



Conseil d'administration

309^e session, Genève, novembre 2010

GB.309/18/2

POUR DISCUSSION ET ORIENTATION

DIX-HUITIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Rapport du Directeur général

Deuxième rapport supplémentaire: Mesure du travail décent

Aperçu

Question traitée

Le présent document fournit des informations actualisées sur la mesure des progrès réalisés vers l'application des principes et droits fondamentaux au travail.

Incidences sur le plan des politiques

Aucune.

Incidences financières

Aucune.

Mesure demandée

Prendre note des informations contenues dans le présent document et examiner les propositions présentées dans le paragraphe 24 et fournir des orientations en la matière.

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

GB.301/17/6, GB.303/19/3, GB.306/17/5, GB.307/16/3.

Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008.

1. Comme suite à la discussion tenue à la 307^e session (mars 2010) du Conseil d'administration¹, le présent rapport fournit un complément d'information sur la question de la mesure des progrès réalisés vers l'application des principes et droits fondamentaux au travail.

Contexte

2. L'importance d'une évaluation des progrès accomplis vers la réalisation du travail décent a été soulignée dès 2001. Plus récemment, la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable a réaffirmé cette idée avec force en recommandant aux États Membres d'envisager «d'établir, si nécessaire avec l'aide du BIT, des indicateurs ou statistiques appropriés permettant de suivre et d'évaluer les progrès réalisés»².
3. Comme suite à la Réunion tripartite d'experts sur la mesure du travail décent de septembre 2008³, le Conseil d'administration a examiné la question à plusieurs reprises et fourni des indications sur les grands principes devant régir une telle mesure⁴. Dès le départ, il a été souligné que, compte tenu du caractère multidimensionnel de la notion de travail décent, les indicateurs quantitatifs habituels ne pourraient suffire à mesurer les progrès vers la réalisation de cet objectif, car ils ne rendaient pas compte justement de la nature très diverse et fondamentalement qualitative de beaucoup des aspects du concept. Il a été convenu que, pour une évaluation digne de ce nom, les droits au travail devaient faire partie intégrante du cadre défini par le BIT aux fins de la mesure du travail décent⁵.
4. Il a été convenu en outre que, parallèlement au cadre législatif, il fallait aussi porter une attention particulière à l'application des droits fondamentaux au travail, l'ensemble des États Membres de l'OIT ayant en effet l'obligation de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution de l'OIT, les principes correspondants⁶. Il a été admis que les principes et droits fondamentaux au travail devraient retenir une attention prioritaire aux fins de la mesure du travail décent, que, sans eux, il serait «impossible d'avoir une vision complète de la situation» et qu'une telle absence aurait «des conséquences préjudiciables sur les activités de mesure»⁷.
5. Le Conseil d'administration a demandé au Bureau de définir des indicateurs permettant d'évaluer les progrès accomplis vers l'application des principes et droits fondamentaux au travail, parallèlement à son travail de compilation d'indicateurs relatifs au cadre juridique

¹ Document GB.307/16/3.

² Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008, partie II.B ii).

³ Le Conseil d'administration a approuvé la convocation de cette réunion à sa 301^e session (mars 2008). Voir aussi le document GB.301/17/6 et le rapport du président de la Réunion tripartite d'experts sur la mesure du travail décent (Genève, 8-10 septembre 2008) (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/meetingdocument/wcms_099764.pdf).

⁴ Voir notamment les documents GB.301/17/6, GB.303/19/3 et GB.306/17/5.

⁵ Voir les documents TMEMDW/2008, pp. 6-14; GB.301/17/6, annexe; GB.303/19/3, paragr. 4; GB.307/16/3, paragr. 11.

⁶ Voir la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, 1998.

