

**Note d'information destinée au  
groupe d'experts indépendants sur  
l'action normative et le travail  
décent: perspectives en matière de  
sécurité sociale (rév.)**

**Département des normes internationales  
du travail et Service politiques et  
développement de la sécurité sociale**

**Décembre 2003**

**Document de travail (distribution limitée)**





## Note explicative sur la méthodologie suivie

Ce document d'information vise à présenter l'état des lieux en ce qui concerne la réflexion menée par l'OIT sur son action normative. Il couvre les travaux entrepris ces vingt dernières années, l'emphase étant toutefois mise sur les travaux réalisés au cours de la dernière décennie. A cet égard, les documents de la Conférence internationale du Travail et du Conseil d'administration du BIT ainsi que ceux de leurs différentes commissions ont été examinés. Les procès-verbaux des discussions des mandants de l'OIT sur ces documents ont été également vérifiés de manière à mieux saisir leurs points de vue respectifs et à comprendre les mesures privilégiées par l'Organisation.

Pour chaque question traitée, nous avons tenté de préciser, si nécessaire, le fonctionnement de l'Organisation ainsi que les contraintes constitutionnelles et institutionnelles qui viennent limiter, dans certains cas, les options disponibles. Egalement, nous avons relevé les préoccupations particulières des mandants de l'OIT par rapport à des problématiques soulevées dans la réflexion sur l'action normative. Enfin, nous avons identifié, dans la mesure du possible, les questions qui n'ont pas encore été approfondies ou résolues et celles propres à la sécurité sociale.

Septembre 2003



---

## Table des matières

I.	Réflexion sur les fondements des NIT .....	1
A.	Tripartisme.....	1
1.	Composition des organes de l'OIT .....	1
2.	Tripartisme et représentativité .....	2
3.	Les ONG et le tripartisme.....	3
B.	Universalisme .....	4
1.	NIT universelle: éléments de définition .....	4
2.	Mécanismes de l'OIT visant à la production de NIT universelles .....	5
a)	Choix du sujet .....	5
b)	Elaboration et adoption .....	7
i.	Première phase: consultation .....	8
ii.	Deuxième phase: examen et élaboration .....	10
3.	Vision d'ensemble de la production normative de l'OIT .....	11
a)	Révision des NIT existantes .....	11
b)	Résultats des travaux du groupe de travail sur la politique de révision des normes.....	12
c)	Situation pour la sécurité sociale (en termes de normes à jour) .....	13
d)	Cohérence du corpus normatif (entre l'ensemble des normes existantes et celles à venir): approches contemporaines privilégiées .....	15
i)	Approche intégrée .....	15
ii)	Consolidation .....	18
II.	Diversité des instruments normatifs.....	21
A.	Conventions internationales du travail .....	21
B.	Recommandations internationales du travail .....	22
C.	Autres instruments développés dans la pratique de l'OIT .....	23
1.	Déclarations de la CIT ou du Conseil d'administration .....	23
2.	Résolutions de la CIT .....	23
3.	Autres textes de l'OIT .....	24
4.	Importation possible d'instruments provenant d'autres expériences institutionnelles: l'exemple de la méthode ouverte de coordination européenne .....	24
D.	Maximisation et renforcement de la Convention internationale du travail.....	25
1.	Portée des conventions .....	26
2.	Complexité des conventions.....	26
3.	Dynamisme et réalisme .....	27
4.	Souplesse .....	27
5.	Utilisation de la recommandation et soft law .....	28
III.	Complémentarité des mécanismes constitutionnels de mise en œuvre des conventions .....	30
A.	Ratification .....	30
1.	Taux de ratification des conventions de l'OIT et diagnostic des obstacles .....	31

2.	Ratification universelle et système global de contrôle des droits fondamentaux au travail .....	34
3.	Seuil minimum fixé pour l'entrée en vigueur des conventions pour l'Organisation.....	35
4.	Responsabilité de l'Etat pour violations des conventions par des entités privées.....	35
B.	Contrôle .....	36
1.	Description sommaire des mécanismes de contrôle .....	36
a)	Soumission aux autorités compétentes.....	36
b)	Rapports sur les conventions non ratifiées et les recommandations .....	37
c)	Rapports sur les conventions ratifiées .....	37
d)	Commission d'experts sur l'application des conventions et recommandations (CEACR).....	38
e)	Commission de l'application des normes de la CIT.....	39
f)	Réclamations présentées en vertu de l'article 24 de la Constitution .....	40
g)	Plaintes en vertu de l'article 26 de la Constitution.....	41
h)	Procédure spéciale en matière de liberté syndicale .....	42
i)	Contacts directs et assistance technique .....	43
2.	Renforcement du système de contrôle.....	43
a)	Chevauchement et méconnaissance des mécanismes de contrôle.....	44
b)	Transparence .....	45
c)	Impact, efficacité et assistance .....	46
3.	Interprétation .....	47
C.	Suivi promotionnel: une solution testée en vue de pallier les limites du contrôle en cas de non-ratification.....	49
1.	Présentation de la Déclaration de 1998 et de son suivi promotionnel.....	49
2.	Suivi promotionnel de la Déclaration.....	50
3.	Résultats obtenus et bilan sommaire .....	51
IV.	Agenda sur le travail décent: vers une meilleure effectivité des NIT? .....	53
A.	Concept de travail décent.....	53
B.	Ressources de l'OIT et travail décent.....	53
C.	Bilan sommaire .....	55
V.	Coopération technique et NIT.....	58
A.	Stratégies de l'OIT.....	58
1.	Partenariat actif.....	59
2.	Travail décent .....	59
B.	Données .....	60
C.	Domaines .....	61
1.	Coopération technique en matière de ratification.....	61
2.	Coopération technique en matière de mise en œuvre des NIT .....	62
3.	Cibler les activités de coopération technique sur les objectifs stratégiques du travail décent .....	63

VI.	NIT et mondialisation .....	65
A.	Système international.....	65
B.	Entreprises multinationales.....	67
1.	Renforcement de la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale .....	67
a)	Description sommaire .....	67
b)	Mesures visant à un renforcement de la Déclaration de principes tripartite.....	68
c)	Rapprochement avec d'autres initiatives multilatérales en ce domaine ...	69
2.	Initiatives volontaires .....	70
a)	Codes de conduite .....	71
b)	Label social .....	71
c)	Initiatives des investisseurs relatives aux pratiques de travail dans l'entreprise .....	72
d)	Evaluation des initiatives volontaires.....	72
3.	Accords-cadres .....	73
C.	Institutions de Bretton Woods .....	74
1.	Positions des institutions de Bretton Woods sur certains des objectifs stratégiques de l'OIT .....	75
a)	Droits fondamentaux des travailleurs.....	75
b)	Emploi.....	75
c)	Protection sociale .....	76
2.	Positions des partenaires sociaux sur les relations entre l'OIT et les institutions financières .....	76
3.	Formes de collaboration visant à une majeure prise en compte des valeurs de l'OIT par les institutions de Bretton Woods .....	77
4.	Exemples d'actions menées par l'OIT en collaboration avec les institutions de Bretton Woods.....	78
D.	Organisation mondiale du commerce (OMC).....	80
1.	Question de la clause sociale .....	81
2.	Impact de la libéralisation du commerce sur les objectifs de l'OIT .....	81
3.	Collaboration de l'OIT avec l'OMC .....	82
VII.	Economie informelle.....	83
A.	Ampleur de l'économie informelle.....	83
B.	Caractéristiques des emplois et des travailleurs informels .....	84
C.	Mesures envisagées pour atteindre l'économie informelle.....	86
D.	Economie informelle et sécurité sociale .....	87

---

## I. Réflexion sur les fondements des NIT

Il existe au sein de l'OIT un consensus entre les mandants de l'Organisation sur le fait que l'activité normative fait partie des valeurs, avec le tripartisme et la justice sociale, qui ont constitué les fondements de l'OIT. Elle demeure aussi pertinente qu'au moment de la création de l'OIT en 1919. En 2000, le Bureau a constaté que le rôle fondamental de l'activité normative de l'OIT dans la concrétisation des objectifs énoncés dans la Constitution est sans nul doute confirmé: «la question en fait n'est pas de savoir si l'activité normative doit se poursuivre mais comment elle peut le mieux contribuer à la réalisation de ces objectifs et donner des résultats mesurables»<sup>1</sup>. C'est dans ce contexte que les travaux du groupe d'experts doivent s'inscrire.

Parmi les différentes garanties constituées par les normes internationales du travail, deux sont essentielles: une démarche vers la démocratie qui se caractérise par un tripartisme effectif (A) et l'universalité (B). Les débats tripartites tant au sein de l'Organisation qu'à l'intérieur des pays sur l'élaboration et l'application de toute une série de normes contribuent au développement démocratique. D'autre part, l'universalité apparaît comme étant une nécessité pour que l'OIT remplisse son rôle.

### A. Tripartisme

La Constitution de l'OIT n'offre aucune définition expresse du tripartisme. Cette omission ne peut manquer de surprendre sachant que ce principe – selon l'opinion unanime de la doctrine – s'avère être le socle de l'OIT et sa caractéristique principale. De toute évidence, au lieu de chercher une définition expresse que fournirait le texte de la Constitution, le tripartisme au sein de l'OIT doit plutôt être appréhendé à travers les organes et mécanismes qui caractérisent l'Organisation.

#### 1. Composition des organes de l'OIT

La Conférence internationale du Travail (CIT) incarne l'organe principal de l'OIT. Elle a pour fonction l'élaboration et l'adoption des normes internationales du travail (NIT). Le tripartisme s'y manifeste dans l'obligation imposée aux Etats Membres d'avoir une composition tripartite, à proportion de deux délégués gouvernementaux pour un délégué travailleur et un délégué employeur<sup>2</sup>. Il y a donc obligatoirement, pour chaque Etat Membre, une délégation tripartite 2/1/1 lors des séances plénières de la CIT. La Constitution de l'OIT impose également aux Etats Membres la désignation des délégués non gouvernementaux, en accord avec les organisations de travailleurs et d'employeurs les plus représentatives du pays considéré, sous réserve de leur existence<sup>3</sup>.

On pourrait être tenté de voir, dans ce pouvoir de nomination dévolu à l'Etat, une faille empêchant l'instauration d'un tripartisme réel. Cette observation doit toutefois être mitigée par la garantie du principe de l'autonomie des délégués. La Constitution prévoit en effet pour chaque délégué le droit de voter individuellement sur toutes les questions

<sup>1</sup> Document GB.277/LILS/2 (mars 2000), paragr. 5.

<sup>2</sup> Constitution de l'OIT, art. 3, paragr. 1.

<sup>3</sup> *Ibid.*, paragr. 5.

---

soumises aux délibérations de la CIT<sup>4</sup>. Dans la pratique, à l'image des partis politiques dans une assemblée législative, les délégués travailleurs et employeurs votent le plus souvent de façon unanime, suivant la logique propre de leur groupe d'intérêts et non en vertu d'une prétendue allégeance nationale. Chaque groupe est représenté par un porte-parole qui s'exprime en leur nom<sup>5</sup>.

La critique d'un tripartisme qui ne soit pas égalitaire, au vu de la répartition 2/1/1 des délégations des Etats Membres, est également tempérée, dans la pratique, par l'activité considérable des commissions techniques de la CIT au sein desquelles chaque groupe est représenté dans un rapport égal (1/1/1). Pour ce qui est de l'activité normative de l'OIT, il faut savoir que ces commissions tripartites discutent des dispositions des instruments normatifs avant que la CIT n'en soit saisie. De surcroît, cette dernière les adopte généralement sans grande modification.

Si la CIT s'apparente à une assemblée législative propre à l'OIT, le Conseil d'administration représente en quelque sorte son bras exécutif. Il établit notamment l'ordre du jour des sessions de la CIT et contrôle ainsi le choix des sujets traités. Il arrête également le budget de l'Organisation, ce qui en fait un organe très important puisqu'il décide en dernier lieu autant des questions thématiques que financières.

A l'instar de la CIT, le Conseil d'administration est tripartite et compte 56 personnes dont 28 représentent les gouvernements, 10 étant nommés à partir des Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable, 14 les employeurs et 14 les travailleurs<sup>6</sup>. A la différence de la CIT où l'Etat Membre désigne l'employeur et le travailleur pour la formation de sa délégation, la Constitution prévoit que la nomination des personnes représentant les employeurs et les travailleurs au Conseil d'administration se fera respectivement par les groupes employeurs et travailleurs de la CIT. Cette mesure consolide l'autonomie des groupes non gouvernementaux face aux Etats et, par la force des choses, contribue au raffermissement du tripartisme.

Tous les mécanismes d'élaboration et d'adoption des NIT et même, dans certains cas, certains de contrôle, visent à donner vie de façon effective au tripartisme. Ils seront abordés plus loin.

## **2. Tripartisme et représentativité**

Bien qu'étant des signes indicatifs de sa présence, les diverses manifestations relevées au travers des organes de l'OIT ne garantissent pas en soi un réel tripartisme. Il faut en plus s'assurer de la représentativité des organisations de travailleurs et d'employeurs, objectif complexe et soulevant de nombreuses difficultés. Or la question de la représentativité est intimement liée à celle de l'indépendance des organisations de travailleurs et d'employeurs. La lecture des instruments de l'OIT révèle que le tripartisme suppose au préalable la faculté pour les représentants des travailleurs et d'employeurs de faire des choix, sans instruction, ni ingérence de la part des autorités publiques. Il s'agit en somme de garantir, dans toute la mesure du possible, l'indépendance des représentants non gouvernementaux au sein de chaque délégation étatique. En fin de compte, ces délégués

<sup>4</sup> *Ibid.*, art. 4, paragr. 1.

<sup>5</sup> La répartition apparemment inéquitable des délégations à la CIT doit donc être atténuée par cette logique de groupe qui se manifeste chez les travailleurs et les employeurs et est étrangère aux délégués gouvernementaux qui ne forment pas, quant à eux, un groupe homogène.

<sup>6</sup> Constitution de l'OIT, art. 7.

---

doivent pouvoir s'associer sans aucune difficulté avec les groupes représentatifs de leurs intérêts au sein de la CIT. L'indépendance est en fait une condition sine qua non à la réalisation effective du tripartisme. Avec la fin de la guerre froide, on a pu espérer un moment que ce scénario allait se matérialiser avec plus d'aisance. Force est de constater la persistance de nombreux obstacles sur la voie du tripartisme. L'Organisation est consciente que des efforts doivent être déployés à court et à moyen terme pour faire progresser le tripartisme dans certaines situations particulières (économie informelle, situations d'absence d'organisations de travailleurs).

### **3. Les ONG et le tripartisme**

De par sa nature tripartite, l'OIT intègre étroitement dans sa structure et son fonctionnement des organisations non gouvernementales d'employeurs et de travailleurs. Plus que toute autre organisation internationale, elle a ainsi su démontrer bien avant l'heure son ouverture sur la société civile. Mais l'implication de plus en plus importante des ONG au niveau international oblige à s'interroger sur la place qui pourrait leur être dévolue au sein de l'OIT.

Dans son rapport sur le travail décent, en 1999, le Directeur général Juan Somavia souligne les avantages découlant d'une alliance entre certaines ONG et les partenaires sociaux traditionnels reconnus par l'OIT<sup>7</sup>. Ces alliances peuvent notamment venir renforcer la position des organisations de travailleurs et d'employeurs au niveau national et international<sup>8</sup>. Le Directeur général insiste en outre sur la lettre de la Constitution de l'OIT qui n'exige aucune modification afin de permettre une telle collaboration. La structure de l'OIT n'a donc pas besoin d'être transformée avant de pouvoir s'ouvrir sur de possibles alliances avec les ONG.

Tout d'abord, et fidèle en cela à la pratique des autres organisations internationales, l'OIT prévoit la participation des ONG aux réunions de ses différents organes. Cette participation a le mérite d'être garantie constitutionnellement. L'article 12 de la Constitution permet en effet à l'OIT de créer des liens avec des organisations de droit international public, expression visant les ONG autres que les organisations de travailleurs et d'employeurs qui sont explicitement mentionnées par la Constitution. La Déclaration sur les principes et droits fondamentaux au travail, adoptée par la Conférence en 1998, qui se veut – tel que nous le verrons – la réponse de l'OIT à la libéralisation des échanges économiques, encourage par ailleurs explicitement l'établissement de relations avec ces organisations de droit international public<sup>9</sup>. En outre, la Constitution prévoit que la Conférence pourra adjoindre aux commissions qu'elle met sur pied des conseillers consultatifs<sup>10</sup>. De toute évidence, ces conseillers peuvent être choisis parmi les représentants des ONG possédant une expertise dans le domaine sous étude. Malgré le fait

<sup>7</sup> *Un travail décent*, rapport du Directeur général, CIT, 87<sup>e</sup> session, 1999, p. 39.

<sup>8</sup> La collaboration entre la Commission d'enquête sur le travail forcé en Birmanie et les ONG intéressées par la question met en lumière les avantages certains d'une telle alliance. Dans ce cas, ce sont les ONG qui ont fourni plusieurs éléments de preuve qui ont servi de base aux travaux de la Commission d'enquête. Cette collaboration s'est concrétisée à nouveau lors des travaux de la Mission de haut niveau en octobre 2001 (document GB.282/4 (nov. 2001)).

<sup>9</sup> Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, adoptée par la CIT à sa 86<sup>e</sup> session, 1998, paragr. 3. Voir *infra*.

<sup>10</sup> Constitution de l'OIT, art. 18.

---

qu'ils n'ont pas de droit de vote, ils peuvent néanmoins grandement influencer les débats <sup>11</sup>.

Il faut savoir que les positions des membres employeurs et travailleurs de l'OIT se rejoignent sur la question de la participation des ONG dans les travaux de l'Organisation en ce qu'ils insistent sur le fait qu'elle ne doit en aucune manière affaiblir le tripartisme et modifier l'équilibre afférent des pouvoirs. Jusqu'à aujourd'hui, ils se sont montrés totalement opposés à une modification de la structure de l'OIT pour y inclure les ONG et aussi très réfractaires à une participation systématique des ONG dans les travaux de l'Organisation. Ils ont notamment souligné qu'ils souhaitent pouvoir décider de l'admissibilité ou non d'une ONG, en mesurant en détail sa légitimité et sa représentativité ainsi que la contribution réelle ou valeur ajoutée qu'elle apporte aux débats tripartites de l'Organisation.

## **B. Universalisme**

Deux questions relatives à l'universalité reviennent de façon récurrente dans les travaux de l'Organisation sur l'action normative. La première se réfère aux éléments mêmes qui devraient caractériser une norme universelle (1) alors que la seconde vise un aspect beaucoup plus concret, c'est-à-dire l'établissement et la mise en oeuvre de mécanismes permettant la production de normes internationales du travail (NIT) qui soient véritablement universelles (2).

### **1. NIT universelle: éléments de définition**

On semble s'entendre sur le fait que le degré de ratifiabilité d'une norme est un bon indicateur de son universalité. En d'autres termes, pour être universelle une norme doit être ratifiable par le plus grand nombre d'Etats. Dans cet exercice, un écueil doit toutefois être évité: mettre le seuil de la norme si bas qu'elle ne marque aucun progrès réel par rapport à la moyenne de la pratique effective. Tel qu'il sera discuté ci-après, la norme doit donc refléter un équilibre entre un souci de réalisme et un rôle dynamique essentiel pour servir de guide dans l'orientation que devrait prendre le progrès social.

Les mandats de l'OIT sont évidemment conscients de la difficulté croissante d'élaborer des règles communes adaptées à un nombre de plus en plus grand d'Etats Membres dont les situations nationales sont extrêmement différentes, tout en répondant aux préoccupations et aux besoins des travailleurs et des employeurs. Ils rappellent qu'au moment de sa création, l'OIT comptait 42 Etats Membres alors qu'elle est aujourd'hui composée de 176 Etats Membres. Ils considèrent qu'un défi considérable en résulte et qu'ils ont, dans ce contexte, l'obligation de s'interroger sur la signification de l'universalité des normes et d'en évaluer les conséquences sur le contenu des instruments qu'ils adoptent. Toutefois, dans cette réflexion, les mécanismes d'élaboration des normes ne sont pas sérieusement remis en cause.

Enfin, il faut aussi savoir qu'au sein de l'OIT, l'universalité ne vise pas seulement les NIT mais touche aussi leur interprétation. A cet égard, la Commission d'experts sur

<sup>11</sup> Une liste spéciale, élaborée par le Conseil d'administration, comprend environ 150 organisations non gouvernementales, différentes des organisations de travailleurs et d'employeurs. Mentionnons seulement, à titre d'exemples, *Amnesty International*, *Anti-Slavery International*, la Commission internationale de juristes, l'Organisation mondiale contre la torture, l'*International Organisation for Standardization*...

---

l'application des conventions et des recommandations, principal organe de contrôle du respect des conventions ratifiées<sup>12</sup>, a précisé en 1977 que sa fonction principale consiste:

«à déterminer si les prescriptions d'une convention donnée sont remplies, quelles que soient les conditions économiques et sociales existant dans un pays donné. Ces prescriptions demeurent constantes et uniformes pour tous les pays, sous la réserve des dérogations éventuelles que la convention elle-même autorise expressément. En effectuant cette tâche, la commission n'est guidée que par les normes contenues dans la convention, sans toutefois perdre de vue que les modalités de leur mise en œuvre peuvent différer suivant les Etats. Il s'agit de normes internationales et la manière dont leur application est évaluée doit être uniforme et ne doit pas être affectée par des conceptions dérivées d'aucun système social ou économique particulier.»<sup>13</sup>

## **2. Mécanismes de l'OIT visant à la production de NIT universelles**

La force des NIT, comparées aux normes qui émanent d'autres organisations internationales, leur vient du dialogue tripartite réussi dont elles sont normalement l'aboutissement. Les travaux réalisés par l'Organisation en vue d'améliorer ses activités normatives visent dès lors, avec plus ou moins de succès, à assurer, dans les limites offertes par les documents constitutifs de l'OIT, que les normes trouvent une assise aussi large que possible au sein des trois groupes et dans les différentes régions géographiques. En d'autres termes, alors que les différentes étapes de production des NIT ne sont pas remises en cause, les travaux en cours visent à intégrer le consensus entre les mandants à l'ensemble du processus de préparation, d'élaboration et d'adoption de la norme.

### **a) Choix du sujet**

L'élaboration de la NIT exige au préalable le choix d'un sujet qui, de par son importance, appelle une action normative. Ce choix revient en règle générale au Conseil d'administration du BIT qui décide de son inscription à l'ordre de jour de la CIT<sup>14</sup>, qui, tel que nous l'avons vu, est l'organe plénier compétent en matière d'adoption de conventions et de recommandations internationales du travail<sup>15</sup>.

