

Conseil d'administration

337^e session, Genève, 24 octobre-7 novembre 2019

GB.337/LILS/1

Section des questions juridiques et des normes internationales
du travail

LILS

Segment des normes internationales du travail et des droits de l'homme

Date: 25 octobre 2019

Original: anglais

PREMIÈRE QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Initiative sur les normes: rapport de la cinquième réunion du Groupe de travail tripartite du mécanisme d'examen des normes (Genève, 23-27 septembre 2019)

Rapport du bureau présenté en vertu du paragraphe 17 du mandat du Groupe de travail tripartite du mécanisme d'examen des normes

Objet du document

Conformément au mandat du Groupe de travail tripartite du mécanisme d'examen des normes (Groupe de travail tripartite du MEN), le Conseil d'administration est invité à prendre note du rapport de la cinquième réunion du Groupe de travail tripartite du MEN et à se prononcer sur les recommandations que celui-ci a adoptées au sujet de huit instruments concernant la politique de l'emploi, y compris la classification de ces instruments et les mesures de suivi concrètes et assorties de délais de mise en œuvre y afférentes, ainsi que sur les dispositions à prendre en vue de la sixième réunion du Groupe de travail tripartite du MEN qui se tiendra en 2020 (voir le projet de décision au paragraphe 5).

Objectifs stratégiques pertinents: Tous les objectifs stratégiques.

Principal résultat/élément transversal déterminant: Résultat 2 – Ratification et application des normes internationales du travail.

Incidences sur le plan des politiques: Elles dépendront des décisions que prendra le Conseil d'administration au sujet des recommandations du Groupe de travail tripartite du MEN.

Incidences juridiques: Abrogation ou retrait possible, selon qu'il conviendra, d'une convention, et retrait éventuel d'une convention.

Incidences financières: Le coût des réunions du Groupe de travail tripartite du MEN et de leur suivi est estimé pour la période 2020-21 à environ 1 060 000 dollars des Etats-Unis. Aucune dotation particulière n'ayant été prévue pour la période 2020-21, toute activité approuvée devra être prioritaire et être financée dans les limites du programme et budget pour 2020-21.

Suivi nécessaire: Mise en œuvre des décisions du Conseil d'administration.

Unité auteur: Département des normes internationales du travail (NORMES).

Documents connexes: GB.334/LILS/PV, paragr. 39-58; GB.334/LILS/3; GB.331/PV, paragr. 706-723; GB.331/LILS/2; GB.328/PV, paragr. 568-581; GB.328/LILS/2/1(Rev.); GB.326/PV, paragr. 503-514; GB.326/LILS/3/2; GB.325/PV, paragr. 597-612; GB.325/LILS/3; GB.323/PV, paragr. 51-84; GB.323/INS/5.

1. Conformément à la décision adoptée par le Conseil d'administration à sa 334^e session (octobre-novembre 2018) ¹, le Groupe de travail tripartite du mécanisme d'examen des normes (Groupe de travail tripartite du MEN) a tenu sa cinquième réunion du 23 au 27 septembre 2019 au siège de l'OIT à Genève. Comme le prévoit le paragraphe 17 de son mandat, «[l]e Groupe de travail tripartite du MEN, par l'intermédiaire de son président et de ses deux vice-présidents, rend compte de ses travaux au Conseil d'administration».
2. La cinquième réunion a été présidée par M. Jan Farzan (Allemagne). Y ont participé 31 des 32 membres du Groupe de travail tripartite du MEN, ainsi qu'un nombre limité de conseillers chargés d'aider les membres gouvernementaux ², comme indiqué dans le compte rendu des débats qui figure dans l'annexe. M^{me} Sonia Regenbogen et M^{me} Catelene Passchier ont été nommées vice-présidentes, la première par le groupe des employeurs et la seconde par le groupe des travailleurs. Conformément au paragraphe 19 du mandat du Groupe de travail tripartite du MEN, les documents préparatoires et documents connexes ont été publiés sur la [page Web](#) consacrée aux travaux du groupe.
3. Conformément à la décision adoptée par le Conseil d'administration à sa session d'octobre-novembre 2018, le Groupe de travail tripartite du MEN a examiné, à sa cinquième réunion, sept instruments concernant la politique de l'emploi ainsi que les mesures de suivi prises au sujet d'un autre instrument relevant de ce domaine thématique, dont il avait été précédemment conclu qu'il était dépassé. Les recommandations correspondantes sont reproduites en annexe et récapitulées dans le tableau ci-après.

Recommandations adoptées par le Groupe de travail tripartite du MEN à sa cinquième réunion (septembre 2019)

(1) Classifications	
<i>Normes à jour</i>	C.88 et R.83 sur le service de l'emploi
	C.181 et R.188 sur les agences d'emploi privées
	R.189 sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises
<i>Normes appelant de nouvelles actions en vue de maintenir une pertinence continue et future</i>	Néant
<i>Normes dépassées *</i>	C.2 sur le chômage
	C.96 sur les bureaux de placement payants (révisée)

¹ Document [GB.334/LILS/PV](#), paragr. 58 i).

² Paragraphe 18 du [mandat du Groupe de travail tripartite du MEN](#); document [GB.334/LILS/3](#), annexe, paragr. 39.

(2) Mesures de suivi concrètes et assorties de délais de mise en œuvre

<i>Suivi incluant des mesures de promotion ou d'assistance technique</i>	Campagnes de promotion de la C.88 et de la C.181, assorties de la fourniture d'une assistance technique sur demande. Suivi assuré par le Bureau auprès des Etats Membres actuellement liés par la C.2 en vue de les encourager à ratifier, selon qu'il conviendra, la C.88, la C.102 (Partie IV), la C.118, la C.160 et la C.168, comprenant la fourniture d'une assistance technique sur demande. Suivi assuré par le Bureau auprès des Etats Membres actuellement liés par la C.96 en vue de les encourager à ratifier la C.181, comprenant la fourniture d'une assistance technique sur demande.
<i>Suivi n'impliquant pas d'action normative</i>	Fourniture d'une assistance technique aux services publics de l'emploi, y compris l'élaboration d'outils et d'un recueil de bonnes pratiques concernant les services de l'emploi dans le contexte de la C.88 et de la R.83. Assistance technique concernant la R.189, y compris des orientations sur la promotion de la création d'emplois et de travail décent dans les PME du monde du travail de demain et sur l'instauration d'un environnement favorable aux PME durables.
<i>Suivi impliquant l'examen de l'abrogation ou du retrait d'un instrument par la Conférence internationale du Travail</i>	Inscription d'une question relative au retrait de la C.34 sur les bureaux de placement payants à l'ordre du jour de la session de la Conférence de 2021. Inscription d'une question relative à l'abrogation ou au retrait, selon qu'il conviendra, de la C.96 sur les bureaux de placement payants à l'ordre du jour de la session de la Conférence de 2030.
<i>Suivi impliquant un contrôle de la mise en œuvre des recommandations relatives à la promotion de la ratification</i>	Evaluation en 2026, par le Groupe de travail tripartite du MEN, de la mise en œuvre de plans d'action sur mesure, en vue de fixer une date raisonnable pour l'examen de l'abrogation ou du retrait de la C.2.
<i>Suivi impliquant des mesures institutionnelles</i>	Elaboration, par le Bureau, de propositions concernant d'éventuelles questions normatives sur les risques biologiques, l'ergonomie et la manutention manuelle, les risques chimiques et la protection des machines, pour examen à la 338^e session du Conseil d'administration.

* En outre, le Groupe de travail tripartite du MEN a confirmé la classification, dont il était précédemment convenu, de la convention (n° 34) sur les bureaux de placement payants, 1933, dans la catégorie des instruments dépassés.

4. Le Groupe de travail tripartite du MEN a décidé de tenir sa sixième réunion du 14 au 18 septembre 2020 et a recommandé au Conseil d'administration d'envisager la possibilité qu'il examine à cette occasion les cinq instruments concernant la sécurité sociale qui figurent dans son programme de travail initial (prestations de chômage, normes d'ensemble, soins médicaux et maladie), ainsi que les mesures de suivi prises au sujet de cinq instruments dépassés relevant de ces domaines thématiques. La liste complète de ces instruments figure dans le rapport joint en annexe.

