales sur l'emploi soient évités et que leurs effets positifs soient stimulés». Cela nécessite un suivi particulier de l'OIT, mais aussi un débat approfondi sur le rôle que l'OIT devrait jouer à l'avenir pour promouvoir, via sa politique normative aussi, le respect par les entreprises multinationales des normes sur l'emploi et la formation. Il est clair que l'approche douce, fondée sur l'autorégulation, ne suffit pas.
153. Les membres travailleurs ont rappelé qu'ils ne sont pas demandeurs d'un nouvel instrument qui consolide les instruments existants relatifs à l'emploi et à la formation et qu'ils ont aussi des doutes quant à la plus-value que constituerait un nouvel instrument pour la prévention et la gestion des crises. Le Pacte mondial pour l'emploi est déjà une réponse adéquate à la crise, mais il doit encore être mis en œuvre. Il est d'autant plus important maintenant d'obtenir davantage de garanties que, en plus de l'objectif du plein emploi productif, le concept du travail décent sera vraiment ancré et totalement intégré, de manière transversale, dans les politiques générales, et en particulier dans les politiques budgétaires, monétaires et économiques. On pourrait envisager un nouvel instrument pour orienter les politiques nationales dans cette direction.
154. Les membres travailleurs ont évoqué le grave problème des marchés du travail précaire et segmenté, auquel l'OIT devrait accorder une plus grande attention, et qui est en partie lié aux difficultés de la mise en application des normes de l'OIT. L'étude d'ensemble a mis en évidence les difficultés imputables à une relation de travail triangulaire dont fait état la convention n° 181. Qui plus est, le problème du suivi de la recommandation (n° 198) sur la relation de travail, 2006, doit être traité. Ils ont appelé de leurs vœux un examen approfondi de ces tendances et une discussion sur l'action normative de l'OIT en la matière.
155. Enfin, en réponse aux observations des membres employeurs, les membres travailleurs ont évoqué le paragraphe 310 de l'étude d'ensemble, où la commission d'experts souligne que le droit à la liberté syndicale et le droit à la négociation collective doivent être totalement

garantis à tous les travailleurs placés par des agences privées ou employés par des agences de travail temporaire, et qu'une protection adéquate doit être assurée aux travailleurs employés par des agences d'emploi dans le cas où ceux-ci recourent, dans la légalité, à l'action revendicatrice directe.

- 156.** Les membres employeurs ont fait observer que l'examen dans l'étude d'ensemble des politiques et des normes relatives à l'emploi a donné l'occasion d'attirer l'attention sur les emplois durables. En l'état actuel de la crise financière, c'est l'occasion de veiller à ce que les gouvernements utilisent les instruments pour assurer une reprise vigoureuse. Ils ont fait ressortir la complexité de la politique de l'emploi et les enjeux qui y sont liés, ce qui signifie qu'il n'existe pas de modèle standard que l'on peut appliquer à chaque situation. Sans croissance économique, il n'y a aucune possibilité de créer des emplois, et notamment de promouvoir le plein emploi productif et librement choisi. Les membres employeurs ont de nouveau souligné l'importance de politiques économiques stables dans la situation actuelle. S'agissant de la sécurité de l'emploi, ils ont indiqué que, si elle est certes importante, elle n'en est qu'un des aspects qu'il faut mettre en balance avec d'autres, et qu'elle n'est pas toujours l'aspect le plus important. Ils ont par ailleurs mis en évidence les difficultés que rencontrent les petites et moyennes entreprises pour se faire une place sur le marché et ont fait observer que, pour parler de réelle sécurité de l'emploi, il faut que les travailleurs soient en mesure de retrouver du travail lorsqu'ils perdent leur emploi. C'est là une des raisons pour lesquelles il est si important de privilégier le développement et la formation aux qualifications.
- 157.** Quant à l'action normative, les membres employeurs ont indiqué que les membres travailleurs n'étaient pas en faveur d'un instrument consolidé relatif à l'emploi. Les membres employeurs ont réaffirmé que des emplois productifs et durables étaient le meilleur moyen de parer aux aléas de la conjoncture économique, ce qui suppose une réglementation plus fine et plus efficace, ainsi que des politiques du marché du travail. Ils ont conclu qu'un équilibre était nécessaire entre la flexibilité et le savoir-faire dont les entreprises ont besoin pour soutenir la concurrence, et la protection sociale dont les travailleurs ont besoin pour se parer des aléas économiques. C'est là un des enjeux majeurs de l'action normative dans le domaine de l'emploi.

* * *

- 158.** Dans sa réponse sur l'étude d'ensemble, la présidente de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a indiqué que la discussion qui a porté sur divers sujets avait été très intéressante non seulement en raison des points concrets abordés, mais aussi parce qu'elle a permis de mettre en évidence l'importance vitale de cet élément pour la santé de nos sociétés et pour assurer un travail décent pour les travailleurs et les travailleuses. La discussion, a-t-elle estimé, a confirmé sa précédente déclaration selon laquelle plusieurs points de vue existent sur la meilleure façon d'atteindre l'objectif du plein emploi, productif et librement choisi, et que différentes méthodes peuvent y parvenir. Tout le monde était d'accord sur le besoin de créer des emplois durables, les membres employeurs et les membres travailleurs n'accordant peut-être pas la même importance aux différents objectifs à atteindre, comme la sécurité de l'emploi et la flexibilité pour les petites et les moyennes entreprises. Elle a précisé que la discussion au sein de la commission d'experts sur les deux options d'une possible action normative avait anticipé nombre des points formulés par la présente commission. Comme l'ont indiqué les membres travailleurs, la priorité devrait être de renforcer l'action engagée par les Etats Membres, qui a pour objet de faire du plein emploi, productif et librement choisi un objectif de politique macroéconomique. De plus, comme il est indiqué, seulement 102 Etats Membres ont ratifié la convention n° 122, même si celle-ci demande seulement aux gouvernements de formuler et de poursuivre une politique active du marché du travail visant à assurer le plein emploi, productif et librement choisi. Durant la discussion, aucun

membre gouvernemental n'a fait état d'un quelconque obstacle à la formulation et à la poursuite d'une telle politique.

- 159.** La présidente de la commission d'experts a indiqué que ce type d'étude d'ensemble pose un certain nombre de difficultés, puisqu'il s'agit de déterminer de quelle manière plusieurs instruments pourraient être révisés simultanément. Dans un tel exercice, on est tenté d'examiner des thèmes communs ou des questions communes aux différents instruments plutôt que de s'investir dans l'examen d'aspects spécifiques à une seule convention ou une seule recommandation. Pour parvenir à un document lisible et cohérent plutôt qu'à un assemblage de six documents, la commission d'experts a dû rechercher un thème unificateur. Dans le cas des six instruments relatifs à l'emploi, cela a été fait aisément, puisque la convention n° 122 fixe l'objectif général et que les cinq autres instruments ont trait, chacun en ce qui le concerne, à l'un des aspects auxquels les Etats Membres doivent s'attacher pour parvenir à cet objectif du plein emploi, productif et librement choisi. De son point de vue, c'est à bon droit que les membres employeurs estiment que la présente étude d'ensemble est moins précise que d'autres dans son analyse juridique, puisque la convention n° 122 est un instrument promotionnel, dont bien peu de dispositions se prêtent à une telle analyse juridique.
- 160.** La présidente de la commission d'experts a expliqué qu'il convient de ne pas sous-estimer les difficultés posées par une étude d'ensemble qui couvre plusieurs instruments. En l'occurrence, l'aspect positif des choses était que les instruments retenus sont étroitement liés entre eux et peuvent être perçus comme s'inscrivant dans une seule et même perspective, celle de la recherche du plein emploi, productif et librement choisi. Mais il pourrait en aller différemment à l'avenir. Si, par exemple, le choix se porte sur plusieurs instruments ne présentant entre eux que des liens assez distants, qu'on doive les passer en revue simultanément et qu'ils sont tous de nature plus prescriptive, il sera difficile d'élaborer une étude d'ensemble recueillant l'attention habituelle de la commission d'experts et incarnant une analyse méticuleuse de l'application de dispositions spécifiques sans aboutir à un document de plusieurs centaines de pages. La présidente a fait observer à ce titre que l'étude d'ensemble de 2007 sur le travail forcé, alors qu'elle ne s'appuie que sur deux conventions, compte plus de 135 pages.
- 161.** La présidente de la commission d'experts a expliqué que, même dans le cadre de la présente étude d'ensemble, on aurait pu consacrer plus de temps à certaines dispositions de tel ou tel instrument si l'on avait suivi une façon de procéder plus traditionnelle. Chaque année, dans le rapport de la commission d'experts, dans les observations et les demandes directes relatives à la convention n° 122, des commentaires sont normalement formulés à propos de certains Etats Membres pour lesquels le rapport du gouvernement ne fait pas apparaître de manière évidente comment les politiques économiques et sociales sont coordonnées ou comment les partenaires sociaux sont consultés pour la formulation et la mise en œuvre de ces politiques. Si l'on s'en était tenu à la démarche traditionnelle consistant à examiner l'application de chacune des clauses d'une convention, on aurait consacré un certain temps à l'examen de l'application de l'article 2 a) de la convention n° 122, aux termes duquel «Tout Membre devra, par des méthodes adaptées aux conditions du pays et dans la mesure où celles-ci le permettent, déterminer et revoir régulièrement, dans le cadre d'une politique économique et sociale coordonnée, les mesures à adopter en vue d'atteindre les objectifs énoncés à l'article 1.» Un examen de cette nature aurait procuré des informations utiles dans une conjoncture où des voix se font entendre pour une plus grande convergence entre la politique macroéconomique et la politique sociale.
- 162.** En dernier lieu, la présidente de la commission d'experts a observé que certains des commentaires entendus lors de la discussion avaient trait à des points sur lesquels on a manqué de données, comme par exemple en ce qui concerne l'étendue du sous-emploi. De même, dans le cadre de cette étude, le concept de «petite et moyenne entreprise» ne revêt

pas exactement la même signification dans tous les pays considérés, ce qui a rendu plus difficile d'apprécier les circonstances dans lesquelles il peut se justifier d'atténuer l'emprise d'une norme internationale du travail pertinente. Enfin, elle a observé qu'il était logique d'inclure la convention n° 181 dans cette étude d'ensemble, même si cet instrument n'a encore recueilli que 23 ratifications et n'a guère été adopté que depuis seize ans. Il est un fait que la commission d'experts n'a pas eu à se pencher, en ce qui concerne cet instrument, sur une jurisprudence abondante. Néanmoins, les agences d'emploi privées sont incontestablement appelées à jouer un rôle de plus en plus important dans la mise en adéquation des individus et des emplois, si bien qu'il faut espérer que les Etats Membres seront désormais plus nombreux à envisager la ratification de cet instrument.

- 163.** Dans sa réponse, la représentante du Secrétaire général a fait valoir que, par cette discussion intéressante et la prompte adoption, à l'issue de celle-ci, d'un résumé et conclusions succincts, cette Commission de la Conférence a contribué de manière décisive à ce que les normes continuent de jouer un rôle déterminant dans la réalisation des objectifs inscrits dans la Constitution de l'Organisation. Cette commission, véritable voix tripartite des normes internationales du travail, qui tire son autorité de son rôle central dans le système de contrôle, s'est exprimée et fait entendre de l'Organisation tout entière. Et elle l'a fait précisément dans une conjoncture où le chômage atteint des niveaux record et où l'Organisation recherche les options politiques propres à assurer la reprise et à engendrer une croissance durable, génératrice, elle-même, d'un travail décent pour tous.
- 164.** La représentante du Secrétaire général a ajouté que la discussion sur l'étude d'ensemble de cette année marque une innovation pour le système de contrôle comme pour l'OIT dans son ensemble, puisque c'est la première fois qu'est mise en œuvre au niveau institutionnel l'approche intégrée prévue par la Déclaration sur la justice sociale. La démarche ainsi amorcée ne peut donc aller qu'en s'améliorant. Le Département des normes internationales du travail tiendra compte des commentaires formulés au cours de la présente discussion pour l'établissement de la prochaine étude d'ensemble, qui portera sur la sécurité sociale. Le Bureau devrait également tenir compte des commentaires formulés à propos de la coordination entre la teneur de l'étude d'ensemble et celle du rapport établi au titre de la question récurrente, et à propos des attributions respectives de l'un et l'autre organe.
- 165.** S'agissant des commentaires des membres employeurs concernant le taux de réponse au questionnaire établi pour l'étude d'ensemble, la représentante du Secrétaire général a convenu que ce taux n'a pas été particulièrement élevé ces dix dernières années. Néanmoins, le nombre des Etats Membres ayant répondu au questionnaire afférent à la présente étude d'ensemble représente un record depuis 2001, alors que ce questionnaire portait sur un certain nombre d'instruments. A cela s'ajoute que les mandants n'ont disposé que de la moitié du temps qui leur est normalement alloué pour répondre. La décision d'aligner le thème de l'étude d'ensemble sur celui de la discussion récurrente a été prise par le Conseil d'administration en novembre 2008. Le questionnaire a été envoyé à la fin de décembre 2008, les réponses étant demandées pour le 31 mai 2009. Les Etats Membres n'avaient donc guère que cinq mois pour comprendre le nouvel esprit de la démarche et répondre. Dans ces circonstances, on peut estimer que les 108 réponses obtenues des Etats Membres sont, par leur nombre, extrêmement positives. Au cours des dix dernières années, exception faite de l'année 2005, le nombre des réponses reçues a toujours été inférieur à 100. Et il y a lieu de signaler qu'à propos de la prochaine étude d'ensemble, sur la sécurité sociale, non moins de 109 pays ont d'ores et déjà fait parvenir leur réponse au questionnaire.

* * *

-
166. Un résumé et conclusions succincts de la discussion sur l'étude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi ont été présentés par le bureau de la Commission de l'application des normes à la Commission pour la discussion récurrente sur l'emploi l'après-midi du 4 juin 2010. Le texte de ce résumé et conclusions succincts apparaît ci-dessous.