Pour arrêter son choix, le Conseil d'administration bénéficie des études réalisées par le Bureau en la matière<sup>16</sup>. Ces études sont généralement préparées sur la base des informations dont disposent les services techniques du siège. Le Conseil d'administration doit également faire le nécessaire pour garantir «une sérieuse préparation technique et une

<sup>12</sup> Voir *infra*.

<sup>13</sup> Voir notamment Commission d'experts sur l'application des conventions et recommandations, rapport, 1977, p. 11, paragr. 31 et *ibid.*, rapport, 1978, p. 7, paragr. 10.

<sup>14</sup> Constitution de l'OIT, art. 14, paragr. 1. Avant d'arrêter son choix, le Conseil d'administration doit prendre en considération toutes propositions faites par un Membre, une organisation de travailleurs ou d'employeurs ou une «organisation de droit international public».

<sup>15</sup> La CIT peut aussi décider elle-même, à la majorité des deux tiers, l'inscription d'une question à l'ordre du jour de sa session suivante: Constitution de l'OIT, art. 16, paragr. 3.

<sup>16</sup> Constitution de l'OIT, art. 10.

---

consultation appropriée des Membres ... avant l'adoption d'une convention ou d'une recommandation par la Conférence»<sup>17</sup>.

Ces dispositions visent à assurer que les NIT adoptées soient pertinentes, présentent vraiment une «valeur ajoutée» et répondent dès lors à des besoins ressentis pour exercer un impact réel. Dans la pratique, plusieurs problèmes ont été soulevés en ce qui concerne le choix des sujets soumis à une action normative et ont obligé le Directeur général du BIT, en 1997, à reconnaître qu'«avec une Organisation de composition aussi large et diverse que l'est aujourd'hui l'OIT, la tâche ... devient infiniment plus difficile à remplir»<sup>18</sup>. En outre, il a dû constater que la pratique révèle que «les difficultés du sujet ou ses aléas n'avaient pas toujours été mesurés avant que l'on fût engagé de manière irréversible dans l'élaboration des instruments». En d'autres termes, l'expérience des débats de la CIT sur des questions complexes et prêtant à controverse (on peut citer, par exemple, le travail à domicile ou la sous-traitance) a révélé qu'il importe de retenir un sujet pour l'action normative que lorsque les recherches et les travaux préparatoires nécessaires ont été menés à bien et que l'on peut raisonnablement considérer que le sujet est «mûr» pour l'action normative. En réaction à ses observations, les mandants de l'Organisation ont unanimement reconnu la nécessité de mieux cibler le choix des NIT pour faire en sorte qu'elles aient un meilleur impact<sup>19</sup>.

Pour répondre à ces préoccupations, le Conseil d'administration a adopté, en 1997, le concept de «portefeuille de propositions de sujets de normes nouvelles régulièrement mis à jour». Ce portefeuille visait les finalités suivantes:

«[Le Conseil d'administration] devrait disposer ainsi d'un panorama plus vaste des possibilités d'activités normatives lorsqu'il est appelé à déterminer l'ordre du jour de la Conférence et effectuer ses choix de manière stratégique au lieu d'être réduit à opter pour un sujet qui n'est pas mûr ou ne satisfait personne et qui s'avérera, au moment de sa discussion à la Conférence, source de conflits ou de frustrations et, plus tard, au stade des ratifications ou de la mise en œuvre, source de déceptions.»<sup>20</sup>

Le portefeuille devait également aider à améliorer la situation en permettant, au fil des examens successifs du Conseil d'administration, de préciser le contour de l'instrument sur le sujet. Il était toutefois précisé que, pour éviter que ce portefeuille ne soit qu'un simple catalogue élargi de sujets normatifs, l'ensemble des mandants devait être plus étroitement impliqué dans le processus par l'intermédiaire des départements techniques et des structures décentralisées du Bureau. Enfin, la question s'est également posée de savoir si les sujets figurant dans le portefeuille devaient répondre à certains critères, outre ceux déjà retenus en 1987 (nombre de travailleurs affectés, intérêt pour les travailleurs des catégories économiques les plus défavorisées, gravité du problème<sup>21</sup>), et comporter une évaluation précise, pour chaque sujet envisagé, de la valeur ajoutée que le nouvel instrument apporterait aux instruments déjà existants de l'OIT et au système juridique interne des Etats Membres de l'OIT. Aucune réponse précise n'a été apportée à ces interrogations.

<sup>17</sup> *Ibid.*, art. 14, paragr. 2.

<sup>18</sup> «L'action normative de l'OIT à l'heure de mondialisation», rapport du Directeur général, CIT, 85<sup>e</sup> session, 1997, pp. 39-40.

<sup>19</sup> Document GB.270/3/2 (nov. 1997), paragr. 12.

<sup>20</sup> *Ibid.*, paragr. 14.

<sup>21</sup> Voir *infra*, point I. B.3.

---

Un premier portefeuille de propositions a été présenté au Conseil d'administration en novembre 1997. Ce portefeuille a continué d'être enrichi au cours des trois années suivantes et comptait, en 2000, une trentaine de sujets. En novembre 2000, on a dû reconnaître que cette approche présentait des avantages mais aussi des lacunes manifestes:

«[L]e Bureau n'a disposé ni des ressources ni du temps suffisants pour passer au crible toutes ces propositions de manière à évaluer à l'avance leurs potentialités pour l'action normative. Des vues divergentes et parfois fortement antagonistes se sont exprimées à propos de certains sujets proposés et il s'est avéré extrêmement difficile de les rapprocher faute d'une analyse suffisante, en particulier en ce qui concerne les effets attendus des normes envisagées. En bref, l'abondance plus grande des sujets a donc finalement plutôt conduit à accroître l'embarras du choix en l'absence d'une méthode permettant de garantir que les questions qui seraient finalement choisies par le Conseil puissent être les plus pertinentes possibles au regard des objectifs de l'Organisation. Il semble ainsi devenu évident que, malgré les bonnes intentions qu'il traduisait, le portefeuille n'a pas répondu aux attentes que l'on avait placées en lui.<sup>22</sup>

De manière générale, les mandants de l'Organisation ont tiré les constats suivants de l'expérience du portefeuille:

«Il est relativement aisé de s'entendre en termes généraux sur la nécessité de poursuivre l'action normative, y compris sous sa forme conventionnelle. Mais il est beaucoup plus difficile de fixer dans l'abstrait des critères réellement viables et opératoires quant aux résultats que ces normes devraient atteindre du point de vue de leur objet, de leur niveau, de leur contenu et de leur forme. D'où il semble en résulter que la meilleure garantie de la viabilité et de la pertinence de la production normative doit être recherchée *dans un travail préparatoire plus approfondi* de sorte que le Conseil puisse procéder à l'inscription à l'ordre du jour d'une question lorsque son objet, le besoin auquel elle répond et la valeur ajoutée que l'instrument envisagé apporterait par rapport aux normes existantes sont aussi clairement identifiés et largement acceptés que possible.»<sup>23</sup> (italiques ajoutés)

C'est dans ce contexte que l'approche intégrée, dont nous discuterons ci-après, a été élaborée. Cette approche vise notamment à assurer la pertinence des normes, la meilleure garantie étant l'appréciation – partagée aussi largement que possible - que les mandants de l'OIT doivent avoir de l'utilité de l'action envisagée. Il s'agit en d'autres termes de rechercher un large consensus dans l'élaboration des normes nouvelles ou révisées.

## b) Elaboration et adoption

Une fois la thématique retenue pour fin normative, un cycle de discussions s'échelonnant en règle générale sur quarante mois est amorcé<sup>24</sup>. Ce cycle est divisé en deux phases distinctes. Il comprend, d'abord, une période de consultations fondée sur l'envoi de questionnaires aux gouvernements, ces derniers devant consulter à cette fin les organisations nationales d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives. La

<sup>22</sup> Document GB.279/4 (nov. 2000), paragr. 8 et document GB.283/4 (mars 2002), paragr. 19.

<sup>23</sup> *Ibid.*, paragr. 9.

<sup>24</sup> Règlement de la CIT, art. 39-40. La CIT suit généralement la procédure de double discussion. Toutefois, en cas d'urgence spéciale ou si d'autres circonstances particulières le justifient, le Conseil d'administration peut décider de soumettre une question à la CIT pour faire l'objet d'une simple discussion, ce qui réduit évidemment substantiellement les délais d'adoption.

---

deuxième phase consiste en un examen de textes au terme de laquelle la CIT va procéder à l'adoption sur une base tripartite d'un ou de plusieurs instruments<sup>25</sup>.

*i. Première phase: consultation*

Au cours de cette phase, le Bureau a la responsabilité de mener à bien des consultations avec les mandants de l'Organisation dans le domaine où l'on se propose d'élaborer un instrument<sup>26</sup>. A cette fin, le Bureau prépare un rapport préliminaire exposant l'état de la législation et de la pratique des différents pays en la matière accompagné d'un questionnaire destiné à dégager la position des gouvernements sur les normes internationales qu'ils estiment possibles et souhaitables d'adopter. Les gouvernements sont invités à répondre et à recueillir les avis des organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives. Sur la base des réponses reçues, le Bureau prépare un rapport qui comprend un projet de conclusions qui est soumis pour examen à la CIT<sup>27</sup>.

Il faut savoir que les mandants de l'Organisation sont en règle générale attachés à la procédure de consultation au moyen de questionnaires et que cette procédure demeure le moyen le moins coûteux pour rendre possible, au moins formellement, une consultation universelle sur les futurs instruments. Toutefois, l'utilisation de questionnaires a soulevé certains problèmes qui ont fait l'objet de discussions au sein de la CIT et du Conseil d'administration, les plus récentes datant du mois de mars dernier. Déjà, en 1994, lors de la discussion du rapport du Directeur général à la CIT, certains mandants ont insisté sur la nécessité d'améliorer les questionnaires, les considérant en substance trop longs et trop détaillés. En outre, des suggestions visant à limiter les questionnaires aux principes généraux et aux considérations essentielles, en laissant à leurs destinataires le soin de proposer des éléments additionnels, ont été faites. En 1997, le Directeur général observait à cet égard que:

«le Bureau ... se trouve souvent livré à lui-même pour préparer un rapport et un questionnaire qui dessinent de manière déjà très précise la structure et le contour de l'instrument. Il est naturellement tout à fait dans les fonctions constitutionnelles du Bureau d'assumer une telle responsabilité. Il est cependant regrettable qu'il ne puisse pas bénéficier d'orientations préalables au sujet des questions jugées essentielles.»<sup>28</sup>

En pratique, le Bureau a noté que la moitié des Membres répondent dans les délais fixés aux questionnaires. Le Bureau a donné des indications additionnelles sur les réponses reçues au cours des cinq dernières années ainsi que sur le pourcentage de commentaires des organisations d'employeurs et de travailleurs communiqués avec les réponses du gouvernement, lesquelles sont reproduites ci-après.

<sup>25</sup> *Ibid.*, art. 40. Voir l'Annexe 1 qui présente sous forme graphique les différentes étapes d'élaboration et d'adoption des NIT.

<sup>26</sup> Règlement de la CIT, art. 38 et 39.

<sup>27</sup> Dans les cas de simple discussion, le Bureau prépare déjà, à ce stade, un projet d'instrument.

<sup>28</sup> «L'action normative de l'OIT à l'heure de la mondialisation», rapport du Directeur général, CIT, 85<sup>e</sup> session, 1997, annexe, p. 77.

	1998 (en %)	1999 (en %)	2000 (en %)	2001 (en %)	2002 (en %)
Taux de réponse	62	61	48	51	42
Commentaires employeurs/travailleurs	37	33	33	34	22

Le Bureau a observé en outre que ce sont généralement les mêmes Membres qui répondent à tous les questionnaires. Pour ce qui est des variations, le Bureau a estimé que:

«... les taux de réponse peuvent s'expliquer par l'intérêt, plus ou moins grand, que le sujet normatif proposé suscite auprès des Membres: tel est manifestement le cas en 1998 (pires formes de travail des enfants) et en 1999 (protection de la maternité), mais également en 1972 (âge minimum) et en 1982 (handicapés). En outre, il est plus que probable que la mobilisation des ressources du Bureau, tant au siège que dans les bureaux extérieurs, facilite l'obtention de réponses, notamment dans le cas des pays dont l'infrastructure administrative ou les ressources humaines ne permettent pas toujours de mener les études nécessaires pour donner des réponses pertinentes au questionnaire. Enfin, il ne faut pas perdre de vue que les conventions traitent de sujets qui ne présentent pas toujours le même intérêt pour les ministères avec lesquels le Bureau dispose de lignes de communication établies ou même qui concernent des départements ministériels ayant une connaissance limitée de l'activité de l'Organisation internationale du Travail. L'envoi d'une réponse au questionnaire relatif à ces instruments dépendra pour une part de cet intérêt ou de cette connaissance.»<sup>29</sup>

Le Bureau a dès lors proposé que les améliorations au questionnaire pourraient résulter d'une insertion plus appropriée dans le processus normatif, d'une modification de sa forme et de son contenu et d'une optimisation de son rendement. Pour ce qui est du premier point, le Bureau a suggéré que le questionnaire soit établi à la suite d'une discussion préliminaire qui pourrait prendre la forme d'une discussion générale (voir approche intégrée) ou d'une conférence ou réunion technique préparatoire<sup>30</sup>. En ce qui concerne la forme et le contenu du questionnaire, le Bureau a considéré qu'une meilleure préparation en amont devrait permettre de réduire l'ampleur du questionnaire et de se concentrer sur les points qui n'auraient pas été résolus ou discutés lors de la phase préparatoire. Le Bureau s'est dit aussi prêt à envisager l'élimination du questionnaire ou son accompagnement d'une maquette, d'un modèle d'instrument, qui permettrait de mieux le visualiser. Enfin, le Bureau a rappelé l'importance que ses ressources soient utilisées en vue d'optimiser l'usage du questionnaire. Il a même proposé une meilleure utilisation de la technologie de l'information et que le questionnaire soit mis en ligne (accessible *via Internet*) ce qui pourrait permettre aux organisations de travailleurs et d'employeurs d'envoyer directement leurs commentaires.

L'ensemble des propositions visant à optimiser le questionnaire ont reçu un accueil positif de la part des mandants. Tous ont réitéré leur attachement à la pratique du questionnaire et ont souligné qu'ils ne souhaitaient d'aucune manière sa disparition. Certains membres gouvernementaux se sont opposés à la tenue de conférences préparatoires (notamment les pays à économie de marché – PIEM) et les travailleurs ont insisté pour que toute discussion préalable ne retarde pas le processus normatif<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Document GB.286/LILS/1/1 (mars 2003), paragr. 14.

<sup>30</sup> La Conférence technique préparatoire est prévue à l'article 14, paragr. 2 de la Constitution de l'OIT. La réunion technique est moins formelle. Sa composition et son mandat pourraient être fixés par le Conseil d'administration sur une base *ad hoc*.

<sup>31</sup> Voir document GB.286/13/1 (mars 2003), paragr. 32-38. Les discussions devraient se poursuivre en novembre 2003.

---

ii. *Deuxième phase: examen et élaboration*

Tel que mentionné ci-avant, le rapport et les conclusions proposées – préparés par le Bureau à la lumière des réponses fournies au questionnaire – sont par la suite soumis pour examen à la CIT. C'est une commission technique spéciale tripartite que désigne la CIT pour chaque question à son ordre du jour qui procède à l'examen de ces documents et discute des amendements possibles à leur apporter. A la suite de ces discussions, la commission technique, puis la CIT en séance plénière, décident si la question est susceptible de faire l'objet d'une convention ou d'une recommandation et adopteront les conclusions appropriées. La question est alors inscrite à l'ordre du jour de la session suivante de la CIT<sup>32</sup>. Sur la base de cette première discussion, le Bureau prépare un projet d'instrument(s) qui sera envoyé aux gouvernements pour commentaires de leur part ainsi que des organisations de travailleurs et d'employeurs. A la lumière des observations reçues, le Bureau prépare un projet d'instrument amendé qui servira de base à une seconde discussion au sein d'une commission technique tripartite de la CIT. Les textes adoptés finalement par la commission technique sont soumis à la CIT en séance plénière et celle-ci décide de leur approbation. Si les textes sont approuvés, il sont transmis au Comité de rédaction de la CIT pour la préparation d'un texte définitif. Ces textes sont soumis par la suite à la CIT pour adoption finale.

En pratique, le temps consacré aux discussions au sein des commissions techniques est réduit et un maximum de 19 séances (57 h) est disponible par session de la CIT pour leurs travaux, auxquelles s'ajoutent une douzaine d'heures dévolues aux Comités de rédaction des commissions techniques et de la CIT<sup>33</sup>. Le travail des comités de rédaction est particulièrement délicat puisque ces organes doivent s'assurer de la clarté et de la forme appropriée des textes sans affecter les solutions de compromis obtenues lors des discussions au sein des commissions techniques. En mars 2003, le Bureau a suggéré, afin de répondre aux préoccupations légitimes des mandants en cette matière, de préparer un code de bonnes pratiques rédactionnelles qui permettrait de préserver la cohérence des instruments dans leur ensemble<sup>34</sup>. Cette proposition a reçu un accueil favorable de la part des mandants.

A ce jour, la CIT a adopté 185 conventions et 194 recommandations<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> La CIT peut toutefois décider de l'inscrire à l'ordre du jour d'une session ultérieure.

<sup>33</sup> Document GB.286/LILS/1/1 (mars 2003), paragr. 6. Le Bureau explique que le «comité de rédaction de la commission a pour mission de préparer les deux textes, anglais et français, faisant également foi du ou des instruments, de résoudre les problèmes d'ordre rédactionnel qui lui ont été expressément soumis par la commission et de veiller à la cohérence juridique et linguistique des deux textes en signalant éventuellement à la commission les difficultés juridiques et rédactionnelles rencontrées et les solutions proposées pour y remédier». Pour sa part, le Comité de rédaction de la CIT «établit les textes définitifs qui seront soumis à la Conférence pour adoption»: *ibid.*, paragr. 6.

<sup>34</sup> Le Bureau a proposé que le code de bonnes pratiques rédactionnelles couvre les sujets suivants: modalités de rédaction des préambules; manière de se référer à d'autres instruments internationaux; manière d'éviter les redites entre une convention et la recommandation qui la complète; expressions à utiliser (ou à éviter) en particulier pour tenir compte de la dimension sexospécifique; terminologie de base et définitions des termes fréquemment utilisés; traduction dans les deux langues officielles d'un certain nombre d'expressions courantes; clauses de souplesse: document GB.286/LILS/1/1 (mars 2003), paragr. 41.

<sup>35</sup> Voir liste en Annexe 2.

---

### 3. ***Vision d'ensemble de la production normative de l'OIT***

La question de la révision des NIT s'est posée dès les origines de l'Organisation.

#### a) Révision des NIT existantes

Dès sa première session, en 1919, la CIT décida d'inclure dans les articles finaux de chaque convention une disposition prévoyant d'examiner tous les dix ans s'il était opportun de procéder à une révision totale ou partielle de la convention<sup>36</sup>. En 1944-1946, la réforme constitutionnelle eut notamment pour objet d'introduire l'obligation de faire rapport sur les difficultés qui empêchaient ou retardaient la ratification des conventions<sup>37</sup>, de tels rapports devant aussi faciliter la révision des conventions. En 1961, la convention (no 116) portant révision des articles finaux fut adoptée; en 1963, le rapport du Directeur général à la CIT analysa les défauts de la procédure de révision en vigueur, ce qui conduisit le Conseil d'administration à proposer à la Conférence en 1965 la création d'une procédure de révision simplifiée et d'une commission de révision technique permanente de la CIT; en 1974, une étude en profondeur des NIT fut soumise à l'examen du Conseil d'administration en vue notamment de réexaminer les normes existantes, de créer un Code international du travail mis à jour, concis et cohérent, et de supprimer éventuellement les instruments périmés; en 1979, puis en 1987, deux groupes de travail successifs sur les NIT, présidés par M. Ventejol, ont remis des rapports dans lesquels la question de la révision des normes occupait une place prépondérante<sup>38</sup>.

En 1994, dans son rapport sur l'action normative présenté à la CIT, le Directeur général a considéré qu'en cette matière les efforts de l'OIT devraient porter sur la mise à jour des normes qui ne sont plus d'actualité, et qu'il faudrait même envisager de revoir certaines conventions récentes qui n'ont pas été ratifiées, malgré leur pertinence, en raison de dispositions considérées comme trop rigides ou d'exigences jugées trop élevées. Lors des débats qui ont eu lieu sur cette question, un grand nombre de représentants des trois groupes se sont prononcé en faveur d'une action de révision et de mise à jour des normes existantes. En outre, les débats ont permis de dégager un large consensus sur la nature des normes qui devraient faire l'objet d'une révision. Le Directeur général a résumé les débats de la façon suivante:

«[Les NIT devant faire l'objet d'une révision] sont de deux types. D'une part, les normes qualifiées selon les intervenants comme étant dépassées, obsolètes ou inadaptées aux besoins actuels devraient être révisées et mises à jour. Il a été mentionné que certaines d'entre elles pouvaient reconnaître des principes qui avaient conservé leur validité, et qui devraient être retenus, mais qu'elles contenaient aussi des dispositions désuètes et transitoires qui avaient dans certains cas pour effet d'entraver au lieu de faciliter l'application de ces principes. D'autre part, les conventions qui ont été peu ratifiées, qu'elles soient anciennes ou récentes, devraient être révisées lorsqu'elles contiennent des dispositions complexes, détaillées, rigides ou ambiguës qui sont à l'origine des difficultés rencontrées. La révision devrait alors avoir

<sup>36</sup> En 1932, pour la première fois, une convention fut révisée, avec l'adoption de la convention (n° 32) sur la protection des dockers contre les accidents (révisée), 1932.

<sup>37</sup> Constitution de l'OIT, art. 19.

<sup>38</sup> Voir notamment BIT, *Bulletin Officiel*, vol. LXX, 1987, série A, numéro spécial. Le deuxième groupe de travail Ventejol, en 1987, avait dressé une liste de 25 conventions et recommandations à réviser.