Projet de décision

5. *Le Conseil d'administration prend note du rapport du bureau sur la cinquième réunion du Groupe de travail tripartite du mécanisme d'examen des normes (Groupe de travail tripartite du MEN). Il en approuve les recommandations, et:*

- a) *comme suite à ses précédentes décisions, demande au Bureau:*

- i) *de commencer à élaborer, pour examen à sa 338^e session (mars 2020), des propositions concernant d'éventuelles questions normatives sur les risques biologiques, l'ergonomie et la manutention manuelle, les risques chimiques et la protection des machines, en vue de leur inscription à l'ordre du jour de futures sessions de la Conférence internationale du Travail;*
- ii) *de s'appuyer sur les recommandations formulées par le Groupe de travail tripartite du MEN au sujet de l'approche d'intégration thématique et du processus normatif lorsqu'il élaborera les propositions de questions normatives susmentionnées, dont l'inscription à l'ordre du jour de sessions futures de la Conférence est une priorité institutionnelle et devra se faire dès que possible;*
- b) *décide qu'il conviendrait de suivre la classification recommandée par le Groupe de travail tripartite du MEN pour les huit instruments concernant la politique de l'emploi examinés par le groupe, et prie le Bureau de prendre les mesures de suivi nécessaires à cet égard;*
- c) *invite l'Organisation et ses mandants tripartites à agir de manière concertée pour donner suite à la totalité des recommandations formulées par le Groupe de travail tripartite du MEN, organisées en ensembles de mesures de suivi concrètes et assorties de délais de mise en œuvre, en notant en particulier les plans d'action sur mesure visant à encourager les Etats Membres parties à la convention (n° 2) sur le chômage, 1919, et à la convention (n° 96) sur les bureaux de placement payants (révisée), 1949, à ratifier les conventions connexes à jour;*
- d) *demande au Bureau de commencer ses travaux en vue de l'élaboration d'outils et d'un recueil de bonnes pratiques concernant les services publics de l'emploi, ainsi que d'orientations sur la création d'emplois et le travail décent dans les PME et sur l'instauration d'un environnement favorable aux PME durables, y compris en procédant à des consultations avec ACT/EMP et ACTRAV;*
- e) *prend note de l'intention du Groupe de travail tripartite du MEN d'évaluer, à sa réunion de 2026, le suivi relatif à la convention n° 2 assuré par le Bureau au moyen de plans d'action sur mesure;*
- f) *prend note des recommandations du Groupe de travail tripartite du MEN concernant l'abrogation et le retrait de certains instruments (voir le document GB.337/INS/2(Add.1)), auxquelles il pourra envisager de donner suite moyennant:*
 - i) *l'inscription, à l'ordre du jour de la 110^e session (2021) de la Conférence internationale du Travail, d'une question concernant le retrait de la convention (n° 34) sur les bureaux de placement payants, 1933;*

- ii) l'inscription, à l'ordre du jour de la 119^e session (2030) de la Conférence internationale du Travail, d'une question concernant l'abrogation ou le retrait, selon qu'il conviendra, de la convention (n° 96) sur les bureaux de placement payants (révisée), 1949;*
- g) prend note des mesures prises par le Bureau pour donner suite aux recommandations formulées par le Groupe de travail tripartite du MEN à ses réunions antérieures et prie le Bureau de continuer d'assurer ce suivi à titre de priorité institutionnelle, tel que planifié;*
- h) décide qu'à sa sixième réunion le Groupe de travail tripartite du MEN examinera dix instruments concernant les prestations de chômage, les normes d'ensemble, et les soins médicaux et la maladie (dont cinq instruments dépassés) qui relèvent des ensembles d'instruments 5 et 11 du programme de travail initial révisé;*
- i) décide de convoquer la sixième réunion du Groupe de travail tripartite du MEN du 14 au 18 septembre 2020.*

Annexe

Rapport de la cinquième réunion du Groupe de travail tripartite du MEN institué par le Conseil d'administration (Genève, 23-27 septembre 2019)

1. Le Groupe de travail tripartite du mécanisme d'examen des normes (Groupe de travail tripartite du MEN) a tenu sa cinquième réunion à Genève du 23 au 27 septembre 2019, sous la présidence de Jan Farzan (Allemagne) et avec la participation de 31 de ses 32 membres (voir tableau 1).

Tableau 1. Membres présents à la cinquième réunion du Groupe de travail tripartite du MEN
(septembre 2019)

Membres représentant les gouvernements

Brésil
Cameroun
Chine
Colombie
Corée, République de
Etats-Unis
Inde
Iran, République islamique d'
Kenya
Lituanie
Mali
Mexique
Namibie
Pays-Bas
Roumanie
Suède

Membres représentant les employeurs

M^{me} S. Regenbogen (Canada), vice-présidente
M. A. Echavarría Saldarriaga (Colombie)
M^{me} L. Sephomolo (Lesotho)
M. A. Schweinfurth Enciso (Espagne)
M. P. O'Reilly (Nouvelle-Zélande)
M. M. Teran Moscoso (Equateur)
M. K. Weerasinghe (Sri Lanka)

Membres représentant les travailleurs

M^{me} C. Passchier (Pays-Bas), vice-présidente

M. P. Asafu-Adjaye (Ghana)

M^{me} A. Brown (Royaume-Uni)

M. D. Kyloh (Australie)

M^{me} F. Magaya (Zimbabwe)

M. M. Norðdahl (Islande)

M^{me} M. Pujadas (Argentine)

M. C. Serroyen (Belgique)

2. Conformément à la décision adoptée par le Groupe de travail tripartite du MEN à sa quatrième réunion, huit conseillers chargés d'aider les membres gouvernementaux ont participé à la réunion.

***Discussions tripartites ayant abouti à l'adoption
de recommandations consensuelles***

3. Les discussions qui ont eu lieu à la cinquième réunion du Groupe de travail tripartite du MEN ont été difficiles, mais aussi franches et très intéressantes sur le fond. Le Groupe de travail tripartite du MEN a réussi à dégager un consensus sur toutes les questions dont il était saisi grâce aux efforts consentis par ses membres pour trouver des solutions communes aux problèmes complexes que le Conseil d'administration les avait chargés d'examiner.
4. Au cours des discussions nourries qu'il a tenues, le Groupe de travail tripartite du MEN a souligné l'importance de son mandat, qui consiste à s'assurer que l'OIT dispose d'un corpus de normes internationales du travail solide, clairement défini et à jour lui permettant de répondre aux mutations du monde du travail, aux fins de la protection des travailleurs et compte tenu des besoins des entreprises durables¹. Il était pleinement conscient de la responsabilité particulière que ce mandat lui conférait en cette année du centenaire de l'OIT et au regard des questions figurant dans le programme de travail de la réunion. L'importance fondamentale que l'élaboration, la promotion, la ratification des normes internationales du travail et le contrôle de leur application revêtent pour l'OIT est d'ailleurs reconnue dans la Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail².
5. Le Groupe de travail tripartite du MEN était d'avis que le succès de ses travaux se mesurerait aux effets concrets qu'ils produiraient dans le monde. Ainsi qu'il l'avait souligné dans ses précédents rapports, cela supposait que ses recommandations, telles qu'approuvées par le Conseil d'administration, soient pleinement mises en œuvre par l'Organisation et les mandants tripartites. Les gouvernements devraient prendre des mesures concertées pour donner effet aux recommandations et reconnaître qu'ils ont besoin à cette fin de la participation pleine et entière des partenaires sociaux et de l'appui du Bureau. Compte tenu de la quantité et de la diversité croissantes de ses recommandations, qui nécessitent des mesures de suivi concrètes, le Groupe de travail tripartite du MEN a souligné que le Conseil d'administration devrait envisager d'allouer au Bureau les ressources qui lui seront nécessaires pour fournir aux mandants tripartites l'appui dont ils ont besoin.
6. Dans ce contexte, le Groupe de travail tripartite du MEN a entrepris un examen approfondi des normes qu'il avait été chargé d'examiner et a défini, comme précédemment, des ensembles intégrés de mesures de suivi concrètes et assorties de délais de mise en œuvre,

¹ Paragraphe 8 du [mandat du Groupe de travail tripartite du MEN](#).

² [Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail](#), Section A, Partie IV.

comprenant chacun, dans des proportions équilibrées, des éléments complémentaires et des éléments interdépendants. La composition de chaque ensemble de mesures de suivi proposé varie en fonction de la classification recommandée pour chaque instrument et comprend notamment des activités de promotion des instruments à jour, y compris la fourniture d'une assistance technique visant à faciliter leur ratification et leur pleine application, ainsi que des mesures en vue de l'abrogation ou du retrait possibles des instruments dépassés.

7. Au sujet de ces ensembles de mesures de suivi, le groupe des travailleurs a souligné qu'il importait de promouvoir activement la ratification des instruments à jour et qu'il fallait en particulier allouer les ressources nécessaires à la réalisation de campagnes proactives efficaces garantissant l'adoption, par les Etats Membres, des mesures requises aux fins de la ratification de conventions à jour pour remplacer les conventions dépassées portant sur le même sujet. L'abrogation de conventions en vigueur dans des Etats Membres n'ayant pas encore ratifié les instruments pertinents à jour entraînerait pour ces Etats une lacune dans la protection juridique. Les normes internationales du travail se distinguent de la législation nationale en ce qu'elles assurent une protection juridique internationale, rôle qui est reconnu aussi bien dans la Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail que dans le mandat du Groupe de travail tripartite du MEN.
8. Le groupe des employeurs a précisé que la ratification d'une convention était une décision souveraine de chaque Etat Membre de l'OIT qui était fonction des priorités des mandats tripartites nationaux et de leur capacité à mettre en œuvre la convention concernée. La promotion de la ratification d'une convention devrait signifier que le Bureau fournira sur demande une information et un appui aux mandats tripartites des pays qui envisagent de ratifier la convention en question. Les employeurs ont fait observer que l'abrogation des instruments dépassés n'entraînerait pas nécessairement de lacune dans la protection juridique des Etats Membres qui les avaient ratifiés, et que l'on ne pouvait pas partir du principe que l'abrogation d'une convention priverait d'effet toutes les lois et pratiques nationales qui en portaient application.
9. Le groupe gouvernemental a insisté sur les obstacles pratiques qui empêchaient la ratification des instruments et sur le rôle que le Bureau pouvait jouer à cet égard. Il a également souligné la nécessité d'éviter tout chevauchement entre les normes afin de ne pas alourdir la charge de travail liée à la présentation de rapports. La situation propre à chaque pays devrait toujours être prise en considération.