**Résumé succinct et conclusions faisant suite
à la discussion de la Commission de l'application
des normes consacrée à l'étude d'ensemble
sur les instruments relatifs à l'emploi**

167. La Commission de l'application des normes a consacré une discussion à l'étude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi¹⁰ établie par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. Sont retracés ci-après les points de vue qui se sont dégagés de la discussion à propos des instruments relatifs à l'emploi. Il sera rendu compte de manière détaillée des commentaires concernant l'étude d'ensemble dans le rapport de la commission.
168. Les membres employeurs ont souligné que l'objectif primordial de la politique de l'emploi devrait être de stimuler la capacité des entreprises de créer des emplois, de développer la productivité et d'élever le niveau de vie des travailleurs. Le meilleur filet de sécurité est une économie qui crée des emplois productifs pouvant s'adapter aux changements, et celle-ci reste la meilleure protection contre les aléas de l'économie. Ce à quoi il importe de parvenir n'est pas la disparition de la réglementation mais l'avènement d'une réglementation plus intelligente et plus efficace. Pour que le plein emploi soit un objectif accessible, un certain nombre de facteurs économiques, politiques et juridiques doivent être réunis, notamment un environnement économique, politique, juridique et social stable.
169. Les membres employeurs ont exprimé leur conviction que ce qui est au cœur de la discussion c'est l'objectif promotionnel fondamental énoncé par la convention n° 122 de plein emploi, productif et librement choisi. La notion d'emplois productifs, en particulier, revêt une importance décisive dans la seconde phase de la crise économique que le monde traverse en 2010.
170. A cet égard, les petites et moyennes entreprises (PME) et l'orientation et la formation professionnelles sont deux aspects essentiels. Vu le rôle déterminant joué par les PME dans le domaine de la création d'emplois et de la croissance, une importance particulière doit être accordée à la recommandation (n° 189) sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998, instrument qui met en relief le rôle que les PME sont appelées à jouer dans toute politique axée sur le plein emploi, productif et librement choisi. Les instruments concernant la formation professionnelle et le développement des ressources humaines soulignent le rôle central de l'Etat dans la mise en place d'une orientation et d'une formation professionnelles qui tiennent compte des besoins et des opportunités en matière d'emploi. Il existe un besoin urgent d'une formation qui développe les bonnes compétences au bon moment de manière à répondre aux besoins du marché du travail. En ce qui concerne les agences d'emploi privées, les membres employeurs ont rappelé que la convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997, autorise ces institutions et les encourage, contrairement aux instruments antérieurs, qui les interdisaient,

¹⁰ CIT, *Etude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi à la lumière de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, rapport III (Partie 1B), Genève, 2010.

et ont appelé les gouvernements à ratifier cet instrument. En outre, de leur point de vue, il conviendrait de réviser la convention n° 88.

171. En ce qui concerne les options envisagées par l'étude d'ensemble sur le plan normatif, les membres employeurs ne considèrent pas que le cadre actuel présente des lacunes qu'il conviendrait de combler. De plus, ils sont intimement convaincus qu'une convention consolidée sur l'emploi engendrerait la confusion et constituerait un handicap par rapport à l'objectif primordial de plein emploi, productif et librement choisi de la convention n° 122. Pour ce qui est de la révision des normes en vigueur, ils ont souligné que certaines d'entre elles ne sont plus adaptées aux réalités du monde du travail moderne et risquent de se révéler contre-productives et d'être un handicap pour les pays qui les ont ratifiées.
172. Les membres travailleurs ont souligné que la crise est loin d'être terminée. La crise financière et la crise économique qui s'est ensuivie ont entraîné de graves crises budgétaires. Des mesures budgétaires devront être prises dans de nombreux pays, mais il est évident que les mesures de restriction budgétaire trop rapides et trop sévères compromettent dangereusement la reprise de la croissance de l'emploi. De plus, une politique de promotion de l'emploi devrait être déployée en harmonie avec une politique d'amélioration de la qualité de l'emploi, dans le droit-fil de l'objectif du travail décent. En 2009, le Pacte mondial pour l'emploi appelait les Etats Membres à envisager l'introduction d'un salaire minimum. Peu de progrès ont été accomplis sur ce plan.
173. Compte tenu de la conjoncture, les membres travailleurs ont souligné un certain nombre de priorités. La première est de promouvoir la ratification des quatre conventions relatives à l'emploi et en assurer l'application effective, en même temps que les recommandations, par le dialogue entre les partenaires sociaux. Il faut que l'OIT aide les Etats Membres à opérer un changement de paradigme à travers l'intégration de l'objectif du plein emploi, productif et librement choisi, dans leur politique macroéconomique et leur politique budgétaire. L'OIT devrait également jouer un rôle plus important dans le développement de la politique nationale, notamment dans les périodes de crise. L'OIT a démontré qu'elle est capable d'intervenir rapidement dans les débats internationaux, en particulier au niveau du G20. Elle doit maintenant améliorer sa capacité d'intervenir au niveau national.
174. Les membres travailleurs ont souligné qu'une autre priorité concerne la nécessité d'une plus large information, notamment de statistiques fiables, d'analyses en profondeur du marché du travail et d'évaluations des politiques nationales, autant de préalables indispensables à l'efficacité de la politique et au contrôle de l'application des instruments relatifs à l'emploi. Une telle information inclurait une évaluation systématique des incidences, en termes d'emplois productifs, des mesures budgétaires, monétaires et économiques, ainsi que des mesures de libéralisation et de privatisation. Compte tenu de l'incapacité des Etats Membres d'influer sur les décisions de délocalisation de la production et des investissements par les entreprises multinationales, un débat en profondeur devrait être engagé sur le rôle que l'OIT est appelée à jouer à l'avenir, à travers sa politique normative, entre autres moyens, pour promouvoir le respect par les entreprises multinationales des normes relatives à l'emploi et à la formation professionnelle.
175. Les membres travailleurs ne sont pas en faveur d'un nouvel instrument qui consoliderait les instruments existant en matière d'emploi et de formation professionnelle. Ils ont également exprimé leurs doutes concernant un nouvel instrument sur la prévention et la gestion des crises. Le Pacte mondial pour l'emploi constitue déjà une réponse adéquate à la crise et devrait être mis en œuvre immédiatement. Il faudrait de plus grande garantie que l'objectif du plein emploi, productif et librement choisi, combiné au concept de travail décent, soit véritablement intégré dans toutes les politiques, notamment budgétaire, monétaire et économique.

-
- 176.** Enfin, les membres travailleurs ont appelé l'attention sur le problème particulièrement grave que constituent la précarisation croissante et la segmentation de certains marchés du travail. Cette question, qui touche directement à l'objectif du travail décent, appelle une attention accrue de la part de l'OIT. A certains égards, il s'agit également d'un problème d'application des normes internationales du travail, comme la convention n° 181, dont certaines dispositions concernent des relations d'emplois triangulaires, et la recommandation n° 198 de 2006 sur la relation de travail. Il serait nécessaire de disposer d'une évaluation plus approfondie de ces tendances pour asseoir la discussion sur le rôle que l'action normative de l'OIT peut jouer dans ce domaine. Les membres travailleurs ont également appelé à étudier la possibilité d'adopter un nouvel instrument pour parvenir à la cohérence entre la politique sociale, la politique économique et la politique financière préconisée par les organisations internationales ainsi que par des Etats Membres.
- 177.** Bon nombre des membres gouvernementaux qui se sont exprimés ont souligné l'importance des orientations fournies par le Pacte mondial pour l'emploi, puissant instrument d'amélioration de la situation de l'emploi dans le contexte de la crise actuelle. Plusieurs membres gouvernementaux ont estimé que les instruments actuels sur l'emploi, dès lors qu'ils seraient largement ratifiés et mis en œuvre de manière effective, sont tout à fait adéquats et qu'il n'est pas besoin de nouvel instrument pour répondre à la crise. Plusieurs membres gouvernementaux ont exprimé leurs doutes quant à l'intérêt d'un nouvel instrument consolidé relatif à l'emploi, instrument qui pourrait se révéler complexe à rédiger et qui risquerait d'affaiblir la convention n° 122. Cependant, un certain nombre de représentants gouvernementaux ont manifesté leur intérêt quant à la possibilité d'une norme consolidée sur l'emploi, encore que la question aurait dû être étudiée soigneusement pour être sûr qu'elle n'affaiblit pas les principes établis par la convention n° 122 et qu'elle tienne compte de la diversité des réalités et des besoins des Etats Membres. Un instrument consolidé offrirait une plus grande efficacité et une plus grande cohérence, répondrait aux lacunes qui auraient été identifiées et introduirait une plus grande souplesse de mise en œuvre, et elle atténuerait la charge que représente l'établissement des rapports pour les gouvernements. Certains représentants gouvernementaux ont manifesté un certain intérêt pour un nouvel instrument visant à la cohérence entre les politiques sociales, économiques et financières poursuivies par les organisations internationales ainsi que par les Etats Membres.
- 178.** Un certain nombre de représentants gouvernementaux ont ajouté que les normes de l'OIT relatives à l'emploi ont fourni des orientations importantes pour les mesures à prendre au niveau national. Certains membres gouvernementaux de pays en développement ont évoqué les effets bénéfiques de mesures telles que la production et l'amélioration des agences pour l'emploi, le renforcement des systèmes d'orientation et de formation professionnelles et l'introduction d'un salaire minimum. Les mesures de promotion de l'emploi et les projets d'investissement sont déterminants dans la lutte contre la pauvreté. Certains représentants gouvernementaux de pays en développement ont rappelé la nécessité de promouvoir et protéger l'emploi, y compris dans les périodes de contraintes budgétaires telles que la période actuelle. Tous les membres gouvernementaux qui se sont exprimés ont souligné la nécessité de larges consultations lors de l'adoption des mesures de politique de l'emploi.

Conclusions

- 179.** Cette année, après l'adoption, en 2008, de la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable et, en 2009, du Pacte mondial pour l'emploi, la Commission de l'application des normes de la Conférence a été saisie d'une étude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi. Le premier objectif stratégique de la Déclaration sur la justice sociale est de «promouvoir l'emploi en créant un environnement institutionnel et

économique durable». Le Conseil d'administration a décidé que cet objectif constituerait le premier point de la discussion récurrente de la présente session de la Conférence internationale du Travail. Le fait d'avoir retenu le même thème pour l'étude d'ensemble et pour la discussion au titre de la question récurrente a pour avantage de promouvoir une plus grande cohérence entre les volets normatif, économique et de politique sociale de l'action de l'OIT. Les membres employeurs et les membres travailleurs, ainsi que de nombreux représentants gouvernementaux, ont participé à une discussion de fond consacrée à l'étude d'ensemble.

Considérant que la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, est un instrument de gouvernance, à caractère promotionnel, couvrant les questions de politique économique et proposant un cadre d'action promotionnelle;

Tenant compte des liens entre la convention n° 122 et la convention (n° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975, la convention (n° 88) sur le service de l'emploi, 1948, la convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997, ainsi que la recommandation (n° 189) sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998, et la recommandation (n° 193) sur la promotion des coopératives, 2002;

La Commission de l'application des normes invite les Etats Membres qui ne l'ont pas encore fait à ratifier à titre prioritaire la convention n° 122 et envisager de ratifier les conventions n°s 142 et 181. Ils devraient prendre des mesures en vue de leur application effective en assurant la pleine participation des partenaires sociaux.

La Commission de l'application des normes invite les Etats Membres et le Bureau international du Travail à renforcer les efforts qu'ils déploient pour mettre en commun leur information et leurs compétences dans les domaines couverts par ces instruments. L'OIT devrait prévoir une assistance technique, incluant le développement des capacités, en faveur des Etats Membres et des partenaires sociaux, en vue de la ratification et de la mise en œuvre effective de ces instruments.

D. Rapport du Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant (CEART)

180. Les membres employeurs ont noté que le CEART a pour mission d'examiner les rapports concernant l'application des recommandations de 1966 et de 1997 présentés par les gouvernements, les organisations nationales représentant les enseignants et leurs employeurs, l'OIT et l'UNESCO, et les organisations intergouvernementales ou non gouvernementales compétentes, et de communiquer ses conclusions à l'OIT et à l'UNESCO de façon à ce qu'elles puissent prendre des dispositions appropriées tous les trois ans. Le comité a examiné le rapport en faisant une exception au règlement compte tenu de l'importance grandissante et fondamentale du secteur de l'éducation pour améliorer la productivité et les normes du travail dans leur ensemble. Sans la meilleure éducation et la meilleure formation possibles, l'avenir risque d'être encore plus compromis.

181. Les membres employeurs ont approuvé la plupart des observations du CEART. Ils ont estimé que les systèmes d'éducation de qualité ont une importance primordiale, et qu'ils jouent un rôle décisif pour l'acquisition de compétences permettant l'insertion professionnelle, ce qui, plus que jamais, est une fonction centrale de l'éducation. L'employabilité des travailleurs est la meilleure garantie de la sécurité de l'emploi, avant même la protection prévue par la loi. L'année où la pertinence des instruments relatifs à la

politique de l'emploi de l'OIT fait l'objet d'une discussion, notamment pour assurer une reprise économique durable, il est nécessaire de mettre l'accent sur la qualité de l'enseignement et son lien étroit avec les compétences actuelles et futures en tant qu'élément clé de toute politique de l'emploi efficace.

182. Dans ce contexte, les membres employeurs ont indiqué qu'eux aussi ont pour objectif de mettre en place un corps enseignant motivé bénéficiant de bonnes conditions de travail, et ont mis en évidence plusieurs points essentiels à la réalisation de cet objectif qui ressortent du rapport du CEART:

- La nécessité d'une approche intégrée en matière de formation des enseignants définie par un processus continu de formation, de mise au courant et de développement professionnel. Il est indispensable que les compétences des enseignants soient constamment mises à niveau, lesquelles comprennent les connaissances, les savoir-faire et les capacités, notamment les capacités pédagogiques et la communication. L'engagement des enseignants en faveur de la réalisation de ces objectifs dans le cadre d'une responsabilité partagée est également décisif.
- Les préoccupations concernant la dégradation de l'environnement de travail des enseignants dans de nombreux pays. Le climat de harcèlement et d'insécurité, inacceptable du point de vue du travail décent, indique aussi une perte des valeurs qui concerne la société dans son ensemble, ainsi que les entreprises. Les actions nécessaires pour remédier à cette tendance préoccupante ne se limitent pas au domaine éducatif; toutefois, des mesures efficaces et judicieuses doivent être prises au plus vite pour renforcer le rôle et l'autorité des enseignants.
- Dans les pays en développement comme dans les pays développés, les gouvernements doivent améliorer les politiques d'éducation en investissant suffisamment en faveur de l'éducation pour éviter que les classes ne soient surchargées et garantir des conditions d'enseignement et d'apprentissage adéquates, car la qualité du travail des enseignants est essentielle. Les initiatives menées pour mettre fin à la situation de crise économique actuelle devraient s'intéresser à cet aspect en priorité, car l'objectif primordial est d'assurer une éducation et une formation appropriées à tous les élèves.
- Pour les membres employeurs, il importe d'assurer une éducation de qualité à tous les niveaux du système, au sein duquel la promotion d'une culture de la qualité dépend des enseignants eux-mêmes. La dégradation des systèmes d'éducation de nombreux pays est très préoccupante et nécessite des changements fondamentaux tenant compte des questions de qualité, et obtenus grâce à une gestion efficace et à des résultats.

183. Toutefois, les membres employeurs ont indiqué qu'ils ne sont pas tout à fait d'accord avec l'ensemble des observations du CEART, notamment sur les points suivants:

- Si le dialogue social et le respect de la négociation collective sont importants dans le domaine de l'éducation, il importe aussi que le dialogue social soit adapté au contexte du secteur public, aux intérêts généraux de la société ainsi qu'aux relations de travail de chaque pays. Le dialogue social peut revêtir des formes multiples et n'aboutit pas nécessairement à une convention collective. En conséquence, les membres employeurs ne sont pas d'accord avec les critiques concernant les limites de la négociation collective dans certains pays, car ces limites peuvent tenir à des intérêts généraux et à la protection sociale.
- S'ils accordent une grande importance à l'éducation, car il s'agit de l'un des biens publics les plus importants fondés sur l'accès égal et non discriminatoire à une éducation de qualité, les membres employeurs désapprouvent fortement les observations selon lesquelles la fourniture de l'éducation par le secteur privé

représente une «privatisation» négative de ce bien public. Dans de nombreux pays où le système d'éducation est très solide, et où il existe un large accès, l'éducation est assurée par des entités privées se livrant à une concurrence loyale et offrant un enseignement de qualité utile à ceux qui en ont le plus besoin. Il est surprenant de trouver des observations aussi peu objectives dans le rapport du CEART, qui ne reflète pas la réalité.

