



Conseil d'administration

312^e session, Genève, novembre 2011

GB.312/INS/INF/1

Section institutionnelle

INS

POUR INFORMATION

Mesurer le travail décent: Système d'accès aux conclusions des organes de contrôle de l'OIT sur l'application des principes et droits fondamentaux au travail

Aperçu

Résumé

Le présent document d'information concerne les consultations qui ont été menées sur un projet visant à mettre en place un système d'accès aux conclusions des organes de contrôle de l'OIT sur l'application des principes et droits fondamentaux au travail.

Unité auteur

Département de l'intégration des politiques (INTEGRATION).

Documents du Conseil d'administration ou instruments de l'OIT cités en référence

GB.301/17/6, GB.309/18/2 et GB.310/17/5.

Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable.

1. A sa session de mars 2011, le Conseil d'administration a pris note du rapport établi par le Bureau¹ et a demandé que de nouvelles consultations aient lieu sur la finalité et la portée de l'initiative visant à créer un système d'accès aux conclusions des organes de contrôle de l'OIT sur l'application des principes et droits fondamentaux au travail².
2. Le Bureau a organisé une deuxième consultation à laquelle ont participé les représentants du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs ainsi que les représentants gouvernementaux des groupes régionaux. Cette consultation s'est tenue le 16 septembre 2011 au BIT, à Genève. Le présent rapport fournit des informations sur l'avancement des travaux et sur la consultation de septembre.

Rappel

3. En 2008, la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable a réaffirmé que tant le Bureau que les mandants doivent disposer de moyens adéquats leur permettant de suivre et d'évaluer les progrès accomplis vers la concrétisation du travail décent pour tous³. En septembre 2008, pour donner suite à la demande du Conseil d'administration⁴, le Bureau a organisé une Réunion tripartite d'experts sur la mesure du travail décent. D'emblée, il a été largement admis que les droits au travail devaient faire partie intégrante de tout projet de méthode⁵. Toutefois, les experts ont également reconnu que, alors que certains autres aspects de la mise en œuvre du travail décent peuvent être facilement mesurés au moyen des statistiques classiques, d'autres aspects de l'application des droits au travail ont par définition une dimension plus qualitative et ne se prêtent pas autant à une évaluation statistique⁶.
4. Les experts ont souligné que le fait de tenir compte essentiellement du nombre de ratifications des conventions de l'OIT ou de cas portés devant le Comité de la liberté

¹ Document GB.310/17/5.

² Dans le cadre de la discussion qui s'est tenue pendant la 100^e session de la Conférence internationale du Travail au sein de la Commission de l'application des normes à propos de l'information et des rapports sur l'application des conventions et recommandations, les membres employeurs ont pris note qu'un projet pilote a été entrepris par le Bureau afin de mettre au point une méthodologie (...) [et ont] demandé que cet exercice soit mené avec le plus grand soin et que ACT/EMP et ACTRAV soient pleinement impliqués. Ils ont souhaité que la méthodologie ainsi développée soit utilisée pour mettre en place des paramètres pour mesurer les progrès dans l'application d'autres conventions ratifiées». (*Compte rendu des travaux* n° 18, partie 1, Conférence internationale du Travail, 100^e session, Genève, 2011, paragr. 54).

³ Cet engagement est repris dans la résolution qui accompagne la Déclaration et dans laquelle il est demandé au Bureau «de renforcer la capacité de recherche, la base de connaissances et la réalisation d'analyses fondées sur des données probantes». De même, la stratégie du BIT en matière de connaissances préconise de réaliser un effort particulier pour réunir des informations sur les droits au travail, un des piliers de l'Agenda du travail décent, et pour diffuser ces connaissances afin d'encourager la concrétisation du travail décent pour tous.

⁴ Document GB.301/17/6.

⁵ Voir BIT: *La mesure du travail décent*, Réunion tripartite d'experts sur la mesure du travail décent, document d'information, Genève, 8-10 sept. 2008 (TMEMDW/2008), paragr. 11 et 72; Réunion tripartite d'experts sur la mesure du travail décent: Rapport du président (Genève, 8-10 sept. 2008), paragr. 70.

⁶ Voir document TMEMDW/2008, paragr. 84.

syndicale pouvait fausser sensiblement les résultats de la mesure⁷. Ils ont considéré que d'autres méthodes, comme le codage des sources textuelles touchant à la législation nationale, permettaient de mieux appréhender la nature particulière des normes du travail et leur application⁸.

5. En outre, les experts sont convenus qu'à l'intérieur du cadre juridique du travail décent il fallait accorder une attention particulière à l'application des principes et droits fondamentaux au travail, et ils ont recommandé de réfléchir à l'opportunité de compléter le modèle de cadre juridique par des indicateurs additionnels pour les quatre principes et droits fondamentaux au travail. A cette fin, les experts et le Conseil d'administration ont souscrit à deux propositions supplémentaires visant à: i) fournir une description textuelle du cadre juridique et des données relatives à l'application effective des droits ainsi qu'aux niveaux et au taux de couverture des prestations et à d'autres aspects pertinents des profils par pays concernant le travail décent; et ii) élaborer des indicateurs permettant de mesurer le degré d'application des quatre principes et droits fondamentaux au travail au niveau national⁹.