---

pour objectif d'adapter les dispositions en cause de manière à rendre la convention largement ratifiable et à en faciliter l'application. »<sup>39</sup>

C'est à la suite de ces discussions que le Conseil d'administration a décidé, en mars-avril 1995, de créer un groupe de travail chargé d'examiner la question de la révision des normes et d'adresser des recommandations à cet égard. Le groupe de travail devait également examiner la question des critères à utiliser pour la révision des normes<sup>40</sup>. La raison d'être généralement acceptée des révisions a été énoncée en ces termes en 1995:

«La révision des normes existantes poursuit deux objectifs complémentaires mais distincts: d'une part, mettre à jour ou actualiser les normes et, d'autre part, faciliter la ratification des conventions, puis leur application. A ces deux objectifs, il convient d'en ajouter un troisième qui a été exprimé dans le cadre de la consolidation des normes et qui a trait à la cohérence du système normatif de l'OIT.»<sup>41</sup>

Depuis 1995, le groupe de travail a tenu 13 réunions, la dernière en date de mars 2002. Il a formulé un nombre considérable de propositions qui ont été unanimement approuvées par le Conseil d'administration.

b) **Résultats des travaux du groupe de travail sur la politique de révision des normes**

En mars 2002, à la conclusion de ses travaux, le groupe de travail sur la politique de révision des normes a produit une note d'information sur l'état des travaux et les décisions prises en matière de révision des normes. Ce document précieux est joint en annexe<sup>42</sup>. De manière synthétique, le Groupe de travail a permis au Conseil d'administration de prendre des décisions à l'égard d'à peu près tous les instruments de l'OIT<sup>43</sup>. La lecture du document révèle que le Conseil d'administration a décidé que sur les 185 conventions et 194 recommandations adoptées à ce jour par la CIT:

- 71 conventions sont à jour;
- 24 conventions doivent être révisées;
- 54 conventions sont dépassées<sup>44</sup>;

<sup>39</sup> Document GB.261/LILS/3/1 (nov. 1994), paragr. 16.

<sup>40</sup> Document GB.262/9/2 (mars-avril 1995), paragr. 51-52. Le Groupe de travail compte 16 membres gouvernementaux (4 par région), 8 membres employeurs et 8 membres travailleurs. Il est présidé par un représentant gouvernemental. Le Groupe de travail est un sous-organe de la Commission des questions juridiques du Conseil d'administration (LILS).

<sup>41</sup> Document GB.262/LILS/3 (mars 1995), paragr. 9.

<sup>42</sup> Document GB.283/LILS/WP/PRS/1/2 (mars 2002). Voir l'Annexe 3.

<sup>43</sup> Le Groupe de travail a pu se prononcer sur 181 conventions et 191 recommandations. Par ailleurs le Groupe de travail n'est pas parvenu à des conclusions à l'égard de deux instruments: la convention (n° 158) sur le licenciement, 1982, et la recommandation (n° 166) sur le licenciement, 1982.

<sup>44</sup> Pour ce qui est des conventions dépassées, il faut savoir que la CIT a adopté une proposition tendant à amender la Constitution de l'OIT et le Règlement de la CIT de façon à permettre à la CIT de procéder à l'abrogation ou au retrait de conventions et de recommandations. L'amendement à la

- 
- 5 conventions ont été retirées (ne sont jamais entrées en vigueur);
  - 73 recommandations sont à jour (2 recommandations additionnelles ont été adoptées depuis mars 2002);
  - 17 recommandations ont été remplacées expressément par des instruments ultérieurs;
  - 15 recommandations sont à réviser; et
  - 67 recommandations sont dépassées.

Il faut également observer que près de 80 pour cent des conventions considérées à jour par le Conseil d'administration ont été adoptées après 1960, qu'aucune convention adoptée après 1966 n'a été considérée comme dépassée et que plus de 80 pour cent des conventions dépassées ont été adoptées avant 1947. Enfin, le Conseil d'administration a noté qu'un grand nombre de conventions anciennes ont déjà fait l'objet de révision et a décidé d'inviter les Etats parties aux conventions initiales à examiner la possibilité de ratifier la convention révisée correspondante et de dénoncer à cette occasion la convention antérieure de manière à préserver l'acquis des ratifications<sup>45</sup>.

c) **Situation pour la sécurité sociale**  
(en termes de normes à jour)

En matière de sécurité sociale, huit conventions sont considérées à jour:

- 1) La convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952;
- 2) La convention (n° 118) sur l'égalité de traitement (sécurité sociale), 1962;
- 3) La convention (n° 157) sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1982
- 4) La convention (n° 130) concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie, 1969;
- 5) La convention (n° 128) concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, 1967;
- 6) La convention (n° 121) sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, 1964 [tableau I modifié en 1980];

Constitution vise à habiliter la CIT à abroger, à la majorité des deux tiers des voix des délégués présents, toute convention s'il apparaît qu'elle a perdu son objet ou qu'elle n'apporte plus de contribution utile à l'accomplissement des objectifs de l'Organisation. Au mois de septembre 2003, 76 Etats Membres ont ratifié ou accepté l'amendement, dont six Etats d'importance industrielle considérable (Chine, France, Inde, Japon, Italie et Royaume-Uni). Cet amendement entrera en vigueur lorsque 117 Etats l'auront ratifié (dont cinq d'importance industrielle considérable). A la suite de l'amendement de son Règlement, la CIT peut procéder au retrait d'une convention qui n'est pas entrée en vigueur, ou qui n'est plus en vigueur en raison de dénonciation, ou d'une recommandation.

<sup>45</sup> La préoccupation principale du Groupe de travail était d'éviter qu'un Membre ne prenne la décision de dénoncer immédiatement une convention en reportant à une date ultérieure et indéterminée la ratification de la convention récente correspondante. Ces deux mesures (ratification/dénonciation) instaurent un équilibre et doivent être prises de manière concomitante.

- 
- 7) La convention (n° 168) sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988; et
  - 8) La convention (n° 183) sur la protection de la maternité, 2000.

De leur côté, sept recommandations, qui accompagnent l'une ou l'autre des conventions, sont considérées à jour:

- 1) La recommandation (n° 167) sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1983;
- 2) La recommandation (n° 67) sur la garantie des moyens d'existence, 1944;
- 3) La recommandation (n° 134) concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie, 1969;
- 4) La recommandation (n° 131) concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, 1967;
- 5) La recommandation (n° 121) sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, 1964;
- 6) La recommandation (n° 176) sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988; et
- 7) La recommandation (n° 191) sur la protection de la maternité, 2000<sup>46</sup>.

Par ailleurs, en raison notamment de la complexité des dispositions de ces instruments, le Conseil d'administration a également estimé que le Bureau ne devait pas se contenter de promouvoir la ratification de ces conventions mais devait aussi offrir une assistance technique aux Etats Membres dans ce domaine, y compris par la diffusion d'information<sup>47</sup>.

En 2002, dans le cadre du cinquantième anniversaire de la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, la Commission d'experts sur l'application des conventions et recommandations a rappelé que l'action normative de l'OIT dans le domaine de la sécurité sociale remonte aux origines de l'Organisation<sup>48</sup>. Elle a aussi fait l'historique des nombreux instruments adoptés en la matière:

«L'ensemble des normes adoptées dans le domaine de la sécurité sociale (31 conventions et 15 recommandations) correspondent à trois générations, répondant à des approches

<sup>46</sup> Au total, 13 conventions et sept recommandations ont dès lors été considérées dépassées (voir Annexe 3). Dans le cas de la convention (n° 19) sur l'égalité de traitement (accidents du travail), 1925, le Conseil a invité les Etats parties à cette convention à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 118) sur l'égalité de traitement (sécurité sociale), 1962, en acceptant les obligations de cette dernière et notamment sa branche g) (prestations d'accidents du travail et de maladies professionnelles): document GB.283/LILS/WP/PRS/1/2 (mars 2002), paragr. 14.

<sup>47</sup> En outre, pour les conventions n°s 102, 118, 157, 130, 128 et 121, le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à informer le BIT, le cas échéant, des obstacles et difficultés rencontrés qui pourraient empêcher ou retarder leur ratification. Aussi, en temps opportun, leur situation devrait être réexaminée par le Conseil d'administration.

<sup>48</sup> Commission d'experts sur l'application des conventions et recommandations (CEACR), rapport, 2003, paragr. 46.

---

différentes. Les normes de la première génération reposaient essentiellement sur le concept d'assurance sociale. Elles ne s'appliquaient qu'à certaines catégories de travailleurs et couvraient un risque et un secteur d'activités particuliers (industrie, agriculture). A l'issue de la seconde guerre mondiale, la communauté internationale a reconnu la nécessité d'étendre la protection sociale à toute la population. Les normes de la deuxième génération se sont ainsi inspirées du concept plus général de sécurité sociale. La Déclaration de Philadelphie, adoptée en 1944, a redéfini les objectifs de l'OIT en y incluant l'extension des mesures de sécurité sociale en vue d'assurer un revenu de base à tous ceux qui ont besoin d'une telle protection, ainsi que des soins médicaux complets. Cette conception a également inspiré la Conférence lorsqu'elle a adopté la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952. Comme son titre l'indique, cette dernière prévoit un niveau minimum de prestations, et ce pour chacune des neuf branches de sécurité sociale qu'elle couvre. Les instruments adoptés ultérieurement constituent les normes de la troisième génération. Ils sont rédigés sur le modèle de la convention n° 102, tout en offrant une protection supérieure à celle-ci en termes de population couverte et de niveau des prestations.»<sup>49</sup>

A ces observations, s'ajoute aussi le fait que cette convention constitue le point de référence pour l'Europe, étant la référence minimale pour les Etats qui souhaitent adhérer à l'Union européenne.

d) Cohérence du corpus normatif (entre l'ensemble des normes existantes et celles à venir):  
approches contemporaines privilégiées

Deux approches sont explorées par l'Organisation aux fins d'assurer une plus grande cohérence du corpus normatif. Il s'agit de l'approche intégrée i) et de la consolidation ii).

i) *Approche intégrée*

Dans son rapport soumis à l'examen de la CIT en 1997, le Directeur général soulignait que l'adoption des normes au fil des années a provoqué une superposition d'instruments visant des sujets proches ou analogues. Cette superposition, selon le Directeur général, outre le risque de différences, voire de contradictions, affaiblit l'impact du dispositif commun. En accord avec le constat dressé par le Directeur général, un grand nombre de mandants ont insisté sur le fait que l'ensemble normatif devait être cohérent, significatif et actuel.

Dans cet esprit, nous avons vu précédemment que les normes existantes ont fait l'objet d'une procédure de révision afin d'en évaluer l'actualité et la pertinence. Le Conseil d'administration s'est également intéressé aux normes à venir et c'est dans ce contexte que le «portefeuille» a été élaboré. Toutefois, cette méthode de propositions de sujets normatifs n'a pas donné les résultats escomptés en termes de vision d'ensemble. En effet, l'une des défaillances principales du portefeuille est qu'il ne permet pas d'assurer la cohérence du corpus normatif, notamment en raison du fait qu'il n'effectue pas une synthèse des instruments déjà existants dans le domaine choisi et ne permet pas dès lors d'identifier quelle valeur ajoutée un nouvel instrument pourrait apporter.

En novembre 2000, à la suite d'une demande du Conseil d'administration, le Bureau lui a présenté une nouvelle approche des activités normatives. Tel que l'explique le Bureau, cette approche, dénommée «approche intégrée», vise:

«à une meilleure intégration des normes entre elles et avec les autres moyens d'action de l'Organisation ... Le but de cette approche est, d'une part, l'amélioration de la cohérence des normes et de leur pertinence au regard des objectifs de l'Organisation et, d'autre part, le

<sup>49</sup> *Ibid.*, paragr. 47.

---

renforcement de leur impact par une utilisation intégrée de l'ensemble des moyens d'action de l'Organisation.»<sup>50</sup>

Concrètement, cette approche implique deux volets: d'une part, en amont, le renforcement de la cohérence et de la pertinence de la production normative par un examen préalable en profondeur de la situation; d'autre part, en aval, le renforcement de leur impact par une action intégrée et systématique de promotion et d'évaluation. Nous nous attarderons à ce stade au premier volet alors que le second sera examiné dans le contexte de la mise en œuvre des NIT et de leur effectivité<sup>51</sup>.

Le Bureau explique en ce qui concerne la cohérence et la pertinence:

«Si le concept de cohérence s'applique aux relations des normes existantes et des normes futures entre elles, le concept de pertinence s'applique aux relations des normes, d'un côté, avec les objectifs constitutionnels et de l'autre avec les réalités: renforcer la pertinence des normes signifie tout simplement renforcer leur aptitude à promouvoir de manière concrète les objectifs constitutionnels en tenant compte de réalités souvent très diverses d'un pays à l'autre.»<sup>52</sup>

Pour assurer cohérence et pertinence, le Bureau propose de procéder à un examen préalable en profondeur de la situation normative dans le domaine considéré. Cet examen devrait du reste contribuer à l'émergence d'une appréciation commune, d'un consensus<sup>53</sup>. Cet examen en profondeur comporte trois étapes qui concernent tour à tour le Bureau, la CIT et le Conseil.

La première étape consiste en un inventaire complet de la situation dans le domaine considéré et passe «au crible les normes existantes à la lumière des besoins qui ont pu s'exprimer ou être identifiés dans ledit domaine, y compris en matière de révision, en vue de dégager les objectifs à atteindre»<sup>54</sup>. Egalement, l'inventaire doit prendre en compte «tous les autres moyens et instruments dont dispose l'Organisation pour atteindre ses objectifs et répondre aux besoins ainsi que la manière dont ils ont été utilisés jusqu'à présent pour la mise en œuvre des normes touchant à ces objectifs». Le Bureau estime que l'inventaire devrait permettre de mieux apprécier en particulier:

«i) dans quelle mesure les normes internationales existantes dans le domaine considéré, au sein de l'Organisation et, le cas échéant, à l'extérieur laissent subsister des lacunes qui devraient être comblées; ii) dans quel sens devrait se faire une révision dont le principe a été décidé par le Conseil sur la base des travaux du Groupe de travail sur la politique de révision des normes; et iii) le cas échéant, dans quelle mesure il peut exister, dans le domaine considéré

<sup>50</sup> Document GB.279/LILS/WP/PRS/3 (nov. 2000), paragr. 2.

<sup>51</sup> Voir Partie III *infra*.

<sup>52</sup> Document GB.279/4 (nov. 2000), paragr. 11.

<sup>53</sup> Le Bureau explique:

«Il semble relever du simple bon sens en effet que pour assurer la pertinence d'éventuelles normes nouvelles ou révisées dans un domaine donné, de même que la cohérence d'ensemble du résultat, il est indispensable, préalablement à l'inscription à l'ordre du jour d'une nouvelle question normative dans un domaine déterminé, de procéder à un examen en profondeur des instruments dont l'Organisation dispose déjà dans ledit domaine.»  
*Ibid.*, paragr. 13.

<sup>54</sup> *Ibid.*, paragr. 14.

---

non pas tant des lacunes qu'un chevauchement (par exemple entre normes générales et sectorielles) qui appellerait peut-être un effort de «consolidation».<sup>55</sup>

La deuxième étape est celle d'une discussion tripartite universelle par la CIT de l'inventaire ainsi réalisé en vue d'établir, si les mandants le souhaitent, un plan d'action intégré identifiant, dans le domaine considéré, les nouveaux sujets normatifs potentiels, en s'efforçant de préciser l'objet général et la forme des normes envisageables. Ainsi, la discussion tripartite devrait permettre, avant d'inscrire un sujet éventuel à l'ordre du jour de la CIT, de se faire une idée plus précise de la forme de l'action normative la plus indiquée pour atteindre l'objectif recherché. Enfin, dans une troisième étape, le Conseil devra décider des actions normatives ou autres à engager et, notamment, si le sujet devrait être placé à l'ordre du jour de la CIT en vue de l'adoption d'instruments<sup>56</sup>.

En proposant l'approche intégrée, le Bureau reconnaît qu'il s'agit simplement d'une «méthode de simple bon sens» devant permettre au Conseil «de placer à l'ordre du jour de la CIT des questions dont la pertinence a été nettement établie et pour atteindre un objectif également clairement identifié sur la base de discussions tripartites»<sup>57</sup>.

L'approche intégrée a reçu un bon accueil de la part du Conseil et il a été décidé en novembre 2000 de l'appliquer au domaine de la sécurité et santé au travail. Un inventaire a dès lors été préparé par le Bureau<sup>58</sup>, en vue de la discussion à la CIT 2003.

En juin 2003, une discussion générale fondée sur une approche intégrée s'est tenue au sein d'une commission technique qui a eu pour tâche d'évaluer l'état de la sécurité et de la santé au travail, ainsi que les outils et moyens d'action dont dispose actuellement l'OIT, et de proposer des conclusions pouvant servir de base à un plan d'action pour l'Organisation et ses mandants<sup>59</sup>. Les conclusions de la Commission concernant les activités normatives de l'OIT dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail gravitent autour de cinq points: promotion, sensibilisation et mobilisation; instruments de l'OIT; assistance et coopération techniques; développement, gestion et diffusion des connaissances; et collaboration internationale.

Pour ce qui est spécifiquement de l'adoption de nouveaux instruments, les mandants se sont entendus sur le fait que l'élaboration d'un nouvel instrument établissant un cadre promotionnel dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail devait être prioritaire. Toutefois, aucun accord n'a pu être obtenu pour ce qui de la forme que cet instrument devait prendre. Dans son rapport la Commission explique que:

«Le principal but de cet instrument serait de veiller à ce que la SST bénéficie d'une priorité au niveau national, et de susciter un engagement politique en faveur de l'élaboration – dans un cadre tripartite et sur la base d'une culture préventive de sécurité et de santé, ainsi que de l'approche fondée sur les systèmes de gestion – de stratégies nationales visant à l'amélioration de la SST. En tant qu'instrument faitier dont les dispositions seraient de nature

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> Le Bureau précise que ce système n'est pas censé priver le Conseil de la faculté qui lui revient de placer une question à l'ordre du jour de la CIT de sa propre initiative pour faire face à un besoin spécifique.

<sup>57</sup> Document GB.279/4 (nov. 2000), paragr. 17.

<sup>58</sup> Document GB.279/5/2 (nov. 2000).

<sup>59</sup> Voir «Conclusions de la Commission» dans le rapport de la Commission de la sécurité et de la santé au travail, CRP 22, CIT, 91<sup>e</sup> session, juin 2003 (Annexe 4).

---

promotionnelle plutôt que contraignante, il contribuerait également à l'accroissement de l'impact des instruments à jour de l'OIT et à l'amélioration continue des systèmes nationaux de SST – législation, mesures de soutien et mise en œuvre incluses. Un tel instrument pratique et constructif devrait notamment promouvoir le droit des travailleurs à un milieu de travail sûr et salubre; les responsabilités respectives des gouvernements, des employeurs et des travailleurs; la mise en place de mécanismes de consultation tripartite dans le domaine de la SST; la formulation et la mise en œuvre de programmes nationaux de SST qui reposeraient sur les principes d'évaluation et de gestion des dangers et des risques sur le lieu de travail; les initiatives en faveur d'une culture préventive de sécurité et de santé; ainsi que la participation et la représentation des travailleurs à tous les niveaux pertinents. Il faudrait chercher à éviter de reprendre dans cet instrument les dispositions de ceux qui existent. Afin de permettre l'échange des expériences et bonnes pratiques dans le domaine de la SST, l'instrument devrait prévoir un mécanisme de rapport sur les résultats obtenus et les progrès réalisés.»

Dans ce contexte, les autres instruments de l'OIT en matière de sécurité et santé au travail demeurent en vigueur, la Commission proposant de réviser en priorité deux des conventions préalablement identifiées par le groupe de travail sur la révision des normes. Enfin, en vue de rendre les instruments de l'OIT plus pertinents, la Commission estime qu'il conviendrait d'accorder la plus haute priorité à l'élaboration de nouveaux instruments dans les domaines de l'ergonomie et des risques biologiques<sup>60</sup>. Enfin, la Commission souligne que la sécurité et la santé au travail, étant un domaine dans lequel les techniques évoluent constamment, les instruments de haut niveau à élaborer devraient dès lors se concentrer sur les principes de base. Les prescriptions qui risquent le plus de devenir obsolètes devraient faire l'objet d'orientations détaillées sous forme de recueils de directives pratiques et de principes directeurs à caractère technique. Le BIT devrait mettre au point une méthodologie pour la mise à jour systématique de ces recueils et principes directeurs.

Le Conseil d'administration devra décider, lors de sa réunion de novembre 2003, s'il souhaite inscrire la sécurité et santé au travail comme thème normatif pour la session de la CIT en 2005.

## ii) Consolidation

C'est dans le secteur maritime que cette approche a été développée. Loin d'être une alternative à l'approche intégrée, elle devrait plutôt être perçue comme incluse dans cette dernière, ne constituant qu'une façon de l'appliquer et en aucun cas la seule.

En janvier 2001, la commission paritaire maritime de l'OIT, regroupant des armateurs et gens de mer, a observé «qu'en raison de l'émergence d'un marché mondial de l'emploi des gens de mer le transport maritime est devenu le premier secteur économique réellement mondialisé, pour lequel des normes internationales doivent être adoptées». Les membres du groupe des armateurs et les membres du groupe des gens de mer sont convenus que les instruments maritimes de l'OIT actuellement en vigueur doivent être regroupés et mis à jour au moyen d'une nouvelle convention-cadre sur les normes du travail applicables au secteur maritime<sup>61</sup>. Un groupe de travail tripartite de haut niveau a été établi par le Conseil d'administration aux fins d'élaborer un nouvel instrument, qui incorporerait autant que faire se peut les dispositions de fond des diverses NIT jugées suffisamment à jour dans le

<sup>60</sup> Elle ajoute que la priorité devrait également être donnée à l'élaboration d'un nouvel instrument sur la protection des machines sous la forme d'un recueil de directives pratiques. Il faudrait aussi prêter attention aux risques psychosociaux liés au travail dans les futures activités de l'OIT: voir Commission de la sécurité et de la santé au travail, rapport, plan d'action, paragr. 8-9 (Annexe 4).

<sup>61</sup> Voir Commission paritaire maritime, rapport final, 29<sup>e</sup> session, 22-26 janvier 2001, paragr. 36.

---

secteur maritime. Au moins de septembre 2003, deux réunions ont été tenues par le groupe de travail tripartite<sup>62</sup>.

Un consensus s'est dégagé sur le fait que la proposition de convention consolidée doit:

- a) contenir, dans toute la mesure possible, les dispositions de fond de toutes les normes du travail maritime pertinentes, mises à jour si nécessaire;
- b) être facile à mettre à jour pour suivre l'évolution du secteur maritime;
- c) être rédigée de manière à rencontrer le plus large agrément possible;
- d) mettre l'accent sur la manière d'appliquer ses dispositions de façon que les règles soient les mêmes pour tous;
- e) être structurée de manière à faciliter la réalisation des objectifs ci-dessus<sup>63</sup>.