- La qualité de l'enseignement est étroitement liée aux résultats, et la rémunération constitue sans aucun doute l'un des nombreux éléments qui contribuent à l'obtention de résultats. Toute politique efficace en matière de ressources humaines doit prendre cet élément en compte et, en conséquence, les observations du CEART selon lesquelles la rémunération au mérite est incompatible avec le travail d'équipe sont surprenantes. Cela ne correspond pas à la réalité de la gestion des services publics ou privés, et les services éducatifs nécessitent indubitablement ces dispositifs pour renforcer la qualité des systèmes d'éducation.
- La question du vieillissement du corps enseignant dans de nombreux pays n'est pas aussi pertinente que celles du développement professionnel et de la pénurie d'enseignants qualifiés.
- L'emploi à temps partiel n'est pas assimilable à l'emploi précaire.

184. En conclusion, les membres employeurs ont souligné la pertinence des recommandations de 1966 et 1997, la pertinence des rapports du CEART et la nécessité de poursuivre les discussions tripartites régulières sur ce sujet essentiel. Dans ce contexte, l'accent devrait être mis sur ce qui suit:

- une considération accrue de la relation entre l'éducation et les politiques économiques, notamment les liens avec une formation de qualité, le développement des compétences et le marché du travail;
- des mesures visant à protéger les enseignants contre la violence afin d'assurer un enseignement et un apprentissage de qualité;
- le rôle de la gestion efficace de l'éducation pour assurer un enseignement de qualité.

185. Les membres travailleurs ont mentionné qu'ils souscrivent à ce qui a été dit par les membres employeurs sur la nécessité de meilleures conditions d'enseignement et une meilleure qualité de l'éducation. Les enseignants bâtissent la nation et, par conséquent, l'Etat a le devoir de leur fournir un bon environnement de travail. Bien que l'impact de la crise économique mondiale doive être reconnu, il est alarmant de constater la diminution de l'accès des pauvres à l'éducation, comme le FMI et la Banque mondiale l'ont noté. Refuser aux enfants l'accès à l'éducation les rend vulnérables au travail des enfants. Par conséquent, une plus grande allocation du PIB des pays à l'éducation est essentielle. En outre, comme l'a souligné le rapport du CEART, le dialogue social dans le cadre de l'éducation doit être renforcé, les gouvernements doivent respecter les droits des enseignants à la liberté d'association, de s'organiser librement et le droit de négociation collective, tels que consacrés dans les conventions de l'OIT n^{os} 87 et 98, afin de permettre l'amélioration de leur environnement de travail.

186. Le rapport du CEART fait état de la pénurie des enseignants du primaire, en particulier dans les pays en développement, ce qui donne lieu à des classes surpeuplées, des professeurs surchargés de travail dans de mauvaises conditions, et donc à l'incapacité de ces pays à construire les fondations requises au développement humain. Les enseignants dans les établissements publics manquent également de sécurité d'emploi, et reçoivent des salaires qui sont à la fois insuffisants et inférieurs à ceux des professions comparables, car

certaines prestations ne sont pas versées ou les salaires ne sont pas ajustés en fonction de l'inflation. Cette situation les amène à quitter la profession pour d'autres emplois, et ces facteurs entraînent une explosion des établissements d'enseignement privés. Bien que l'enseignement privé ne soit pas mauvais en soi, ces développements pourraient conduire à un système d'enseignement stratifié et inégal ne permettant l'accès aux institutions privées qu'à la haute classe riche. En même temps, comme le souligne le rapport du CEART, le personnel enseignant, en particulier dans des établissements privés d'enseignement supérieur, fait face à des problèmes similaires à ceux de leurs homologues du secteur public, avec pour conséquence un affaiblissement des garanties de qualité.

- 187.** Pour conclure, les membres travailleurs ont manifesté leur souhait que les recommandations du rapport du CEART soient distribuées et promues auprès de tous les Etats Membres, étant donné l'importance qu'ils attachent aux recommandations concernant le personnel enseignant. Les gouvernements doivent suivre les recommandations et les mettre en œuvre en attribuant des ressources supplémentaires pour le secteur de l'éducation, et garantir le dialogue social et la liberté d'association dans le processus décisionnel. En ce qui concerne la situation en Ethiopie, soulignée dans le rapport du CEART, l'Internationale de l'éducation et les représentants du gouvernement se sont réunis à Addis-Abeba en vue de créer un climat de compréhension et de résoudre les problèmes en suspens.
- 188.** La représentante de l'Internationale de l'éducation (IE) a rappelé que la Commission de la Conférence examine le rapport du CEART une fois tous les trois ans, un rapport qui établit un bilan sur l'application des deux recommandations internationales concernant les enseignants. Ces textes constituent une base de référence très importante pour les dizaines de millions de femmes et d'hommes qui enseignent dans le monde entier, et sont liés aux principes fondamentaux contenus dans les conventions de l'OIT. Le CEART est un organe unique auquel les enseignants attachent une grande importance. Sa dixième session s'est tenue à l'UNESCO en septembre-octobre 2009 dans le contexte de détérioration de la crise financière et économique dans de nombreux pays. Le CEART a axé ses travaux sur des thèmes clés liés à l'enseignement et l'éducation, tels qu'énoncés dans les deux recommandations internationales: le dialogue social, la formation initiale et continue des enseignants, l'emploi, les carrières, la rémunération et les conditions d'enseignement/d'apprentissage, la pénurie d'enseignants, la liberté académique et les conditions d'emploi pour l'enseignement supérieur, en portant une plus grande attention lors de sa dixième session aux nombreuses réformes touchant l'enseignement supérieur dans le monde entier.
- 189.** Les enseignants appuient les efforts déployés par le CEART pour assurer la promotion et le respect des dispositions des recommandations de 1966 et 1997 et pour sa contribution dans la résolution des problèmes soulevés dans les allégations formulées par les organisations d'enseignants. A cet égard, le gouvernement du Japon devrait appliquer pleinement les recommandations formulées par le CEART, déjà approuvées par le Conseil d'administration du BIT, pour promouvoir une culture du dialogue social dans l'administration publique par la création de structures de consultation et de négociation au niveau national et au niveau de la préfecture. L'IE se félicite des progrès qui ont été faits jusqu'ici.
- 190.** L'IE a participé aux travaux du CEART en présentant un rapport et en prenant part à la séance d'information spéciale qui a permis des échanges avec les représentants des organisations internationales, cette possibilité doit être élargie. Un bon nombre de propositions d'assurance-emploi sont reflétées dans les recommandations du CEART, et elles sont soutenues par l'IE, même s'il est regrettable que leur impact soit limité en raison de l'ignorance des recommandations internationales.

191. L'IE souhaite soulever trois problèmes:

- La pénurie mondiale d'enseignants ne peut être négligée, surtout au cours de la période actuelle de crise, qui a conduit à des budgets considérablement réduits dans de nombreux secteurs de l'éducation. Malgré son rôle crucial, les budgets alloués à l'éducation sont à la baisse presque partout dans le monde, ce qui affecte considérablement les salaires des enseignants, leur emploi et même leur survie.
- La précarisation croissante de la profession d'enseignant, le fait que de nombreux enseignants sont recrutés sur la base de contrats fixes ou à temps partiel, restreint leur liberté académique et professionnelle ainsi que leur autonomie institutionnelle, en particulier dans l'enseignement supérieur. L'augmentation de l'emploi d'enseignants contractuels à faible coût afin d'économiser sur les dépenses d'éducation a, à long terme, des effets négatifs sur une éducation de haute qualité.
- Le CEART a proposé, comme thème prioritaire de sa prochaine session, l'augmentation de la violence et des agressions contre les institutions éducatives, les enfants et les enseignants. Scandaleuse, injustifiée et moralement inacceptable, la violence a des conséquences dramatiques sur les opportunités éducatives et sur l'équilibre psychologique des enfants et des enseignants.

192. La plupart des gouvernements et des établissements d'enseignement continuent d'ignorer l'existence des deux recommandations sur les enseignants, ce qui entraîne à son tour des violations des droits des enseignants à tous les niveaux de l'éducation. L'OIT et l'UNESCO ont pris des mesures concrètes pour assurer leur application effective par les gouvernements et les institutions. Toutes les autorités de l'éducation doivent assumer leurs obligations dans le cadre du dialogue avec le personnel enseignant et leurs organisations représentatives. Les membres employeurs ont confirmé l'importance de l'éducation et de la formation, ainsi que la nécessité d'avoir des enseignants qui sont bien formés, respectés et qui bénéficient d'un environnement de travail qui leur permet d'offrir une éducation de haute qualité. En appliquant les deux recommandations, les gouvernements reconnaissent l'importance fondamentale de l'éducation dans la société afin de former des futurs travailleurs qui seront des citoyens informés et éclairés, ainsi que les défenseurs d'une société démocratique.

193. Le membre travailleur du Nicaragua a souligné que l'éducation doit servir au développement humain et pas seulement à celui des marchés. Dans de nombreux pays d'Amérique latine, la réalité est autre. Il y a lieu de souligner l'importance qui s'attache à ce que les politiques de l'éducation ne soient pas élaborées selon les directives de la Banque mondiale, dont la priorité est la réduction des dépenses publiques. L'UNESCO devrait plutôt soutenir les gouvernements dans leurs efforts de réforme de ces politiques. Dans les pays d'Amérique latine, les organisations non gouvernementales ou les syndicats soutenus par le gouvernement ont une fâcheuse tendance à jouer un rôle actif dans la formation et la représentation des travailleurs dans l'éducation, affaiblissant ainsi les syndicats indépendants. Le droit à l'éducation est un droit humain, pas une marchandise qui peut être achetée ou vendue. La qualité de l'éducation devrait se mesurer à la pertinence des connaissances nécessaires pour gérer les réalités de la vie. Le rapport du CEART est fondé sur les droits des travailleurs découlant des normes de l'OIT et les politiques de l'éducation de l'UNESCO. Les recommandations du CEART doivent recueillir le soutien de tous. Les gouvernements, les travailleurs et les employeurs doivent faire en sorte que l'éducation soit au cœur des programmes nationaux visant un développement humain durable.

194. Un représentant de la Fédération syndicale mondiale (FSM), représentant l'Association des enseignants éthiopiens (ETA), a indiqué que l'ETA a actuellement 350 000 membres

enseignant dans les écoles publiques et dans les écoles privées. Cette organisation est membre de nombreux réseaux éducatifs en Ethiopie et de différentes organisations régionales et internationales, par exemple de la FSM. L'UNESCO a également confié à l'ETA, en 2005, la réalisation d'une étude sur la qualité de l'éducation. Le rapport du CEART a omis d'importants faits en ce qui concerne la situation dans le pays. Par exemple, il n'existe qu'une seule organisation d'enseignant légalement enregistrée en Ethiopie: l'ETA. Il n'existe pas d'«ancienne ETA» ni d'association nationale d'enseignants. Les querelles au niveau de la direction ont entraîné l'émergence de différentes factions luttant pour le contrôle de l'organisation et les actifs de l'ETA ont été dissous par décision judiciaire il y a deux ans. Malheureusement, l'IE et la CSI harcèlent l'organisation légalement enregistrée depuis quinze ans au lieu de soutenir les efforts de l'ETA en matière de protection des droits et intérêts des enseignants. A cet égard, le rapport du CEART indique que le gouvernement demande aux enseignants d'accomplir des tâches sans lien avec l'éducation, telles que la participation au recensement de la population, sans que les organisations d'enseignants aient été consultées. Or le gouvernement a consulté l'ETA, qui a donné son accord à la participation des enseignants au recensement. Bien que le rapport du CEART souligne l'absence de dialogue social approprié sur les questions touchant aux enseignants, des discussions sur les droits et intérêts des enseignants, ainsi que sur la qualité de l'éducation ont régulièrement lieu entre les enseignants et des fonctionnaires du gouvernement à différents niveaux. L'ETA rencontre trimestriellement des responsables du ministère de l'Education et a même rencontré le Premier ministre en 2009. Ignorer ces faits ne peut qu'affaiblir l'unité entre les enseignants. Bien que le rapport du CEART précise que le cas a été suspendu dans l'attente de plus amples informations, cet examen est injuste et fondé sur des informations provenant d'une seule source, et n'a pas fait l'objet d'analyse ni de recherches appropriées en vertu des procédures habituelles. Bien que le rapport du CEART présente les faits d'une manière partielle, l'ETA souhaite continuer à collaborer avec l'OIT, l'UNESCO, l'IE et la CSI pour le bien et les intérêts des enseignants éthiopiens et pour le bien de tous.

195. La membre gouvernementale de l'Ethiopie a déclaré que les lois éthiopiennes garantissent la liberté syndicale et le droit syndical et offrent un cadre juridique permettant aux citoyens d'exercer leurs droits librement et de manière effective. La multitude des organisations constituées dans tout le pays démontre que ces droits peuvent être effectivement exercés. Les allégations de l'IE concernant l'ETA ne sont pas fondées. Elles concernent un différend entre deux groupes qui se revendiquent comme étant les représentants légitimes de l'ETA. Au centre de ce différend se trouve un groupe d'anciens enseignants qui est soutenu par des acteurs extérieurs et des supporters de l'ancien régime militaire et met en cause le statut juridique de la nouvelle direction de l'ETA, suite au changement de gouvernement en Ethiopie. Après une longue bataille judiciaire à tous les niveaux du système, sans que le gouvernement soit impliqué dans la procédure, la Cour suprême fédérale a finalement statué, en février 2008, en faveur de la nouvelle direction de l'ETA. En conséquence, cette organisation poursuit ses activités dans tout le pays. Même si les procédures du pays ne sont pas parfaites, le gouvernement éthiopien est favorable au dialogue social, comme le montrent les systèmes mis en place pour dialoguer avec les travailleurs, les employeurs, les associations représentant divers intérêts et le public, tels que le Conseil consultatif tripartite du travail, les forums de partenariat mixte entre le public et le privé, et les forums publics regroupant différents segments de la société. Le ministère de l'Education tient régulièrement des consultations avec l'ETA et continuera à le faire. Le Premier ministre a rencontré l'ETA en 2009. Le gouvernement est fermement opposé aux conclusions du rapport du CEART car elles ne sont pas fondées sur des faits et elles sont partiales. Les enseignants ont en effet participé au recensement en plein accord avec l'ETA. Il n'y a toujours eu et il n'y a encore qu'une seule ETA légalement enregistrée. Contrairement à ce qu'affirme le rapport du CEART, le gouvernement a fourni aux instances concernées des informations suffisantes pour prouver que les allégations de l'IE n'étaient pas fondées. L'OIT et l'UNESCO jouent un rôle important afin de faire

progresser l'administration du travail et les systèmes éducatifs en Ethiopie, et ces organisations ne doivent pas compromettre leurs travaux en accordant du crédit à des allégations sans fondement.