Mise au point de la méthode

6. Depuis 2009, le Bureau mène un projet pilote pour concevoir une méthode répondant à la demande faite par la Réunion tripartite d'experts de 2008 en ce qui concerne les principes et droits fondamentaux au travail, et plus particulièrement la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949.
7. La Réunion tripartite d'experts de 2008 et les discussions qui ont suivi au sein du Conseil d'administration ont permis d'arrêter les principaux paramètres et caractéristiques de la méthode. Conformément à ce qui a été demandé, celle-ci doit avant tout permettre de rassembler des données sur la situation des droits fondamentaux pendant une année de référence puis de suivre les progrès réalisés quant à l'application de ces droits. Il faudrait donc une méthode transparente et objective reposant sur un système de codage normalisé qui utilise des critères d'évaluation clairs et suffisamment détaillés pour déterminer le degré d'application des droits. Les experts sont convenus que la méthode devrait être reproductible et compatible avec les travaux des organes de contrôle de l'OIT et devrait utiliser les informations émanant de ces organes¹⁰. Les commentaires des organes de contrôle de l'OIT sont une source d'information qui fait autorité, et les cas de progrès signalés par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (c'est-à-dire lorsque les Etats Membres ont apporté à leurs législations et pratiques des modifications qui améliorent l'application des conventions ratifiées) donnent une indication des avancées réalisées sur des points précis. Il a été suggéré que cette

⁷ Voir document TMEMDW/2008, paragr. 36; Réunion tripartite d'experts sur la mesure du travail décent: Rapport du président, *op. cit.*, paragr. 27.

⁸ Voir document TMEMDW/2008, paragr. 12.

⁹ Voir Réunion tripartite d'experts sur la mesure du travail décent: Rapport du président, *op. cit.*, paragr. 70 et 74-76.

¹⁰ *Ibid.*, paragr. 72 et 75.

information soit présentée sous une forme résumée et accessible et que sa source soit indiquée ¹¹.

8. Conformément à ces lignes directrices, la méthode élaborée – telle qu'elle est décrite dans le document de travail correspondant ¹² – consiste à coder les conclusions du système de contrôle de l'OIT et à réunir cette information sous une forme synthétique et facilement accessible. Elle repose sur quatre éléments essentiels: i) les principes de validité des définitions, de reproductibilité et de transparence; ii) la liste des critères utilisés pour coder les questions soulevées au sujet de ces droits par les organes de contrôle de l'OIT; iii) les sources textuelles du BIT sélectionnées en vue du codage; et iv) les règles de codage générales et particulières. Le produit final est un tableau par Etat Membre qui donne des informations détaillées et vérifiables à partir desquelles il est facile de retrouver le document d'origine du BIT. En faisant ainsi la synthèse de centaines de pages de rapports du BIT pour chaque Etat Membre, ce système permet d'avoir facilement accès aux commentaires des organes de contrôle de l'OIT et de les rendre plus visibles. Il constitue en cela un moyen de présenter les questions relatives au respect des droits et aux progrès réalisés au niveau national.

Processus de consultation, éléments nouveaux et résultats

9. Dans un souci de transparence et afin d'assurer la participation des mandants, les différents rapports consacrés à cette question ont été préparés en vue des sessions de novembre 2010 et mars 2011 du Conseil d'administration ¹³, et des consultations tripartites ont eu lieu à deux reprises, en février et septembre 2011.
10. Lors de la deuxième consultation (sept. 2011), des représentantes du Bureau ont exposé en détail l'historique, les objectifs et les avantages de la méthode dont elles ont décrit les principaux éléments. L'une des représentantes a expliqué entre autres comment, par la collecte et la présentation d'informations transparentes et crédibles, cette méthode visait à renforcer la base de connaissances du BIT et de ses organes de contrôle tout en aidant les pays à suivre les progrès accomplis ainsi qu'à repérer les lacunes et les améliorations nécessaires. De plus, elle a fait observer que la méthode pouvait servir à déterminer les besoins des Etats Membres et à leur offrir une assistance technique adaptée à ces besoins. Elle a souligné les économies et les gains de temps qui pouvaient en découler pour l'ensemble de l'Organisation, et elle a assuré aux participants qu'aucun nouveau rapport ne serait requis des gouvernements et qu'aucun coût supplémentaire ne serait imputé au budget pour 2012-13. Enfin, elle a rappelé que le portail était de nature à favoriser le dialogue avec les Etats Membres et l'apport d'une assistance ciblée.
11. L'autre représentante du Bureau a présenté la maquette d'un site Web destiné à la publication en ligne d'une base de données, afin d'illustrer l'une des solutions envisageables pour présenter les résultats du codage. Les utilisateurs disposeraient avec ce site d'un outil leur permettant de rechercher les conclusions des organes de contrôle de

¹¹ Voir document TMEMDW/2008, paragr. 75.