La convention consolidée vise à tirer parti de solutions élaborées dans le cadre de l'Organisation maritime internationale (OMI) et sera subdivisée en différentes parties contraignantes ou non. Pour réaliser l'objectif de souplesse dans la mise à jour, l'une des principales innovations de la proposition de convention consolidée est la possibilité d'avoir recours à une procédure simplifiée pour modifier les dispositions relatives à l'application détaillée de la convention<sup>64</sup>. En effet, à ce jour, les conventions de l'OIT ne prévoient pas de procédure d'amendement, de sorte que les changements concernant ne serait-ce qu'une seule disposition donnent lieu à l'élaboration d'un nouvel instrument (le plus souvent une convention révisée). Cette procédure d'amendement par acceptation tacite prévoit l'entrée en vigueur de l'amendement, à moins qu'un nombre déterminé d'Etat Membres ne s'y oppose, ce qui devrait permettre de maintenir plus facilement à jour la convention<sup>65</sup>.

<sup>62</sup> Décembre 2001 et octobre 2002.

<sup>63</sup> Voir document GB.286/LILS/8 (mars 2003), paragr. 3.

<sup>64</sup> Le Bureau considère que le fondement juridique de cette procédure d'amendement réside dans le fait que «les législateurs concernés (la CIT agissant en vertu de l'article 19 de la Constitution et les parlements nationaux) n'ont pas à énoncer tous les détails des normes qu'ils élaborent, mais peuvent s'en remettre pour la mise au point de ces dispositions à une procédure simplifiée ou à des mesures législatives auxiliaires.»: document GB.286/LILS/8 (mars 2003), paragr. 8.

<sup>65</sup> Le Bureau explique:

«La procédure d'amendement par acceptation tacite, qui sera prévue dans la convention consolidée, s'inspire des procédures contenues dans d'autres instruments internationaux, et en particulier ceux de l'Organisation maritime internationale (OMI). Elle sera néanmoins adaptée aux circonstances particulières à l'OIT: les amendements de dispositions détaillées pourront être adoptés par une commission spéciale établie par le Conseil d'administration et composée de Membres ayant ratifié la nouvelle convention ainsi que de représentants des armateurs et des gens de mer. Des représentants d'autres Membres de l'OIT pourront y participer sans droit de vote. Une fois adoptés, les amendements devront être approuvés à une session ordinaire de la CIT. Une fois approuvés, ils seront soumis pour examen aux Membres ayant ratifié la convention. Ils entreraient en vigueur, à moins que plus d'un tiers des Membres ayant ratifié la convention, ou que les Membres l'ayant ratifiée et représentant un tonnage brut de 50 pour cent au moins de la flotte marchande mondiale, n'expriment leur désaccord dans un délai déterminé. Si certains de ces Membres (mais pas en nombre suffisant pour bloquer l'amendement) expriment leur désaccord, les amendements ne prendront pas effet à leur égard»: document GB.286/LILS/8 (mars 2003), paragr. 7.

---

En outre, un autre élément novateur de la convention devrait être le système très complet de suivi de son application et de son contrôle. D'abord, il est prévu que les différents aspects de l'application au niveau national seront identifiés et regroupés dans une section distincte. Cette section devrait ainsi permettre de définir le rôle des différents acteurs pour ce qui est de la mise en application<sup>66</sup>. En outre, il est notamment prévu de mettre en place un système de certification nationale, qui repose sur les inspections nationales, du respect des dispositions de la nouvelle convention. Les mesures envisagées s'appuieraient sur le mécanisme de contrôle de l'OIT, y compris les procédures de plaintes<sup>67</sup>.

Lors des discussions qui ont eu lieu au sein du Conseil d'administration en mars 2003, les réactions des mandants ont été généralement positives, certains d'entre eux insistant toutefois sur le fait que les procédures traditionnelles de contrôle de l'OIT ne devraient pas s'en trouver affaiblies.

<sup>66</sup> Le Bureau précise que:

«L'objectif principal est d'établir une véritable interaction entre cette partie et le reste de la convention consolidée. Il faut non seulement que les dispositions sur la mise en application offrent aux inspecteurs, au niveau de l'Etat du pavillon comme à celui de l'Etat du port, des solutions pratiques et efficaces pour assurer l'application des dispositions qui énoncent les normes, mais aussi que chacune de ces dispositions soit rédigée de façon à en renforcer l'applicabilité. Il convient également de tenir compte de l'interaction entre les dispositions de la convention consolidée et les activités connexes décrites dans d'autres instruments internationaux, tels que ceux de l'OMI, particulièrement dans le domaine de la sécurité et de la santé ainsi que des compétences professionnelles. Une attention particulière est accordée à cet égard à la coordination des inspections similaires devant être réalisées au titre de la convention consolidée et des conventions de l'OMI»: document GB. 286/LILS/8 (mars 2003), paragr. 12.

<sup>67</sup> Voir *infra*.

---

## II. Diversité des instruments normatifs

La Constitution de l'OIT dispose que la CIT peut adopter des conventions et des recommandations internationales du travail<sup>1</sup>.

### A. Conventions internationales du travail

Synonymes de traités internationaux, les conventions internationales du travail sont soumises à une procédure préétablie de discussion tripartite et adoptées aussi, tel que déjà explicité, dans un cadre tripartite<sup>2</sup>. Une fois la convention adoptée par la CIT, les Etats ont l'obligation constitutionnelle de la soumettre aux autorités compétentes «en vue de la transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre»<sup>3</sup>. Cette obligation novatrice a pour but de susciter un débat national démocratique sur l'opportunité de ratifier la convention internationale du travail. Si l'Etat décide de ratifier la convention, ce n'est qu'à ce moment qu'elle acquiert pour lui une force exécutoire et qu'il doit prendre toutes les mesures nécessaires pour rendre ses dispositions effectives<sup>4</sup>.

De manière générale, on reconnaît que les conventions doivent être universelles – c'est-à-dire ratifiables par le plus grand nombre d'Etats –, adaptées aux conditions nationales<sup>5</sup>, flexibles et viables. Certaines conventions présentent une nature plus technique, c'est-à-dire qu'elles formulent des normes précises que les Etats s'engagent à respecter ou à atteindre par la ratification, alors que d'autres sont plus promotionnelles. En d'autres termes, les conventions appartenant à cette seconde catégorie fixent des objectifs devant être poursuivis au moyen d'un plan national d'action continu<sup>6</sup>. Au regard de la Constitution de l'OIT, les conventions internationales du travail n'affectent pas les dispositions nationales plus favorables<sup>7</sup>. En outre, si un Etat se retire de l'OIT, il demeurera lié par les conventions qu'il a préalablement ratifiées<sup>8</sup>.

L'activité législative de la CIT a été intense depuis les débuts de l'Organisation. A ce jour, elle a adopté 185 conventions qui ont fait l'objet de plus de 7160 ratifications. Elles couvrent l'ensemble des questions du travail. Tel que précisé, 71 des 184 conventions adoptées ont été considérées à jour par le Conseil d'administration à la suite d'un examen tripartite qui s'est étendu sur une période de plus de sept ans. Huit d'entre elles sont

<sup>1</sup> Constitution de l'OIT, art. 19, paragr. 1.

<sup>2</sup> Tel que mentionné, les conventions internationales du travail sont adoptées par une majorité des deux tiers des délégués à la CIT: Constitution de l'OIT, art. 19, paragr. 2.

<sup>3</sup> *Ibid.*, art. 19, paragr. 5, lettre *b*).

<sup>4</sup> *Ibid.*, art. 19, paragr. 5, lettre *d*).

<sup>5</sup> *Ibid.*, art. 19, paragr. 3.

<sup>6</sup> Voir Commission d'experts sur l'application des conventions et recommandations (CEACR), rapport, 1981, pp. 14-15.

<sup>7</sup> Constitution de l'OIT, art. 19, paragr. 8.

<sup>8</sup> *Ibid.*, art. 1, paragr. 5.

---

considérées fondamentales alors que quatre autres sont prioritaires<sup>9</sup>. A l'exception des conventions (n° 14) sur le repos hebdomadaire (industrie), 1921, et (n° 29) sur le travail forcé, 1930, aucune des conventions adoptées jusqu'en 1945 n'est considérée à jour.

Enfin, il faut aussi mentionner le recours par la CIT aux protocoles qui sont aussi des traités internationaux mais qui, dans le contexte de l'OIT, n'ont pas d'existence autonome puisqu'ils sont toujours liés à une convention. Tout comme les conventions, ils sont sujets à ratification (la convention de base demeurant elle aussi ouverte aux ratifications). Ils sont utilisés aux fins de révision partielle de conventions, c'est-à-dire lorsque l'objet de la révision est limité. Ils permettent ainsi d'adapter les conditions qui changent et de traiter les difficultés pratiques qui ont vu le jour depuis l'adoption de la convention en augmentant ainsi leur degré de pertinence et leur actualité. Les protocoles conviennent particulièrement dans les cas où l'on souhaite maintenir intacte une convention de base dont les ratifications restent acquises et qui peut recueillir de nouvelles ratifications, tout en apportant des modifications ou en complétant certaines dispositions sur des points précis. La CIT a, à ce jour, adopté quatre protocoles<sup>10</sup>.

## B. Recommandations internationales du travail

Les recommandations internationales du travail suivent le même processus d'élaboration et d'adoption tripartites que les conventions. Elles doivent également être soumises aux autorités compétentes<sup>11</sup> mais ne sont pas sujettes à ratification et ne présentent pas dès lors de force obligatoire. La Constitution de l'OIT dispose que: les recommandations sont adoptées lorsque l'objet traité par la CIT ou un de ses aspects ne se prêtent pas à l'adoption d'une convention<sup>12</sup>. Toutefois, la pratique s'est éloignée de la fonction première prévue à la Constitution et la plupart des recommandations à jour viennent compléter et préciser le contenu des conventions qu'elles accompagnent. Seul un nombre restreint de recommandations indépendantes ont été adoptées par la CIT<sup>13</sup>. Les recommandations servent surtout à définir des normes destinées à orienter l'action des gouvernements.

<sup>9</sup> Les conventions fondamentales sont: la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930; la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948; la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949; la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951, la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957; la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958; la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, et la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999. Les conventions prioritaires sont: la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947; la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964; la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969; et la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976. Ces qualifications ont une incidence sur le cycle des rapports à produire, ces conventions étant soumises à un cycle biennal plutôt que quinquennal.

<sup>10</sup> Il s'agit du protocole de 1982 relatif à la convention (n° 110) sur les plantations, 1958; du protocole de 1990 relatif à la convention (n° 89) sur le travail de nuit (femmes) (révisée), 1948; du protocole de 1995 relatif à la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947; et du protocole de 1996 relatif à la convention (n° 147) sur la marine marchande (normes minima), 1976.

<sup>11</sup> Constitution de l'OIT, art. 19.

<sup>12</sup> *Ibid.*, art. 19, paragr. 1.

<sup>13</sup> Ceci a été la pratique entre 1951 et 1970. En 2002, deux recommandations indépendantes ont été adoptées: la recommandation (n° 193) sur la promotion des coopératives et la recommandation (n° 194) sur la liste des maladies professionnelles, 2002.

---

La CIT a adopté à ce jour 194 recommandations dont 73 sont considérées à jour.

## **C. Autres instruments développés dans la pratique de l'OIT**

Bien que les conventions et recommandations soient les instruments les plus communément utilisés par la CIT pour formuler les normes, celle-ci a eu recours, dans sa longue pratique, à d'autres sortes de textes.

### **1. Déclarations de la CIT ou du Conseil d'administration**

La formule de la déclaration est généralement utilisée par les organes restreint ou plénier de l'OIT en vue de procéder à un énoncé formel et réaffirmer l'importance qu'attachent les mandants à certains principes et valeurs. Bien que les déclarations ne soient pas sujettes à ratification, elles se veulent d'application large et contiennent des engagements symboliques et politiques des Etats Membres. Les déclarations pourraient, dans certains cas, être considérées comme l'expression du droit coutumier. Quatre déclarations ont été adoptées par l'OIT: en 1944, la Déclaration de Philadelphie, qui fait depuis partie intégrante de la Constitution de l'OIT, en 1977, la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale, en 1964, la Déclaration sur *l'apartheid*<sup>14</sup> et, enfin, en 1998, la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail.

### **2. Résolutions de la CIT**

La CIT a généralement recours aux résolutions à deux occasions. D'une part, la CIT peut utiliser les résolutions en vue d'exprimer formellement sa volonté ou son opinion sur un sujet donné. Les résolutions visent alors à répondre à des situations concrètes et à des besoins spécifiques. Certaines d'entre elles sont employées comme principes directeurs en termes de normes de politique sociale et comme points de référence par les organes de contrôle de l'OIT dans leur évaluation des situations nationales<sup>15</sup>. D'autre part, la CIT peut adopter des résolutions accompagnées de conclusions à la suite de discussions générales tripartites qui ont lieu au sein d'une de ses commissions techniques. Bien que ces discussions n'aient pas abouti dans l'immédiat à une action normative, elles permettent dans bien des cas d'explorer en profondeur toutes les facettes de la problématique (ce fut le cas notamment, en 2001 sur la sécurité sociale, en 2002 sur l'économie informelle et en 2003 sur la relation d'emploi)<sup>16</sup>. Cette année, une discussion générale sur la sécurité et la santé au travail s'est tenue dans le cadre de l'approche intégrée afin d'établir un plan d'action identifiant notamment les nouveaux sujets normatifs potentiels<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> A notamment été amendée en 1988 et 1991.

<sup>15</sup> A cet égard, la résolution concernant l'indépendance du mouvement syndical, 1952, et la résolution concernant le droit d'association et les libertés civiles, 1970 peuvent être mentionnées.

<sup>16</sup> D'aucuns mettent en garde contre le risque que l'action normative soit progressivement substituée par le processus de discussion générale.

<sup>17</sup> Voir *infra*.

---

### 3. **Autres textes de l'OIT**

Des commissions techniques d'experts, des conférences spéciales ou régionales ainsi que des organismes établis pour s'occuper de questions (sécurité sociale, statistiques du travail, santé et sécurité) ou de secteurs particuliers (commission d'industrie, commission paritaire maritime...) sont appelés également à adopter des textes qui peuvent prendre diverses formes (résolutions, directives, règlements-types). Ces normes varient tant quant à leur contenu, qui peut porter sur des principes fondamentaux ou sur des questions techniques, qu'à l'autorité qui leur est attachée. Toutefois, elles présentent un intérêt certain en ce qu'elles visent à répondre à des situations concrètes et ont été adoptées dans le cadre d'organismes représentatifs des intérêts en cause.

Enfin, il faut mentionner les directives et codes de pratiques préparés par les départements et services techniques du BIT. Ne présentant pas une force obligatoire, ceux-ci ne sont pas moins dénués d'intérêt en ce qu'ils sont parfois prévus dans les conventions elles-mêmes et qu'ils développent et précisent les NIT. Ils sont en outre sujets à une procédure d'amendement beaucoup plus flexible que pour les conventions et les recommandations internationales du travail. Ces directives et codes de pratique sont soumis au processus de discussion tripartite et au Conseil d'administration<sup>18</sup>.

### 4. **Importation possible d'instruments provenant d'autres expériences institutionnelles: l'exemple de la méthode ouverte de coordination européenne**

Nous avons choisi de présenter sommairement la méthode ouverte de coordination adoptée par la Communauté européenne pour intervenir dans le domaine social et d'autres domaines politiquement sensibles. Cette méthode représente un mode d'intervention non contraignant accompagné d'un suivi et d'incitatifs.

La méthode ouverte de coordination a été conçue par la Communauté européenne en vue d'atteindre l'objectif stratégique pour la décennie à venir fixé lors du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000 qui vise à «devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale»<sup>19</sup>. La méthode ouverte de coordination, fondée sur la *soft law*, a été présentée comme étant l'instrument approprié pour mener une approche intégrée, qui tienne compte d'aspects sociaux et économiques<sup>20</sup>.

De manière sommaire, cette méthode tient en trois étapes qui peuvent ainsi se résumer:

<sup>18</sup> L'on peut se référer à cet égard aux principes directeurs concernant les systèmes de gestion de la sécurité et de la santé au travail, adoptés en 2001, au recueil de directives pratiques sur le VIH/SIDA et le monde du travail, adoptés en 2001, ou aux directives pratiques concernant la sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail, adoptées en 1993.

<sup>19</sup> Conseil européen, conclusions de Lisbonne, 3-2000, point 5.

<sup>20</sup> Cette méthode a initialement été appliquée au domaine de l'emploi. Elle a ensuite été étendue à d'autres domaines politiquement sensibles, notamment à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

1. la définition à un niveau supranational d'objectifs communs: la communauté élabore, en concertation avec les partenaires sociaux, des lignes directrices qui ont pour but de guider les Etats dans la définition de leurs politiques nationales. Ces lignes directrices ont pour rôle d'identifier, dans certains domaines, les objectifs communs à différents Etats et de rendre possible la coordination des actions de différents acteurs, à différents niveaux;
2. la mise en œuvre de ces objectifs à un niveau national et régional: le but est d'adapter les objectifs aux besoins et réalités spécifiques de chaque Etat, qui devra définir les mesures d'actions les plus appropriées, et d'associer activement dans diverses formes de partenariat les collectivités régionales et locales, les partenaires sociaux et la société civile;
3. l'évaluation de ces politiques nationales et régionales à un niveau supranational visant à dégager les meilleures pratiques et à enclencher un processus d'apprentissage: des paramètres communs, permettant de mesurer les progrès réalisés par les Etats dans le domaine de leurs engagements politiques, ont été élaborés sous la forme d'indicateurs communs<sup>21</sup>.

La méthode ouverte de coordination donne une image renouvelée de la *soft law*. Elle ne se limite pas à l'établissement de lignes directrices mais met en jeu un processus constitué de plusieurs étapes. La phase de suivi a pour fonction de contrôler le respect par les Etats de leurs engagements politiques, de comparer les différentes performances et de dégager les meilleures pratiques. C'est désormais à l'aide d'indicateurs élaborés en commun que cet exercice est conduit. Ainsi, bien que dépourvues d'un caractère contraignant, les lignes directrices sont complétées par une forme d'accompagnement qui tend à atténuer la nature purement volontaire des engagements. L'objectif principal de la méthode ouverte de coordination est d'être un processus d'apprentissage et de diffusion du savoir. L'idée est de donner accès aux bonnes pratiques mises en œuvre par un Etat, de comparer les différentes politiques adoptées pour atteindre un même objectif et d'inciter les Etats à s'inspirer des chemins empruntés par les plus performants.

Les avis sont partagés sur l'impact de cette méthode.

## **D. Maximisation et renforcement de la Convention internationale du travail**

Au sein de l'OIT, il existe un consensus sur l'importance de la convention qui s'avère être la forme la plus achevée de l'activité normative. En d'autres termes, on reconnaît l'importance des conventions internationales du travail en tant que source unique et irremplaçable d'obligations contraignantes dont l'application fait l'objet de plusieurs types de procédures de contrôle. Toutefois, certaines insatisfactions se sont manifestées notamment quant à leur élaboration et à leur forme.

Plus précisément, dans son rapport à la CIT, en 1994, le Directeur général avait relevé que l'élaboration des conventions au cours des dernières années avait été caractérisée par une sorte de stratégie «maximaliste» visant à inclure dans les instruments des dispositions à haute valeur ajoutée déjà en vigueur au niveau national ou régional. Selon lui, cette stratégie présentait des risques importants et il convenait davantage que les conventions

<sup>21</sup> Dans son bilan sur l'application de la stratégie européenne pour l'emploi, la Commission constate que ces indicateurs communs ont favorisé une «pression de convergence» par rapport aux Etats les plus performants de l'Union européenne: COM (2002) 416 final, p. 17.

---

déterminent un cadre général, sous réserve de dispositions plus détaillées formulées dans des recommandations ou des clauses de souplesse. De manière générale, les délégués à la CIT ont, au moment de la discussion de ce rapport, abondé dans le même sens que le Directeur général. Leurs commentaires se sont référés notamment aux limites de l'universalité et à la portée des conventions adoptées récemment; à leur complexité; à la nécessité de concilier réalisme et dynamisme dans les objectifs poursuivis; et aux besoins de souplesse. Ces différentes observations sont vérifiées ci-après. Cet examen sommaire – qui ne prétend pas à l'exhaustivité – met en parallèle les principales caractéristiques des conventions adoptées par la CIT et leur influence sur l'accueil qu'elles reçoivent par la suite de la part des Etats (accueil qui se traduit bien souvent en termes de ratification).

## **1. Portée des conventions**

De manière générale, on peut observer que les conventions d'application générale ont dans l'ensemble une durée de vie plus longue que les conventions sectorielles. Les conventions à jour les mieux ratifiées ont généralement un domaine d'application universel ou pour le moins très étendu. Les instruments portant sur des domaines particuliers, y compris la sécurité sociale, sont ceux qui ont connu les évolutions les plus diverses, le plus grand nombre d'interrogations en matière de révision, la plus grande prolifération d'instruments et les problèmes de ratification les plus aigus. La question de leur complexité prend sous cet angle toute son importance.

## **2. Complexité des conventions**

Tel que mentionné ci-avant, il est admis que les conventions récentes sont souvent trop complexes et trop détaillées et que cette caractéristique constitue un obstacle majeur à leur ratification. Afin de remédier à cette situation, le Directeur général a lancé, en 1994, un appel pour réorienter l'action normative sur les principes fondamentaux ou la fixation d'un cadre général dans le domaine considéré. Selon le Directeur général, les dispositions techniques devraient être incluses dans des clauses de souplesse ou dans des recommandations. Une telle approche devrait avoir un impact positif direct sur le degré d'universalité des conventions adoptées.

En pratique, il est certain que les conventions limitées à quelques dispositions fondamentales ont, en règle générale, été nettement mieux acceptées par les Etats Membres que les conventions longues et détaillées. Toutefois, cette observation doit nécessairement être nuancée par l'examen de l'objet même de la convention. En d'autres termes, il faut souligner que le choix du domaine est aussi important que le caractère de détail ou non de la convention<sup>22</sup>.

Dans le cas des conventions les plus ratifiées qui ne sont pas trop détaillées, les techniques utilisées par la CIT sont variées. Certaines conventions sont organisées autour de la reconnaissance d'un principe fondamental assorti d'un minimum de dispositions complémentaires<sup>23</sup>. D'autres définissent une série de mesures illicites en laissant aux législations nationales toute latitude pour la mise en œuvre des conditions et modalités

<sup>22</sup> Certaines conventions ont été très peu ratifiées même si elles ne contiennent qu'un principe général. Voir, par exemple, les conventions relatives à la durée du travail.