E. Exécution d'obligations spécifiques

- 196.** Les membres employeurs ont rappelé que l'envoi des rapports de la part des Etats constitue l'essence même du mécanisme de contrôle de la commission et que le manquement grave et systématique à l'obligation de présenter les rapports porte préjudice à l'ensemble du système de contrôle de l'OIT. Compte tenu de son importance, la commission a renforcé la procédure de suivi des cas de manquements graves afin d'identifier leurs origines et de trouver des solutions appropriées pour y remédier. En 2009, la commission a lancé un système d'évaluation, à la demande du Conseil d'administration, et des progrès substantiels ont pu être constatés depuis lors, comme l'indique le rapport de la commission d'experts. L'augmentation du nombre de rapports reçus de la part des pays des Caraïbes et l'adoption de mesures par la quasi-totalité des Etats Membres en sont un exemple. Les membres employeurs ont souligné que la cause principale du manquement par les Etats à leurs obligations est liée à des difficultés d'ordre institutionnel et relatives aux infrastructures, imputables au manque de ressources humaines et financières. Mais il existe également des cas de manquements à la présentation des rapports dus au défaut de coordination entre les différents ministères et aux problèmes linguistiques qui pourraient être aisément résolus avec l'assistance technique du Bureau. En d'autres occasions, ce sont des raisons d'ordre national qui sont invoquées, lesquelles ne sont pas bien comprises par les membres employeurs et la commission. L'augmentation du nombre d'observations formulées par les organisations d'employeurs et de travailleurs, qui sont jointes aux rapports, reflète l'importance des activités de la commission, et les membres employeurs ont exprimé l'espoir de voir ce nombre continuer à augmenter. De même, les membres employeurs ont indiqué qu'ils partageaient l'idée selon laquelle il est nécessaire d'intensifier les activités d'assistance technique aux Etats, afin de déterminer les difficultés rencontrées dans l'accomplissement de leurs obligations et de pouvoir y mettre fin. Les membres employeurs soutiennent également l'idée consistant à mettre en œuvre de nouvelles mesures qui renforceraient l'assistance technique fournie aux Etats et se transformeraient en programme plus vaste de coopération technique. Les membres employeurs ont exhorté les Etats qui ne respectent pas leurs obligations de manière systématique à mettre un terme à ces manquements. Les membres employeurs ont souligné et exprimé leur soutien quant aux efforts déployés pour alléger la charge de travail liée à la présentation des rapports. Le groupement des rapports par thème et sur la base des quatre objectifs de l'OIT, ainsi que la possibilité d'envoyer les rapports en format électronique, constituent une avancée importante en ce qui concerne la qualité des informations que peuvent fournir les Etats Membres.
- 197.** Les membres travailleurs se sont félicités de l'augmentation du nombre de rapports reçus sur le nombre total de rapports demandés. Les efforts du Bureau ont porté leurs fruits puisqu'ils ont permis d'identifier les difficultés liées aux manquements ainsi que les solutions. Un contrôle accru a permis une réduction significative du nombre de cas de manquements graves. La prise de conscience de l'obligation de faire rapport a aidé pratiquement tous les Etats Membres à prendre des initiatives pour surmonter les difficultés; toutefois, ces efforts doivent se poursuivre et s'intensifier. Les membres travailleurs déplorent la légère diminution du taux de rapports reçus cette année par rapport à l'année dernière et sont préoccupés par le nombre de rapports tardifs (paragraphe 37 du rapport général). Ces retards affectent le travail de la commission d'experts et paralysent le système de contrôle. Tout en soulignant que l'obligation de faire rapport constitue la pierre angulaire du système de contrôle de l'OIT, les membres travailleurs pressent instamment les gouvernements de remplir pleinement et sérieusement leurs obligations d'envoyer des

rapports. L'information contenue dans ces rapports doit être aussi détaillée que possible pour chaque cas de manquement grave. Les gouvernements qui ne remplissent pas ces obligations sont désavantagés puisque, en l'absence de rapports, la commission d'experts ne peut examiner leur législation et pratique nationales. La commission et le Bureau doivent insister pour que ces Etats Membres prennent les mesures nécessaires pour respecter leurs obligations dans l'avenir.

- 198.** Pour l'examen des cas individuels concernant l'exécution par les Etats de leurs obligations au titre des normes internationales du travail ou relatives à celles-ci, la commission a mis en œuvre les mêmes méthodes de travail et critères que l'année précédente.
- 199.** En appliquant ces méthodes, la commission a décidé d'inviter tous les gouvernements concernés par les commentaires figurant aux paragraphes 33 (manquement à l'envoi de rapports depuis deux ans ou plus sur l'application des conventions ratifiées), 38 (manquement à l'envoi de premiers rapports sur l'application de conventions ratifiées), 42 (manquement à l'envoi d'informations en réponse aux commentaires de la commission d'experts), 90 (défaut de soumission des instruments aux autorités compétentes) et 99 (manquement à l'envoi de rapports depuis les cinq dernières années sur des conventions non ratifiés et des recommandations) du rapport de la commission d'experts à fournir des informations à la commission au cours d'une séance d'une demi-journée consacrée à l'examen de ces cas.

Défaut de soumission

- 200.** La commission a noté que, afin de faciliter le travail de cette commission, le rapport de la commission d'experts fait mention uniquement des gouvernements qui n'ont fourni aucune information sur la soumission aux autorités compétentes pour les instruments adoptés par la Conférence au cours d'au moins sept sessions (de la 89^e session en mai-juin 2001 jusqu'à la 96^e session en mai-juin 2007). Cette période est considérée comme suffisamment longue pour inviter les gouvernements à la séance spéciale de la Commission de la Conférence afin de fournir des explications sur les délais dans la soumission.
- 201.** La commission a noté les excuses exprimées par de nombreuses délégations concernant le retard à fournir des informations complètes sur la soumission aux parlements des instruments adoptés par la Conférence. Certains gouvernements ont demandé et obtenu l'assistance du BIT pour clarifier la marche à suivre et compléter la procédure de soumission aux parlements nationaux, en consultation avec les partenaires sociaux.
- 202.** La commission s'est déclarée préoccupée par le non-respect de l'obligation de soumettre les conventions, recommandations et protocoles aux parlements nationaux. Elle a également rappelé que le Bureau peut fournir une assistance technique pour contribuer au respect de cette obligation constitutionnelle.
- 203.** La commission a relevé que les 42 pays qui sont toujours concernés par ce grave manquement à soumettre aux autorités compétentes les instruments adoptés par la Conférence sont: **Antigua-et-Barbuda, Bahreïn, Bangladesh, Belize, Cambodge, Cap-Vert, République centrafricaine, Chili, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Dominique, ex-République yougoslave de Macédoine, Géorgie, Ghana, Guinée, Guinée équatoriale, Haïti, Iles Salomon, Irlande, Kenya, Kiribati, République démocratique populaire lao, Jamahiriya arabe libyenne, Mozambique, Ouganda, Ouzbékistan, Papouasie-Nouvelle-Guinée, République démocratique du Congo, Rwanda, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Seychelles, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tadjikistan, Turkménistan, République**

bolivarienne du Venezuela et Zambie. La commission a exprimé l'espoir que les gouvernements et les partenaires sociaux concernés prendront les mesures nécessaires de manière à se mettre à jour et éviter d'être invités à fournir des informations à la prochaine session de cette commission.

Envoi des rapports sur les conventions ratifiées

204. La commission a examiné dans la Partie II de son rapport (respect des obligations) l'exécution par les Etats de leur obligation de faire rapport sur l'application des conventions ratifiées. A la date de la réunion de la commission d'experts de 2009, la proportion de rapports reçus s'élevait à 67,8 pour cent comparée à 70,2 pour cent pour la session de 2008. Depuis lors, d'autres rapports ont été reçus, portant le chiffre à 77,4 pour cent (comparé à 78 pour cent en juin 2009 et à 73,2 pour cent en juin 2008).

Manquements à l'envoi de rapports et d'informations sur l'application des conventions ratifiées

205. La commission a noté avec regret qu'aucun rapport sur les conventions ratifiées n'a été fourni depuis deux ans ou plus par les Etats suivants: **Burundi, Guinée, Guinée-Bissau, Guyana, Royaume-Uni** (Iles Falkland (Malvinas), Iles Vierges britanniques), **Sierra Leone, Somalie, République-Unie de Tanzanie** (Tanganyika, Zanzibar) et **Vanuatu**.
206. La commission a également noté avec regret que les premiers rapports dus sur les conventions ratifiées n'avaient pas été fournis par les Etats suivants:

Antigua-et-Barbuda

- depuis 2004: conventions n^{os} 161, 182

Arménie

- depuis 2008: conventions n^{os} 97, 143

Dominique

- depuis 2006: convention n^o 147

Guinée équatoriale

- depuis 1998: conventions n^{os} 68, 92

Kirghizistan

- depuis 1994: convention n^o 111
- depuis 2006: conventions n^{os} 17, 184

Sao Tomé-et-Principe

- depuis 2007: convention n^o 184

Seychelles

- depuis 2007: conventions n^{os} 73, 144, 147, 152, 161, 180

Vanuatu

- depuis 2008: conventions n^{os} 29, 87, 98, 100, 105, 111, 182

La commission souligne l'importance toute particulière des premiers rapports sur la base desquels la commission d'experts établit sa première évaluation de l'application des conventions ratifiées.

-
207. Dans le rapport de cette année, la commission d'experts a noté que 48 gouvernements n'avaient pas communiqué de réponse à la plupart ou à l'ensemble des observations et des demandes directes sur les conventions pour lesquelles des rapports étaient demandés pour examen cette année, soit un total de 695 cas (comparé à 519 cas en décembre 2008). La commission a été informée que, depuis la réunion de la commission d'experts, 21 des gouvernements intéressés ont envoyé des réponses, lesquelles seront examinées par la commission d'experts à sa prochaine session.
208. La commission a noté avec regret qu'aucune information n'a encore été reçue en ce qui concerne l'ensemble ou la plupart des observations et des demandes directes de la commission d'experts pour lesquelles une réponse était demandée pour la période se terminant en 2009 de la part des pays suivants: **Arménie, Burundi, Congo, Djibouti, Dominique, Ethiopie, ex-République yougoslave de Macédoine, France, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Guyana, Iles Salomon, Irlande, Kirghizistan, Jamahiriya arabe libyenne, Luxembourg, Nigéria, Ouganda, Ouzbékistan, République démocratique du Congo, Royaume-Uni** (Iles Falkland (Malvinas), Iles Vierges britanniques, Sainte-Hélène), **Sao Tomé-et-Principe, Seychelles, Sierra Leone, République-Unie de Tanzanie** (Tanganyika), **République tchèque** et **Zambie**.
209. La commission a pris note des explications données par les gouvernements des pays suivants sur les difficultés rencontrées dans l'exécution de leurs obligations: **République centrafricaine, Ghana, Kenya, Ouganda, Royaume-Uni** (Iles Falkland (Malvinas), Iles Vierges britanniques, Sainte-Hélène) et **Soudan**.

Envoi des rapports sur les conventions non ratifiées et les recommandations

210. La commission a noté que 460 des 826 rapports demandés au titre de l'article 19, concernant les instruments relatifs à l'emploi, avaient été reçus à la date de la réunion de la commission d'experts, et 16 autres depuis, ce qui porte le pourcentage à 57,6 au total.
211. La commission a noté avec regret que, au cours des cinq dernières années, aucun des rapports sur les conventions non ratifiées et les recommandations, demandés au titre de l'article 19 de la Constitution, n'avait été fourni par les pays suivants: **Cap-Vert, ex-République yougoslave de Macédoine, Guinée, Guinée-Bissau, Kirghizistan, Ouzbékistan, République démocratique du Congo, Fédération de Russie, Saint-Kitts-et-Nevis, Sao Tomé-et-Principe, Sierra Leone, Somalie, Tadjikistan, Timor-Leste, Togo, Turkménistan** et **Vanuatu**.

Communication des copies de rapports aux organisations d'employeurs et de travailleurs

212. Cette année encore, la commission n'a pas eu à faire application du critère selon lequel «le gouvernement a manqué pendant les trois dernières années d'indiquer les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs auxquelles, conformément à l'article 23, paragraphe 2, de la Constitution, doivent être communiquées copies des rapports et informations adressées à l'OIT au titre des articles 19 et 22».

Application des conventions ratifiées

213. La commission a noté avec un intérêt particulier les mesures prises par un certain nombre de gouvernements pour assurer l'application des conventions ratifiées. La commission

d'experts a pu faire état, au paragraphe 60 de son rapport, de nouveaux cas dans lesquels les gouvernements ont apporté des changements à leur législation et à leur pratique, à la suite des commentaires qu'elle a formulés sur le degré de conformité des législations ou pratiques nationales avec les dispositions d'une convention ratifiée. Ces cas étaient au nombre de 71 et concernaient 49 Etats. Dans 2 740 cas, la commission a été amenée à exprimer sa satisfaction au sujet des progrès accomplis et cela depuis 1964, date à laquelle la commission d'experts a entrepris de dresser la liste de ces cas dans son rapport. Ces résultats sont une preuve tangible de l'efficacité du système de contrôle.

214. Cette année, la commission d'experts a relevé avec intérêt, au paragraphe 63 de son rapport, différentes mesures prises à la suite de ses commentaires pour assurer une meilleure application des conventions ratifiées. Les 276 cas dans lesquels des mesures de ce genre ont été prises concernent 114 pays.
215. Au cours de la présente session, la Commission de la Conférence a été informée d'un certain nombre d'autres cas dans lesquels des mesures ont été prises récemment ou étaient sur le point d'être adoptées par les gouvernements en vue d'assurer la mise en œuvre des conventions ratifiées. Bien qu'il appartienne en premier lieu à la commission d'experts d'examiner ces mesures, la Commission de la Conférence s'est félicitée de ces nouvelles marques d'efforts des gouvernements pour remplir leurs obligations internationales et donner suite aux commentaires formulés par les organes de contrôle.

Indications spécifiques

216. Les membres gouvernementaux de **Bahreïn, Cambodge, Chili, République centrafricaine, Congo, Ethiopie, Ghana, Irlande, Kenya, Jamahiriya arabe libyenne, Luxembourg, Mozambique, Nigéria, Ouganda, Ouzbékistan, Pakistan, Royaume-Uni** (Iles Falkland (Malvinas), Iles Vierges britanniques, Sainte-Hélène), **Soudan, République-Unie de Tanzanie** (Tanganyika, Zanzibar), **Togo et Zambie** se sont engagés à remplir leurs obligations de soumettre des rapports dès que possible.

Séance spéciale sur l'application par le Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930

217. La commission a tenu une séance spéciale sur l'application de la convention n° 29 par le Myanmar, conformément à la résolution adoptée par la Conférence en l'an 2000. Un procès-verbal détaillé de cette séance se trouve dans la troisième partie de ce rapport.