⁷ Voir le document GB.303/19/3, paragr. 17, et le rapport du président de la Réunion tripartite d'experts sur la mesure du travail décent, *op. cit.*, paragr. 75.

qui fournissent des informations textuelles sur les droits au travail sous la forme de profils par pays concernant le travail décent⁸. Selon la proposition approuvée par la réunion tripartite d'experts et par le Conseil d'administration, des indicateurs destinés aux Etats Membres devraient être élaborés pour une année de référence et actualisés périodiquement en fonction des évolutions observées, le but étant de fournir des informations objectives à la fois sur la conformité de la législation nationale avec les principes et droits fondamentaux au travail, sur son application dans les faits et sur les progrès vers la pleine application des principes et droits visés⁹.

6. Il a été convenu que la mesure du travail décent devrait se fonder sur un cadre commun de codification et il a été proposé que les travaux visent pour commencer la définition d'indicateurs de la liberté syndicale et du droit de négociation collective. Il a été noté que le Bureau pourrait s'inspirer des travaux précédents ayant déjà établi la faisabilité de tels indicateurs¹⁰.

Objectifs de la méthode de mesure

7. A la demande du Conseil d'administration, le Bureau a lancé en 2009 un projet pilote devant déboucher sur la définition d'une méthode de mesure des progrès vers l'application de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949. Sur proposition de la réunion tripartite d'experts et du Conseil d'administration¹¹, la méthode a été définie compte tenu de travaux réalisés précédemment par le Bureau, qui avaient été utilisés pour mesurer l'application des droits syndicaux. Ces travaux ont été développés en vue de mesurer les progrès réalisés vers l'application des principes et droits fondamentaux au travail en général.
8. Ce projet pilote avait pour objectif principal la définition d'une méthode de mesure fiable, reproductible et pleinement compatible avec le système de contrôle de l'OIT¹² sur la base de critères d'évaluation clairs et suffisamment précis permettant de circonscrire les progrès vers l'application des principes et droits fondamentaux au travail.
9. La méthode mesure le degré d'application de la liberté syndicale et du droit de négociation collective à l'échelon national. Elle doit contribuer à aider les pays à faire le point sur les progrès accomplis vers l'application des principes et droits fondamentaux au travail et sur les lacunes et points à améliorer en la matière. Elle ne vise pas à mettre à jour ni à compléter les informations sur le degré d'application de ces principes dans un pays donné mais bien à présenter, sous une forme synthétique et facile d'accès, une compilation des informations déjà existantes.

⁸ Documents GB.303/19/3 et GB.307/16/3, paragr. 11.

⁹ Voir le document TMEMDW/2008, paragr. 82.

¹⁰ Voir D. Kucera (directeur de publication): *Qualitative indicators of labour standards: Comparative methods and applications*, Social Indicators Research Series n° 30 (Dordrecht, Springer, 2007).

¹¹ Voir le rapport du président de la Réunion tripartite d'experts sur la mesure du travail décent, *op. cit.*, paragr. 75, note 6, et le document GB.303/19/3, paragr. 17, note 10.

¹² Documents GB.303/19/3, paragr. 18, et GB.306/17/5, paragr. 10.

10. Par la collecte et la présentation d'informations transparentes et fiables, cette méthode semble propre à renforcer la base de connaissances du BIT et faire en sorte que les mandants et le Bureau aient à leur disposition toutes les données et analyses dont ils ont besoin pour adopter des décisions de politique générale et des mesures fondées, et participer à la fourniture d'une assistance technique aux Etats Membres en vue de réaliser des progrès appréciables et durables dans la promotion et l'application des principes et droits fondamentaux au travail.
11. La méthode et ses objectifs sont conformes à la mission de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, qui a été consultée sur la perspective adoptée, et à celle des autres organes de contrôle de l'OIT. Le nouveau système n'a pas pour vocation de se substituer au mécanisme de contrôle existant. Par conséquent, il ne doit pas faire double emploi avec le travail des organes de contrôle ni diminuer leur charge de travail et ne doit pas déboucher non plus sur la création d'un nouvel instrument de contrôle.