<sup>23</sup> Les conventions n<sup>os</sup> 87 et 98 portant sur la liberté syndicale et la négociation collective sont illustratives de ce type de conventions de principe.

---

d'application<sup>24</sup>. Egalement, on retrouve des conventions qui fixent une règle interdictive de portée générale assortie de quelques exception<sup>25</sup> ou qui établissent des prescriptions ou droits clairement délimités<sup>26</sup>. Enfin, certaines sont fondées sur des relations de réciprocité entre Etats Membres<sup>27</sup>.

De manière générale ces conventions ne cherchent pas à imposer des règles détaillées aux législateurs et aux gouvernements nationaux. Elles établissent des principes ou des limites en respectant les compétences de chaque membre pour décider des dispositions législatives, réglementaires ou autres adaptées à la situation nationale et qui donneront effet aux normes internationales.

A ces formes de conventions, le Bureau a proposé d'ajouter l'élaboration de conventions à partir d'objectifs de coordination nationale estimant que cette technique pourrait être utile notamment dans le cas de conventions portant sur des domaines particuliers. Dans ce cas, le Bureau explique qu'il faudrait laisser aux législations nationales le soin de régler les conditions et les modalités d'application des NIT en centrant celles-ci sur la définition de principes directeurs, d'obligations de résultat ou d'incompatibilité. Enfin, lorsque la diversité des législations et des pratiques nationales apparaît trop importante, le Bureau propose à nouveau d'avoir recours à l'adoption de recommandations à la place de conventions<sup>28</sup>.

### **3. Dynamisme et réalisme**

L'équilibre entre objectifs réaliste et dynamique poursuivis par les conventions doit être examiné et déterminé dans chaque cas d'espèce. En d'autres termes, le souci de réalisme ne doit pas anéantir leur rôle dynamique essentiel pour que les conventions servent de guide dans l'orientation que devrait prendre le progrès social. A cet égard, surtout dans le cas de domaines où les évolutions sont fréquentes, il importe de prévoir des méthodes de modification rapides, simples et flexibles des conventions ou des textes auxquels elles se réfèrent (codes de pratique, directives...) <sup>29</sup>.

### **4. Souplesse**

La nécessité d'une plus grande souplesse répond à une exigence constitutionnelle<sup>30</sup>. Toutefois, il faut souligner que, pour certains délégués à la CIT, la discussion sur la flexibilité a été l'occasion de tenter d'introduire un mouvement général de déréglementation au sein même de l'Organisation. Cette interprétation de la souplesse ou de la flexibilité a rencontré une vive opposition, d'aucuns la considérant comme manifestement en violation des objectifs mêmes de l'OIT.

<sup>24</sup> Voir à cet égard la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957.

<sup>25</sup> Voir à cet égard la convention (n° 45) des travaux souterrains (femmes), 1935.

<sup>26</sup> Voir la convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949, ou la convention (n° 14) sur le repos hebdomadaire (industrie), 1921.

<sup>27</sup> Voir à cet égard la convention (n° 19) sur l'égalité de traitement (accidents du travail), 1925.

<sup>28</sup> C'est ce qui a été fait dans le domaine des relations professionnelles.

<sup>29</sup> Voir *infra*.

<sup>30</sup> Voir Constitution de l'OIT, art. 19, paragr. 3.

---

On utilise les notions de flexibilité ou de souplesse lorsqu'il est question d'insérer dans les conventions des clauses permettant notamment la ratification partielle ou l'application progressive de la convention<sup>31</sup>. Il faut observer que, dans la pratique, de telles dispositions n'ont pas connu le succès escompté et qu'il n'existe pas vraiment d'étude empirique qui pourrait en expliquer les raisons. On semble toutefois s'entendre sur leur pertinence en regrettant, dans certains cas, leur complexité. Par exemple, dans le domaine de la sécurité sociale et de la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, la Commission d'experts sur l'application des conventions et recommandations a noté en 2003, que:

«La convention n° 102 comme les conventions adoptées ultérieurement contredisent l'idée répandue selon laquelle les conventions sont rigides. La convention n° 102 offre un éventail d'options et de clauses de souplesse permettant de parvenir progressivement à la couverture universelle, selon le rythme de développement économique des différents pays. Chacun d'entre eux a la possibilité d'appliquer les conventions en combinant financement par cotisations et par capitalisation, différentes méthodes de calcul des prestations, régimes généraux et catégoriels, assurance obligatoire et facultative, participation publique et participation privée pour obtenir une protection globale qui réponde le mieux à ses besoins.»

Elle a ajouté que:

«Les dispositifs de souplesse ont permis à la convention n° 102 de passer l'épreuve du temps en englobant le nouveau modèle de sécurité sociale émergent, dans lequel la part de la responsabilité abandonnée par l'Etat est assumée par les assureurs privés, les entreprises ou les assurés eux-mêmes »<sup>32</sup>.

## **5. Utilisation de la recommandation et soft law**

Depuis au moins dix ans, la question du recours aux recommandations «indépendantes» et autres instruments de *soft law* revient constamment dans les discussions des mandants de l'Organisation. En 1994, par exemple, le Directeur général soulignait la valeur des recommandations et le rôle qu'elles pourraient jouer comme instruments autonomes sans être associées à des conventions notamment lorsque le domaine visé est réfractaire à l'action normative. Il faisait noter que plus de la moitié des instruments adoptés entre 1951 et 1970 ont été des recommandations autonomes, celles-ci devenant l'exception après 1971. Les commentaires du Directeur général ont suscité des réactions variées, l'intérêt d'un recours accru aux recommandations autonomes étant surtout souligné par les membres employeurs. Des délégués gouvernementaux et l'ensemble du groupe travailleurs ont exprimé un scepticisme certain, non du fait du manque de valeur intrinsèque des recommandations, mais en raison de l'attitude observée à leur égard par les gouvernements et les organisations d'employeurs sur le plan national qui ne leur attachent aucune importance car elles sont dépourvues d'obligations juridiques et ne sont en fait soumises à aucun mécanisme régulier de contrôle.

L'idée d'un recours accru à la recommandation refait surface dans un rapport suivant présenté en 1997. Cette fois, le Directeur général propose que la recommandation soit

<sup>31</sup> Différentes formes de clauses de souplesse ont été utilisées par la CIT. Elles peuvent se référer au champ d'application de la convention, à son contenu ou aux moyens de la mettre en œuvre. Voir à cet égard, un document préparé par le Bureau en 1989: document GB.244/SC/3/3 en Annexe 5.

<sup>32</sup> CEACR, rapport, 2003, paragr. 51 et 52.

---

accompagnée d'un mécanisme de suivi, sans préciser toutefois lequel<sup>33</sup>. Cette proposition a reçu un accueil généralement positif de la part des gouvernements alors que les travailleurs se sont montrés plus réticents en insistant, encore une fois, sur le fait que la valeur des recommandations dépend de la manière dont elles sont mises en œuvre par les Etats Membres et contrôlées par les organes de contrôle de l'OIT.

Parallèlement à la discussion sur l'usage des recommandations, le Directeur général a souhaité aussi nourrir, depuis 1994, la réflexion pour ce qui est d'un recours à d'autres instruments de *soft law* tels des directives et des codes de pratique. Ces propositions ont reçu dans l'ensemble un accueil relativement positif dans la mesure où il ne s'agit pas d'instruments de substitution à l'action normative. On souligne, en effet, la possibilité d'élaborer et de modifier plus rapidement des instruments de ce genre dans des domaines où les réalités évoluent vite, leur plus grande souplesse et leur caractère non contraignant.

Cette idée se précise dans les années qui suivent et l'on discute alors d'actualiser les conventions par référence à des instruments non contraignants. Dans la pratique, la CIT a recours à cette technique. Ainsi, certaines conventions ont la particularité de prévoir l'obligation pour chaque Etat de se conformer régulièrement dans des domaines déterminés aux données les plus récentes dans ces domaines. Les organes de contrôle de l'OIT ont alors recours notamment aux codes et recueils de directives pratiques du BIT et aux normes élaborées conjointement par plusieurs institutions internationales, y compris l'OIT, pour évaluer la conformité avec les NIT de la loi et de la pratique nationales<sup>34</sup>. Le Bureau explique que «cette technique du renvoi à des instruments non contraignants qui sont eux-mêmes régulièrement mis à jour a l'avantage de limiter les besoins de révision de telles conventions sur les points concernés.»<sup>35</sup> Elle pourrait aussi permettre d'atteindre un meilleur équilibre entre dynamisme et souci de réalisme discuté ci-avant. Le Bureau ajoute que «cette technique est particulièrement utile dans le cas de normes en constante évolution et qui ne font pas en principe l'objet de controverses lorsqu'elles sont établies par des institutions ayant une autorité internationalement reconnue en la matière.»<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Le Bureau propose une clause de suivi incorporée dans le dispositif de la recommandation et qui serait ajustée à l'objet sur lequel elle porte.

<sup>34</sup> Ainsi la convention (n° 115) sur la protection contre les radiations, 1960, dispose que «[l]es doses et quantités maximales admissibles [de radiation] devront être constamment revues à la lumière de connaissances nouvelles» (art. 6, paragr. 2). Aussi, la convention (n° 139) sur le cancer professionnel, 1974, prévoit que «pour déterminer, conformément au paragraphe 1, [l]es substances et agents [cancérogènes], il conviendra de prendre en considération les plus récentes données contenues dans les recueils de directives pratiques ou les guides que le Bureau international du Travail pourrait élaborer ainsi que les informations émanant d'organismes compétents» (art. 1, paragr. 3). Enfin, la convention (n° 160) sur les statistiques du travail, 1985, dispose que «lors de l'élaboration ou de la révision des concepts, des définitions et de la méthodologie ... les Membres doivent prendre en compte les normes et les directives les plus récentes établies sous les auspices de l'Organisation internationale du Travail» (art. 2).

<sup>35</sup> Document GB.276/LILS/WP/PRS/2 (nov. 1999), paragr. 34.

<sup>36</sup> *Ibid.*

---

### III. Complémentarité des mécanismes constitutionnels de mise en œuvre des conventions

La mise en œuvre des conventions internationales du travail et la vérification de la conformité de la loi et de la pratique nationales dépend de leur ratification (A) qui est indispensable à l'entrée en fonction des organes de supervision de l'OIT (B). Conscients de la relation étroite liant la ratification au contrôle du respect des conventions, les mandants de l'OIT ont élaboré une méthode de suivi permettant d'accompagner les Etats n'ayant pas ratifié les conventions fondamentales dans leurs efforts en vue d'en promouvoir le respect. C'est la Déclaration de 1998 sur les principes et droits fondamentaux au travail (C).

#### A. Ratification

La ratification est l'acte par lequel l'Etat établit sur le plan international son consentement à être lié par un traité. Sur cette question, l'OIT ne déroge pas à l'approche traditionnelle du droit international. Les conventions internationales du travail n'ayant pas en elles-mêmes d'effet obligatoire, c'est par la ratification que l'Etat assume l'obligation de les mettre à exécution. Différentes observations découlent de cette affirmation. D'abord, la ratification relève des prérogatives de l'Etat; elle fait naître des obligations que l'Etat seul doit assumer et qui, si elles ne sont pas respectées, sont susceptibles d'engager sa responsabilité internationale. En d'autres termes, ce sont les Etats qui sont les relais principaux de la mise en œuvre des normes internationales. La Constitution de l'OIT stipule que, une fois que l'Etat a communiqué au Directeur général sa ratification formelle de la convention, il «devra prendre telles mesures qui seront nécessaires pour [la] rendre effective»<sup>1</sup>. Cependant, l'OIT fait exception à la règle générale du droit international en interdisant que la ratification soit accompagnée de réserve<sup>2</sup>. En outre, au sein de l'OIT, la ratification entraîne avec elle l'acceptation de la part de l'Etat d'être soumis aux mécanismes de contrôle prévus à la Constitution et qui seront présentés plus en détail ci-après. Enfin, en raison du caractère multilatéral de l'OIT, la ratification constitue – et c'est peut-être le point le plus important dans la recherche d'une application universelle des droits au travail – une promesse pour l'Etat vis-à-vis des autres Etats «d'utiliser un paramètre internationalement reconnu en matière d'équité pour définir, au plan national, la gouvernance du marché du travail»<sup>3</sup>.

Trois questions sont régulièrement soulevées par les mandants de l'OIT et se réfèrent respectivement au taux de ratification des conventions de l'OIT ainsi qu'au diagnostic sur les obstacles à la ratification (1); à l'utilisation de la ratification universelle pour obtenir un système global de contrôle pour les droits fondamentaux au travail (2); et au seuil minimum fixé de ratifications pour qu'une convention de l'OIT entre en vigueur pour l'Organisation (3). Une quatrième question pourrait être ajoutée, qui se réfère à la responsabilité de l'Etat pour des violations des conventions internationales du travail qu'il a ratifiées par des entités privées situées sur son territoire (4).

<sup>1</sup> Constitution de l'OIT, art. 19. paragr. 5, lettre d).

<sup>2</sup> La raison la plus communément invoquée pour cette exception est la nature tripartite de l'Organisation qui les adopte.

<sup>3</sup> *S'affranchir de la pauvreté par le travail*, rapport du Directeur général, CIT, 91<sup>e</sup> session, 2003, p. 78.

---

Pour toutes ces questions, l'on semble s'entendre sur le fait qu'une attention particulière doit être portée aux observations des gouvernements car c'est à eux qu'incombe la responsabilité ultime de la ratification et de l'application des normes. Ils portent aussi la plus grande part de la charge législative et administrative résultant de la ratification des conventions.

## **1. Taux de ratification des conventions de l'OIT et diagnostic des obstacles**

Dans son rapport de 1994<sup>4</sup>, le Directeur général avait constaté un tassement du taux de ratification des conventions, même si le total cumulatif de ratifications affichait une progression constante. Ces observations sont encore valides aujourd'hui bien que certaines nuances doivent être apportées. En fait, si l'on considère le nombre total de ratifications, les chiffres indiquent que la progression des nouvelles ratifications a été continue au cours des cinq dernières décennies. Depuis 1955, le nombre de nouvelles ratifications a été proche de ou supérieur à 100 par an ou 1000 par décennie. Au cours de la dernière décennie (1995-2003), le nombre de nouvelles ratifications a été à peu près équivalent à celui de la décennie précédente (1985-1994)<sup>5</sup>. Le taux moyen de ratification se situe aux environs de 40. Ce chiffre toutefois donne peu d'indication et il convient de préciser l'information sur les 71 conventions à jour, y compris celles considérées comme prioritaires ou fondamentales. Ainsi, les conventions à jour enregistrent un taux moyen de ratification de 47,5. Le taux moyen de ratification chute pour les conventions adoptées au cours des deux dernières décennies, soit en moyenne 22 pour les conventions adoptées entre 1981 et 1990 et 20 pour ce qui est des conventions adoptées entre 1991 et 2000. En ignorant la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, cette dernière moyenne chute à neuf<sup>6</sup>. Tout en ayant à l'esprit que les conventions ne concernent pas de manière égale tous les Etats Membres, 59 des 71 conventions à jour ont été ratifiées par moins de 50 pour cent des Etats Membres de l'OIT et celles adoptées depuis 1987, à l'exception de la convention n° 182 par moins de 11 pour cent. Pour ce qui est des conventions fondamentales et prioritaires, elles ont été ratifiées respectivement en moyenne par 151,4 et 93,5 Etats. En fait, en faisant abstraction de ces dernières conventions, seule la convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949, a été ratifiée par plus de 80 Etats (95) et la convention (n° 14) sur le repos hebdomadaire (industrie), 1921, par plus de 100 (117)<sup>7</sup>.

Si l'on regarde ces données en détail, elles révèlent des informations intéressantes sur les régions. Bien que les taux de ratification aient continué de progresser sur le plan mondial, des variations nettes distinguent les régions<sup>8</sup>. Alors que l'Afrique et l'Asie sont demeurées à un niveau nettement inférieur à celui de la moyenne des Etats Membres au cours de la décennie 1985-1994, ces régions ont connu un net rattrapage au cours de la dernière décennie, les nouvelles ratifications passant de 92 à 251 pour l'Afrique et de 71 à 169 pour l'Asie et le Pacifique. Il faut toutefois noter qu'environ 68 pour cent de ces nouvelles ratifications concernent les conventions fondamentales ou prioritaires et que

<sup>4</sup> *Des valeurs à défendre, des changements à entreprendre*, rapport du Directeur général, CIT, 81<sup>e</sup> session, 1994.

<sup>5</sup> Voir Annexe 6.

<sup>6</sup> Voir Annexe 7.

<sup>7</sup> Voir Annexe 8.

<sup>8</sup> Pour le détail, voir Annexe 6.

---

17 pour cent des ratifications pour les deux régions se réfèrent uniquement à la convention n° 182. L'Amérique a aussi connu une augmentation du nombre de nouvelles ratifications passant de 130, pour la décennie 1985-1994, à 189, pour la dernière décennie. Dans cette région, 45,5 pour cent des ratifications portent sur les conventions fondamentales ou prioritaires. Enfin, l'Europe a pour sa part connu une chute importante du nombre de ratification, ayant enregistré 700 ratifications pour la décennie 1985-1994 contre seulement 316 pour la dernière décennie. Ces chiffres révèlent que les conventions internationales du travail intéressent tant les pays développés que ceux en développement, bien que le taux de ratification moyen de ces derniers soit nettement plus élevé.

Enfin, l'évolution des ratifications est demeurée très différente selon les domaines visés par les conventions et, au sein de chaque domaine, selon les conventions elles-mêmes<sup>9</sup>. Pour ce qui est des conventions fondamentales, les huit conventions visées ont recueilli un taux remarquable de ratifications, soit plus de 86 pour cent des Etats Membres. Pourtant, il faut aussi observer que certaines conventions qui se réfèrent aux droits fondamentaux, notamment la convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981, en enregistrant un taux de ratifications de 34, n'a pas connu le même succès. De manière générale, il semble que les conventions sectorielles et celles portant sur des domaines particuliers ont été moins ratifiées que la moyenne des conventions. Par exemple, pour la sécurité sociale, les conventions considérées à jour ont été ratifiées en moyenne par 13 pour cent des Etats Membres.

L'analyse de ces ratifications fait intervenir différents facteurs et n'est pas interprétée de la même manière par les mandats de l'OIT. Pour certains (employeurs et bon nombre de gouvernements), cette évolution – notamment pour ce qui est des conventions adoptées au cours des deux dernières décennies - est perçue comme une aggravation de tendances antérieures déjà préoccupantes. Pour d'autres (surtout les travailleurs), il s'agit de tendances relativement stables qui traduisent une progression constante ce qui, dans le contexte général de déréglementation internationale, n'est pas insatisfaisant. On insiste aussi sur le fait que le nombre de ratifications ne donne pas toute la mesure de la valeur des conventions étant donné leur rôle de guide dans le progrès social (base de référence aux négociations collectives, influence sur les priorités nationales ou initiatives privées)<sup>10</sup>. Toutefois, l'on admet généralement que les conventions ont pour vocation première d'être ratifiées, puisque cette ratification signifie généralement que la législation et la pratique peuvent être rendues conformes à la convention et que des mesures sont prises pour veiller à ce qu'il ne se produise aucun conflit avec la recommandation qui l'accompagne.

<sup>9</sup> Voir Annexe 9.

<sup>10</sup> Par exemple, dans le domaine de la sécurité sociale, la CEACR a observé que la convention n° 102 a eu un impact notable sur l'évolution de la sécurité sociale dans les différentes régions du monde; elle est en effet présentée comme contenant une définition internationalement acceptée du principe même de la sécurité sociale. En outre, la Commission a ajouté que 40 pays ont ratifié la convention n° 102 et ont ainsi incorporé ses dispositions dans leur ordre juridique interne et, pour la majorité, dans leur pratique nationale; presque tous les pays industrialisés ont mis en place des régimes de sécurité sociale englobant les neuf branches couvertes par la convention n° 102; de nombreux pays en développement, inspirés par la convention n° 102, se dirigent vers un système général de sécurité sociale, même si leurs régimes ont une portée plus modeste et, pour la plupart, ne couvrent pas encore les prestations de chômage ni les prestations aux familles; une grande partie des régimes de sécurité sociale d'Amérique latine, qui trouvent leur origine à l'époque de l'assurance sociale, ont été très nettement influencés par les NIT et, en l'espèce, par la convention n° 102; la convention n° 102 a servi de modèle à l'adoption du Code européen de sécurité sociale, élaboré sous les auspices du Conseil de l'Europe avec la collaboration du BIT; et la Charte sociale européenne dispose que les Parties contractantes s'engagent à maintenir un niveau de protection au moins égal à celui requis pour la ratification de la convention n° 102. Voir CEACR, rapport, 2003, paragr. 53.

---

Lors de la discussion qui a eu lieu à la suite de la présentation du rapport du Directeur général en 1994, on a identifié plus en détail les raisons les plus fréquemment soulevées pour expliquer cette stagnation des ratifications: contenu des conventions jugé trop complexe et trop détaillé; difficulté d'incorporation en droit national<sup>11</sup>; coûts juridiques et économiques dissuasifs d'une adaptation du système national; charges administratives liées à la procédure de soumission des nouveaux instruments (consultation d'autres ministères, traduction); volonté d'éviter les mécanismes de contrôle<sup>12</sup>; accroissement du nombre des conventions; concurrence exercée par d'autres instruments internationaux et régionaux. A ces raisons s'ajoute, pour certains, la technique de négociation et d'élaboration des instruments de la CIT qui impliquent de nombreux amendements déposés lors des délibérations au sein des commissions techniques et la tendance de la polarisation de la discussion entre les groupes travailleurs et employeurs, réduisant le rôle des gouvernements et leur donnant l'impression de ne pas participer pleinement à la négociation.

Certains de ces obstacles ont été examinés en profondeur au cours des années qui ont suivi. Pour ce qui est du contenu des conventions, tel qu'expliqué précédemment, le Conseil d'administration du BIT a entrepris la révision des conventions existantes afin d'en évaluer le degré de pertinence. Pour ce qui est des conventions à venir, les discussions sont encore en cours et visent tant la procédure de choix des thèmes normatifs<sup>13</sup> que les techniques de bonne pratique rédactionnelle, y compris une meilleure utilisation des clauses de souplesse. De manière récurrente, les mandants insistent sur l'importance du recours à la coopération technique pour assister les gouvernements dans les démarches qu'impliquent la ratification et la bonne mise en oeuvre des conventions. Toutefois, rien de systématique n'a été entrepris à cet égard bien qu'il apparaisse évident que des mesures devraient être entreprises pour assurer une progression plus soutenue des ratifications des conventions considérées à jour. A cet égard, l'on pourrait certes s'interroger sur l'utilisation de moyens similaires à ceux déployés pour les conventions fondamentales et qui ont contribué aux taux remarquables de ratifications enregistrées.