Examen de sept instruments et des mesures de suivi à prendre au sujet d'un instrument dépassé concernant la politique de l'emploi

10. Conformément à la décision adoptée par le Conseil d'administration à sa session d'octobre-novembre 2018, le Groupe de travail tripartite du MEN a examiné les sept instruments concernant la politique de l'emploi qui figuraient dans son programme de travail initial, à savoir: la convention (n° 2) sur le chômage, 1919; la convention (n° 88) sur le service de l'emploi, 1948; la recommandation (n° 83) sur le service de l'emploi, 1948; la convention (n° 96) sur les bureaux de placement payants (révisée), 1949; la convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997; la recommandation (n° 188) sur les agences d'emploi privées, 1997; et la recommandation (n° 189) sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998. Il a en outre examiné les mesures de suivi à prendre au sujet de la convention (n° 34) sur les bureaux de placement payants, 1933, dont il avait été précédemment conclu qu'elle était dépassée. Les recommandations consensuelles correspondantes figurent aux paragraphes 5 à 8 de l'appendice I du présent rapport.
11. Le Groupe de travail tripartite du MEN a relevé l'importance, soulignée dans la Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail, de la thématique des politiques de l'emploi pour l'Organisation. Le groupe des employeurs a insisté sur le rôle des entreprises durables et sur la nécessité d'instaurer un environnement qui leur soit favorable pour parvenir au plein

emploi productif et garantir à tous un travail décent. Lorsque les Etats Membres ratifient des conventions, ils devraient se demander si leur application contribuera à l'instauration d'un environnement favorable aux entreprises durables en général. Le groupe des travailleurs a souligné l'importance de la lutte contre le chômage et le sous-emploi, qui est au cœur de la mission de l'OIT. Le groupe gouvernemental a rappelé le rôle déterminant de la convention de gouvernance pertinente, à savoir la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964.

12. Lorsqu'il a élaboré ses recommandations consensuelles concernant la *convention (n° 2) sur le chômage, 1919*³, le Groupe de travail tripartite du MEN est convenu que le chômage demeurerait, et demeurerait à l'avenir, une préoccupation centrale dans le monde du travail.
13. Le groupe des travailleurs a souligné que la convention n° 2 n'avait rien perdu de sa pertinence et de son utilité pour les nombreux Etats qui l'avaient ratifiée. A l'exception de l'une de ses dispositions, elle était compatible avec l'approche normative moderne. Parmi les Etats Membres qui ont ratifié la convention n° 2, nombreux sont ceux qui devraient ratifier une ou plusieurs autres conventions afin de garantir une couverture adéquate de toutes les questions traitées dans la convention n° 2, celle-ci n'ayant été révisée par aucune convention. Etant donné que la ratification de ces instruments peut difficilement être garantie, la plus grande prudence s'impose avant de recommander l'abrogation de la convention n° 2, la priorité devant être d'adopter un ensemble de mesures qui ne réduisent pas la couverture et la protection mais qui, au contraire, les consolident. La convention ne devrait pas être abrogée tant que les Etats qui sont liés par elle n'auront pas ratifié les conventions qui en reprennent les dispositions pertinentes.
14. Le groupe des employeurs a souligné que, pour l'essentiel, l'approche et le contenu de la convention n° 2 présentaient un intérêt purement historique et ne correspondaient plus aux réalités actuelles. Cela était particulièrement vrai des articles 1 et 2, paragraphe 3, de la convention, en vertu desquels les Etats Membres étaient tenus de soumettre des rapports à des intervalles indûment courts et le Bureau était chargé de coordonner le fonctionnement des différents systèmes nationaux. Les employeurs ont insisté sur le fait que des conventions plus à jour traitaient adéquatement de toutes les questions visées par la convention n° 2, dont l'abrogation n'entraînerait par conséquent pas de lacune dans la couverture. Le Groupe de travail tripartite du MEN devrait proposer au Conseil d'administration une date précise et raisonnable pour l'abrogation de la convention. Notant que 12 Etats Membres étaient liés par des conventions qui couvraient toutes les questions traitées dans la convention n° 2, le groupe des employeurs a indiqué qu'il faudrait aviser ces Etats de la possibilité de dénoncer ladite convention.
15. Le groupe gouvernemental a lui aussi souligné que les conventions postérieures à la convention n° 2 reflétaient une approche normative différente. L'un des objectifs du Groupe de travail tripartite du MEN était de faire en sorte que le corpus de normes soit clairement défini; il fallait donc éviter les doublons, susceptibles d'alourdir indûment la charge de travail liée à la présentation de rapports. Une date précise devrait être proposée en vue de l'abrogation de la convention n° 2, et des mesures devraient être prises en parallèle pour promouvoir la ratification des instruments plus récents et répondre aux éventuelles demandes d'assistance technique. Les résultats obtenus grâce à ces mesures devraient être ultérieurement évalués et une date pour l'abrogation de la convention être fixée en conséquence.
16. Le Groupe de travail tripartite du MEN a ainsi classé la convention n° 2 dans la catégorie des instruments dépassés. Il a recommandé, entre autres mesures de suivi, l'élaboration de plans d'action spécialement conçus pour les Etats Membres actuellement liés par la convention afin de les encourager à ratifier, selon qu'il conviendra, les conventions nos 88, 102 (Partie IV), 118, 160 et 168 pour éviter toute lacune dans la protection juridique. La

³ Convention n° 2, examinée dans le document [Groupe de travail tripartite du MEN/2019/Note technique 1](#); les recommandations figurent au paragraphe 5 de l'appendice I du présent rapport.

mise en œuvre des plans d'action fera l'objet d'une évaluation en 2026 et, en fonction des résultats, une décision sera prise quant à la date à laquelle il conviendra que la Conférence internationale du Travail examine la question de l'abrogation ou du retrait de la convention n° 2.

17. Lors de la discussion nourrie qu'il a eue au sujet des instruments concernant les *services publics de l'emploi*⁴, le Groupe de travail tripartite du MEN est convenu que ces instruments étaient déterminants pour le bon fonctionnement des marchés du travail. A propos du paragraphe 26 de la recommandation n° 83, selon lequel «[d]es efforts systématiques devraient être faits en vue d'accroître l'efficacité du service de l'emploi de telle manière que l'existence de bureaux privés ne se justifie plus pour aucune branche professionnelle, sauf dans le cas où l'autorité compétente estime que, pour des raisons particulières, l'existence de tels bureaux est désirable ou essentielle», le Groupe de travail tripartite du MEN a relevé une contradiction possible avec l'approche normative plus récente reflétée dans la convention n° 181. Il a en outre noté que la convention et la recommandation qui l'accompagne devraient être lues conjointement et que, à l'époque de l'adoption de la recommandation, il avait été expliqué que le paragraphe 26 «ne donnerait aucune justification aux gouvernements pour abolir les bureaux privés de l'emploi»⁵.
18. Au cours des discussions, le groupe des employeurs a souligné l'importance du rôle complémentaire que jouaient les agences d'emploi privées sur les marchés du travail contemporains. Il ne partageait pas complètement toutes les observations relatives à la pertinence actuelle des dispositions de la convention n° 88 qui figuraient dans la Note du Bureau. Certaines dispositions de la convention n'étaient pas tout à fait à jour, par exemple les articles 11 à 14. Il fallait examiner ces aspects problématiques, même s'ils ne mettaient pas en cause la pertinence des principes fondamentaux de la convention n° 88, ni le fait qu'elle était considérée comme un instrument globalement à jour. Le groupe des employeurs a également souligné que le paragraphe 26 de la recommandation n° 83 ne pouvait plus être considéré comme étant à jour, compte tenu de la manière radicalement différente dont le rôle des agences d'emploi privées était actuellement perçu.
19. Le groupe des travailleurs a souligné que la convention n° 88 et la recommandation n° 83 demeuraient essentielles pour la promotion de marchés du travail inclusifs et non discriminatoires. Leurs dispositions étaient conformes à l'approche normative moderne. Pour ce qui est du suivi, le groupe des travailleurs a insisté sur le fait que l'objet du paragraphe 26 de la recommandation n° 83 était de faire en sorte que les agences d'emploi publiques gagnent en efficacité de manière à pouvoir jouer un rôle de premier plan sur le marché du travail. Il a relevé en outre que, si la coopération des agences d'emploi publiques avec d'autres organisations partenaires n'était pas problématique en soi, il était essentiel de mettre l'accent sur le rôle des partenaires sociaux. Des partenariats concernant la fourniture de services pouvaient être envisagés, mais la gouvernance des services publics de l'emploi devait demeurer tripartite.
20. Le groupe gouvernemental a souligné l'importance des services publics de l'emploi en général et s'est dit favorable à la fourniture d'une assistance technique en vue d'améliorer la capacité de ces services à faire face aux nouveaux défis qui se posent dans le monde du travail.
21. Le Groupe de travail tripartite du MEN a par conséquent classé la convention n° 88 et la recommandation n° 83 dans la catégorie des instruments à jour. Il a recommandé l'adoption de mesures visant à promouvoir la ratification et l'application effective de la

⁴ Convention n° 88 et recommandation n° 83, examinées dans le document [Groupe de travail tripartite du MEN/2019/Note technique 2](#); les recommandations figurent au paragraphe 6 de l'appendice I du présent rapport.