Cas spéciaux

218. La commission a considéré qu'il y avait lieu d'attirer l'attention de la Conférence sur les discussions qu'elle a tenues au sujet des cas mentionnés dans les paragraphes suivants, et dont le compte rendu complet figure dans la deuxième partie du présent rapport.
219. En ce qui concerne l'application de la **convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, par la République centrafricaine**, la commission a profondément regretté le fait que le gouvernement ne se soit pas présenté devant la commission. La commission a noté les informations contenues dans le rapport de la commission d'experts en ce qui concerne les divergences entre la législation et la pratique nationales et la convention n° 138 en ce qui concerne l'absence de détermination des emplois ou travaux dangereux interdits aux personnes de moins de 18 ans et le maintien de registres par les employeurs, l'absence d'une politique nationale destinée à assurer l'abolition effective du travail des enfants, le

nombre important d'enfants travaillant pour leur propre compte ou dans l'économie informelle alors qu'ils n'ont pas atteint l'âge minimum d'admission à l'emploi, le faible taux de scolarisation et le taux élevé d'abandon scolaire et l'application déficiente de la convention. La commission a pris note avec une profonde préoccupation des informations présentées selon lesquelles un nombre élevé d'enfants âgés entre 5 et 14 ans travaillent dans différents secteurs de l'économie et notamment les mines aurifères et diamantifères, l'agriculture, les plantations de coton et de café, la pêche, en tant que vendeurs de rue, dans la restauration ou le lavage de voitures. Elle a également noté avec une vive préoccupation les informations relatives à la traite des enfants et leur recrutement forcé dans les conflits armés ainsi que les conditions déplorables subies par les enfants soldats, filles et garçons. Notant les divergences existant entre le Code du travail de 2009 et la convention, la commission a exprimé le ferme espoir que les mesures nécessaires seraient prochainement adoptées pour déterminer les types de travaux dangereux interdits aux enfants de moins de 18 ans et pour garantir que les employeurs tiennent des registres répertoriant les noms des personnes de moins de 18 ans qu'ils emploient ou qui travaillent pour eux. La commission a également noté avec une profonde préoccupation que, dans la pratique, un nombre toujours plus élevé d'enfants de moins de 14 ans travaillent dans l'économie informelle, souvent occupés à des travaux dangereux. Elle a instamment prié le gouvernement de redoubler d'efforts pour améliorer la situation, notamment en mettant en œuvre une politique nationale garantissant l'abolition effective du travail des enfants et un programme d'action pour combattre le travail des enfants. Elle a également demandé au gouvernement de renforcer la capacité des services de l'inspection du travail et la portée de leur action et de s'assurer que des visites sont régulièrement réalisées, y compris des visites inopinées, afin que les sanctions soient imposées aux personnes qui violent la convention. La commission a noté avec préoccupation que le faible taux de scolarisation et les taux élevés d'abandon de la scolarité persistent. Soulignant l'importance d'une scolarité gratuite, universelle et obligatoire pour prévenir et combattre le travail des enfants, la commission a fermement prié le gouvernement de développer et renforcer son système éducatif, y compris en prenant les mesures nécessaires, dans le cadre du plan d'action sur l'éducation pour tous, pour assurer un accès gratuit à l'éducation de base à tous les enfants en dessous de l'âge minimum, en accordant une attention spéciale à la situation des filles. La commission a demandé au gouvernement de fournir des informations complètes dans son prochain rapport dû sur la manière dont la convention est appliquée dans la pratique, en incluant en particulier des statistiques sur le nombre d'enfants qui travaillent dans l'économie informelle, leur âge, sexe, secteur d'activité, des extraits de rapports des services d'inspection et des informations sur le nombre et la nature des infractions constatées et sur les sanctions infligées. Finalement, la commission a demandé au gouvernement de se prévaloir de l'assistance technique du BIT afin de donner de toute urgence effet à la convention en droit et en pratique. La commission a décidé d'inclure ses conclusions dans un paragraphe spécial de son rapport.

220. En ce qui concerne l'application de la **convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, par le Myanmar**, la commission a pris note de la déclaration du représentant gouvernemental et de la discussion détaillée qui a suivi. La commission a également rappelé qu'elle avait discuté de ce cas grave à de nombreuses reprises au cours des deux dernières décennies et que ses conclusions avaient été inscrites dans un paragraphe spécial pour défaut continu d'application des dispositions de la convention depuis 1996. La commission a observé que la commission d'experts déplore depuis de nombreuses années la gravité des allégations d'arrestation, de détention, de longues peines d'emprisonnement, de torture et de négation des libertés civiles fondamentales, ainsi que le défaut permanent d'un cadre législatif concernant l'établissement d'organisations syndicales libres et indépendantes. La commission a pris note de la déclaration du représentant gouvernemental dans laquelle il a souligné que, conformément à sa feuille de route, le Myanmar est déterminé à poursuivre sa transformation vers une société démocratique. Les droits à la liberté syndicale ainsi que les

autres libertés civiles fondamentales sont inscrits dans la nouvelle Constitution et cette nouvelle Constitution établira un cadre de référence dans lequel sera élaborée la nouvelle législation sur les syndicats. Le représentant gouvernemental a ajouté que personne au Myanmar n'est détenu ni ne l'a été pour avoir exercé de manière explicite ou implicite des droits découlant de la convention. S'agissant des demandes de reconnaissance d'une certaine organisation, le représentant gouvernemental a réitéré que le ministère de l'Intérieur a déclaré que la FTUB est une organisation terroriste et ne peut par conséquent être reconnue comme une organisation de travailleurs légitime. Rappelant les divergences fondamentales qui existent depuis longtemps entre la législation et la pratique nationales, d'une part, et la convention, de l'autre, et observant que le gouvernement a lui-même admis qu'il ne peut y avoir actuellement d'organisations syndicales légales dans le pays, la commission a à nouveau prié instamment le gouvernement, de la manière la plus ferme qui soit, d'adopter immédiatement les mesures et les mécanismes nécessaires afin d'assurer pleinement aux travailleurs et aux employeurs les droits garantis par la convention. Elle a une nouvelle fois prié instamment le gouvernement d'abroger les ordonnances n^{os} 2/88 et 6/88 ainsi que la loi sur les associations illégales. La commission a une fois encore souligné le lien intrinsèque existant entre la liberté syndicale et la démocratie et a observé avec regret que le gouvernement n'a toujours pas instauré les conditions de base de la liberté syndicale nécessaires à toute transition crédible vers la démocratie. En conséquence, la commission a invité le gouvernement à prendre des mesures concrètes avant les prochaines élections afin d'assurer la participation pleine et entière de tous les secteurs de la société, indépendamment de leur opinion publique, au réexamen du cadre législatif et de la pratique qui permettra de les rendre pleinement conformes à la convention. Elle a souligné qu'il est essentiel que le gouvernement prenne toutes les mesures nécessaires pour instaurer un climat dans lequel les travailleurs et les employeurs puissent exercer immédiatement leurs droits syndicaux en l'absence de toute crainte, intimidation, menace ou violence. La commission a observé une nouvelle fois avec une extrême préoccupation que plusieurs personnes demeurent en prison pour avoir exercé leur droit à la liberté d'expression et à la liberté syndicale, en dépit des appels en faveur de leur libération. La commission ne peut donc que demander une nouvelle fois au gouvernement d'assurer la libération immédiate de Thurein Aung, Wai Lin, Nyi Nyi Zaw, Kyaw Kyaw, Kyaw Win et Myo Min, ainsi que de toutes les autres personnes détenues pour avoir exercé leurs libertés civiles fondamentales et leurs droits relatifs à la liberté syndicale. La commission a une nouvelle fois rappelé les recommandations de la commission d'experts et du Comité de la liberté syndicale demandant la reconnaissance des organisations syndicales, y compris la FTUB, et a prié instamment le gouvernement de mettre immédiatement fin à la pratique consistant à persécuter des travailleurs ou d'autres personnes pour avoir eu des contacts avec des organisations de travailleurs, y compris celles qui exercent leurs activités en exil. La commission a rappelé ses conclusions antérieures suivant lesquelles la persistance du travail forcé ne peut être dissociée de la situation qui prévaut, caractérisée par une absence totale de liberté syndicale et par la persécution systématique de ceux qui tentent de s'organiser. Elle a réitéré sa précédente demande au gouvernement pour qu'il accepte une prolongation de la présence de l'OIT pour traiter des questions relatives à la convention n^o 87 et qu'il mette en place un mécanisme de traitement des plaintes pour violations des droits syndicaux. La commission a prié instamment le gouvernement de transmettre à la commission d'experts, à sa session de cette année, tous les projets de lois pertinents ainsi qu'un rapport détaillé sur les mesures concrètes prises pour assurer des améliorations significatives dans l'application de la convention, tant en droit que dans la pratique. A la lumière des assurances données par le gouvernement, la commission escompte qu'elle sera en mesure d'observer, à sa prochaine session, un progrès notable sur toutes les questions qui précèdent.

221. En ce qui concerne l'application de la **convention (n^o 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, par le Swaziland**, la commission a pris note de la déclaration du représentant gouvernemental et de la discussion qui a suivi. La commission

a constaté que les commentaires de la commission d'experts ont trait depuis de nombreuses années à la nécessité de modifier les dispositions de la législation qui portent atteinte au droit syndical du personnel pénitentiaire et des travailleurs domestiques, au droit des organisations de travailleurs d'élire en toute liberté leurs représentants et celui d'organiser leurs activités et leur programme d'action, ainsi que la nécessité d'abroger le décret de proclamation de l'état d'urgence et ses règlements d'application et de modifier la loi de 1963 sur l'ordre public pour éviter qu'elle soit invoquée dans le but de réprimer une grève légitime et pacifique. La commission a pris note des informations fournies par le représentant gouvernemental selon lesquelles le projet de loi sur les relations de travail (amendement), qui modifie un certain nombre de dispositions dénoncées par la commission d'experts, est actuellement examiné par la commission parlementaire compétente. Elle a indiqué que le Comité directeur tripartite national pour le dialogue social au Swaziland a été constitué, ayant arrêté un calendrier de réunions mensuelles. Le gouvernement précise qu'en septembre 2009 a été créée la Commission des droits de l'homme et de l'administration publique qui est chargée de renforcer la protection des droits de l'homme, y compris les droits des travailleurs. Enfin, le représentant gouvernemental a réitéré ses déclarations précédentes sur le décret de proclamation de l'état d'urgence de 1973 et ses règlements d'application et sur la loi de 1963 sur l'ordre public. La commission a rappelé que ce cas a été examiné à de nombreuses occasions ces dix dernières années et qu'elle a décidé l'année dernière d'inclure ses conclusions dans un paragraphe spécial de son rapport. La commission a noté avec préoccupation de constantes allégations faisant état d'actes de brutalité des forces de l'ordre à l'encontre de manifestants pacifiques, de menaces de licenciement de syndicalistes et d'arrestations répétées de dirigeants syndicaux et a rappelé avec fermeté l'importance qu'elle accorde au respect plein et entier des libertés civiles fondamentales comme la liberté d'expression, la liberté de réunion et de la presse, ainsi que le lien intrinsèque qui existe entre ces libertés, la liberté syndicale et la démocratie. La commission a souligné une fois de plus que c'est aux gouvernements qu'il revient d'assurer le respect du principe selon lequel le mouvement syndical ne peut se développer que dans un climat dépourvu de violence, de menace et de crainte et elle a demandé au gouvernement de veiller à la libération de toute personne détenue pour avoir exercé ses libertés publiques. La commission a exprimé le ferme espoir que le projet de loi sur les relations de travail (amendement) sera adopté très prochainement et que ses règlements d'application seront pleinement en conformité avec la convention. Rappelant qu'il appartient au gouvernement de garantir un climat de crédibilité, la commission a prié instamment le gouvernement de prendre des mesures concrètes et définitives pour abroger sans délai et de manière effective le décret de 1973 et pour garantir la modification de la loi de 1963 sur l'ordre public de façon à se conformer pleinement aux dispositions de la convention n° 87 et éviter qu'elle soit invoquée à l'avenir pour réprimer des activités syndicales légitimes et pacifiques. La commission a engagé le gouvernement à accepter qu'une mission tripartite de haut niveau lui apporte son aide pour mettre la législation en pleine conformité avec la convention n° 87, réaliser une enquête sur l'incident survenu le 1^{er} mai 2010 et pour faciliter dans le pays la promotion d'un dialogue social important et effectif. La commission a exprimé le ferme espoir que le Comité directeur tripartite national pour le dialogue social du Swaziland sera convoqué immédiatement afin de réaliser des progrès rapides et importants sur les questions soulevées. La commission a demandé au gouvernement que, dans le cadre du prochain rapport qu'il rendra à la commission d'experts, il communique des informations détaillées, notamment à propos des progrès accomplis dans l'adoption de la loi sur les relations de travail (amendement) et des mesures concrètes adoptées s'agissant des questions en suspens. La commission a exprimé le ferme espoir qu'elle pourrait l'année prochaine constater des progrès tangibles.

Défaut continu d'application

222. La commission rappelle que ses méthodes de travail prévoient d'énumérer les cas de défaut continu d'éliminer de sérieuses carences, pendant plusieurs années, dans l'application des conventions ratifiées dont elle avait antérieurement discuté. Cette année, la commission a constaté avec une grande préoccupation le défaut continu pendant plusieurs années d'éliminer de sérieuses carences dans l'application de la **convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndicale, 1948, par le Myanmar**.
223. Le gouvernement cité au paragraphe 220 est invité à fournir les informations et le rapport appropriés qui permettront à la commission de suivre les questions mentionnées ci-dessus à la prochaine session de la Conférence.

Participation aux travaux de la commission

224. La commission tient à exprimer sa gratitude aux 46 gouvernements qui ont collaboré avec elle en lui fournissant des informations sur la situation dans leur pays et en participant aux discussions des cas individuels.
225. La commission a cependant regretté que, en dépit des invitations qui leur ont été adressées, les gouvernements des Etats suivants n'aient pas pris part aux discussions concernant leur pays au sujet de l'exécution de leurs obligations constitutionnelles de faire rapport: **Antigua-et-Barbuda, Arménie, Bangladesh, Belize, Burundi, Cap-Vert, Comores, Côte d'Ivoire, Dominique, ex-République yougoslave de Macédoine, France, Géorgie, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Guyana, Haïti, Iles Salomon, Kirghizistan, Kiribati, République démocratique populaire lao, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Fédération de Russie, Rwanda, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Sao Tomé-et-Principe, Seychelles, Sierra Leone, Somalie, Tadjikistan, République tchèque, Timor-Leste, Turkménistan, Vanuatu et République bolivarienne du Venezuela**. Les gouvernements des Etats suivants n'ont également pas pris part aux discussions et ont informé la commission quant aux raisons de leur non-participation: **Djibouti et République démocratique du Congo**. Elle a décidé de mentionner ces pays aux paragraphes appropriés du présent rapport et d'en informer les gouvernements conformément à la pratique habituelle.
226. La commission a noté avec regret que les gouvernements des pays qui n'étaient pas représentés à la Conférence, à savoir: **Antigua-et-Barbuda, Arménie, Belize, Dominique, Guinée équatoriale, Iles Salomon, Kirghizistan, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Seychelles, Sierra Leone, Tadjikistan et Turkménistan** n'ont pas été en mesure de participer à l'examen des cas les concernant. Elle a décidé de mentionner ces pays aux paragraphes appropriés du présent rapport et d'en informer les gouvernements conformément à la pratique habituelle.