On souligne toutefois depuis des années, l'importance de mieux comprendre les obstacles à la ratification. A cet égard, l'on propose une meilleure utilisation des capacités constitutionnelles de l'OIT, et notamment de l'article 19 qui, à son paragraphe 5, lettre e), stipule qu'un membre exposera les difficultés qui empêchent ou retardent la ratification d'une convention au moyen de rapport. Cette disposition, amendée en 1946, a précisé pour objectif de permettre à la CIT d'évaluer la qualité des motifs invoqués par un Etat pour ne pas ratifier une convention, en espérant ainsi exercer une influence pour que la ratification devienne aussi universelle que possible, et aussi d'envisager une révision de manière à permettre un plus grand nombre de ratifications. Toutefois, il n'a pas été possible, à ce jour, d'élaborer une procédure régulière, souple et efficace au moyen de laquelle les mandants peuvent exposer les difficultés rencontrées ou proposer une révision des normes. Une telle procédure devrait permettre d'apprécier les progrès réalisés en direction de l'objectif des instruments et relever les éventuels effets indirects ou pervers par rapport aux autres objectifs de l'Organisation. Dans tous les cas, les organisations de travailleurs et d'employeurs devraient être en mesure de porter à la connaissance du BIT

<sup>11</sup> Il semble que des divergences d'ordre technique relatives aux modalités d'application d'un principe, et non les dispositions fondamentales, soient à l'origine de la décision de ne pas ratifier.

<sup>12</sup> Certains soutiennent que la ratification peut avoir un effet pénalisant et les Etats qui s'engagent dans ce processus risquent d'être punis pour leur vertu.

<sup>13</sup> Voir *supra*.

---

les difficultés qu'elles rencontrent du fait que leurs gouvernements n'ont pas ratifié les conventions<sup>14</sup>.

## **2. Ratification universelle et système global de contrôle des droits fondamentaux au travail**

A la mondialisation des marchés, on devrait être en mesure d'opposer une mondialisation des droits. Dans la logique de l'OIT, cette mondialisation des droits passe par la ratification des conventions internationales du travail car l'Etat s'engage ainsi formellement à en assurer le respect et se soumet aux mécanismes de contrôle qui devraient l'aider à cheminer dans cette voie. Or, la ratification universelle de toutes les conventions de l'OIT n'a jamais vraiment été discutée puisqu'elle apparaît comme manifestement irréalisable et, de toute manière, pas nécessairement utile ou pertinente dans l'accomplissement des objectifs de l'Organisation. Toutefois, lors des discussions qui ont eu lieu depuis 1994, les mandants se sont rapidement entendus sur l'importance de promouvoir le respect de droits et principes fondamentaux au travail. La question a été alors de savoir quels droits étaient visés et de quelle manière cette protection devait être assurée. Rapidement, les discussions ont permis d'identifier avec une certaine facilité un groupe de droits dits fondamentaux au travail. Ces droits se réfèrent à la liberté syndicale et à la négociation collective, à la non-discrimination, à la protection contre le travail forcé et contre le travail des enfants. En outre, l'universalité de ces droits a été reconnue en ce qu'ils ont la même valeur dans tous les Etats Membres et leur respect s'impose en tous lieux, indépendamment de la situation ou des fluctuations économiques. Quant au moyen à mettre en œuvre pour promouvoir les conventions fondamentales, diverses mesures ont été imaginées. Premièrement, des tentatives ont été amorcées en vue de lier leur respect aux accords internationaux de commerce. Tel qu'il est expliqué ci-après, elles ont avortées. Deuxièmement, dès 1995, le Directeur général a souligné l'importance de parvenir à une ratification universelle de ces conventions et a lancé à cet égard une campagne de ratification qui a connu un succès certain. Au mois de juillet 2003, le taux moyen de ratification des conventions fondamentales, tel que déjà mentionné, a atteint 151 ratifications<sup>15</sup>.

Cette campagne de ratifications a certes bénéficié de l'adoption de la Déclaration de l'OIT sur les principes et droits fondamentaux au travail<sup>16</sup> qui, en liant la coopération technique à la promotion de ces droits et principes a offert une plate-forme institutionnelle permettant aux mandants et au Bureau de travailler à leur respect même dans les pays n'ayant pas ratifié les conventions concernées et qui présentent une sensibilité exacerbée.

<sup>14</sup> Certains ont proposé d'avoir recours aux études d'ensemble réalisées par la CEACR dont il sera fait état plus en détail ci-après. D'autres, soulignant que ces analyses impliquent une évaluation de l'opportunité et nécessitent l'appréciation de motifs autres que juridiques, estiment qu'il serait préférable de les confier non à la CEACR mais au Conseil d'administration ou à la CIT. En 2000, dans sa présentation de l'approche intégrée, le Bureau a insisté sur l'importance de ne pas limiter l'examen aux efforts déployés par les Etats mais aussi de préciser ceux de l'Organisation pour leur venir en aide, en vue d'analyser les succès et les insuffisances.

<sup>15</sup> Voir Annexe 10.

<sup>16</sup> Voir *infra*.

---

Tel qu'il sera démontré, il est évident que la campagne de ratification universelle a exercé aussi un impact positif direct sur les ratifications des conventions fondamentales<sup>17</sup>.

Enfin, l'on s'entend pour dire qu'une campagne de ratification n'est pas suffisante en elle-même et qu'elle doit obligatoirement s'accompagner d'un renforcement du système de contrôle<sup>18</sup> et du recours possible, tant avant qu'après la ratification, à la coopération technique.

### **3. *Seuil minimum fixé pour l'entrée en vigueur des conventions pour l'Organisation***

La pratique actuelle au sein de l'OIT admet l'entrée en vigueur d'une convention pour l'Organisation une année après l'enregistrement de deux ratifications<sup>19</sup>. Selon certains gouvernements et membres employeurs cette pratique fixe un seuil trop bas qui devrait être relevé. Il a été proposé à diverses reprises d'adopter un chiffre compris entre cinq et dix ratifications, voire plus, ou de fixer un pourcentage minimum d'Etats Membres<sup>20</sup>. Il faut noter à cet égard que le système de contrôle de l'OIT qui porte tant sur les conventions ratifiées que non ratifiées dépend de l'entrée en vigueur des conventions pour l'Organisation et que toute augmentation du seuil minimum de ratifications pourrait retarder la coopération technique en cette matière. En outre, tel que le Bureau l'a mentionné, en mars 2001, dans un document sur les améliorations possibles de l'action normative, «s'il existe un large consensus sur une convention, et si celle-ci fait l'objet d'une promotion effective, son taux de ratification en principe augmentera (ce qui d'ailleurs rendra moins pertinente cette exigence minimale)»<sup>21</sup>. Le Bureau observe du reste que le nombre minimum de ratifications requises pourrait être aussi adapté en fonction du sujet des conventions, notamment si elles visent des secteurs ou des situations spécifiques qui ne concernent pas forcément tous les pays.

### **4. *Responsabilité de l'Etat pour violations des conventions par des entités privées***

Nous avons affirmé que l'Etat est le principal relais de la mise en œuvre des NIT. Or dans la pratique, dans bien des cas, les violations des conventions internationales du travail ratifiées par un Etat sont commises par des entités privées et non directement par les organes de ce dernier. En règle générale, l'Etat n'est jamais responsable des faits des particuliers car leurs actes, qui ne sont pas ceux d'un de ses organes, ne peuvent lui être attribués. Toutefois, à cette règle, on peut opposer une exception, c'est-à-dire que l'Etat peut être tenu responsable des faits des particuliers sous sa juridiction lorsqu'il n'a pas pris

<sup>17</sup> D'aucuns expliquent que ce phénomène est dû au fait que les Etats ne souhaitent pas être soumis à une obligation additionnelle de faire rapport au regard du suivi promotionnel de la Déclaration alors que d'autres estiment que la coopération technique a permis aux Etats de démystifier les conventions fondamentales et de mieux comprendre la portée de leurs obligations.

<sup>18</sup> Voir *infra*.

<sup>19</sup> Cette règle a fait l'objet d'exceptions notamment dans le domaine maritime.

<sup>20</sup> Des commentaires de même nature sont formulés pour ce qui est de la dénonciation. En ne permettant de dénoncer qu'à des intervalles de dix ans et pendant une période limitée, les conventions confèreraient un caractère irréversible à la ratification et se révéleraient ainsi dissuasives.

<sup>21</sup> Document GB.280/LILS/3 (mars 2001), paragr. 41.

---

des précautions suffisantes pour prévenir un incident ou pour protéger les victimes. Dans ce cas, l'Etat n'est pas vraiment responsable du fait du particulier mais plutôt en raison du comportement de ses propres organes, qu'ils soient exécutifs, législatifs ou judiciaires, qui n'ont pas observé l'obligation de vigilance qui leur incombe. Dans le contexte de l'OIT, le Comité de la liberté syndicale, organe de contrôle compétent en cette matière, n'hésitera pas à demander aux Etats de prendre les mesures nécessaires pour que cessent les violations de la liberté syndicale commises par des entités privées. Par exemple, le Comité de la liberté syndicale demande régulièrement à des Etats de prendre les mesures pour que soient réintégrés dans leur poste de travail des travailleurs qui auraient été licenciés par des entreprises privées pour des raisons antisyndicales. L'approfondissement et l'extension de cette pratique aux autres mécanismes et organes de l'OIT n'ont pas été réalisés à ce jour.

## **B. Contrôle**

De toutes les organisations internationales universelles contemporaines, l'OIT est peut-être l'Organisation qui présente le système de contrôle le plus sophistiqué. Il s'agit, en fait, d'un ensemble unique de procédures applicables à toutes les conventions, ce qui n'existe même pas, par exemple, aux Nations Unies, où des mécanismes de contrôle distincts et *ad hoc* accompagnent, le cas échéant, les instruments adoptés. Certaines spécificités retiennent en particulier l'attention. D'abord, la richesse et la diversité des procédures que le système englobe, toutes appelées à jouer un rôle précis et déterminé dans l'accompagnement des Etats vers un meilleur respect des NIT. Egalement, il combine, d'une part, une procédure fondée sur le dialogue, qui associe un organe technique indépendant (Commission d'experts) et un organe politique (Commission de l'application des normes de la CIT) et, d'autre part, des procédures de nature plus contentieuse. De plus, contrairement à l'approche internationale traditionnelle où aucun *locus standi* n'est octroyé aux individus, il faut retenir le rôle dévolu aux acteurs non gouvernementaux qui peuvent agir sur une base individuelle ou collective et dont les représentants siègent également au sein des organes délibérants appelés à se prononcer.

### **1. Description sommaire des mécanismes de contrôle**

Les mécanismes de contrôle peuvent être divisés en deux catégories. D'une part, peuvent être regroupés les mécanismes fondés sur les rapports fournis par les gouvernements et les observations formulées par les organisations de travailleurs et d'employeurs. Cette obligation de faire rapport existe avant même la ratification puisque les gouvernements doivent faire rapport sur leur obligation de «soumettre aux autorités compétentes» et peuvent être requis de faire rapport sur les conventions non ratifiées et les recommandations. Après ratification, les gouvernements doivent soumettre un rapport pour chaque convention ratifiée selon un cycle fixé par le Conseil d'administration. D'autre part, se retrouvent les procédures dites spéciales qui, pour être mises en œuvre, doivent être initiées par une entité compétente (souvent une organisation de travailleurs ou d'employeurs).

#### **a) Soumission aux autorités compétentes**

En vertu de l'article 19 de la Constitution, tous les Etats Membres sont tenus dans un délai imparti à compter de l'adoption d'une convention ou d'une recommandation par la CIT de soumettre l'instrument «à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de la transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre» (paragr. 5, lettre *b*) et 6, lettre *b*) et d'en faire rapport au BIT. Les organisations de travailleurs et d'employeurs peuvent aussi transmettre leurs observations à cet égard. Cette obligation de soumettre aux autorités compétentes, c'est-à-dire à l'autorité législative

---

– souvent un parlement – vise à porter à la connaissance du public cet instrument, la discussion au sein d’une assemblée délibérante pouvant «constituer un facteur important en vue d’un examen complet de la question et d’une amélioration possible des mesures prises au niveau national concernant les instruments adoptés par la CIT»<sup>22</sup>. Les informations transmises par les gouvernements et les partenaires sociaux sont examinées par la Commission d’experts – dont les caractéristiques et particularités seront exposées ci-après – qui, à chaque année, prend note des mesures prises par les autorités, leur rappelle l’importance de se conformer à cette obligation constitutionnelle et leur propose, si nécessaire, l’assistance technique du Bureau<sup>23</sup>.

b) **Rapports sur les conventions non ratifiées et les recommandations**

En vertu toujours de l’article 19 de la Constitution, le Conseil d’administration peut exiger de chaque Etat Membre des rapports sur «l’état de [sa] législation et sur [sa] pratique concernant la question qui fait l’objet de la convention ou de la recommandation, en précisant dans quelle mesure l’on a donné suite ou l’on se propose de donner suite à toutes dispositions (de la convention ou de la recommandation)» (paragr. 5, lettre *e*) et 6, lettre *d*). S’il s’agit d’une convention, l’Etat devra aussi indiquer «quelles difficultés empêchent ou retardent la ratification d’une telle convention». Ces rapports sont examinés par la Commission d’experts et font l’objet d’une «étude d’ensemble» qui sera présentée ci-après. C’est aussi sur cet article que la procédure de suivi promotionnel de la Déclaration de 1998 sur les principes et droits fondamentaux au travail est fondée.

c) **Rapports sur les conventions ratifiées**

Ce mécanisme est considéré comme la pierre angulaire de tout le système de contrôle et est dit régulier en ce qu’il s’ouvre automatiquement avec la ratification d’une convention. La ratification oblige en effet l’Etat Membre à fournir un rapport périodique sur l’application des obligations qu’il a librement acceptées (art. 22)<sup>24</sup>. L’Etat demeure bien entendu celui qui rédige le rapport sur l’état de la législation et la pratique nationales, mais cette rédaction doit néanmoins se plier aux questions d’un formulaire adopté par le Conseil d’administration. De surcroît, ce rapport doit obligatoirement être transmis aux organisations de travailleurs et d’employeurs qui sont libres de fournir à leur tour les observations qu’elles jugent nécessaires et les transmettre directement à la Commission d’experts si elles le souhaitent<sup>25</sup>. En 2002-03, 1701 rapports dus (soit 71,8 pour cent) ont été transmis – parfois avec retard – par les gouvernements. Quatre cent observations d’organisations professionnelles, dont 73 communiquées par des organisations

<sup>22</sup> CEACR, rapport, 2003, soumission aux autorités compétentes, cas Malawi, p. 774.

<sup>23</sup> Voir *infra*.

<sup>24</sup> Les périodes de présentation des rapports ont été modifiées à plusieurs reprises et les rapports sont maintenant dus à intervalles de deux à cinq ans, encore que les rapports puissent être demandés plus fréquemment si nécessaire. Cette obligation de faire rapport existe aussi pour les territoires non métropolitains (Constitution de l’OIT, art. 35).

<sup>25</sup> Constitution de l’OIT, art. 23, paragr. 2. Il existe aussi une obligation en vertu de l’article 5, lettre *d*) de la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, de tenir des consultations périodiques avec ces organisations sur les «questions que peuvent poser les rapports à présenter au Bureau international du Travail au titre de l’article 22 de la Constitution».

---

d'employeurs et 327 par des organisations de travailleurs, ont également été reçues. Certaines d'entre elles couvraient de nombreuses conventions<sup>26</sup>.

Toute cette information est par la suite examinée par la Commission d'experts sur l'application des conventions et recommandations et par la Commission tripartite de l'application des normes de la CIT.

d) Commission d'experts sur l'application des conventions et recommandations (CEACR)

Cette commission a été créée en 1926 par la CIT et ne reflète pas une répartition tripartite. Elle est venue en fait se greffer à la procédure des rapports et est devenue au fil des ans une pièce essentielle du dispositif actuel. Elle est composée de juristes indépendants, spécialistes du droit du travail ou du droit international, choisis en fonction de leurs qualités personnelles et dans le souci de représenter la diversité des grands systèmes juridiques. Les experts sont désignés par le Conseil d'administration sur proposition du Directeur général pour une période de trois ans renouvelables. A l'heure actuelle, la CEACR compte 19 membres, dont 14 hommes et 5 femmes<sup>27</sup>. Ces experts examinent, une fois l'an (novembre – décembre), les divers rapports envoyés par les gouvernements et les commentaires des organisations de travailleurs et d'employeurs. La CEACR fonctionne à huis clos sur la base d'information documentaire<sup>28</sup>. Dans l'hypothèse où la CEACR reçoit des commentaires d'une organisation professionnelle sur l'application d'une convention dans un pays donné – et ce, en l'absence même d'un rapport du gouvernement – elle va généralement rendre son observation publique. Toutes les observations seront par la suite réunies à l'intérieur d'un rapport annuel qui comprend également, dans une première partie, l'examen de questions générales relatives aux NIT ainsi qu'aux instruments connexes et à leur mise en œuvre<sup>29</sup>. Tel que mentionné, la CEACR publie également chaque année une étude d'ensemble qui fait le point sur les lois et pratiques dans un domaine donné en se fondant sur les informations obtenues dans les rapports sur les conventions ratifiées et non ratifiées<sup>30</sup>.

Les cas les plus graves examinés par la CEACR dans son rapport font ultérieurement l'objet de discussions, à chaque mois de juin, au sein d'une commission technique tripartite de la CIT, à savoir la Commission de l'application des normes<sup>31</sup>.

<sup>26</sup> Voir tableaux en Annexe 11.

<sup>27</sup> Voir les noms et brefs *curricula* joints en Annexe 12.

<sup>28</sup> La documentation dont dispose la CEACR comprend : les informations fournies par les gouvernements dans leurs rapports ou à la Commission de l'application des normes de la CIT; les textes législatifs, les conventions collectives et les décisions judiciaires pertinents; les informations fournies par les Etats sur les résultats des inspections; les commentaires des organisations d'employeurs et de travailleurs; les rapports d'autres organes de l'OIT (tels que les commissions d'enquête ou le Comité de la liberté syndicale); les rapports sur les activités de coopération technique. Dans la pratique, la CEACR se concentre sur les rapports des gouvernements et les observations des organisations de travailleurs et d'employeurs.

<sup>29</sup> La CEACR adopte également, depuis 1957, des demandes directes qui, suivant en cela de vieilles pratiques de courtoisie diplomatique, sont envoyées directement aux gouvernements concernés et ne sont pas soumises à la CIT. En cas de défaillance continue, la CEACR les rend publiques.

<sup>30</sup> Voir à l'Annexe 13 la liste des études d'ensemble réalisées à ce jour.

<sup>31</sup> Règlement de la CIT, art. 7.

---

e) Commission de l'application des normes de la CIT

Il s'agit d'une commission tripartite permanente de la CIT qui se réunit comme elle à chaque année, en juin. Cette commission, dont les travaux sont publics, discute notamment du rapport de la CEACR. C'est sous cet angle plus politique que les cas examinés préalablement par la CEACR, organe de nature technique et indépendant, sont discutés. Tel que présenté par le représentant du Secrétaire général de la CIT en 2003, la Commission «établit un lien essentiel entre le droit et la politique, les normes internationales et le droit interne, les responsabilités politiques et le dialogue social, l'universalisme et les particularismes»<sup>32</sup>.

En premier lieu, la Commission de l'application tient normalement une discussion générale du rapport de la CEACR, puis une discussion de l'étude d'ensemble. Ensuite elle examine les cas individuels qu'elle a retenus. Elle convoque alors les représentants des gouvernements concernés qui disposent d'une nouvelle possibilité de soumettre des réponses écrites et d'intervenir oralement dans les débats, procédure qui vise à permettre un examen plus approfondi de leur situation. A la suite des déclarations des représentants gouvernementaux, les membres de la Commission peuvent poser des questions ou faire des observations, et la Commission adopte alors les conclusions relatives au cas. Les défaillances ou manquements continus peuvent être mentionnés dans un paragraphe spécial du rapport. Le rapport de la Commission est présenté à la CIT et discuté en plénière, ce qui donne aux délégués une occasion supplémentaire d'appeler l'attention sur des aspects particuliers de ses travaux.

Depuis 1994, la Commission a examiné en moyenne 27 cas par session (avec un maximum de 37 en 1995 et un minimum de 24 en 2000 et 2001). En ce qui concerne la nature des conventions sélectionnées, plus de 70 pour cent des cas se réfèrent à des conventions dites fondamentales ou prioritaires<sup>33</sup>. Pour ce qui est de l'origine géographique des pays sélectionnés, au cours des vingt dernières années, les pays les plus fréquemment examinés proviennent de l'Amérique latine (avec notamment le Brésil, le Chili, la Colombie, la République dominicaine, le Guatemala, Panama et le Pérou) et du sous-continent indien (Inde et Pakistan). Certains pays d'autres régions ont par ailleurs fait l'objet d'un nombre particulièrement important de sélections: République centrafricaine, Royaume-Uni et Turquie. Plus précisément, en 2003, 26 cas individuels de pays ont été discutés par la Commission de l'application, dont 19 d'entre eux (73 pour cent) se réfèrent à des conventions fondamentales ou prioritaires<sup>34</sup>. La répartition géographique était la suivante: Pays arabes (11 pour cent), Asie (15,3 pour cent), Afrique (27 pour cent), Europe (15,3 pour cent), Amérique (y compris les Caraïbes) (31 pour cent). Pour six cas, la Commission a considéré qu'il y avait lieu d'attirer l'attention de la CIT sur les discussions

<sup>32</sup> CRP 24, première partie, CIT, 91<sup>e</sup> session, 2003, paragr. 41 *in fine*.

<sup>33</sup> De ces conventions, certaines sont particulièrement ciblées, c'est-à-dire la convention n° 87 (a fait l'objet du plus grand nombre de sélection), suivie de la convention n° 29, de la convention n° 111, de la convention n° 98 et de la convention n° 105. Les autres conventions dites prioritaires sont nettement distancées.