⁵ *Compte rendu des travaux*, annexe VII – Organisation du service de l'emploi, Conférence internationale du Travail, 31^e session, 1948, p. 432.

convention n° 88, ainsi que la fourniture d'une assistance technique sur demande afin d'aider les services publics de l'emploi à faire face aux défis, nouveaux ou déjà connus, qui se posent dans le monde du travail.

22. A l'issue de son examen des instruments concernant les *agences d'emploi privées*⁶, le Groupe de travail tripartite du MEN a classé la convention n° 181 et la recommandation n° 188 dans la catégorie des instruments à jour, et la convention n° 96 dans celle des instruments dépassés. Le statut d'instrument dépassé précédemment attribué à la convention n° 34 a été confirmé. Le Groupe de travail tripartite du MEN a procédé à un échange de vues sur l'ensemble de mesures de suivi concrètes et assorties de délais de mise en œuvre qu'il serait indiqué de prendre relativement à ces instruments.
23. Le groupe des travailleurs a signalé que l'approche suivie dans la convention n° 96 restait valable aux yeux de certains Etats Membres et que la ratification de la convention n° 181, qui en porte révision, poserait des problèmes à de nombreux pays. La question de savoir dans quelle mesure et selon quelles modalités les agences d'emploi privées sont autorisées et réglementées est une question particulièrement complexe qui est très controversée dans nombre de pays. Les travailleurs embauchés par l'intermédiaire d'agences d'emploi privées ont les plus grandes difficultés à exercer leurs droits fondamentaux, en particulier le droit à la liberté syndicale et à la négociation collective. Les agences d'emploi privées sont très insuffisamment contrôlées, de même que les pratiques telles que la facturation illégale de frais et le détournement de salaires, et il existe des formes graves d'exploitation de travailleurs en situation de vulnérabilité. Le recours croissant à des travailleurs placés par des agences au détriment des travailleurs employés au titre de contrats pérennes contribue en outre au développement du salariat déguisé et d'autres formes atypiques d'emploi. Un dialogue national auquel seraient pleinement associés les partenaires sociaux pourrait aider les Etats Membres dans leur réflexion concernant la ratification de la convention n° 181. L'abrogation ou le retrait de la convention n° 96 ne sauraient être envisagés sans que soit établie au préalable une feuille de route réaliste, volontariste et assortie de délais de mise en œuvre suffisants pour permettre aux Etats qui ne l'ont pas encore fait de ratifier la convention n° 181. Le Groupe de travail tripartite du MEN et le Conseil d'administration devraient eux aussi se montrer réalistes quant au nombre de mesures qu'ils peuvent demander aux gouvernements et au Bureau de prendre dans les différents domaines que le Groupe de travail tripartite a traités au cours de ses cinq dernières réunions.
24. Le groupe des employeurs a souligné que la convention n° 34 n'était plus ouverte à la ratification depuis de nombreuses années, et qu'elle n'était plus en vigueur depuis que la Bulgarie l'avait dénoncée en 2006, le Chili étant depuis lors le seul pays à être encore lié par elle. Puisque la convention n'était plus en vigueur, le Chili ne pouvait plus la dénoncer. Ainsi, le retrait de la convention n° 34 n'entraînerait pour lui aucune lacune dans la protection juridique, même s'il ne ratifiait pas la convention n° 181. Les employeurs étaient d'avis que la convention n° 34 devait être retirée sans tarder et que cette question devait être inscrite à l'ordre du jour d'une session prochaine de la Conférence, idéalement celle de 2021. Le groupe des employeurs a déclaré que la convention n° 96 était contraire à la convention n° 181, qui était représentative de l'approche normative moderne en matière d'agences d'emploi privées. Le groupe des employeurs est convenu qu'il fallait, avant d'abroger la convention n° 96, donner aux Etats Membres qui l'avaient ratifiée la possibilité d'évaluer la faisabilité de la ratification de la convention n° 181. Il a toutefois insisté sur la nécessité de proposer une date raisonnablement proche (par exemple 2023) pour l'examen, par la Conférence, de l'abrogation. L'abrogation ou le retrait d'un instrument dépassé ne devraient pas être subordonnés à la ratification d'un autre instrument. Le groupe des employeurs estimait que la convention n° 181 était à jour, et il était favorable à la promotion de sa

⁶ Conventions nos 34, 96 et 181 et recommandation n° 188, examinées dans le document [Groupe de travail tripartite du MEN/2019/Note technique 3](#); les recommandations figurent au paragraphe 7 de l'appendice I du présent rapport.

ratification et de son application. Il a également proposé que soit étudiée la possibilité d'élaborer un instrument consolidé sur les services de l'emploi qui établirait un cadre concernant tous les services liés à l'emploi fournis par des agences d'emploi, publiques ou privées, ainsi que des principes régissant la coopération entre ces agences. Le groupe des employeurs a estimé qu'il était difficile d'évaluer la pertinence de la recommandation n° 188 du fait que la Note technique ne contenait pas d'informations ni d'analyse concernant cet instrument. Il a relevé en outre que la recommandation n° 188 était inutilement détaillée et que certaines de ses dispositions, telles que son paragraphe 6, étaient dépassées.

25. Les gouvernements ont fait valoir que la convention n° 96, dont la Partie II était contraire à l'approche reflétée dans la convention n° 181, était clairement dépassée. Ils ont estimé qu'il fallait élaborer une feuille de route claire qui laisse aux gouvernements et au Bureau suffisamment de temps pour faire le nécessaire en vue de la ratification des conventions à jour avant de procéder à l'abrogation ou au retrait des conventions dépassées. Quelle que soit la feuille de route ou la stratégie adoptée, elle devait être réaliste et assortie de délais de mise en œuvre.
26. A l'issue de ses délibérations, le Groupe de travail tripartite du MEN a décidé que les mesures de suivi relatives aux instruments concernant les agences d'emploi privées devraient consister à: promouvoir la ratification de la convention n° 181; mettre en œuvre des plans d'action spécialement conçus pour les Etats Membres actuellement liés par la convention n° 96 afin de les encourager à ratifier la convention n° 181 pour éviter toute lacune dans la protection juridique; et inscrire une question relative au retrait de la convention n° 34 à l'ordre du jour de la session de la Conférence de 2021, et une question relative à l'abrogation ou au retrait, selon qu'il conviendra, de la convention n° 96 à l'ordre du jour de la session de la Conférence de 2030.
27. Lorsqu'il a élaboré ses recommandations consensuelles sur l'instrument concernant *la création d'emplois dans les PME*⁷, le Groupe de travail tripartite du MEN a souligné que les PME jouaient un rôle important dans la promotion du travail décent et la création d'emplois. Ayant classé la recommandation n° 189 dans la catégorie des instruments à jour, il a examiné les mesures de suivi qu'il convenait de prendre.
28. Au cours de la discussion, le groupe des employeurs a souligné que le paragraphe ix), Section A, Partie II, de la Déclaration du centenaire de l'OIT appelait l'Organisation à s'employer à appuyer le secteur privé en tant que principale source de croissance économique et de création d'emplois. Les PME jouent un rôle essentiel dans l'économie et la création d'emplois à travers le monde. La recommandation n° 189 est le seul instrument qui contient des orientations détaillées sur les mesures à prendre pour promouvoir un environnement propice à la création d'emplois décents par les PME. Le groupe des employeurs a estimé que la recommandation n° 189 était à jour et que le Bureau devait continuer de donner des orientations aux Etats Membres pour les aider à l'appliquer efficacement.
29. Le groupe des travailleurs a indiqué qu'il existait de nombreux déficits de travail décent dans les PME, notamment en ce qui concernait la liberté syndicale, la négociation collective, les salaires et les conditions de travail, et il a encouragé le Bureau et les mandants tripartites à faire porter leurs travaux futurs concernant la recommandation n° 189 sur la promotion du travail décent dans les PME.
30. Le groupe gouvernemental a souligné l'importance de la création d'emplois dans les PME et a noté que l'élaboration de définitions communes soulevait des difficultés compte tenu des grandes différences qui existaient entre les pays.

⁷ Recommandation n° 189, examinée dans le document [Groupe de travail tripartite du MEN/2019/Note technique 4](#); les recommandations figurent au paragraphe 8 de l'appendice I du présent rapport.

31. Le Groupe de travail tripartite du MEN a par conséquent classé la recommandation n° 189 dans la catégorie des instruments à jour et a recommandé la fourniture d'une assistance technique sur demande en vue de promouvoir la mise en œuvre effective de la recommandation. Cette assistance comprendrait notamment des orientations sur les moyens de promouvoir la création d'emplois dans les PME et le monde du travail de demain et d'instaurer un environnement favorable aux PME durables.