Mise au point et principes de base de la méthode de mesure

12. Comme indiqué précédemment, le Bureau a lancé en 2009, à la demande du Conseil d'administration, un projet pilote devant déboucher sur la définition d'une méthode de mesure des progrès vers l'application des conventions n^{os} 87 et 98.
13. Cette méthode a été mise au point en deux temps. Pour commencer, une liste préliminaire de critères d'évaluation a été établie après examen d'une sélection de sources textuelles et principes d'application de l'OIT¹³. Pour refléter précisément le détail des questions couvertes par les organes de contrôle, 168 critères d'évaluation ont été définis. Dans un deuxième temps, les efforts ont visé la codification des sources textuelles de l'OIT retenues par rapport aux critères d'évaluation préliminaires et la formulation de règles de codification, générales pour certaines et spécifiques pour d'autres, devant guider l'exercice de codification.
14. La méthode ainsi mise au point comprend deux grands volets, un volet théorique et un volet pratique ou méthodologique, et elle repose sur quatre grands éléments de base: i) les 168 critères d'évaluation, qui établissent une définition pratique des droits des organisations de travailleurs et d'employeurs sur la base des sources et principes d'application pertinents de l'OIT; ii) les principes de base, qui constituent le fondement et le cadre de la méthode dans son entier; iii) les règles de codification – générales ou limitées à une source déterminée – devant guider l'exercice de codification; et iv) les sources retenues pour repérer les cas de violation.
15. Le nombre des critères d'évaluation est considérable, mais le projet pilote a montré qu'il était maîtrisable. Cette importance numérique doit empêcher de créer un système peu transparent ou incapable de repérer les cas de non-respect de façon précise, par exemple du

¹³ Il s'agit en l'espèce des principes énoncés dans les textes suivants: i) BIT: *La liberté syndicale: Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, cinquième édition (révisée), Genève, 2006; et ii) BIT: *Liberté syndicale et négociation collective: Etude d'ensemble des rapports sur 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*, rapport III (partie 4B), Conférence internationale du Travail, 81^e session, Genève, 1994.

fait de critères trop généraux composés de nombreux sous-critères rendant quasiment impossible la mise en lumière des manquements véritables.

16. Les critères d'évaluation portent à la fois sur les droits des organisations de travailleurs et sur ceux des organisations d'employeurs et, pour mesurer la conformité de la législation nationale aussi bien que son application dans la pratique, ils se subdivisent en critères de jure et en critères de facto. En application de la méthode de mesure, on conclura ainsi à un manquement de jure si la législation nationale n'est pas conforme aux normes et principes de l'OIT relatifs à la liberté syndicale et à la négociation collective tels que prévus par la Constitution de l'OIT, les conventions n^{os} 87 et 98 et les principes applicables de l'OIT. Par manquement de facto, on désignera les violations commises dans les faits indépendamment de la conformité de la législation nationale existante avec ces mêmes normes et principes.
17. S'agissant des principes de base, il convient de souligner que, pour répondre aux objectifs énoncés précédemment et aux exigences du Conseil d'administration, il était essentiel que la méthode repose sur les principes suivants: i) la validité des définitions, c'est-à-dire que les définitions ayant servi à établir les critères d'évaluation doivent rendre compte de façon fidèle du phénomène qu'elles visent à mesurer; ii) la reproductibilité de la méthode, c'est-à-dire que des évaluateurs différents appelés à l'appliquer devaient parvenir systématiquement aux mêmes conclusions; et iii) la transparence.
18. Lors de la mise au point du système, deux techniques ont été mises en œuvre pour assurer la validité des définitions. Tout d'abord, les critères d'évaluation ont été établis directement sur la base de la Constitution de l'OIT, des conventions n^{os} 87 et 98 et des principes pertinents de l'OIT, à la fois en ce qui concerne la structure des critères et la formulation utilisée pour les libeller. Calquer ainsi les catégories et la terminologie utilisées sur celles des sources de l'OIT devait favoriser un repérage systématique des manquements. Deuxièmement, un document fournissant une «définition» détaillée de chacun des critères d'évaluation et indiquant les types de manquement devant être codés à ce titre a été établi. Ces définitions ont été rédigées en dressant la liste des extraits de la Constitution de l'OIT, des conventions n^{os} 87 et 98 et des principes de l'OIT correspondant à chacun des critères.
19. Pour assurer la reproductibilité de la méthode, c'est-à-dire faire en sorte que deux évaluateurs l'appliquant chacun de leur côté parviennent systématiquement aux mêmes conclusions, des règles de codification claires et complètes ont été définies, qui devront guider le travail de codification. Ces règles comprennent: i) des règles de codification générales indiquant la marche à suivre indépendamment de la source retenue (par exemple la périodicité du codage, les éléments pouvant être codés et ceux qui ne peuvent pas l'être, etc.); et ii) des règles de codification s'appliquant aux aspects intéressant une source donnée.
20. Enfin, la transparence requise doit être assurée par trois des caractéristiques du système. La première, déjà signalée plus haut, c'est le nombre considérable des critères d'évaluation, qui doit assurer la capacité du système à repérer les manquements de façon suffisamment précise. La deuxième, c'est la transcription systématique et détaillée des éléments codés des sources retenues. La troisième, c'est le système de codification proprement dit: pour chaque critère d'évaluation, les faits constatés sont codés sous forme de lettres qui permettent de retrouver la source textuelle (voir ci-après). Ce système facilite la mise en relation du manquement observé avec la source textuelle qui convient car les lettres figurant en regard du critère d'évaluation indiquent clairement quels sont les documents à consulter pour retrouver les éléments en question.