<sup>34</sup> *Convention n° 29*: Emirats arabes unis, Inde, Mauritanie, Myanmar. *Convention n° 81*: Ouganda. *Convention n° 87*: Bélarus, Cameroun, Colombie, Cuba, Ethiopie, Myanmar, Panama, Serbie et Monténégro, Venezuela. *Convention n° 95*: Ukraine. *Convention n° 98*: Guatemala, Pakistan, Zimbabwe. *Convention n° 111*: République islamique d'Iran. *Convention n° 118*: Jamahiriya arabe libyenne. *Convention n° 122*: Portugal. *Convention n° 131*: Uruguay. *Convention n° 138*: Kenya. *Convention n° 153*: Equateur. *Convention n° 162*: Croatie. *Convention n° 169*: Paraguay.

---

qu'elle a tenues<sup>35</sup> alors que pour deux d'entre eux, elle a souhaité les mentionner dans un paragraphe distinct constatant avec une grande préoccupation, dans ces cas, le défaut continu pendant plusieurs années d'éliminer de sérieuses carences dans l'application de certaines conventions<sup>36</sup>.

Tel que mentionné, des procédures de nature plus contentieuse se greffent à ces mécanismes réguliers.

f) Réclamations présentées en vertu de l'article 24 de la Constitution

La procédure de réclamation que prévoit la Constitution doit, quant à elle, être initiée par une entité compétente<sup>37</sup>. Contrairement aux mécanismes de contrôle régulier, elle ne s'ouvre pas de façon automatique avec la ratification d'une convention. Elle obéit en cela à un modèle contentieux. Une organisation de travailleurs ou d'employeurs peut déposer une réclamation auprès du BIT. Autrement dit, nous sommes en présence d'un recours direct au niveau international offert à des organisations non gouvernementales émanant de la société civile.

Les conditions de recevabilité d'une réclamation sont simples: l'organisation de travailleurs ou d'employeurs doit estimer qu'un Etat Membre a violé les dispositions d'une convention dûment ratifiée par ce dernier<sup>38</sup>. Une fois la réclamation jugée recevable par le Conseil d'administration, celui-ci va instaurer un comité tripartite composé d'un représentant gouvernemental, d'un employeur et d'un travailleur choisis parmi les membres du Conseil. Ce comité ad hoc est spécialement chargé d'examiner la réclamation au fond et de prononcer, le cas échéant, des recommandations afin de rendre la situation conforme aux dispositions de la convention. Le gouvernement concerné est invité à se faire représenter au Conseil d'administration à l'occasion de l'examen de son cas. Plus de 70 réclamations ont été déclarées recevables depuis la fondation de l'OIT<sup>39</sup>. A l'heure actuelle, quatre réclamations sont en instance et se réfèrent à la convention (n° 144) relative aux consultations tripartites destinées à promouvoir la mise en oeuvre des NIT et à la convention (n° 169) concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants.

<sup>35</sup> Il s'agit du Bélarus, du Cameroun et du Myanmar pour la Convention n° 87; de la Jamahiriya arabe libyenne pour la convention n° 118; de la Mauritanie pour la convention n° 29; et du Zimbabwe pour la convention n° 98.

<sup>36</sup> Il s'agit du Bélarus et du Myanmar pour la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948.

<sup>37</sup> Constitution de l'OIT, art. 24-25 et Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT, dans *Droit syndical de l'OIT. Normes et procédures*, BIT, Genève, 1996, pp. 146-150.

<sup>38</sup> Règlement, *ibid.*, art. 2, paragr. 2. La recevabilité est soumise aux conditions suivantes: la réclamation doit être adressée au BIT sous forme écrite; elle doit émaner d'une organisation professionnelle d'employeurs ou de travailleurs; elle doit se référer expressément à l'article 24 de la Constitution de l'OIT; elle doit viser un Membre de l'OIT; elle doit porter sur une convention à laquelle le Membre mis en cause est partie; elle doit indiquer sur quel point le Membre mis en cause n'aurait pas assuré, dans les limites de sa juridiction, l'application effective de la convention.

<sup>39</sup> Voir à l'Annexe 14.

---

g) Plaintes en vertu de l'article 26 de la Constitution

La Constitution prévoit également un mécanisme de plainte réservé aux cas les plus graves et qui peut éventuellement aboutir, si le Conseil d'administration le décide, à la mise sur pied d'une commission d'enquête<sup>40</sup>. Parce qu'il s'agit d'un mécanisme coûteux et dont la mise en place dépend au préalable d'une discussion par un organe politique, il a été somme toute peu utilisé dans l'histoire de l'OIT<sup>41</sup>. Si l'on souhaitait au départ une répartition tripartite à l'intérieur des commissions d'enquête, on a finalement retenu comme standard de composition la formule des experts nommés en leurs qualités personnelles et prêtant un serment similaire à celui des juges de la Cour internationale de Justice.

A première vue, le recours en question semble relever des procédures traditionnelles de contentieux inter-étatiques, c'est-à-dire un recours entre deux Etats souverains liés par le principe de la réciprocité aux termes d'un traité. La Constitution prévoit en effet qu'un Etat Membre peut déposer une plainte contre un autre Etat Membre qui, à son avis, n'applique pas de manière satisfaisante une convention que l'un et l'autre auraient ratifiée<sup>42</sup>.

Le principe du tripartisme ne demeure toutefois pas en reste dans le cas du mécanisme de plainte au sujet de l'application des conventions ratifiées, puisque ce recours peut aussi être engagé par le Conseil d'administration d'office ou sur la plainte d'un délégué à la CIT<sup>43</sup>. Le Conseil d'administration a donc pu se saisir de ce recours dans les années soixante-dix dans le cas du Chili et, plus récemment, dans les années quatre-vingt-dix, dans le cas du Nigéria devant des allégations de violations du principe de la liberté syndicale. Pour leur part, les employeurs ont pareillement fait usage de ce recours, en 1987, en ce qui concerne des violations des mêmes principes au Nicaragua. Plus récemment, ce recours a également pu être engagé par 25 délégués travailleurs à la Conférence de juin 1996 avec le dépôt de plaintes contre le Myanmar (Birmanie) en violation de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930. Dans ce dernier exemple, le non-respect par le Myanmar des recommandations formulées par la Commission d'enquête a mené à la mise en œuvre, en juin 2000, pour la première fois dans l'histoire de l'OIT, de l'article 33 de la Constitution qui permet à la CIT de prendre toutes les mesures qu'elle juge opportunes pour assurer l'exécution des recommandations d'une commission d'enquête<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> Constitution de l'OIT, art. 26-34.

<sup>41</sup> Voir l'Annexe 15 pour une liste complète des commissions d'enquête instituées.

<sup>42</sup> Constitution de l'OIT, art. 26, paragr. 1.

<sup>43</sup> *Ibid*, art. 26, paragr. 4.

<sup>44</sup> *Ibid*, art. 33 qui se lit comme suit:

«Si un Membre quelconque ne se conforme pas dans le délai prescrit aux recommandations éventuellement contenues soit dans le rapport de la Commission d'enquête, soit dans la décision la Cour internationale de Justice, selon le cas, le Conseil d'administration pourra recommander à la Conférence telle mesure qui lui paraîtra opportune pour assurer l'exécution de ces recommandations.»

Certains considèrent qu'il s'agit d'une véritable disposition autorisant les sanctions. Au contraire, d'aucuns estiment que le terme «sanctions» pour décrire les mesures envisagées n'est pas tout à fait approprié en raison de l'absence de pouvoir coercitif dévolu à l'Organisation.

---

Les commissions d'enquête fixent leurs règles de procédure. Elles procèdent généralement à des auditions et à des investigations sur place avant de formuler leurs conclusions et recommandations. La CEACR assure le suivi des conclusions formulées par les commissions d'enquête.

#### h) Procédure spéciale en matière de liberté syndicale

Cette capacité de porter plainte des organisations de travailleurs et d'employeurs se constate de la même façon devant le Comité de la liberté syndicale. Cet organe tripartite, composé de neuf membres et présidé par une personnalité indépendante, est une émanation du Conseil d'administration et a été créé en 1951 à la suite d'un accord entre le Conseil économique et social des Nations Unies et l'OIT<sup>45</sup>. Il a pour compétence l'examen des allégations de violation des principes de la liberté syndicale et peut être saisi par un Etat ou par une organisation de travailleurs ou d'employeurs<sup>46</sup>. Dans ce contexte, le Comité s'est toujours distingué d'une procédure judiciaire en insistant sur le fait que sa fonction est de garantir et promouvoir le droit d'association des travailleurs et des employeurs et que cette fonction ne signifie pas, en conséquence, de porter des charges contre des gouvernements ou encore de les condamner.

Devant l'importance du respect de la liberté d'association pour une organisation fondée sur le tripartisme, le Comité peut entendre des allégations de violation des principes de la liberté syndicale contre un Etat qui n'aurait pas ratifié au préalable les conventions pertinentes en la matière. Cette dernière particularité ajoute aux différences de la procédure née d'une organisation tripartite. Elle la distingue d'autant plus de celle généralement admise sous la théorie classique du droit international exigeant généralement le consentement exprès de l'Etat à tout mécanisme de contrôle du respect de ses obligations internationales.

Le Comité de la liberté syndicale se réunit trois fois par an et procède à l'examen des cas qui lui sont soumis essentiellement à partir de preuves documentaires<sup>47</sup>, les plaintes étant communiquées au gouvernement mis en cause et examinées en même temps que les commentaires de celui-ci en guise de réponse. Les décisions du Comité ont toujours été adoptées par consensus, cette «méthodologie renforç[ant] le poids des décisions du Comité tout en assurant un savant dosage entre les intérêts défendus par les membres gouvernementaux, employeurs et travailleurs, ce qui plus tard est susceptible de rallier une large opinion au sein même du Conseil d'administration du BIT»<sup>48</sup>. A ce jour, le Comité de la liberté syndicale a examiné plus de 2 300 cas.

<sup>45</sup> Rappelons qu'à l'origine, le Comité de la liberté syndicale était chargé de procéder à un examen préliminaire des plaintes afin de déterminer si les allégations étaient suffisamment fondées pour saisir la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale. Cette Commission a été établie en accord avec le Conseil économique et social des Nations Unies par les résolutions du Conseil économique et social n° 239 (IX) du 2 août 1949 et n° 277 (X) du 17 février 1950; 110<sup>e</sup> session du Conseil d'administration, procès-verbaux, pp. 62-91. Petit à petit, le Comité a progressivement procédé lui-même à l'examen des plaintes quant au fond.

<sup>46</sup> Procédure en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale au sein de la Commission d'investigation et de conciliation et au sein du Comité de la liberté syndicale, reproduite dans *Droit syndical de l'OIT. Normes et procédures*, BIT, Genève, 1996, pp. 129-144.

<sup>47</sup> Il faut noter que le Comité de la liberté syndicale a entendu des témoins à six occasions.

<sup>48</sup> «Le Comité de la liberté syndicale: quel impact depuis sa création?», BIT, 2001, pp. 11-12.

---

Etant maître de sa procédure, le Comité de la liberté syndicale a décidé, en 1972, de prendre des mesures concrètes afin de la renforcer et de mieux évaluer les cas de progrès. Depuis plus de trente ans maintenant, dans tous les cas où il recommande que des actions soient prises, le Comité invite le gouvernement à indiquer, après un délai raisonnable compte tenu des circonstances de chaque affaire, les suites qu'il a données aux recommandations qui lui ont été adressées. Dans les cas où les questions traitées sont de nature législative et que l'Etat intéressé a ratifié les conventions sur la liberté syndicale, le Comité renvoie ces questions à la CEACR. Cette façon de procéder assure la connaissance réciproque du Comité et de la CEACR de leurs travaux et renforce leur complémentarité. Dans le cas où les conventions n'ont pas été ratifiées, le Comité assure lui-même le suivi. Enfin, le Comité a fréquemment fait usage de la procédure de contacts directs dont il sera fait état ci-après.

A ces procédures spéciales, s'ajoutent des mécanismes qui ne font pas partie à proprement parler du contrôle mais qui l'accompagnent dans le but d'atteindre un meilleur niveau de respect des NIT.

i) **Contactes directs et assistance technique**<sup>49</sup>

Dans le cadre d'une procédure adoptée en 1964, un pays peut demander des contacts directs pour discuter de questions soulevées par les organes de contrôle. Dans ces cas, le Directeur général nomme un représentant – qui peut être un fonctionnaire du Bureau ou une personne indépendante – pour examiner la situation avec le gouvernement intéressé et les partenaires tripartites dans le pays aux fins d'identifier des solutions acceptables pour tous<sup>50</sup>.

De manière générale, le BIT fournit une assistance considérable à ses mandants pour l'application des NIT. Cette assistance est prodiguée soit en réponse à des demandes de gouvernements ou d'organisations d'employeurs ou de travailleurs, soit dans le cadre des travaux habituels du Bureau destinés à conseiller les Etats Membres. De manière générale et tel que nous le verrons, toutes les activités de coopération technique et l'assistance fournie par le Bureau devraient être en harmonie avec les normes, l'un des objectifs importants de cette assistance étant de faciliter leur ratification ou leur application.

## **2. Renforcement du système de contrôle**

Le système de contrôle de l'OIT s'est développé de manière très pragmatique au fil du temps. Il est en quelque sorte le résultat d'un phénomène d'accrétion où certains mécanismes sont venus se greffer à d'autres en fonction des circonstances historiques et des besoins. La question du renforcement du système de contrôle de l'OIT a fait l'objet de nombreuses et riches discussions au sein de la CIT et du Conseil d'administration ainsi que des organes de contrôle eux-mêmes qui ont été appelés à se prononcer sur leur propre méthode de travail.

Certaines idées directrices émergent des débats et doivent être prises en considération dans toute réflexion sur le renforcement du système de contrôle. Premièrement, lorsque le Directeur général a posé, en 1994, la question de savoir si la philosophie du système de contrôle devait être maintenue ou s'il fallait la modifier, les débats ont révélé un

<sup>49</sup> A ces procédures, l'on pourrait ajouter des procédures de suivi ou de contrôle *ad hoc* auxquelles le BIT peut toujours avoir recours tels rapports et études spéciales.

<sup>50</sup> En 1994, le Directeur général a proposé de développer, en s'inspirant de la procédure de contacts directs, une procédure de médiation et d'arbitrage volontaires. Il n'y a pas eu de suite.

---

attachement et un appui profonds au système tel qu'il existe et à la philosophie qui le guide. En d'autres termes, l'Organisation doit continuer à privilégier dialogue et persuasion en évitant le recours à la sanction. Dans cet esprit, il est entendu que le renforcement de l'efficacité et de l'impact ne signifie pas nécessairement le renforcement du caractère contraignant du système de contrôle. En effet, le surcroît d'efficacité peut fort bien passer par une utilisation plus judicieuse des méthodes de dialogue et de promotion, et en particulier de la coopération technique. Deuxièmement, les mandants s'entendent sur le fait que le renforcement suppose le maintien de l'équilibre systémique entre, d'une part, toutes les composantes du système de contrôle, et, d'autre part, les différents moyens d'action disponibles (rapports réguliers, dialogue tripartite, coopération technique, procédures contentieuses). Troisièmement, les mandants ne semblent pas souhaiter de bouleversement majeur au système de contrôle. Par exemple, l'idée de l'extension de la procédure du Comité de la liberté syndicale aux autres droits fondamentaux ainsi que celle d'ouvrir les mécanismes de contrôle aux individus (autres que ceux agissant au nom d'organisations de travailleurs ou d'employeurs) ont été, après discussions, rejetées<sup>51</sup>. Enfin, les mandants considèrent les rapports comme la pierre angulaire du système. A cet égard, des travaux ont été entrepris de manière régulière aux fins d'alléger autant que possible le fardeau administratif lié à la bonne gestion des rapports par les mandants et le Bureau tout en augmentant leur efficacité et leur impact. Ils ont abouti, en 2002 (pour première application en 2003), à un réaménagement des cycles de demandes de rapports, les cycles de deux et cinq ans étant maintenus mais les conventions étant regroupées par sujet<sup>52</sup>.

Les grands thèmes de discussions qui retiennent l'attention des mandants peuvent être regroupés sous les rubriques suivantes:

a) **Chevauchement et méconnaissance des mécanismes de contrôle**

Lors des discussions, plusieurs mandants se sont dits préoccupés du chevauchement des différents mécanismes de contrôle et ont souligné avoir parfois l'impression de faire l'objet de plusieurs examens pour les mêmes faits, en contradiction selon eux avec le principe *non bis in idem* (ou de *double jeopardy*). A cet égard, des mesures pratiques ont été prises au fil des ans de manière à éviter les risques de concurrence et de contradiction. Par exemple, en ce qui concerne la CEACR et les comités *ad hoc* constitués au titre de l'article 24 de la Constitution, il a été entendu que la CEACR n'examine pas les aspects de l'application de la convention qui sont abordés dans une réclamation avant que la procédure d'examen de la réclamation ne soit achevée. Egalement, si le Comité de la liberté syndicale est saisi d'une question similaire à celle que la CEACR examine, le Comité, s'il se prononce le premier, soumettra les aspects législatifs à la Commission; dans le cas contraire, il prendra en considération l'analyse législative de celle-ci dans son examen. Evidemment, la question ne se pose pas dans le cas de la CEACR et de la Commission de l'application des normes de la CIT. En effet, ces organes sont de nature différente bien que complémentaire et forment un continuum, en ce sens que le rapport de la CEACR sert de base aux discussions de la Commission de l'application des normes de la CIT.

<sup>51</sup> L'idée que la CEACR traite des compensations qui pourraient être attribuées aux personnes ou aux institutions lésées par la non-application des conventions ou des principes constitutionnels de l'OIT a été soulevée mais non approfondie.

<sup>52</sup> Voir Annexe 16.

---

Il apparaît clair que ces préoccupations sont aussi intimement liées à la méconnaissance des mécanismes de contrôle pour laquelle les mandants ne peuvent être blâmés en raison de leur complexité certaine. Une réflexion approfondie à cet égard, c'est-à-dire qui permettrait d'identifier des voies pour les démystifier et les rendre plus accessibles et assimilables, n'a pas encore été entreprise<sup>53</sup>. En outre, il serait certes opportun de se pencher sur les caractéristiques distinctives de ces organes de contrôle et sur leurs finalités propres en vue, non seulement de les cumuler, mais de les renforcer l'un l'autre. Par exemple, il pourrait être intéressant de vérifier comment l'on pourrait renforcer le caractère distinctif de l'article 22 (obligation de faire rapport), fondé sur un dialogue entre la CEACR, les gouvernements et les partenaires sociaux, pour mieux le distinguer des procédures de nature plus contentieuse et s'en servir pour définir les actions qui pourraient être entreprises dans le cadre de la coopération technique.

## b) Transparence

La question de la transparence dans les méthodes de travail des organes de contrôle revient de manière récurrente dans les discussions relatives à ces mécanismes. Plus spécifiquement, cette question se réfère notamment au choix des cas soumis à la Commission de l'application et à la méthode de sélection des experts siégeant au sein de la CEACR. Pour ce qui est des cas soumis à la Commission d'application des normes de la CIT, il faut savoir que la liste des cas - inclus dans le rapport de la CEACR - est élaborée sur la base des propositions faites par le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs de la commission tripartite et discutée entre eux, puis soumise pour approbation à la plénière de la commission<sup>54</sup>. Il n'existe pas de critères formels à cet égard<sup>55</sup>. Toute proposition tendant à faire participer les gouvernements dans le choix des cas, notamment en faisant approuver la liste préalablement par le Conseil d'administration, a été rejetée. Les critères les plus souvent retenus ou mentionnés (de manière cumulative ou non) sont: nature des commentaires de la CEACR, en particulier l'existence d'une note en bas de page renvoyant le cas à la CIT; gravité et persistance des manquements dans l'application de la convention; urgence de la situation considérée; discussions précédentes relatives au cas considéré<sup>56</sup>; nature particulière de la situation (si elle soulève une question non discutée à ce jour ou si le cas pourrait permettre de résoudre des problèmes d'application); et probabilité que des discussions sur le cas auront un impact tangible. Toutefois, les mandants se sont entendus sur le fait qu'il devrait y avoir une meilleure répartition entre les cas concernant les conventions fondamentales et ceux soulevant des

<sup>53</sup> En 2002-03, la CEACR a porté une attention particulière à la rédaction de son rapport de façon à en rendre la teneur plus accessible et à sensibiliser ainsi un lectorat plus large à l'importance des dispositions des conventions et à leur application pratique: CEACR, rapport 2003, paragr. 8.

<sup>54</sup> A l'origine, la Commission d'application se penchait sur l'ensemble du rapport de la CEACR. C'est en 1955 que la Commission d'application a chargé le Bureau d'effectuer un choix et de ne retenir que les cas sur lesquels les experts avaient signalé des divergences manifestes entre les termes de certaines conventions ratifiées et l'état de la législation et de la pratique nationales (CRP, CIT, 38<sup>e</sup> session, p. 609, paragr. 7). En pratique c'est au secrétariat de la Commission qu'a incombé cette tâche jusqu'au milieu des années 1990. Aujourd'hui, les groupes employeurs et travailleurs s'entendent sur la liste à présenter à la Commission. En fait, la question des critères de sélection n'est apparue dans les discussions entre les mandants qu'au milieu des années 1990, les gouvernements ayant véritablement commencé à se faire entendre à cet égard à partir de 2000.

<sup>55</sup> Bien que les groupes employeurs et travailleurs rappellent régulièrement leurs propres critères pour la soumission de propositions.

<sup>56</sup> Ce critère fournit des arguments pour ou contre une insertion sur la liste lors de la session en cours.

---

questions plus techniques mais aussi d'intérêt pour certains Membres<sup>57</sup>. En outre, les employeurs ont insisté sur le fait que la Commission de l'application ne devrait pas seulement soulever les cas posant problèmes mais devrait également présenter les cas de progrès de manière à ce que puisse être développé un ensemble de bonnes pratiques auxquelles il sera possible de se référer. Enfin, l'on peut s'interroger, de manière générale, sur la façon dont on peut tirer profit de la discussion d'une vingtaine de cas pour tous les autres qui auraient mérité d'être traités et qui, pour des raisons diverses, ne l'ont pas été.

En ce qui concerne la sélection des experts de la CEACR, il faut rappeler que les experts sont désignés par le Conseil d'administration pour une période de trois ans à la suite de propositions présentées par le Directeur général. A l'origine, la désignation par le Conseil et non par les gouvernements des pays dont ils sont ressortissants visait à marquer leur indépendance<sup>58</sup>. Lors des dernières discussions au sein du Conseil d'administration, les membres gouvernementaux de l'Asie du Sud-Est ont insisté sur l'importance que les critères de sélection soient clairement définis et que les membres des organes de contrôle représentent un ensemble de connaissances et d'expériences aussi diversifiées que possible. Ce groupe a manifesté le souhait, en d'autres termes, d'élargir les compétences de la CEACR. Selon eux, la Commission devrait être «équilibrée et la diversité des compétences traduire les différentes situations juridiques et socio-économiques des Etats Membres, et rendre compte de leur répartition géographique et de la situation des hommes et des femmes»<sup>59</sup>.