Questions relatives au processus d'examen du Groupe de travail tripartite du MEN

32. Comme les années précédentes, le Groupe de travail tripartite du MEN s'est penché sur certains aspects de son processus d'examen, qui se veut souple et dynamique, et a notamment passé en revue les mesures prises par l'Organisation pour donner suite à ses travaux. Il a accueilli avec intérêt le contenu des documents d'information concernant le plan de travail interne lié à son programme de travail initial ⁸, la détermination de la suite à donner aux décisions de classification ⁹ et les synergies entre ses travaux et d'autres initiatives de l'OIT ¹⁰. Le Groupe de travail tripartite du MEN a aussi examiné les informations communiquées par le Conseiller juridique en réponse à la demande qu'il avait formulée à sa quatrième réunion. Il a en particulier pris note des précisions apportées au sujet des différentes modalités possibles pour la révision des normes internationales, et il a formulé des observations sur un glossaire de termes relatifs aux normes internationales du travail.
33. Le Groupe de travail tripartite du MEN a accordé une attention particulière au rapport présenté par le Bureau sur les mesures prises par celui-ci pour donner suite à ses recommandations antérieures. Il a pris note des dispositions concrètes prises depuis sa dernière réunion, notamment l'intense collaboration instaurée à l'échelle du Bureau, tant au siège que dans les bureaux extérieurs, l'élaboration d'outils visant à permettre au Conseil d'administration d'adresser aux Etats Membres des demandes individualisées et la proposition de mettre en place un service d'assistance concernant le Groupe de travail tripartite du MEN ¹¹. Le Groupe de travail tripartite du MEN a souligné la nécessité d'apporter un appui aux Etats Membres qui le demandent et d'intégrer dans les activités correspondantes une aide aux partenaires sociaux, ainsi que de maintenir la dynamique engagée et de tirer parti des synergies créées afin d'obtenir des résultats dans les années à venir. Il continuera à suivre la mise en œuvre de ses recommandations à ses réunions suivantes.

Incidences institutionnelles du processus d'examen du Groupe de travail tripartite du MEN

34. Le Groupe de travail tripartite du MEN a examiné deux documents de travail qu'il avait demandé au Bureau d'élaborer à l'issue de la discussion tenue à sa précédente réunion ¹². Les échanges, une fois encore particulièrement riches, ont porté sur toute une série de questions liées à la politique normative de l'OIT, notamment la forme et la portée des nouvelles normes, la révision et l'amendement des normes existantes, le processus normatif et la promotion de la ratification et de la mise en œuvre. Le Groupe de travail tripartite du MEN est convenu de

⁸ [Groupe de travail tripartite du MEN/2019 – Document d'information 1.](#)

⁹ [Groupe de travail tripartite du MEN/2019 – Document d'information 3.](#)

¹⁰ [Groupe de travail tripartite du MEN/2019 – Document d'information 4.](#)

¹¹ [Groupe de travail tripartite du MEN/2019 – Document d'information 2.](#)

¹² Document [GB.334/LILS/3](#), annexe, paragr. 35-36 (rapport de la quatrième réunion).

la nécessité de donner effet aux décisions de 2017 et 2018 dans lesquelles le Conseil d'administration avait demandé au Bureau d'établir des propositions concernant d'éventuelles questions normatives sur les risques biologiques, l'ergonomie et la manutention manuelle, les risques chimiques et la protection des machines ¹³. Conscient du fait qu'il incombe au Conseil d'administration d'établir l'ordre du jour de la Conférence, le Groupe de travail tripartite du MEN a formulé à l'intention du Bureau des orientations à prendre en compte lorsqu'il élaborera des propositions de questions normatives pour examen par le Conseil d'administration à sa 338^e session (mars 2020). Les recommandations consensuelles correspondantes figurent au paragraphe 9 de l'appendice I du présent rapport.

35. Au cours de la discussion sur la manière d'*assurer la cohérence et la rigueur du suivi normatif des recommandations du Groupe de travail tripartite du MEN en matière de sécurité et de santé au travail* ¹⁴, le Groupe de travail tripartite du MEN a confirmé qu'il souhaitait que l'approche d'«intégration thématique» soit développée plus avant, compte tenu des questions et des points soulevés concernant les trois approches examinées à la réunion ¹⁵. Il a rappelé que des propositions de questions normatives étaient attendues sur les quatre sous-thèmes relatifs à la sécurité et à la santé au travail (SST) qui avaient été définis par le Conseil d'administration, et a souligné qu'il serait bon de tirer parti des approches innovantes examinées au moment d'arrêter la forme des nouvelles normes, afin d'encourager la ratification et de faciliter les futures révisions.
36. Le groupe des employeurs a souligné que les recommandations concrètes portant sur des actions normatives relatives aux quatre catégories de risques en matière de SST ne devaient pas être traitées de manière hâtive, sans un examen approfondi de tous les aspects pertinents. Il faudrait aussi réfléchir à une approche conceptuelle globale de la SST et à la structure à donner au corpus de normes dans ce domaine. L'objet d'une action normative sur les risques en matière de SST devrait être de contribuer à resserrer, rationaliser et simplifier le corpus actuel complexe de normes en matière de SST, composé de 43 instruments. Cela permettrait, entre autres avantages, de promouvoir une ratification et une mise œuvre plus homogènes et plus complètes des normes relatives à la SST, de réduire sensiblement les redites et les doublons entre les normes existantes, et de renforcer le respect et la mise en œuvre des normes. Le groupe des employeurs a fait remarquer que la forme et la portée des nouvelles normes portant sur les quatre sous-thèmes relatifs à la SST n'avaient pas été arrêtées par le Conseil d'administration dans ses décisions antérieures. Une option possible dans le cadre de l'approche d'«intégration thématique» était l'adoption d'un nouvel instrument intégré portant sur l'ensemble des risques en matière de SST, par exemple un nouveau protocole ou une nouvelle recommandation se rapportant à la convention n° 155 ou à la convention n° 187. Cet instrument intégré pourrait être complété par des instruments non normatifs plus détaillés, tels que des directives techniques ou des recueils de directives pratiques. Les employeurs ne voyaient pas l'intérêt d'adopter de nouveaux instruments distincts pour chaque sous-thème. En tout état de cause, le groupe des employeurs a souligné qu'il était prématuré de formuler des recommandations plus concrètes tant qu'un accord préalable sur une approche conceptuelle globale des normes en matière de SST ne s'était pas dégagé. Le groupe des employeurs a aussi rappelé qu'il avait demandé que soient présentées des simulations sur les actions normatives possibles concernant les risques en matière de SST. Ces simulations pourraient être utiles pour déterminer le type d'action normative le plus indiqué selon le type de normes auquel on souhaitait aboutir, par exemple un protocole, une convention ou une recommandation, ou encore une convention accompagnée d'une recommandation. Une autre possibilité serait de donner aux nouveaux instruments complétant les instruments existants à jour une structure analogue à celle de la convention du travail maritime, 2006, telle

¹³ Document [GB.331/PV](#), paragr. 723 f).

¹⁴ [Groupe de travail tripartite du MEN/2019 – Document de travail 1](#).

¹⁵ Document [GB.334/LILS/3](#), annexe, paragr. 35 (rapport de la quatrième réunion).

qu'amendée (MLC, 2006), en réunissant des dispositions contraignantes et des dispositions non contraignantes dans un seul et même instrument. L'on pourrait aussi compléter les instruments existants à jour en adoptant un nouvel instrument intégré portant sur l'ensemble des risques en matière de SST, qui regrouperait tous les instruments concernant les risques spécifiques – autres que ceux qui sont déjà à jour – de façon à établir un cadre général applicable à tous les risques. Le groupe des employeurs a souligné que le Conseil d'administration était autonome et que les moyens à mettre en œuvre pour engager, conformément à l'approche thématique susmentionnée, une action normative sur les quatre sous-thèmes relatifs à la SST devraient être laissés à son appréciation.