* * *

F. Adoption du rapport et remarques finales

227. Le rapport de la commission a été adopté tel qu'amendé.
228. Le membre travailleur de la République bolivarienne du Venezuela a fait référence à l'existence de la centrale syndicale UNETE, qui a été créée conformément aux dispositions de la convention n° 87. Des conventions collectives ont été conclues dans différents secteurs d'activité et un nouveau modèle de développement se construit, ayant pour objectif de maintenir l'emploi ainsi que l'approvisionnement du peuple vénézuélien en produits de première nécessité. L'oratrice a demandé à la commission de recommander que l'OIT organise un séminaire dans le pays au sujet des expériences innovantes qui sont menées pour promouvoir le travail décent.
229. Le membre gouvernemental de l'Algérie a émis des réserves au sujet du contenu du paragraphe 13 du projet de rapport général de la commission, qui fait état de la non-reconnaissance du droit de grève et du droit à la constitution d'organisations syndicales dans son pays. En effet, la situation décrite dans ce paragraphe ne reflète pas la réalité du mouvement syndical en Algérie. Le droit syndical est un droit constitutionnel et de nombreuses grèves ont été déclenchées dans plusieurs secteurs d'activité économique. Ce qui est interdit, ce sont les manifestations sur la voie publique. S'agissant des allégations figurant dans le même paragraphe relatives à la fermeture de ce qui est appelé le «quartier général de la coalition des syndicats indépendants», l'orateur a souligné qu'il ne s'agit que d'un local faisant l'objet d'une location de courte durée, les différentes organisations syndicales disposant chacune d'un siège propre. En outre, l'intersyndicale en question n'a aucune existence légale. Compte tenu de la situation particulière que vit le pays et malgré l'amélioration de celle-ci sur le plan de la sécurité, la vigilance ne doit pas être relâchée. A ce titre, les réunions des organisations de toute nature, y compris celles des organisations syndicales, ne doivent se tenir qu'aux sièges officiellement déclarés et reconnus, afin de leur assurer toute la sécurité voulue.
230. Le président a rappelé que l'examen de ce cas était clos et que la discussion ne pouvait pas être relancée sur le fond. En outre, le paragraphe auquel s'est référé le membre gouvernemental de l'Algérie se rapporte à une déclaration des membres travailleurs. Or les amendements ne peuvent être demandés par les membres de la commission qu'à propos de leurs propres interventions et non pas à propos de celles d'autres intervenants.
231. Le membre gouvernemental de la République bolivarienne du Venezuela s'est étonné de constater que le gouvernement de son pays est mentionné au paragraphe 225 du rapport général de la commission, parmi les gouvernements qui n'ont pas pris part aux discussions concernant leur pays au sujet de l'exécution de leurs obligations constitutionnelles de faire rapport, alors que, dans son dernier rapport, la commission d'experts a exprimé sa reconnaissance au gouvernement pour avoir soumis la totalité des rapports dus par lui dans les délais requis.
232. La représentante du Secrétaire général a indiqué qu'elle examinerait cette question et que, si la rectification demandée s'avère fondée, une correction sera apportée au rapport général de la commission.
233. Les membres travailleurs ont indiqué que cette année a été très difficile. Ils ont manifesté leur désir d'évoquer la question lors de la discussion à la séance plénière de la Conférence. En ce qui concerne les méthodes de travail de la commission, plusieurs changements sont intervenus cette année. Ainsi, pour la première fois, l'étude d'ensemble s'inscrit dans le cadre du suivi de la Déclaration de l'OIT de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable. En effet, la Déclaration de 2008 prévoit une évaluation de son impact par la Conférence, laquelle se prononcera sur l'opportunité de nouvelles

évaluations ou d'autres formes appropriées d'actions à engager, ce qui devrait être l'objet d'un suivi par la suite.

234. Les membres travailleurs ont souligné qu'ils avaient dû renoncer à voir la commission examiner plusieurs cas présentant un intérêt certain à leurs yeux, et ce en raison du refus opposé par les membres employeurs et alors même que les travaux de la commission sont fondés sur la recherche d'un consensus équilibré. Il s'agit notamment du cas concernant l'application de la convention n° 87 par la Colombie, alors même que l'accord exprimé par les membres employeurs à l'envoi d'une mission tripartite de haut niveau dans le pays en septembre 2010 semble montrer qu'ils reconnaissent l'absence de progrès dans ce domaine.
235. Les membres travailleurs ont lancé un appel en faveur de l'adoption du rapport de la commission en séance plénière de la Conférence. Ils ont remercié les membres du groupe des travailleurs qui ont étroitement collaboré dans le cadre des groupes de coordination pour le bon déroulement des travaux de la commission. Ils ont également remercié le vice-président employeur de la commission pour la correction et le sens du consensus dont il a fait preuve, ainsi que le président et le rapporteur de la commission, la représentante du Secrétaire général, le secrétariat et les interprètes.
236. Les membres employeurs ont déclaré qu'ils aborderaient aussi certaines questions en séance plénière de la Conférence. Dans l'ensemble, la commission a mieux fonctionné cette année et, une fois la liste des cas adoptée, elle est parvenue à conduire ses travaux au rythme prévu de cinq cas par jour. Les membres employeurs ont remercié le Bureau d'avoir pris l'initiative de proposer ces changements au Groupe de travail tripartite sur les méthodes de travail de la Commission de l'application des normes, et ont remercié le président de la façon remarquable et constructive dont il a dirigé les débats. Ils ont remercié tout particulièrement le vice-président travailleur pour son approche pragmatique et fondée sur la recherche de solutions. Les membres employeurs ont aussi remercié les membres travailleurs pour leur esprit de coopération, qui est fondamental pour les travaux de la commission, ainsi que les membres gouvernementaux de la commission, dont les interventions ont été dans l'ensemble de haute qualité. Ils se sont aussi félicités du soutien des membres de leur propre groupe et ont adressé des remerciements tout particuliers au rapporteur, au secrétariat et aux interprètes, pour la rude tâche qu'ils ont accomplie avec dévouement.
237. Le membre gouvernemental de la République bolivarienne du Venezuela a exprimé sa préoccupation devant le fait que, comme les années précédentes, les conclusions n'ont aucun rapport avec les discussions qui ont eu lieu. Bien qu'elle ait pris note des déclarations du gouvernement, la commission a fait preuve d'un net déséquilibre en faveur d'une position préalablement établie, présentant comme avérées certaines appréciations sans fondement et qui englobent des aspects n'ayant aucun lien avec la convention n° 87. Les droits de la personne sont pleinement respectés dans le pays, y compris la liberté individuelle, la liberté d'information et d'expression. Le droit à la propriété privée est subordonné à l'intérêt de la société et à l'utilité publique afin que les besoins du plus grand nombre soient satisfaits. L'orateur a indiqué que son gouvernement communiquerait dans son prochain rapport des informations sur les points qui sont strictement liés à l'application de la convention n° 87.
238. Le membre gouvernemental du Soudan a déclaré que, lorsque son gouvernement avait souhaité apporter un amendement aux conclusions concernant l'application de la convention n° 29 par le gouvernement de son pays, le Bureau avait indiqué qu'il ne pouvait pas accepter un tel amendement, mais que la question serait portée à l'attention de la commission. Dans ses conclusions, la commission a noté que le gouvernement du Soudan avait sollicité l'assistance technique du Bureau et a invité le BIT à fournir une telle

assistance, notamment pour qu'une vérification de la situation du pays soit effectuée de manière indépendante. L'orateur a fait valoir que les mots «notamment pour qu'une vérification de la situation du pays soit effectuée de manière indépendante» ont été ajoutés sans qu'un accord existe sur ce point. Cette question n'avait pas été évoquée par les membres employeurs ni par les membres travailleurs, ni par aucun membre gouvernemental. Les membres travailleurs avaient uniquement demandé que le gouvernement accepte une assistance technique. Les conclusions relatives à ce cas ne reflètent donc pas les propositions qui avaient été faites. En outre, elles ont été adoptées en l'absence du représentant du gouvernement du Soudan. L'orateur a exprimé son objection aux conclusions et a demandé que les mots «notamment pour qu'une vérification de la situation du pays soit effectuée de manière indépendante» soient supprimés. Le gouvernement du Soudan n'acceptera cette assistance technique que si ce membre de phrase est supprimé. Enfin, il y aurait lieu d'enquêter sur la manière dont les conclusions ont été rédigées, étant donné qu'elles ne reflètent pas la discussion de la commission sur ce cas.

239. En réponse à la déclaration du membre gouvernemental du Soudan, les membres travailleurs ont indiqué que, si aucun représentant d'un gouvernement n'est présent au moment de la lecture des conclusions sur un cas le concernant lors de la dernière séance de la commission consacrée à l'examen des cas, la commission n'a pas d'autre choix que de lire ces conclusions. Ils ont exprimé leur reconnaissance au gouvernement du Soudan pour avoir accepté l'assistance technique du BIT et ont déclaré ne pas vouloir se formaliser sur la question de la vérification indépendante de la situation du pays.

240. La membre gouvernementale de l'Autriche, s'exprimant au nom des membres gouvernementaux des Etats membres du groupe des pays industrialisés à économie de marché (PIEM), a exprimé son soutien à la commission et au système de contrôle de l'OIT, eu égard à l'importance de leur rôle. Reconnaisant que les organes de contrôle de l'OIT ne sont pas infaillibles, les PIEM soutiennent la commission d'experts pour son indépendance, son objectivité et son impartialité. La commission d'experts est un élément critique du système de contrôle qui dispose d'atouts uniques pour la promotion de l'application des normes internationales du travail dans tous les pays, sans considération de leurs conditions économiques, sociales et culturelles. Des inexactitudes possibles dans le rapport de la commission d'experts démontrent la nécessité de ressources adéquates pour permettre au Département des normes internationales du travail de faire face à une charge de travail croissante. Les PIEM appellent le Directeur général à veiller à ce que la tâche essentielle qu'est celle du Département des normes soit au premier rang de ses priorités.

241. Evoquant les méthodes de travail de la commission, l'oratrice a souligné que la nouvelle procédure de gestion stricte du temps a apporté des progrès notables dans la conduite des débats. Tous les participants à la discussion ont respecté les limites de temps imparties. Une courte réunion pour la finalisation des conclusions a néanmoins été nécessaire le 13 juin 2010. Il serait souhaitable qu'une telle réunion puisse être évitée à l'avenir. Des améliorations concernant les règles de bienséance lors des réunions seraient nécessaires. Les bonnes pratiques établies consistant à distribuer une liste préliminaire de cas, conjuguées au nouveau système de programmation automatique des cas individuels, ont aidé les pays à se préparer en temps utile à l'examen de leur cas. Il serait utile que la liste définitive des cas puisse toujours être diffusée le vendredi de la première semaine de la Conférence. Bon nombre des difficultés auxquelles la commission se heurte concernent la composition de la liste des cas individuels, exercice qui requiert un sens élevé du compromis. L'accord sur la liste des cas est essentiel pour le fonctionnement de la commission, et les gouvernements ne doivent pas être associés à ce processus. Les membres travailleurs et les membres employeurs sont exhortés, à cet égard, à surmonter leurs divergences d'ici la prochaine session de la Conférence internationale du Travail, afin de faciliter un travail productif de la commission. Les PIEM veulent croire que les

membres travailleurs et les membres employeurs sont attachés aux méthodes de travail de la commission et que la liste des cas continuera à être fondée sur des consultations empreintes de respect, aboutissant à une liste équilibrée, s'appuyant toujours sur les critères de sélection convenus entre les partenaires sociaux.

242. L'oratrice a par ailleurs souligné l'importance de la liberté d'expression au sein de tous les organes de l'OIT, qui présuppose que les opinions s'expriment dans une atmosphère de respect et de dignité. Il est regrettable à cet égard que les règles de la bienséance n'aient pas été respectées lors de la dernière séance de la commission. Il aurait été désolant que la commission fût amenée à envisager l'adoption de mesures plus drastiques en la matière. Le Groupe de travail tripartite sur les méthodes de travail de la Commission de l'application des normes devrait continuer de se réunir afin d'évaluer toute modification qu'il y aurait lieu d'apporter aux méthodes de travail de la commission et d'examiner la possibilité de nouvelles améliorations, notamment en ce qui concerne la gestion du temps et les règles de bienséance au cours des sessions de la commission.
243. Le président a déclaré que la commission a atteint ses objectifs. Au cours des discussions, les nouvelles règles concernant la gestion du temps ont été respectées et ont conduit les intervenants à exprimer l'essentiel dans le minimum de temps. L'esprit de collaboration et de participation a également régné au sein de la commission et a produit des résultats positifs. En conclusion, le président a félicité les vice-présidents employeur et travailleur, ainsi que le rapporteur de la commission, pour le travail qu'ils ont accompli. Il a également remercié l'ensemble des membres de la commission, la représentante du Secrétaire général, le secrétariat et les interprètes.

Genève, le 15 juin 2010

(Signé) Sérgio Paixão Pardo
Président

Christiaan Horn
Rapporteur

Appendice 1

CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL

C. App./D.1

99^e session, Genève, juin 2010

Commission de l'application des normes

Travaux de la commission

I. Introduction

L'objet de la présente note est de rappeler brièvement la manière dont les travaux de la commission s'effectuent et ont évolué au cours des dernières années. Depuis 2002, des discussions et consultations informelles ont eu lieu sur les méthodes de travail de la commission. En particulier, suite à l'adoption d'une nouvelle orientation stratégique pour le système normatif de l'OIT, par le Conseil d'administration en novembre 2005¹, de nouvelles consultations ont été lancées en mars 2006 sur de nombreux aspects du système normatif² avec comme point de départ la question de la publication de la liste des cas individuels discutés par la commission. Un groupe de travail sur les méthodes de travail de la commission a été constitué en juin 2006 et s'est réuni à huit reprises. La dernière réunion a eu lieu le 20 mars 2010. Sur la base de ces consultations et des recommandations du groupe de travail, la commission a apporté certains aménagements à ses méthodes de travail.

C'est ainsi que, depuis 2006, la pratique de l'envoi préalable aux gouvernements (au moins quinze jours avant l'ouverture de la Conférence) d'une liste préliminaire de cas individuels a été instituée. Depuis juin 2007, suite à l'adoption de la liste des cas individuels, les vice-présidents employeur et travailleur tiennent une séance d'information informelle à l'intention des gouvernements pour expliquer les critères de sélection des cas. Des modifications dans l'organisation des travaux visant à commencer la discussion des cas dès le lundi matin de la deuxième semaine ont été introduites. Des améliorations ont été apportées dans la préparation et l'adoption des conclusions relatives aux cas. En outre, le rapport de la Commission de la Conférence a été publié séparément de manière à accroître sa visibilité. En juin 2008, de nouvelles mesures ont été adoptées concernant les cas des gouvernements qui sont enregistrés et présents à la Conférence, mais qui ont choisi de ne pas se présenter devant la commission. En particulier, la commission peut dorénavant discuter de la substance de ces cas. Des dispositions spécifiques ont également été adoptées concernant le respect des règles parlementaires de la bienséance³.

¹ Voir documents GB.294/LILS/4 et GB.294/9.

² Voir le paragraphe 22 du document GB.294/LILS/4.

³ Voir ci-dessous, partie V, D, note 12, et partie V, F.

En ce qui concerne la gestion du temps, les dispositions adoptées par la Commission de la Conférence en juin 2007⁴ se sont avérées insuffisantes, compte tenu des difficultés rencontrées l'année dernière. Par conséquent, en novembre 2009 et mars 2010, le groupe de travail a examiné des mesures importantes en vue d'apporter des améliorations supplémentaires. Ces propositions sont contenues dans la partie V, B – informations fournies par les gouvernements et inscription automatique – et E.

Au cours de ces deux dernières réunions, le groupe de travail a également discuté les modalités de la discussion de la prochaine étude d'ensemble sur l'emploi à la lumière de la discussion du rapport récurrent sur l'emploi qui aura lieu en parallèle au cours de la Conférence internationale du Travail de juin 2010. Le résultat de la discussion du groupe de travail est reflété dans la partie V, A, et des propositions concernant le programme de travail pour la discussion de l'étude d'ensemble sont incluses dans le document C. App./D.0.