21. En ce qui concerne les sources retenues pour la méthode, la codification se fait sur la base des éléments suivants, considérés comme irréfutables et faisant autorité: *a)* les commentaires de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations; *b)* les rapports de la Commission de l'application des normes de la Conférence; *c)* les bases de référence par pays présentées aux fins de l'examen annuel au titre du suivi de la Déclaration de l'OIT; *d)* les réclamations présentées au titre de l'article 24 de la Constitution de l'OIT; *e)* les commissions d'enquête instituées au titre de l'article 26 de la Constitution de l'OIT (plaintes); et *f)* les cas du Comité de la liberté syndicale¹⁴.
22. L'exercice de codification comprend trois étapes successives: la collecte des sources qui conviennent, la codification des manquements figurant dans les sources retenues et la transcription systématique des éléments repérés. Comme indiqué précédemment, les évaluateurs pourront s'appuyer tout au long de l'exercice sur des règles de codification précises et complètes. La codification elle-même se fait sur une feuille de calcul où le manquement est indiqué avec renvoi à la source utilisée. En conséquence, le résultat de l'exercice se présentera sous la forme d'une feuille de calcul de codification contenant des informations complètes, ciblées, transparentes et fiables pour toutes les parties sur la liberté syndicale et la négociation collective dans le pays.

Etape actuelle des travaux sur la méthode de mesure

23. Sur la base des enseignements tirés du projet pilote, le Bureau a établi un document de travail qui contient une présentation détaillée des fondements théoriques de la méthode de mesure et fournit des indications sur les aspects concrets du système¹⁵.

Propositions relatives aux prochaines étapes

24. Compte tenu des considérations qui précèdent, le Bureau propose de:
- a)* procéder à des consultations auprès d'une réunion d'experts choisis sur une base tripartite sur les conclusions du projet pilote et la méthode présentée dans le document de travail établi par le Bureau ainsi que sur les étapes suivantes du projet pilote;
 - b)* présenter un nouveau rapport à une session ultérieure du Conseil d'administration.
25. Le Conseil d'administration est invité à fournir des orientations sur les propositions susmentionnées.

Genève, le 3 novembre 2010

Document soumis pour discussion et orientation

¹⁴ Si un Etat Membre n'a pas ratifié la convention visée, la législation nationale est également prise en compte, mais seulement en tant que source subsidiaire par rapport à la base de référence par pays présentée aux fins de l'examen annuel au titre du suivi de la Déclaration de l'OIT.

¹⁵ Le document de travail est disponible sur demande et sera publié en ligne à l'adresse suivante: <http://www.ilo.org/integration/lang--en/index.htm>.