37. Le groupe des travailleurs a rappelé qu'en 2017 le Conseil d'administration avait approuvé les recommandations du Groupe de travail tripartite du MEN demandant que soient formulées des propositions normatives sur chacun des quatre sous-thèmes relatifs à la SST. Cela supposait de préparer, pour inscription à l'ordre du jour de la Conférence, quatre questions normatives sur l'ergonomie et la manutention manuelle, les risques biologiques, les risques chimiques et la protection des machines. Dans ce contexte, il était grand temps de faire de la mise en œuvre de ces recommandations une priorité institutionnelle. A cet égard, le groupe des travailleurs a réaffirmé qu'il était ouvert à ce que l'approche d'intégration thématique serve de base à une action normative sur chacun des quatre sous-thèmes convenus précédemment, mais il a rappelé que cette approche ne devait pas avoir pour effet d'abaisser le niveau d'exigence des normes ni le niveau de protection des travailleurs, ce qui serait contraire au mandat du Groupe de travail tripartite du MEN et plus généralement à la mission de l'OIT. Tout en reconnaissant que les protocoles pouvaient être appropriés dans certains domaines, le groupe des travailleurs a fait valoir que l'adoption d'un instrument unique portant sur l'ensemble des risques en matière de SST n'était assurément pas une option à retenir, étant donné qu'elle ne s'inscrivait pas dans une approche d'intégration thématique, qu'elle avait déjà été écartée auparavant par des experts qui avaient considéré qu'elle ne répondait pas à la nécessité d'adopter une approche normative différente pour chaque catégorie de risques en matière de SST, et qu'elle n'était pas conforme aux décisions adoptées en 2017 et 2018 par le Conseil d'administration. Le groupe des travailleurs s'est par conséquent dit fermement opposé à cette proposition, qui n'aurait selon lui pas dû être présentée à nouveau puisqu'elle n'avait à l'évidence pas reçu de soutien tripartite lorsqu'elle avait été examinée pour la première fois par le Groupe de travail tripartite du MEN en 2018. Considérant que le Groupe de travail tripartite du MEN devait à présent franchir une nouvelle étape par rapport à ses recommandations antérieures, le groupe des travailleurs a proposé que soit établi un calendrier pour les actions normatives à mener concernant les quatre sous-thèmes relatifs à la SST. Ce calendrier devrait être réaliste du point de vue des mandants et de l'OIT, c'est-à-dire tenir compte, entre autres facteurs, du temps nécessaire au Bureau pour mener à bien les travaux préparatoires requis, d'ordre technique et autres, et accorder la priorité à celui des quatre thèmes sur lequel ces travaux seraient déjà suffisamment avancés. Le groupe des travailleurs avait pris note des explications du Bureau selon lesquelles c'était le thème des risques chimiques qui pourrait le premier faire l'objet d'une action normative, et il était disposé à s'atteler à la préparation d'un éventuel protocole à la convention n° 170. Le groupe des travailleurs a insisté sur la nécessité de faire en sorte qu'en plus de ces travaux à visée normative le Groupe de travail tripartite du MEN s'acquitte de la mission qui lui incombait d'assurer la ratification et la mise en œuvre universelles des conventions à jour.
38. Le groupe gouvernemental a souligné qu'il fallait se fonder sur la décision adoptée par le Conseil d'administration en 2017 et l'approche d'«intégration thématique» préconisée dans les recommandations consensuelles formulées par le Groupe de travail tripartite du MEN à ses réunions précédentes et approuvée par le Conseil d'administration, cette approche devant être adaptée en fonction du domaine à réglementer. En outre, le groupe gouvernemental a indiqué que, si l'intégration était d'un point de vue général souhaitable, car elle permettrait d'alléger la charge de travail que supposait pour les Etats Membres l'établissement de rapports et encouragerait ainsi la ratification, un instrument unique sur les risques en matière de SST ne serait pas indiqué du point de vue technique. Rappelant les difficultés qui

empêchaient les Etats Membres de ratifier les instruments, les membres gouvernementaux ont insisté sur la nécessité de tenir compte du contexte national et de faire preuve d'innovation lors de la révision des instruments, afin que les nouvelles normes soient axées sur des objectifs et puissent être largement ratifiées et facilement modifiées à des fins d'actualisation. Pour y parvenir, l'on pourrait notamment s'inspirer de la MLC, 2006. Les gouvernements se sont dits favorables à ce que les quatre actions normatives soient engagées selon un ordre déterminé, certains estimant qu'il faudrait commencer par les risques chimiques.

39. Au cours de la discussion sur la manière de *faire face à l'impact des recommandations du Groupe de travail tripartite du MEN sur l'ordre du jour de la Conférence et le Bureau* ¹⁶, le Groupe de travail tripartite du MEN est convenu que les nouvelles méthodes devraient garantir un suivi effectif et systématique de ses recommandations. Après avoir examiné les quatre options relatives aux moyens de faire face à l'incidence, sur l'ordre du jour de la Conférence, de ses recommandations concernant les activités normatives à mener en matière de SST, le Groupe de travail tripartite du MEN a estimé que les discussions nourries qu'il avait eues à ce sujet aideraient le Conseil d'administration à choisir la meilleure approche, en tenant compte des impératifs en termes de temps, de participation inclusive et de coût.
40. Le groupe des employeurs a souligné que les propositions formulées pour faire face à l'impact des recommandations du Groupe de travail tripartite du MEN sur l'ordre du jour de la Conférence et le Bureau étaient quelque peu prématurées. Le processus normatif approprié devrait être déterminé en fonction de la portée et de la forme des nouvelles normes à élaborer. Pour l'heure, rien ne laissait penser qu'un retard s'accumulait dans le traitement des questions normatives ou qu'un engorgement était à redouter dans un avenir proche. Jusqu'ici, il avait toujours été possible de tenir compte des propositions du Groupe de travail tripartite du MEN ou des autres instances de l'OIT concernant des questions normatives. Dans ce contexte, les employeurs ont rappelé qu'ils n'étaient pas favorables à ce qu'un processus normatif distinct soit mené pour chacune des quatre questions retenues et qu'ils préféraient envisager l'adoption d'un nouvel instrument intégré portant sur l'ensemble des risques en matière de SST. En outre, le groupe des employeurs a noté que le Bureau devrait sans doute mobiliser davantage de ressources pour élaborer de manière systématique des documents non contraignants venant compléter les normes de l'OIT relatives à la SST.
41. Le groupe des travailleurs a fait valoir que le Groupe de travail tripartite du MEN avait déjà indiqué à plusieurs reprises que la mise en œuvre de ses recommandations devait être considérée comme une priorité institutionnelle, ce qui était indubitablement le cas pour les recommandations visant à remédier aux lacunes réglementaires dans les quatre domaines de risques recensés en matière de SST. Il était temps de passer à l'étape suivante et de s'atteler aux aspects plus concrets et organisationnels de la question. L'option consistant à inscrire une question normative consacrée à la SST à l'ordre du jour de la Conférence et à organiser des réunions techniques préparatoires avec des experts de haut niveau était plus avantageuse en termes de coût et de faisabilité. Le Conseil d'administration devant rester libre d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence des questions normatives sur des sujets autres que ceux issus des recommandations du Groupe de travail tripartite du MEN, il était nécessaire de prévoir la possibilité d'inscrire plus d'une question normative à l'ordre du jour d'une même session de la Conférence. Si la «gestion ad hoc» n'était pas une option souhaitable en ce qu'elle n'aurait probablement aucune incidence concrète, le groupe des travailleurs a jugé intéressante l'idée de tenir une session spéciale de la Conférence consacrée exclusivement à la SST qui permettrait d'examiner – après une préparation suffisante – les quatre sous-thèmes restant à traiter en matière de SST et de mettre en avant le rôle de l'OIT dans ce domaine.
42. Le groupe gouvernemental a proposé trois critères aux fins de l'évaluation des options présentées dans le document de travail, à savoir que le processus normatif devait être rapide, inclusif et d'un bon rapport coût-efficacité. Le groupe gouvernemental a aussi estimé que, comme l'avait montré l'expérience passée, la «gestion ad hoc» était inefficace et qu'il était

¹⁶ [Groupe de travail tripartite du MEN/2019 – Document de travail 2.](#)

préférable de tenir une discussion normative consacrée à la SST, à la suite de commissions techniques préparatoires, étant entendu que le Conseil d'administration devait impérativement rester libre d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence toute question qu'il jugerait appropriée pour répondre à des besoins nouveaux. Le groupe gouvernemental a considéré que la tenue d'une session spéciale de la Conférence consacrée à la SST n'était ni faisable ni rationnelle en termes de coût.

Préparation de la sixième réunion

43. Le Groupe de travail tripartite du MEN a décidé de tenir sa sixième réunion du 14 au 18 septembre 2020 ¹⁷. Après réflexion quant au nombre d'instruments qu'il pouvait raisonnablement envisager d'examiner compte tenu du temps de préparation nécessaire, il a décidé qu'il examinerait trois sous-thèmes de l'ensemble d'instruments 5 relatifs à la sécurité sociale, qui comprenait cinq instruments (voir tableau 2). Il examinerait en outre les mesures de suivi prises relativement aux cinq instruments relevant de ces sous-thèmes dont il avait précédemment conclu qu'ils étaient dépassés ¹⁸.
44. Pour ce qui est des documents préparatoires requis en vue de sa sixième réunion en 2020, le Groupe de travail tripartite du MEN a indiqué que, compte tenu des discussions qu'il avait tenues à sa cinquième réunion, il ne jugeait pas nécessaire de prévoir de nouveaux documents de travail concernant l'incidence institutionnelle de ses recommandations relatives aux instruments en matière de SST. Concernant les instruments qu'il examinerait à sa sixième réunion, le Groupe de travail tripartite du MEN a demandé au Bureau de soumettre, à titre expérimental, une analyse par section de chacune des trois recommandations accompagnant des conventions, en plus de l'analyse similaire déjà fournie pour les conventions et les recommandations autonomes. L'objectif serait de déterminer si ce type d'analyse est faisable pour le Bureau et utile aux membres du Groupe de travail tripartite du MEN.
45. Enfin, conformément à son mandat, le Groupe de travail tripartite du MEN a autorisé la participation de huit conseillers chargés d'assister les membres gouvernementaux à sa sixième réunion. Le président et les vice-présidents du groupe de travail pourront décider à une date ultérieure s'il convient d'inviter à la réunion des représentants d'organisations internationales intéressées et d'autres organes de l'OIT.