¹² D. Sari et D. Kucera: *Measuring progress towards the application of freedom of association and collective bargaining rights: A tabular presentation of the findings of the ILO supervisory system*, document de travail du Département de l'intégration des politiques n° 99 (Genève, BIT, 2011). Voir: http://www.ilo.org/integration/resources/papers/WCMS_150702/lang--en/index.htm.

¹³ Documents GB.309/18/2 et GB.310/17/5.

l'OIT en fonction de différents critères (par exemple, par pays, par année et par thème). La représentante a précisé que l'objectif était de rendre plus accessible, transparente et exploitable la somme considérable d'information générée par le système de contrôle de l'OIT, ajoutant que cette information serait exhaustive et exacte, puisque le chemin de navigation permettra de remonter à la source (par exemple le rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR)) et au paragraphe dans lequel figure tel ou tel commentaire des organes de contrôle de l'OIT.

12. Les participants ont remercié le Bureau d'avoir organisé la consultation et se sont félicités des exposés ainsi que du projet de site Web. Certains ont néanmoins exprimé des inquiétudes quant à l'utilisation de cet instrument et n'étaient pas sûrs que celui-ci permette d'atteindre les objectifs convenus lors de la Réunion tripartite d'experts de 2008.
13. Le représentant du Brésil, s'exprimant au nom du groupe des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes (GRULAC), a fait savoir que les membres de son groupe avaient la nette impression que l'information dont dispose le système est déséquilibrée et que, comme l'accès à l'information est inégal, ce système ne rend pas toujours compte de la situation exacte de telle région ou de tel pays. Il a émis de sérieuses réserves quant à l'objectivité de l'aperçu des progrès accomplis qui serait donné à l'aide d'une telle méthode et a dit craindre que cela ne conduise à établir des comparaisons biaisées entre pays et ne donne à tort une image négative de certains pays et régions.
14. La représentante du groupe des employeurs est convenue qu'il était nécessaire d'obtenir davantage d'informations et des données de meilleure qualité au sujet de l'application des principes et droits fondamentaux au travail. Elle a néanmoins émis des réserves quant à l'objectivité et à la nature des critères d'évaluation proposés et des définitions correspondantes et a dit douter qu'il soit possible d'utiliser les résultats pour établir un classement.
15. Plusieurs représentants gouvernementaux ainsi que la représentante du groupe des travailleurs ont reconnu et souligné l'utilité potentielle de la méthode proposée. Ils ont rappelé que cette méthode devait permettre de faire une synthèse claire et objective d'informations existantes mais éparses, de renforcer la base de connaissances de l'OIT, de recenser les besoins de coopération technique et de mettre en lumière les progrès accomplis au fil du temps. Réagissant à des déclarations précédentes, la représentante du groupe des travailleurs a averti que, si le BIT ne prenait pas cette initiative, d'autres organisations moins compétentes en la matière s'en chargeraient, et elle a engagé le Bureau à adopter la même méthode pour les autres principes et droits fondamentaux au travail.
16. Au cours de la discussion, d'autres inquiétudes ont été exprimées à propos des possibles incidences budgétaires du projet, et des participants ont fait observer que le lien entre ce projet et la mesure du travail décent n'était pas clair. Compte tenu de l'importance du sujet, les participants sont convenus que la suite des travaux exigeait une attention particulière et que les mandats devaient y être étroitement associés.
17. Répondant aux commentaires des participants, le Bureau a donné des renseignements complémentaires sur les éléments qui garantissent la faisabilité de la méthode – du point de vue du travail et du budget nécessaires pour mener à bien le projet. Concernant les déséquilibres existants dans le mécanisme de contrôle, un représentant du Bureau a expliqué comment, en mettant l'accent sur le contenu des plaintes et non sur leur nombre, la méthode pourrait contribuer à corriger ces déséquilibres sur le plan de l'information et à renforcer le dialogue entre les Etats Membres et les organes de contrôle et, partant, à refléter plus fidèlement la situation de chaque pays.

- 18.** Le Bureau a reconnu que, comme l'a signalé notamment le GRULAC, l'évolution suivie par le projet a fait quelque peu mentir le titre «La mesure du travail décent». Le résultat du projet sera en réalité la création d'un portail d'accès aux informations à disposition du public, qui figurent dans les rapports des organismes de contrôle des normes. Les conclusions du projet pourraient alors être intégrées dans la plate-forme NORMLEX nouvellement créée, qui constituera la composante principale de la filière juridique du prochain portail central de l'OIT. Un tel outil pourrait donc s'avérer particulièrement utile, notamment dans le cadre des efforts déployés par le Bureau pour améliorer la gestion des connaissances et mieux cibler son assistance technique. Il a par conséquent été proposé que le Bureau étudie encore la conception de l'outil d'information ou du portail en question, en tenant compte des commentaires formulés, procède à de nouvelles consultations et fasse rapport au Conseil d'administration le moment venu.

Genève, le 4 novembre 2011

Document soumis pour information