II. Mandat de la commission

Conformément à son mandat défini par l'article 7 du Règlement de la Conférence, la commission est chargée d'examiner:

- a) les mesures prises par les Membres afin de donner effet aux dispositions des conventions auxquelles ils sont parties, ainsi que les informations fournies par les Membres concernant les résultats des inspections;
- b) les informations et rapports concernant les conventions et recommandations communiqués par les Membres, conformément à l'article 19 de la Constitution;
- c) les mesures prises par les Membres en vertu de l'article 35 de la Constitution.

III. Documents de travail

A. Rapport de la commission d'experts

Le document de travail de base de la commission est le rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (rapport III (Parties 1A et 1B)), qui est imprimé en deux volumes.

Le volume A de ce rapport comporte en première partie le rapport général de la commission d'experts (pp. 5-46) et, en deuxième partie, les observations de la commission concernant l'application des conventions ratifiées et la soumission des conventions et recommandations aux autorités compétentes des Etats Membres (pp. 47-871). Au début du rapport, on trouvera une liste des conventions par sujet (pp. v-x), un index des commentaires par convention (pp. xi-xix) et par pays (pp. xxi-xxx).

⁴ Les gouvernements étaient invités à s'inscrire le plus tôt possible et en tout cas le vendredi de la première semaine, à 18 heures, au plus tard, délai au-delà duquel le Bureau était autorisé à fixer le calendrier pour la discussion des cas des gouvernements non inscrits. Des directives de base destinées à améliorer la gestion du temps de la commission ont été adoptées.

Il y a lieu de rappeler, en ce qui concerne les conventions ratifiées, que le travail de la commission d'experts est fondé sur les rapports envoyés par les gouvernements ⁵.

Certaines observations sont assorties de notes de bas de page demandant au gouvernement intéressé de fournir un rapport détaillé ou un rapport avant l'année où un rapport sur la convention en question serait normalement dû et/ou de fournir des données complètes à la Conférence ⁶. Conformément à sa pratique habituelle, la Conférence peut aussi souhaiter recevoir des gouvernements des informations sur d'autres observations que la commission d'experts a présentées.

Outre les observations qui figurent dans son rapport, la commission d'experts a formulé, comme les années précédentes, des demandes directes qui sont adressées en son nom, par le Bureau ⁷, aux gouvernements intéressés. On trouvera une liste de ces demandes directes à la fin du volume A (annexe VII, pp. 916-928).

Conformément à la décision prise en 2007, la commission d'experts peut décider de mettre en exergue les cas de bonnes pratiques, afin que des gouvernements puissent s'en inspirer dans les efforts qu'ils déploient pour le progrès social et aussi que ces cas puissent servir de modèle à d'autres pays dans l'application des conventions ratifiées ⁸. Lors de sa dernière session, la commission d'experts a fourni des précisions sur les critères à suivre pour identifier les cas de bonnes pratiques en clarifiant la distinction entre ces cas et les cas de progrès. Toutefois, aucun cas spécifique de bonnes pratiques n'a été identifié par la commission d'experts cette année.

En outre, la commission d'experts a également continué à mettre en exergue les cas pour lesquels, à son avis, l'assistance technique serait particulièrement utile pour aider les Etats Membres à remédier aux lacunes en droit et en pratique dans l'application des conventions ratifiées, suivant ainsi la pratique établie par la Commission de la Conférence à cet égard depuis 2005 ⁹.

Le volume B du rapport contient l'étude d'ensemble de la commission d'experts qui porte cette année sur les instruments relatifs à l'emploi à la lumière de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, y compris la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, la convention (n° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975, la convention (n° 88) sur le service de l'emploi, 1948, la convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997, la recommandation (n° 189) sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998, et la recommandation (n° 193) sur la promotion des coopératives, 2002.

⁵ Voir les paragraphes 23 à 26 du rapport général de la commission d'experts.

⁶ Voir les paragraphes 51 à 53 du rapport général de la commission d'experts.

⁷ Voir le paragraphe 45 du rapport général de la commission d'experts.

⁸ Voir les paragraphes 64 à 65 du rapport général de la commission d'experts.

⁹ Voir les paragraphes 66 à 67 du rapport général de la commission d'experts.

B. Résumés des rapports

Lors de la 267^e session (novembre 1996), le Conseil d'administration a approuvé des nouvelles mesures de rationalisation et de simplification des rapports. A cet égard, il a pris les décisions suivantes:

- i) les informations concernant les rapports fournis par les gouvernements sur les conventions ratifiées (art. 22 et 35 de la Constitution) figurent maintenant sous forme simplifiée dans deux tableaux en annexe au rapport III (Partie 1A) de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (annexes I et II, pp. 875-890);
- ii) s'agissant des études d'ensemble, les informations concernant les rapports fournis par les gouvernements au titre de l'article 19 de la Constitution (cette année sur les instruments relatifs à l'emploi) figurent sous forme simplifiée dans un tableau en annexe au rapport III (Partie 1B) de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (annexe B, pp. 205-209);
- iii) les résumés des informations fournies par les gouvernements concernant la soumission aux autorités compétentes des conventions et recommandations adoptées par la Conférence (art. 19 de la Constitution) figurent maintenant en annexe au rapport III (Partie 1A) de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (annexes IV, V et VI, pp. 900-915).

Les personnes désirant consulter les rapports ou en obtenir des copies peuvent s'adresser au secrétariat de la Commission de l'application des normes.

C. Autres informations

En outre, au fur et à mesure de la réception par le secrétariat d'informations pertinentes, des documents sont établis et distribués, contenant la substance:

- i) des rapports et informations complémentaires parvenus au Bureau international du Travail entre les réunions de la commission d'experts et de la Commission de la Conférence;
- ii) des informations écrites fournies par des gouvernements à la Commission de la Conférence en réponse aux observations de la commission d'experts.

IV. Composition de la commission, droit de participer à ses travaux et procédure de vote

Ces questions sont régies par le règlement des commissions de la Conférence prévu à la section H de la Partie II du Règlement de la Conférence internationale du Travail.

Chaque année, la commission procède à l'élection de son président et de ses vice-présidents ainsi que de son rapporteur.

V. Ordre des travaux

A. Discussion générale

1. *Etude d'ensemble.* Conformément à sa pratique habituelle, la commission examinera l'étude d'ensemble de la commission d'experts, rapport III (Partie 1B). Cette année, pour la première fois, le sujet de l'étude d'ensemble a été aligné avec l'objectif stratégique qui sera discuté dans le cadre du rapport récurrent en vertu du suivi de la Déclaration sur la justice sociale de 2008. En conséquence, l'étude d'ensemble porte sur les instruments relatifs à l'emploi et sera examinée par la Commission de l'application des normes, tandis que le rapport récurrent sur l'emploi sera examiné par la Commission de l'objectif stratégique de l'emploi. En vue d'assurer la meilleure interaction possible entre les deux discussions, y compris la manière dont les résultats de la discussion de la Commission de l'application des normes pourraient le mieux être pris en compte par la Commission de l'objectif stratégique de l'emploi, des ajustements sont proposés dans le programme de travail pour la discussion de l'étude d'ensemble – lesquels sont reflétés dans le document C. App./D.0 – et la Commission de proposition devrait prendre une décision afin de permettre la transmission officielle desdits résultats à la Commission de l'objectif stratégique de l'emploi en tant que contribution à ses travaux. En outre, les membres du bureau de la Commission de l'application des normes pourraient présenter des informations sur la discussion à la Commission de l'objectif stratégique de l'emploi.

2. *Questions générales.* En outre, la commission tiendra une brève discussion générale essentiellement fondée sur le rapport général de la commission d'experts, rapport III (Partie 1A) (pp. 5-46).

B. Discussion des observations

Dans la deuxième partie de son rapport, la commission d'experts formule des observations sur la manière dont divers gouvernements s'acquittent de leurs obligations. La Commission de la Conférence discute ensuite de certaines de ces observations avec les gouvernements concernés.

Cas de manquements graves aux obligations de faire rapport et à d'autres obligations liées aux normes¹⁰

Les gouvernements sont invités à fournir des informations sur les cas de manquements graves aux obligations de faire rapport ou à d'autres obligations liées aux normes dans des périodes déterminées. Ces cas sont traités au cours d'une même séance. Les gouvernements peuvent se retirer de la liste s'ils soumettent les informations demandées avant la séance prévue. Les informations reçues aussi bien avant qu'après cette séance seront reflétées dans le rapport de la Commission de la Conférence.

¹⁰ Anciennement cas dits «automatiques» (voir *Compte rendu provisoire* n° 22, Conférence internationale du Travail, 93^e session, juin 2005).

Cas individuels

Un projet de liste d'observations (cas individuels) concernant les délégués des gouvernements qui seront invités à fournir des informations à la commission est établi par le bureau de la commission. Le projet de liste des cas individuels est ensuite soumis à la commission en vue de son adoption. Pour établir ladite liste, il est tenu compte du besoin de parvenir non seulement à un équilibre entre les différentes catégories de conventions, mais encore à un équilibre géographique. Outre les considérations relatives à l'équilibre mentionnées ci-dessus, les éléments suivants font traditionnellement partie des critères de sélection:

- la nature des commentaires de la commission d'experts, en particulier l'existence d'une note de bas de page (voir annexe I);
- la qualité et la portée des réponses fournies par le gouvernement ou l'absence de réponse de sa part;
- la gravité et la persistance des manquements dans l'application de la convention;
- l'urgence de la situation considérée;
- les commentaires reçus des organisations d'employeurs et de travailleurs;
- la nature particulière de la situation (si elle soulève une question non discutée à ce jour ou si le cas présente un point de vue intéressant permettant de résoudre des problèmes d'application);
- les débats et les conclusions de la Commission de la Conférence lors des précédentes sessions, et en particulier l'existence d'un paragraphe spécial;
- la probabilité que des discussions sur le cas auront un impact tangible.

De plus, l'examen d'un cas de progrès pourrait être possible, tout comme cela a eu lieu en 2006, 2007 et 2008.

Informations fournies par les gouvernements¹¹ et inscription automatique

1. *Réponses orales.* Les gouvernements qui ont été priés de fournir des informations à la Commission de la Conférence sont invités à tirer parti de la publication d'une liste préliminaire et à se préparer à l'éventualité d'être appelés à se présenter devant la Commission de la Conférence. Les cas inclus dans la liste finale seront automatiquement inscrits par le Bureau et répartis de façon équilibrée sur la seconde semaine, sur la base d'un système de rotation par ordre alphabétique, et en suivant l'ordre alphabétique français. Cette année, l'inscription commencera avec les pays dont les noms commencent par la lettre «A».

Les cas seront divisés en deux groupes: le premier groupe de pays à être inscrits en suivant l'ordre alphabétique mentionné ci-dessus sera composé des cas dans lesquels une double note de bas de page a été insérée par la commission d'experts et qui se trouvent au paragraphe 52 du rapport de cette commission. Le deuxième groupe de pays sera composé

¹¹ Voir également la section E ci-dessous concernant la gestion du temps.

de tous les autres cas figurant sur la liste finale, et ces derniers seront inscrits par le Bureau également suivant l'ordre alphabétique mentionné ci-dessus. Les représentants des gouvernements *qui ne sont pas membres* de la commission sont tenus informés de l'état des travaux de la commission et de la date à laquelle ils ou elles peuvent se faire entendre:

- a) par le *Bulletin quotidien*;
- b) par une lettre qui leur est adressée individuellement par la présidence de la commission.

2. *Réponses écrites.* Les réponses écrites des gouvernements – qui sont soumises au Bureau préalablement et en complément aux réponses orales – sont résumées et reproduites dans les documents qui sont distribués à la commission (voir partie III, C, et partie V, E). Ces réponses écrites ne doivent pas dépasser 5 pages.

Adoption des conclusions

Les conclusions relatives aux cas individuels sont proposées par le président de la commission qui doit disposer d'un délai suffisant de réflexion pour élaborer les conclusions et mener des consultations avec le rapporteur ainsi que les vice-présidents de la commission avant de proposer les conclusions à la commission. Les conclusions prennent dûment en considération les points soulevés dans la discussion et les informations écrites fournies par le gouvernement. Elles doivent être adoptées dans un délai raisonnable après la discussion du cas et ne pas être trop longues.

C. Procès-verbaux

La discussion générale et la discussion de l'étude d'ensemble ne donnent pas lieu à la publication de procès-verbaux. Pour ce qui est des séances au cours desquelles les gouvernements sont invités à répondre aux commentaires de la commission d'experts, le secrétariat établira des procès-verbaux en français, en anglais et en espagnol. C'est la pratique de la commission d'accepter des corrections aux procès-verbaux des séances antérieures avant leur approbation, qui devrait avoir lieu 36 heures au plus tard après leur mise à disposition. En vue d'éviter tout retard dans la préparation du rapport de la commission, aucune correction ne sera admise après l'approbation des procès-verbaux.

Les procès-verbaux des séances ne sont qu'un résumé des discussions et ne sont pas destinés à être un compte rendu détaillé des débats. Les orateurs et les oratrices sont donc priés de restreindre leurs corrections à l'élimination des erreurs sans demander à y insérer de longs textes supplémentaires. Pour aider le secrétariat à assurer l'exactitude des procès-verbaux, il serait souhaitable que les délégué(e)s, chaque fois que cela est possible, remettent au secrétariat une copie de leur déclaration.

D. Problèmes et cas spéciaux

Dans les cas où les gouvernements ont apparemment rencontré de graves difficultés dans l'accomplissement de leurs obligations, la commission a décidé, lors de la 66^e session de la Conférence (1980), de procéder de la manière suivante:

1. *Manquement à l'envoi de rapports ou d'informations.* Les diverses formes de manquements à l'envoi d'informations seront exprimées sous forme narrative dans des paragraphes distincts à la fin des sections appropriées du rapport, qui comprendront des

indications sur toutes explications de difficultés fournies par les gouvernements concernés. La commission a retenu les critères suivants pour déterminer les cas à mentionner:

- aucun rapport sur des conventions ratifiées n’a été fourni pendant les deux dernières années ou plus;
- des premiers rapports sur des conventions ratifiées n’ont pas été fournis pendant au moins deux ans;
- aucun rapport demandé au titre de l’article 19, paragraphes 5, 6 et 7, de la Constitution sur des conventions non ratifiées ou des recommandations n’a été fourni au cours des cinq dernières années;
- il n’a été fourni aucune information indiquant que des mesures ont été prises en vue de la soumission aux autorités compétentes des conventions et recommandations adoptées lors des sept dernières sessions de la Conférence ¹² en application de l’article 19 de la Constitution;
- aucune information n’a été reçue en ce qui concerne la totalité ou la plupart des observations ou des demandes directes de la commission d’experts pour lesquelles une réponse était demandée pour la période considérée;
- le gouvernement n’a pas, au cours des trois dernières années, indiqué les organisations représentatives d’employeurs et de travailleurs auxquelles, conformément à l’article 23, paragraphe 2, de la Constitution, doivent être communiquées copies des rapports et informations adressés au BIT au titre des articles 19 et 22;
- le gouvernement s’est abstenu, en dépit des invitations répétées de la Commission de la Conférence, de prendre part à la discussion concernant son pays ¹³.