¹⁷ [Groupe de travail tripartite du MEN/2019 – Document d'information 6.](#)

¹⁸ [Groupe de travail tripartite du MEN/2019 – Document d'information 5.](#)

Tableau 2. Instruments que le Groupe de travail tripartite du MEN propose d'examiner à sa sixième réunion (septembre 2020)

Instruments relatifs à la sécurité sociale: prestations de chômage, normes d'ensemble, et soins médicaux et maladie

Convention (n° 168) sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988

Recommandation (n° 176) sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988

Recommandation (n° 17) sur les assurances sociales (agriculture), 1921

Recommandation (n° 68) sur la sécurité sociale (forces armées), 1944

Recommandation (n° 69) sur les soins médicaux, 1944

Instruments dépassés relevant du même domaine

Convention (n° 44) du chômage, 1934

Recommandation (n° 44) du chômage, 1934

Convention (n° 24) sur l'assurance-maladie (industrie), 1927

Convention (n° 25) sur l'assurance-maladie (agriculture), 1927

Recommandation (n° 29) sur l'assurance-maladie, 1927

Appendice I

Recommandations adoptées par le Groupe de travail tripartite du MEN à sa cinquième réunion, soumises au Conseil d'administration à sa 337^e session (octobre-novembre 2019) en application du paragraphe 22 du mandat du Groupe de travail tripartite du MEN

1. En formulant les présentes recommandations, le Groupe de travail tripartite du mécanisme d'examen des normes (Groupe de travail tripartite du MEN) réaffirme son mandat, qui est de contribuer à la réalisation de l'objectif général du MEN pour faire en sorte que l'OIT dispose d'un corpus de normes internationales du travail solide, clairement défini et à jour, lui permettant de répondre aux mutations du monde du travail, aux fins de la protection des travailleurs et compte tenu des besoins des entreprises durables¹. Réuni pour la cinquième fois, il a considéré que la Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail, adoptée en 2019, était venue à point nommé souligner l'importance fondamentale des normes internationales du travail et confirmer l'utilité de cet objectif².
2. Comme à ses réunions précédentes, le Groupe de travail tripartite du MEN a examiné avec attention un certain nombre de normes internationales du travail figurant dans son programme de travail initial en vue de faire des recommandations au Conseil d'administration sur³:
 - a) le statut des normes examinées;
 - b) le recensement des lacunes dans la couverture, y compris celles nécessitant de nouvelles normes; et
 - c) des mesures de suivi concrètes assorties de délais de mise en œuvre, le cas échéant.
3. Conscient de la complexité de sa tâche et de l'interdépendance de ses recommandations au sein de chaque thème, le Groupe de travail tripartite du MEN a une fois de plus décidé d'organiser ses recommandations en ensembles de mesures de suivi concrètes et assorties de délais de mise en œuvre. Les éléments de ces ensembles de mesures de suivi sont étroitement liés et complémentaires et ils se renforcent mutuellement.
4. Conformément à son mandat, le Groupe de travail tripartite du MEN soumet au Conseil d'administration, pour décision, les recommandations énoncées ci-après et l'invite à prendre les mesures nécessaires pour les mettre en œuvre.

¹ Paragraphe 8 du [mandat du Groupe de travail tripartite du MEN](#).

² Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail, Section A, Partie IV: «L'élaboration, la promotion, la ratification des normes internationales du travail et le contrôle de leur application revêtent une importance fondamentale pour l'OIT. L'Organisation doit, de ce fait, posséder et promouvoir un corpus clairement défini, solide et à jour de normes internationales du travail et améliorer la transparence. Les normes internationales du travail doivent également refléter les évolutions du monde du travail, protéger les travailleurs et tenir compte des besoins des entreprises durables, et être soumises à un contrôle efficace et faisant autorité. L'OIT doit aider ses Etats Membres à ratifier et à appliquer ces normes de façon effective.»

³ Paragraphe 9 du mandat du Groupe de travail tripartite du MEN.

Convention sur le chômage ⁴

5. Pour ce qui est de l'instrument concernant le chômage, le Groupe de travail tripartite du MEN recommande que:
 - 1) la convention (n° 2) sur le chômage, 1919, soit considérée comme étant classée dans la catégorie des instruments *dépassés*;
 - 2) le Conseil d'administration envisage un *ensemble de mesures de suivi concrètes et assorties de délais de mise en œuvre*, incluant:
 - i) un suivi de la part du Bureau comprenant des plans d'action conçus sur mesure pour chacun des Etats Membres concernés, afin d'encourager les Etats Membres qui sont parties à la convention n° 2, dépassée, à ratifier les conventions n°s 88, 102 (Partie IV), 118, 160 et 168, selon qu'il convient, pour éviter toute lacune dans la protection juridique, et comprenant également une assistance technique d'appui à la ratification pour les Etats Membres qui le demandent.
 - ii) Le Groupe de travail tripartite du MEN ou, s'il ne fonctionne plus à cette date, le Conseil d'administration évaluera la mise en œuvre des plans d'action sur mesure à sa réunion de 2026 en vue de prendre une décision éclairée sur la date à laquelle il conviendrait que la Conférence internationale du Travail examine la question de l'abrogation ou du retrait de la convention n° 2.

Services de l'emploi ⁵

6. Pour ce qui est des instruments concernant les services publics de l'emploi, le Groupe de travail tripartite du MEN recommande que:
 - 1) la convention (n° 88) sur le service de l'emploi, 1948, et la recommandation (n° 83) sur le service de l'emploi, 1948, soient considérées comme étant classées dans la catégorie des instruments *à jour* ⁶;
 - 2) le Conseil d'administration envisage un *ensemble de mesures de suivi concrètes et assorties de délais de mise en œuvre*, incluant:
 - i) une campagne visant à promouvoir la ratification et la mise en œuvre effective de la convention n° 88, incluant la fourniture, aux Etats Membres qui le demandent, d'une assistance technique aux fins de la ratification;
 - ii) la fourniture par le Bureau d'une assistance technique aux Etats Membres qui le demandent afin d'aider les services publics de l'emploi à relever les défis dans le monde du travail d'aujourd'hui et de demain, incluant l'élaboration d'outils et d'un recueil de bonnes pratiques concernant les services de l'emploi.

⁴ [Groupe de travail tripartite du MEN/2019/Note technique 1.](#)

⁵ [Groupe de travail tripartite du MEN/2019/Note technique 2.](#)

⁶ Voir au paragraphe 17 du rapport de la cinquième réunion du Groupe de travail tripartite du MEN.

Agences d'emploi privées ⁷

7. Pour ce qui est des instruments concernant les agences d'emploi privées, le Groupe de travail tripartite du MEN recommande que:
- 1) tout en prenant acte de la classification de la convention (n° 34) sur les bureaux de placement payants, 1933, dans la catégorie des instruments *dépassés*, que la convention (n° 96) sur les bureaux de placement payants (révisée), 1949, soit considérée comme étant classée dans la catégorie des instruments *dépassés* et que la convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997, ainsi que la recommandation (n° 188) sur les agences d'emploi privées, 1997, soient considérées comme étant classées dans la catégorie des instruments *à jour*.
 - 2) le Conseil d'administration envisage un *ensemble de mesures de suivi concrètes et assorties de délais de mise en œuvre*, incluant:
 - i) une campagne visant à promouvoir la ratification et la mise en œuvre effective, par les Etats Membres, de la convention n° 181, y compris la fourniture, aux Etats Membres qui le demandent, d'une assistance technique aux fins de la ratification;
 - ii) un suivi de la part du Bureau comprenant des plans d'action conçus sur mesure pour chacun des Etats Membres concernés, afin d'encourager les Etats Membres qui sont parties à la convention n° 96, dépassée, à ratifier la convention n° 181 pour éviter toute lacune dans la protection juridique, et comprenant également une assistance technique d'appui à la ratification pour les Etats Membres qui le demandent;
 - iii) le retrait de la convention n° 34 en 2021, moyennant l'inscription d'une question à cet effet à l'ordre du jour de la 110^e session de la Conférence internationale du Travail;
 - iv) l'abrogation ou le retrait de la convention n° 96 en 2030, moyennant l'inscription d'une question à cet effet à l'ordre du jour de la 119^e session de la Conférence internationale du Travail.

Création d'emplois dans les PME ⁸

8. Pour ce qui est de l'instrument concernant la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises (PME), le Groupe de travail tripartite du MEN recommande que:
- 1) la recommandation (n° 189) sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998, soit considérée comme étant classée dans la catégorie des instruments *à jour*;
 - 2) le Conseil d'administration envisage un *ensemble de mesures de suivi concrètes et assorties de délais de mise en œuvre*, comprenant la fourniture d'une assistance technique du Bureau aux Etats Membres qui en font la demande, afin de promouvoir la mise en œuvre effective de la recommandation n° 189 par les Etats Membres, y compris en fournissant des orientations sur la promotion de la création d'emplois et de travail décent dans les PME du monde du travail de demain et l'instauration d'un environnement favorable aux PME durables.

⁷ Groupe de travail tripartite du MEN/2019/Note technique 3.

⁸ Groupe de travail tripartite du MEN/2019/Note technique 4.

Examen des incidences institutionnelles du processus d'examen du Groupe de travail tripartite du MEN ⁹

9. Le Groupe de travail tripartite du MEN a examiné deux documents de travail ¹⁰, en vue de donner effet aux décisions adoptées en 2017 et 2018 par le Conseil d'administration demandant au Bureau de préparer des propositions concernant l'inscription d'éventuelles questions normatives sur les risques biologiques, l'ergonomie et la manutention manuelle, les risques chimiques et la protection des machines ¹¹. Le Groupe de travail tripartite du MEN recommande que le Conseil d'administration demande au Bureau de commencer à élaborer des propositions pour lui soumettre, à sa 338^e session (mars 2020), les éventuelles questions normatives qu'il devrait examiner en vue de leur inscription à l'ordre du jour de futures sessions de la Conférence internationale du Travail. A l'issue de sa discussion, le Groupe de travail tripartite du MEN recommande au Conseil d'administration de convenir que les éléments suivants guideront le Groupe de travail tripartite du MEN dans l'élaboration des propositions normatives dont l'inscription à l'ordre du jour des futures sessions de la Conférence est une priorité institutionnelle et devra se faire dès que possible:
 - 1) En accord avec l'approche d'«intégration thématique», il pourrait être envisagé de combiner des éléments contraignants et non contraignants dans un même instrument et d'opter pour des approches adaptées facilitant la mise à jour des instruments, en particulier de leurs dispositions techniques, en vue d'assurer la pertinence continue des normes, en tenant compte des circonstances nationales.
 - 2) Le *processus normatif* devrait être souple, porter sur les quatre sujets spécifiques et offrir des garanties quant à sa rapidité, son efficacité et ses capacités d'ouverture. A cette fin, il pourrait notamment être décidé d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence une question normative consacrée au suivi des travaux du Groupe de travail tripartite du MEN, comme il pourrait aussi être envisagé de tenir deux discussions normatives pendant une seule session de la Conférence, afin de préserver la souplesse requise pour réagir à l'évolution du monde du travail, si le Conseil d'administration en décidait ainsi. Compte tenu de la grande expertise technique requise sur les questions de sécurité et de santé au travail, des travaux techniques préparatoires ouverts au plus grand nombre devraient être adaptés de façon à favoriser une discussion normative tripartite efficace.

⁹ Groupe de travail tripartite du MEN/2019 – Document de travail 1 et Groupe de travail tripartite du MEN/2019 – Document de travail 2.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Document GB.331/PV, paragr. 723 f): «a demandé au Bureau d'établir, pour examen en vue de leur inscription dès que possible à l'ordre du jour de futures sessions de la Conférence internationale du Travail, des propositions concernant d'éventuelles questions normatives: i) sur les risques biologiques et l'ergonomie, compte tenu des lacunes normatives recensées dans ces domaines; ii) sur le regroupement des instruments concernant les risques chimiques; iii) sur la révision des instruments concernant la protection des machines; et a demandé à être tenu informé à ce sujet;».

Appendice II

Précisions juridiques apportées par le Conseiller juridique

1. Le Conseiller juridique a apporté des précisions concernant un certain nombre de questions juridiques soulevées au cours de la discussion du Groupe de travail tripartite du MEN.
2. En ce qui concerne la distinction à opérer entre l'abrogation de conventions en vigueur et le retrait de conventions qui ne sont jamais entrées en vigueur ou qui ont cessé d'être en vigueur par suite de dénonciations, le Conseiller juridique a rappelé l'avis juridique qu'il avait formulé lors de la deuxième réunion du Groupe de travail tripartite du MEN ¹. Se fondant sur cet avis, il a confirmé que la convention n° 34 qui, par suite de dénonciations, ne faisait plus l'objet que d'une ratification, n'était plus en vigueur au sens juridique, et que, par conséquent, la procédure qui lui était applicable était celle du «retrait». A sa 106^e session (2017), la Conférence internationale du Travail avait opté pour une procédure de «retrait» – non une procédure d'«abrogation» – concernant la convention n° 28, qui, elle aussi, ne faisait plus l'objet que d'une ratification. Le Conseiller juridique a toutefois noté que la distinction entre abrogation et retrait avait peu d'incidence dans la pratique, car les mêmes garanties procédurales s'appliquaient dans les deux cas, qu'il s'agisse de la majorité requise à la Conférence, de la procédure de consultation ou encore du calendrier concernant la soumission de la question à la Conférence. Une fois que l'abrogation ou le retrait d'un instrument avait été décidé par la Conférence, le texte dudit instrument était supprimé des publications et des bases de données électroniques de l'OIT. NORMLEX ne faisait plus référence qu'à la décision par laquelle la Conférence avait abrogé ou retiré l'instrument – convention ou recommandation –, mais le texte dudit instrument, même s'il n'apparaissait plus dans la base de données, pouvait toujours être consulté (par exemple, à des fins de recherche) au moyen d'un lien hypertexte. Enfin, le Conseiller juridique a indiqué que, conformément aux règles applicables, si le Groupe de travail tripartite du MEN devait formuler à l'intention du Conseil d'administration une recommandation préconisant le retrait de la convention n° 34, celle-ci pourrait être retirée au plus tôt en juin 2021.
3. En ce qui concerne la révision des normes ², le Conseiller juridique a rappelé que les articles 44 et 45 du Règlement de la Conférence ainsi que les articles 5.2 et 5.3 du Règlement du Conseil d'administration établissaient une procédure spécifique unique pour la révision des conventions et des recommandations, dont l'aboutissement était l'adoption, par la Conférence, d'un instrument supplémentaire portant un nouveau numéro. La *procédure simplifiée de révision*, approuvée sur le principe par le Conseil d'administration en 1965 mais jamais appliquée, était conçue comme faisant partie de la procédure spécifique pour la révision des conventions. Elle devait par conséquent être appliquée au titre de l'article 44 du Règlement de la Conférence, et aboutir à l'adoption par la Conférence d'une convention partiellement révisée. Cette procédure comportait deux facteurs de simplification. Premièrement, elle faisait porter la révision exclusivement sur des questions techniques ne prêtant pas à controverse. Deuxièmement, elle supposait l'institution, par la Conférence, d'une commission technique permanente de révision qui se réunirait uniquement en cas de besoin, l'idée étant que l'objet de la révision devrait être suffisamment précis et clair pour que la commission puisse achever ses travaux en quelques séances. Il convenait toutefois de préciser que, si la procédure simplifiée pouvait permettre d'accélérer le processus global, elle ne changeait rien au fait que l'instrument de révision devait être adopté par la Conférence

¹ Document [GB.328/LILS/2/1\(Rev.\)](#), appendice II, paragr. 2.

² Groupe de travail tripartite du MEN/2019 – Document de référence 2: Révision des normes internationales du travail.

lors d'un vote en séance plénière, puis formellement accepté par les Membres. Ainsi donc, le dispositif conçu en 1965 ne pouvait pas remplacer le processus (souvent long) de ratification, ni permettre d'en faire l'économie.

4. Au sujet des autres méthodes de révision, le Conseiller juridique a précisé que certaines d'entre elles ne pouvaient s'appliquer qu'à des instruments à venir (*pro futuro*), tandis que d'autres s'appliquaient à des instruments existants (*ex ante*). Par exemple, un protocole – qui est une convention internationale du travail bien qu'il n'en ait pas le nom – peut être utilisé pour réviser partiellement une convention existante afin de l'adapter à l'évolution des circonstances. Le principal avantage d'un protocole est qu'il permet de conserver la plupart des dispositions de la convention initiale et de préserver les ratifications dont celle-ci fait l'objet. La ratification d'un protocole n'implique donc pas la dénonciation de la convention initiale, celle-ci restant ouverte à de nouvelles ratifications. Un protocole entre en vigueur selon les conditions prévues dans ses dispositions finales, mais il ne peut être ratifié que si la convention à laquelle il se rattache a elle-même été ratifiée. Les Etats parties aux deux instruments doivent lire les dispositions de la convention initiale telles qu'amendées par les dispositions correspondantes du protocole.
5. En revanche, les clauses établissant une procédure d'amendement accélérée, telles que la clause d'acceptation tacite de la convention du travail maritime, 2006, telle qu'amendée (MLC, 2006), ne peuvent être utilisées que pour la révision éventuelle d'instruments à venir, à condition, naturellement, qu'elles soient prévues dans les projets d'instruments correspondants. Ces clauses permettent de réviser partiellement certaines dispositions ou parties d'une convention, mais elles ne débouchent pas sur un nouvel instrument. La procédure d'acceptation tacite repose sur le principe selon lequel l'expression formelle d'un désaccord est nécessaire pour empêcher l'adoption d'un amendement. Autrement dit, un amendement est réputé avoir été tacitement accepté si aucune objection n'a été formulée dans le délai prescrit à cette fin. L'objectif est de faciliter l'acceptation, une ratification formelle n'étant plus requise.