¹² Il s’agit cette année de la 89^e à la 95^e session (2001-2007).

¹³ Conformément à la décision prise par la commission à la 73^e session de la Conférence (1987), telle que révisée à la 97^e session de la Conférence (2008), pour la mise en œuvre de ce critère, les mesures suivantes seront appliquées:

- comme jusqu’ici, après avoir établi la liste des cas au sujet desquels les délégués gouvernementaux pourront être invités à fournir des informations à la commission, celle-ci invitera par écrit les gouvernements des pays concernés, et le Bulletin quotidien mentionnera régulièrement les pays en question;
- trois jours avant la fin de la discussion des cas individuels, le président de la commission demandera au Greffier de la Conférence d’annoncer chaque jour les noms des pays dont les représentants n’auront pas encore répondu à l’invitation, en les priant instamment de le faire au plus tôt;
- le dernier jour de la discussion des cas individuels, la commission traitera des cas au sujet desquels les gouvernements n’ont pas répondu à l’invitation. Etant donné l’importance du mandat confié à la commission en 1926, qui est de fournir un forum tripartite pour le dialogue sur des questions en cours relatives à l’application de conventions internationales du travail ratifiées, un refus par un gouvernement de participer au travail de la commission est un obstacle significatif à la réalisation des objectifs fondamentaux de l’Organisation internationale du Travail. Pour cette raison, la commission pourra discuter quant au fond des cas des gouvernements qui sont enregistrés et présents à la Conférence mais ont choisi de ne pas se présenter à la commission. Les discussions qui auront lieu sur de tels cas seront reflétées dans la

2. *Application des conventions ratifiées.* Le rapport contiendra une section intitulée «Application des conventions ratifiées» dans laquelle la commission attire l'attention de la Conférence sur:

- les cas de progrès (voir annexe II) où les gouvernements ont introduit des changements dans leur législation et leur pratique afin d'éliminer les divergences antérieurement discutées par la commission;
- les discussions qu'elle a tenues en ce qui concerne certains cas mentionnés dans des paragraphes spéciaux du rapport;
- les cas de manquement continu, pendant plusieurs années, à l'élimination des sérieuses carences dans l'application des conventions ratifiées dont la commission avait antérieurement discuté.

E. Gestion du temps

- Tous les efforts seront faits pour que les séances commencent à l'heure prévue et que le programme soit respecté.
- Les limites au temps de parole pour les orateurs sont les suivantes:
 - quinze minutes pour le porte-parole des groupes des travailleurs et des employeurs, ainsi que pour le gouvernement dont le cas est discuté;
 - dix minutes pour les membres employeur et travailleur du pays concerné, respectivement. Ce temps sera divisé entre les différents orateurs de chaque groupe;
 - dix minutes pour les groupes gouvernementaux;
 - cinq minutes pour les autres membres;
 - les observations finales sont limitées à dix minutes pour les porte-parole des groupes des travailleurs et des employeurs, ainsi que pour le gouvernement dont le cas est discuté.
- Cependant, le président, en consultation avec les autres membres du bureau de la commission, pourrait décider de réduire le temps imparti lorsque la situation le justifie, par exemple, lorsque la liste des orateurs est très longue.
- Ces limites seront précisées par le président en début de séance et strictement respectées.
- Pendant les interventions, un écran situé derrière le président et visible par tous les orateurs indiquera le temps restant à la disposition des orateurs. Une fois le temps de parole maximum atteint, l'orateur sera interrompu.

partie appropriée du rapport portant à la fois sur les cas individuels et la participation dans les travaux de la commission. En ce qui concerne les cas des gouvernements qui ne sont pas présents à la Conférence, la commission ne traitera pas ces cas quant au fond mais fera ressortir dans le rapport l'importance des questions soulevées. Dans les deux types de situation, les mesures à prendre pour renouer le dialogue seront tout particulièrement soulignées.

-
- Compte tenu des limites du temps de parole mentionnées ci-dessus, les gouvernements dont le cas sera discuté sont invités à compléter les informations fournies, lorsque cela est approprié, avec un document écrit, lequel ne devra pas dépasser cinq pages et devra être soumis au Bureau au moins deux jours avant la discussion du cas (voir section B ci-dessus).
 - Avant la discussion de chaque cas, le président communiquera la liste des orateurs déjà inscrits.
 - Dans l'éventualité où la discussion des cas individuels ne serait pas terminée à la fin de la journée de vendredi, il y aura la possibilité de tenir une session le samedi à la discrétion des membres du bureau.

F. Respect des règles de bienséance et rôle du président

Tous les délégués à la Conférence ont envers celle-ci l'obligation de respecter le langage parlementaire et d'observer la procédure ayant fait l'objet d'une acceptation générale. Les interventions devraient s'en tenir au sujet en discussion et éviter de se référer à des questions qui lui sont étrangères.

Le président a le rôle et la tâche de maintenir l'ordre et de veiller à ce que la commission ne s'écarte pas de son but fondamental, à savoir fournir un forum tripartite international pour un débat approfondi et franc dans les limites imposées par le respect et la bienséance, qui sont essentiels pour progresser de façon effective dans la réalisation des buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail.

Annexe I

Critères pour les notes de bas de page

Lors de sa session de novembre-décembre 2005, dans le cadre de l'examen de ses méthodes de travail, et en réponse aux demandes de clarification des membres de la Commission de la Conférence quant à l'utilisation des notes de bas de page, la commission d'experts a adopté les critères suivants (paragr. 36 et 37):

La commission voudrait décrire son approche en matière d'identification des cas pour lesquels elle insère des notes spéciales, en mettant l'accent sur les critères de base ci-dessous. Pour cela, la commission souhaite formuler les trois remarques générales suivantes. Premièrement, ces critères sont indicatifs. En prenant sa décision d'appliquer ces critères, la commission peut également tenir compte des circonstances particulières du pays et de la durée du cycle de soumission des rapports. Deuxièmement, ces critères sont applicables aux cas dans lesquels un rapport anticipé est demandé, souvent désignés comme «note de bas de page simple», ainsi qu'aux cas dans lesquels le gouvernement est prié de fournir des informations détaillées à la Conférence, souvent désignés comme «note de bas de page double». La différence entre ces deux catégories est une question de degrés. La troisième remarque est qu'un cas grave justifiant une note spéciale pour fournir des détails complets à la Conférence (note de bas de page double) pourrait ne recevoir qu'une note spéciale pour fournir un rapport anticipé (note de bas de page simple) dans les cas où une discussion récente a eu lieu sur ce cas au sein de la Commission de l'application des normes de la Conférence.

Les critères dont la commission tiendra compte portent sur l'existence d'une ou de plusieurs des questions suivantes:

- la gravité du problème; la commission souligne à ce propos qu'il est important d'envisager le problème dans le cadre d'une convention particulière et de tenir compte des questions qui touchent aux droits fondamentaux, à la santé, à la sécurité et au bien-être des travailleurs ainsi qu'à tout effet préjudiciable, notamment au niveau international, sur les travailleurs et les autres catégories de personnes protégées;
- la persistance du problème;
- l'urgence de la situation; l'évaluation d'une telle urgence est nécessairement liée à chaque cas, selon des critères types en matière de droits de l'homme tels que des situations ou des problèmes qui menacent la vie et dans lesquels un préjudice irréversible est prévisible; et
- la qualité et la portée de la réponse du gouvernement dans ses rapports ou l'absence de réponse aux questions soulevées par la commission, notamment les cas de refus caractérisé et répété de la part de l'Etat de se conformer à ses obligations.

Au cours de sa 76^e session, la commission a décidé que l'identification des cas pour lesquels une note spéciale (note de bas de page double) doit être prévue se fera en deux étapes: l'expert chargé à l'origine d'un groupe particulier de conventions peut recommander à la commission l'insertion de notes spéciales; compte tenu de l'ensemble des recommandations formulées, la commission prendra une décision finale et collégiale au sujet de toutes les notes spéciales devant être insérées, une fois qu'elle aura examiné l'application de toutes les conventions.

Annexe II

Critères pour identifier les cas de progrès

A sa session de novembre-décembre 2005, la commission d'experts a défini des critères pour identifier ces cas, de la manière suivante (paragr. 42, 43 et 46):

[...] La commission a élaboré au cours des années une approche générale concernant l'identification des cas de progrès. En décrivant ci-dessous cette approche, la commission voudrait souligner qu'une expression de progrès peut se référer à différentes sortes de mesures. Il appartiendra à la commission, en dernier ressort, de noter le progrès, compte tenu notamment de la nature de la convention ainsi que des circonstances particulières du pays.

Depuis qu'elle a commencé à relever les cas de satisfaction dans son rapport de 1964 ¹, la commission a continué à utiliser les mêmes critères généraux. La commission exprime sa **satisfaction** dans les cas dans lesquels, suite aux commentaires qu'elle a formulés sur un problème particulier, les gouvernements ont pris des mesures appropriées soit en adoptant un amendement à leur législation, soit en modifiant leur politique ou leur pratique nationale de manière significative, réalisant ainsi une plus grande conformité avec leurs obligations découlant des conventions considérées. Le fait de relever les cas de satisfaction a un double objectif: tout d'abord, reconnaître formellement que la commission se félicite des mesures concrètes adoptées par les gouvernements pour faire suite à ses commentaires et, ensuite, fournir un exemple aux autres gouvernements et aux partenaires sociaux qui font face à des problèmes similaires. Lorsqu'elle exprime sa satisfaction, la commission indique aux gouvernements et aux partenaires sociaux que, selon elle, le problème particulier est réglé. La commission doit souligner que la satisfaction exprimée porte uniquement sur une question particulière et sur la nature de la mesure adoptée par le gouvernement intéressé. C'est pourquoi, dans un même commentaire, la commission peut exprimer sa satisfaction à propos d'une question particulière et soulever d'autres questions importantes qui, selon elle, n'ont pas été traitées de manière satisfaisante. De plus, si la satisfaction exprimée porte sur l'adoption d'une législation, la commission peut également envisager des mesures propres à assurer le suivi de son application dans la pratique.

[...]

Dans les cas de progrès, la distinction entre les cas dans lesquels la commission exprime sa satisfaction et les cas dans lesquels elle exprime son intérêt a été formalisée en 1979 ². En général, les cas d'**intérêt** portent sur des mesures qui sont assez élaborées pour augurer d'autres progrès et au sujet desquelles la commission voudrait poursuivre le dialogue avec le gouvernement et les partenaires sociaux. Ces mesures peuvent prendre la forme de: projets de législations dont sont saisis les parlements, ou modifications législatives proposées qui n'ont pas encore été transmises ou mises à la disposition de la commission; consultations menées au sein du gouvernement et avec les partenaires sociaux; nouvelles politiques; élaboration et mise en œuvre d'activités dans le cadre d'un projet de coopération technique ou à la suite d'une assistance ou de conseils techniques de la part du Bureau. Les décisions judiciaires, selon le niveau du tribunal, l'objet traité et la force de telles décisions dans un système juridique déterminé, sont généralement considérées comme des cas d'intérêt, à moins d'un motif irréfutable de noter une décision judiciaire particulière comme un cas de satisfaction. La commission peut également noter comme cas d'intérêt le progrès réalisé par un Etat, une province ou un territoire dans le cadre d'un système fédéral. La pratique de la commission a évolué de manière que les cas dans lesquels elle exprime son intérêt peuvent actuellement englober différentes mesures nouvelles ou innovatrices qu'elle n'avait pas nécessairement demandées. L'élément essentiel qui doit être pris en considération à cet égard est que les mesures contribuent à la réalisation générale des objectifs d'une convention déterminée.

¹ Voir le paragraphe 16 du rapport de la commission d'experts soumis à la 48^e session (1964) de la Conférence internationale du Travail.

² Voir le paragraphe 122 du rapport de la commission d'experts soumis à la 65^e session (1979) de la Conférence internationale du Travail.

Appendice 2

CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL
99^e session, Genève, juin 2010

C. App./D.4/Add.1(Rev.)

Commission de l'application des normes

Liste finale

Cas au sujet desquels les gouvernements sont invités à fournir des informations à la commission

Une liste de cas individuels sur l'application des conventions ratifiées
figure dans le présent addendum au document D.4

Le texte des observations correspondant à ces cas
figure dans le document C. App./D.4/Add.2

B

Index des observations à propos desquelles les gouvernements sont invités à fournir des informations à la commission

Rapport de la commission d'experts
(Rapport III (Partie 1A), CIT, 99^e session, 2010)

Pays	Numéro de la convention (Les numéros des pages entre parenthèses se réfèrent à la version française du rapport de la commission d'experts)
Bélarus	87 (p. 78)
Burundi	182 (p. 314)
Cambodge	87 (p. 97)
Canada	87 (p. 101)
République centrafricaine	138 (p. 316)
Costa Rica	98 (p. 121)
Egypte	87 (p. 138)
Géorgie	98 (p. 155)
Guatemala	87 (p. 158)
Inde	100 (p. 456)
République islamique d'Iran	111 (p. 459)
Maroc	182 (p. 357)
Mauritanie	29 (p. 270)
Mexique	155 (p. 728)
Myanmar	29 (p. 273) – Séance spéciale 87 (p. 187)
Ouzbékistan	182 (p. 381)
Pérou	169 (p. 849)
Fédération de Russie	111 (p. 488)
Soudan	29 (p. 294)
Swaziland	87 (p. 216)
République tchèque	111 (p. 500)
Thaïlande	122 (p. 632)
Turquie	87 (p. 223)
Ukraine	95 (p. 676)
République bolivarienne du Venezuela	87 (p. 228)

Conférence internationale du Travail – 99^e session, juin 2010

Commission de l'application des normes – Programme de travail pour l'examen des cas individuels

Lundi matin 7 juin	Mardi matin 8 juin	Mercredi matin 9 juin	Jeudi matin 10 juin	Vendredi matin 11 juin
<u>Cambodge:</u> Convention n° 87 <u>République centrafricaine:</u> Convention n° 138 <u>Maroc:</u> Convention n° 82	<u>République tchèque:</u> Convention n° 111 <u>Ukraine:</u> Convention n° 95 <u>Bélarus:</u> Convention n° 87	<u>Costa Rica:</u> Convention n° 98 <u>Egypte:</u> Convention n° 87 <u>Géorgie:</u> Convention n° 98	<u>République islamique d'Iran:</u> Convention n° 111 <u>Mauritanie:</u> Convention n° 29 <u>Mexique:</u> Convention n° 155	<u>Soudan:</u> Convention n° 29 <u>Swaziland:</u> Convention n° 87 <u>Thaïlande:</u> Convention n° 122
Lundi après-midi 7 juin	Mardi après-midi 8 juin	Mercredi après-midi 9 juin	Jeudi après-midi 10 juin	Vendredi après-midi 11 juin
<u>Ouzbékistan:</u> Convention n° 182 <u>Fédération de Russie:</u> Convention n° 111	<u>Burundi:</u> Convention n° 182 <u>Canada:</u> Convention n° 87	<u>Guatemala:</u> Convention n° 87 <u>Inde:</u> Convention n° 100	<u>Myanmar:</u> Convention n° 87 <u>Pérou:</u> Convention n° 169	<u>Turquie:</u> Convention n° 87 <u>République bolivarienne du Venezuela:</u> Convention n° 87