### c) Impact, efficacité et assistance

Un grand nombre d'intervenants ont souligné que les mécanismes de contrôle doivent entraîner plus de réaction de la part des Etats et que l'efficacité et l'efficience des moyens de suivi doivent être améliorées. A cet égard, les principales mesures d'impact qui peuvent être répertoriées sont les suivantes:

- Liste des cas de progrès et d'intérêt établie par la commission d'experts<sup>60</sup>;
- Procédure de suivi du Comité de la liberté syndicale qui a permis, en 2002, de mesurer l'impact de cette procédure<sup>61</sup>;

Toutefois, il faut noter l'absence de mesure d'impact ou de suivi systématique des procédures instituées aux termes des articles 24 et 26 de la Constitution ainsi que, de manière plus générale, l'absence d'étude en profondeur de l'impact du travail de contrôle. Une telle étude obligerait certes à réfléchir sur les critères de mesure qui devraient être élaborés et retenus pour un tel exercice.

Au cours de la période la plus récente, les mandats de l'Organisation se sont principalement attardés sur la manière d'assurer un suivi plus efficace et plus rapide des commentaires des organes de contrôle par une assistance du Bureau et des interventions

<sup>57</sup> En effet, la très grande majorité des cas examinés par la Commission de l'application concernent des violations de la liberté syndicale ou de travail forcé.

<sup>58</sup> Les mandats des experts étant renouvelables, certains experts y ont siégé pendant des décennies, ce qui a soulevé des critiques de la part même de la Commission.

<sup>59</sup> Document GB.280/12/1 (mars 2001), paragr. 51.

<sup>60</sup> Voir paragr. 107-109 du rapport de la CEACR, 2003.

<sup>61</sup> Voir *supra*.

---

plus ciblées. A cet égard, par exemple, la CEACR a proposé que ses membres participent à des missions sur le terrain afin d'être plus à même de comprendre les problèmes d'application et d'être en mesure de proposer des solutions qui soient appropriées<sup>62</sup>.

Egalement, un tel suivi ou «travail intégré» de la part du Bureau, nécessite de vérifier dans quelle mesure les départements techniques du Bureau, qui sont responsables des questions de fond couvertes par les conventions, s'appuient sur les commentaires des organes de contrôle dans le cadre de l'assistance et des conseils qu'ils fournissent aux Etats Membres. Parallèlement, ce travail oblige la CEACR à s'interroger sur les méthodes permettant d'augmenter le degré d'utilité, d'intérêt et de crédibilité de ses observations. Dans cet esprit, en novembre 2001, il a été décidé d'offrir une assistance pays par pays «visant à résoudre un aussi grand nombre que possible de problèmes relatifs aux normes soulevés par les organes de contrôle»<sup>63</sup>. Cette assistance spécifique n'a pas encore été mise en œuvre. Cette façon de procéder pourrait peut-être permettre de combiner la question de l'application des NIT avec d'autres questions de nature économique, sociale et politique, exercice essentiel si l'on veut réellement s'attaquer au déficit de travail décent, lui-même obstacle à la réalisation des principes et droits fondamentaux au travail.

### **3. Interprétation**

La question de l'interprétation des conventions et du rôle qui doit revenir à la CEACR à cet égard est régulièrement soulevée dans les débats sur les mécanismes de contrôle et paraît encore loin d'être résolue.

<sup>62</sup> Cette proposition impliquerait nécessairement des coûts additionnels et devrait être examinée à la lumière des ressources limitées allouées à la CEACR dans le budget ordinaire de l'OIT (881 000 dollars E.-U. pour le biennium 2002-03 dont 387 000 dollars visent à couvrir les coûts directs et 494 000 dollars les coûts indirects, tels la traduction).

<sup>63</sup> Le Bureau explique:

«Dans cette tâche, les commentaires de la Commission d'experts, de la Commission de la Conférence et du Comité de la liberté syndicale, de même que les résultats des procédures prévues au titre des articles 24 et 26, serviraient de guide aux travaux à entreprendre. Les gouvernements et les partenaires sociaux intéressés devraient s'engager à collaborer avec le Bureau à l'analyse et à la correction de tous les problèmes soulevés. Outre les ministères du Travail, d'autres intervenants nationaux, y compris les autres ministères et les Parlements nationaux, participeraient souvent à la mise en œuvre des conventions et à l'application des mesures nécessaires à l'élimination des préoccupations exprimées par les organes de contrôle de l'OIT. Pour sa part, le Bureau devrait consacrer les ressources nécessaires à cette tâche, à la fois au niveau des équipes multidisciplinaires et à celui des différents départements techniques intéressés, notamment le Département des normes.» Document GB.282/LILS/5 (nov. 2001), paragr. 50.

---

L'article 37, paragr. 1 de la Constitution de l'OIT dispose que:

«Toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la présente Constitution et des conventions ultérieurement conclues par les Membres en vertu de ladite Constitution, seront soumises à l'appréciation de la Cour internationale de Justice.<sup>64</sup>»

En raison de la nature tripartite de l'OIT, les fondateurs de l'Organisation n'ont pas voulu suivre les règles traditionnelles du droit international en matière d'interprétation – c'est-à-dire en laissant le soin aux Etats – mais ont plutôt souhaité qu'un organe judiciaire international universel, la CIJ, soit seule compétente en la matière. Or, ce renvoi n'a jamais à ce jour été utilisé. Cela peut s'expliquer en partie par les mécanismes qui ont été développés à l'OIT – au sein desquels la CEACR occupe une place prépondérante<sup>65</sup> – et qui ont permis de régler les difficultés courantes d'application sans la lourdeur qu'implique nécessairement un renvoi devant la CIJ.

La CEACR elle-même estime que, d'un point de vue pratique, la supervision de l'application comporte toujours une part d'interprétation. Ceci est d'autant plus vrai dans le cas de conventions de nature promotionnelle qui appellent des efforts réguliers et continus en vue d'atteindre les objectifs visés par les conventions ou des conventions qui présentent des dispositions très larges dont seul l'examen de la pratique peut préciser réellement l'étendue et la portée. En outre, si les Etats ne sont pas d'accord, la Constitution comporte un mécanisme afin de mettre précisément un terme au débat. Ainsi, aussi longtemps que les vues que la CEACR a exprimées au sujet de la signification des dispositions d'une convention et de sa portée juridique ne sont pas contredites par la CIJ, elles «sont réputées valables et communément admises»<sup>66</sup>. Les opinions qu'elle prononce bénéficient du reste de son impartialité et de son objectivité ainsi que des milliers d'examen d'application auxquels elle a procédé depuis sa création. Toutefois, comme la CEACR l'a elle-même précisé en 1991, elle n'est pas un tribunal et les points de vue qu'elle exprime ne sont pas des jugements. En d'autres termes, cela signifie, de manière plus spécifique, qu'elle ne procède pas de manière contradictoire et que ses conclusions n'ont pas de force juridiquement obligatoire.

La question se pose dès lors de savoir dans quelle mesure un recours à la CIJ ou la création d'un tribunal spécial du travail, tel que le préconise le paragraphe 2 de l'article 37, pourrait présenter un avantage en matière d'interprétation au sein de l'OIT. Il faut aussi savoir que l'article 37 soulève de nombreuses questions quant à sa mise en œuvre qui n'ont pas toutes encore été complètement éclaircies<sup>67</sup>. On pourrait imaginer qu'un avantage

<sup>64</sup> Le paragraphe 2 prévoit que:

«Nonobstant les dispositions du paragraphe 1 du présent article, le Conseil d'administration pourra formuler et soumettre à la Conférence, pour approbation, des règles pour l'institution d'un tribunal en vue du prompt règlement de toute question ou difficulté relatives à l'interprétation d'une convention, qui pourront être portées devant le tribunal par le Conseil d'administration ou conformément aux termes de ladite convention. Tous arrêts ou avis consultatifs de la Cour internationale de Justice lieront tout tribunal institué en vertu du présent paragraphe. Toute sentence prononcée par un tel tribunal sera communiqué aux Membres de l'Organisation et toute observation de ceux-ci sera présentée à la Conférence.»

<sup>65</sup> A ceux-ci, l'on pourrait ajouter le Bureau et la CIT par l'intermédiaire de sa Commission d'application des normes.

<sup>66</sup> Voir notamment CEACR, rapport, 1990, paragr. 7 et 8.

<sup>67</sup> Par exemple, il n'est pas clair s'il est question de la compétence contentieuse ou consultative de la CIJ. Dans le premier cas, cette clause pourrait être perçue comme une clause compromissaire susceptible de soumettre à un examen juridictionnel toute convention de l'OIT à la demande de l'un

---

marqué d'un tel renvoi est d'améliorer la sécurité juridique par rapport aux mécanismes de contrôle de l'OIT, qui n'entretiennent du reste pas cette vocation. Par exemple, on pourrait avoir recours à la CIJ (ou au tribunal spécial du travail) dans les cas où les gouvernements sont en désaccord avec l'opinion des organes de contrôle lorsqu'ils comparent leurs lois et pratiques avec les conventions de l'OIT<sup>68</sup>; pour clarifier les incertitudes par rapport au sens exact à donner à certaines conventions et qui s'avèrent des obstacles à leur ratification; enfin, la CIJ pourrait éventuellement participer à l'amélioration de situations lorsque des violations graves de conventions ratifiées ont été observées et qu'aucune mesure n'a été prise malgré les requêtes répétées formulées en ce sens par l'OIT, y compris ses organes de contrôle. Toutefois, dans tous les cas, la procédure devrait être soigneusement examinée de manière à préserver le caractère tripartite de l'Organisation et, de ce fait, assurer aux partenaires sociaux une pleine participation.

## **C. Suivi promotionnel: une solution testée en vue de pallier les limites du contrôle en cas de non-ratification**

Le suivi promotionnel a été développé dans le cadre de la Déclaration de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail. Avant d'approfondir l'impact du suivi (3), il est opportun de présenter sommairement la Déclaration (1), ainsi que les étapes qui composent le suivi proprement dit (2).

### **1. Présentation de la Déclaration de 1998 et de son suivi promotionnel**

L'OIT a adopté en 1998 une Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail. L'Organisation entendait apporter ainsi une réponse sociale aux défis de la mondialisation de l'économie. Le Directeur général explique que «la Déclaration entend concilier le souci de stimuler les efforts de tous les pays pour que le progrès social accompagne le progrès de l'économie avec celui de respecter la diversité des situations, des possibilités et des préférences de chaque pays»<sup>69</sup>. La Déclaration prévoit des engagements réciproques entre les Etats Membres et l'Organisation. D'une part, les premiers s'engagent, même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions en question, à respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet des dites conventions, à savoir:

- a) la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective<sup>70</sup>;

de ses membres. L'autre solution est de favoriser la voie consultative ouverte à l'Organisation elle-même.

<sup>68</sup> On avait déjà souligné à cet égard que la CIJ pourrait, par exemple, être saisie du problème juridique de savoir s'il convient de tenir compte des conditions ou systèmes économiques et sociaux d'un pays en tant que facteur d'évaluation du respect d'une convention ratifiée (document GB.228/4/2 (nov. 1984), paragr. 30).

<sup>69</sup> «Présentation», in Déclaration de l'OIT sur les principes et droits fondamentaux au travail, BIT, Genève, 2001, p. 1.

<sup>70</sup> A chaque groupe de droits et principes fondamentaux correspondent deux conventions fondamentales. Dans le cas de la liberté syndicale, il s'agit de la convention (n° 87) sur la liberté

- 
- b) l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire <sup>71</sup>;
  - c) l'abolition effective du travail des enfants <sup>72</sup>; et
  - d) l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession <sup>73</sup>.

D'autre part, l'Organisation s'engage à soutenir les efforts des Etats Membres en leur offrant assistance et coopération en vue de promouvoir la ratification et l'application des conventions fondamentales ou de les accompagner vers cette voie <sup>74</sup>.

Conscients que ces engagements devaient être accompagnés d'un mécanisme qui permette d'évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre des principes et droits fondamentaux, les mandants se sont entendus pour que la Déclaration soit accompagnée d'un mécanisme de suivi promotionnel.

## **2. Suivi promotionnel de la Déclaration**

Le suivi promotionnel se compose de deux volets. D'une part, il est fondé sur les rapports envoyés chaque année par les gouvernements qui n'ont pas ratifié une ou plusieurs conventions fondamentales et sur les observations formulées par les organisations de travailleurs et d'employeurs <sup>75</sup>. Ces rapports sont compilés et examinés par un groupe composé d'experts conseillers indépendants qui rédigent un document de synthèse (Rapport annuel). D'autre part, des rapports globaux sont présentés chaque année à la CIT sur l'une des quatre catégories de principes et droits fondamentaux. L'objet de ces rapports est d'offrir une image globale et dynamique relative à chaque catégorie de principes et droits fondamentaux, observée au cours de la période quadriennale écoulée, et de servir de base pour évaluer l'efficacité de l'assistance apportée par l'Organisation. A ce jour, un rapport global a été présenté sur chacune des catégories de principes et droits fondamentaux: la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective en 2000 <sup>76</sup>, l'élimination de toute forme de travail forcé ou

syndicale et la protection du droit syndical, 1948 et de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949.

<sup>71</sup> Convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930 et convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957.

<sup>72</sup> Convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973 et convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999.

<sup>73</sup> Convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951 et convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958.

<sup>74</sup> Déclaration de 1998, paragr. 3.

<sup>75</sup> Ce suivi a un caractère promotionnel qui ne se confond pas avec les mécanismes de contrôle. Voir l'Annexe à la Déclaration, paragr. I 2).

<sup>76</sup> *Votre voix au travail*, rapport global, CIT, 88<sup>e</sup> session, juin 2000.

---

obligatoire en 2001<sup>77</sup>, l'abolition effective du travail des enfants en 2002<sup>78</sup> et l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession en 2003<sup>79</sup>.

Ces rapports annuels et globaux permettent d'établir des plans d'action en matière de coopération technique qui sont adoptés en novembre de chaque année par le Conseil d'administration pour chaque groupe de principes et droits fondamentaux. Ces plans ont pour but de définir les priorités pour la période suivante et permettent, en particulier, de mobiliser les ressources internes et externes nécessaires en vue des activités de coopération technique. Pour l'heure, un plan d'action a été établi relativement à la liberté syndicale<sup>80</sup>, au travail forcé<sup>81</sup> et au travail des enfants<sup>82</sup>.

### **3. Résultats obtenus et bilan sommaire**

La Déclaration a permis d'atteindre des résultats positifs à différents aspects que nous présenterons de manière schématique.

1. La Déclaration a permis la réalisation d'un consensus international en ce qui concerne l'identification et le contenu des droits et principes fondamentaux au travail.
2. La Déclaration a entraîné la reconnaissance par la communauté internationale de l'OIT en tant qu'Agence responsable de la dimension sociale de la mondialisation. Par voie de conséquence, ce sont les normes de l'OIT, et elles seules, qui devraient définir le contenu des règles sociales universellement acceptées<sup>83</sup>.
3. La Déclaration a démontré que l'application des normes est tout à fait compatible avec la coopération technique qui prend pleinement en considération les préoccupations liées au développement, à la pauvreté et à l'économie informelle. En fait, la Déclaration montre que les normes et la coopération technique peuvent se renforcer mutuellement. Egalement la Déclaration a permis de voir que la coopération technique pouvait servir de catalyseur pour une action nationale.
4. Nul ne peut nier que la Déclaration a eu un impact considérable sur le taux de ratification des conventions fondamentales, celui-ci se situant à plus de 86 pour cent<sup>84</sup>. Toutefois, ce succès doit aussi être mis en relation avec la campagne en faveur

<sup>77</sup> *Halte au travail forcé*, rapport global, CIT, 89<sup>e</sup> session, juin 2001.

<sup>78</sup> *Un avenir sans travail des enfants*, rapport global, CIT, 90<sup>e</sup> session, juin 2002.

<sup>79</sup> *L'heure de l'égalité au travail*, rapport global, CIT, 91<sup>e</sup> session, juin 2003.

<sup>80</sup> Document GB.279/TC/3 (nov. 2000).

<sup>81</sup> Document GB.282/TC/5 (nov. 2001).

<sup>82</sup> Document GB.286/TC/2 (nov. 2002).

<sup>83</sup> Par exemple, au Sommet mondial sur le développement durable, qui s'est tenu en septembre 2002 à Johannesburg, les Etats ont convenu de prendre des mesures visant à multiplier les activités génératrices de revenus, dans le respect de la Déclaration de 1998 (voir doc. off. NUA/CONF.199/20, paragr. 28).

<sup>84</sup> Le détail du taux de ratification est le suivant: convention n° 87: 81 pour cent (142 Etats); convention n° 98: 87 pour cent (153 Etats); convention n° 29: 93 pour cent (162 Etats); convention n° 105: 92 pour cent (161 Etats); convention n° 138: 74 pour cent (130 Etats); convention n° 182:

---

de la ratification universelle des conventions fondamentales entreprise en 1995<sup>85</sup> et avec les travaux du groupe de révision des normes qui a notamment incité les Etats à ratifier en priorité ces conventions. Il faut aussi observer que l'essentiel des efforts du BIT ont porté sur la promotion de la Déclaration<sup>86</sup>. La Déclaration semble avoir aussi contribué à la ratification des conventions prioritaires. Par contre, on ne relève aucun impact significatif de la Déclaration sur le taux de ratification de l'ensemble des autres conventions considérées à jour<sup>87</sup>.

5. Un autre aspect positif de la Déclaration de 1998 est qu'elle a offert aux pays n'ayant pas ratifié les conventions fondamentales et faisant face à de sérieux problèmes, la possibilité de s'engager dans un processus de dialogue sans répercussion négative. Dans le même esprit, la Déclaration a permis de mieux coordonner la coopération technique et de mobiliser des ressources.
6. La Déclaration a permis de développer des instruments de mesure du progrès pour chaque pays pris individuellement, évitant toute forme de comparaison et permettant au Bureau d'ajuster la coopération en fonction des besoins des pays.

En ce qui concerne l'impact de la Déclaration sur la mise en œuvre proprement dite des conventions fondamentales, il est plus difficile de se prononcer. Le deuxième cycle de rapports globaux, qui sera initié en 2004, permettra certainement d'avoir une image plus claire. Pour l'heure, on peut affirmer que la Déclaration a largement contribué à lever les obstacles à la ratification des conventions fondamentales, permettant aujourd'hui de déplacer les questions de la ratification à l'application<sup>88</sup>.

Enfin, il serait opportun, plus de six ans après l'adoption de la Déclaration, de s'interroger sur la manière d'améliorer le suivi de la Déclaration en tant qu'instrument non conditionnel et promotionnel fondé sur l'accompagnement par la coopération technique. Toute réflexion menée à ce sujet doit prendre en considération les préoccupations exprimées par les mandants, à savoir: d'une part, la non-introduction de sanctions, et d'autre part, la nécessité que le système soit transparent, qu'il permette d'évaluer les progrès et d'intervenir lorsque les efforts ne sont pas réels. Il serait aussi approprié de s'interroger sur l'utilisation de la Déclaration aux fins d'accroître l'attention portée aux autres conventions à jour.

81 pour cent (143 Etats); convention n° 100: 92 pour cent (161 Etats); convention n° 111: 91 pour cent (159 Etats). Voir également graphiques en Annexe 10.

<sup>85</sup> Voir *supra*.

<sup>86</sup> Toutefois, il faut regretter que l'assistance ait été fournie au détriment d'autres tâches, telles que l'aide à l'élaboration des rapports prévus par les articles 19 et 22 de la Constitution: document GB.276/LILS/7 (nov. 1999), paragr. 23.

<sup>87</sup> Voir Annexe 17.

<sup>88</sup> Document GB.285/LILS/5 (nov. 2002).

---

## IV. Agenda sur le travail décent: vers une meilleure effectivité des NIT?

En 1999, le Directeur général a souhaité reformuler la mission de l'OIT en des termes qui permettent d'ancrer la défense des valeurs traditionnelles de l'OIT dans le nouveau contexte d'une économie mondialisée. La justice sociale consiste en «un ensemble de règles, institutions et politiques qui assurent un traitement égal à tous les membres de la société, et une distribution équitable des opportunités et des revenus»<sup>1</sup>. Pour atteindre un tel but, le Directeur général a proposé que l'Organisation se fixe comme objectif stratégique de faire accéder «chaque femme et chaque homme à un travail décent et productif dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité»<sup>2</sup>.

### A. Concept de travail décent

Le concept de «travail décent» se décline en quatre objectifs stratégiques qui sont<sup>3</sup>:

- de garantir le respect des normes et des principes et droits fondamentaux au travail (Objectif 1);
- d'accroître les possibilités pour les femmes et pour les hommes d'obtenir un emploi et un revenu convenable (Objectif 2);
- d'accroître l'étendue et l'efficacité de la protection sociale pour tous (Objectif 3); et
- de renforcer le tripartisme et le dialogue social (Objectif 4)).

Ces quatre objectifs envisagés conjointement définissent la manière dont l'OIT peut promouvoir le travail décent. Les objectifs stratégiques sont par la suite divisés en objectifs opérationnels qui sont accompagnés d'indicateurs et de cibles afin d'évaluer les progrès réalisés. Le détail est donné en Annexe 18.

Cette nouvelle conceptualisation du mandat de l'OIT, par des objectifs clairs et précis, a été accueillie avec grand enthousiasme par les mandants. Le Bureau a par la suite été réorganisé selon ces objectifs et l'Organisation a revu sa budgétisation stratégique. Depuis 1999, trois budgets, qui visent à mettre en œuvre ces objectifs, ont été présentés par le Directeur général. Le dernier couvre le biennium 2004-05 et sera examiné plus en détail ci-après.

### B. Ressources de l'OIT et travail décent

Il faut savoir que l'OIT bénéficie de ressources du budget ordinaire ainsi que de fonds extrabudgétaires, ces derniers étant affectés en très grande partie aux activités de

<sup>1</sup> *Decent work: issues and policies*, ILO Decent work Pilot Program, BIT, Genève, 2002, point 3.

<sup>2</sup> *Un travail décent*, rapport du Directeur général, CIT, 87<sup>e</sup> session, 1999, p. 3.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 13.

coopération technique. Le budget ordinaire de l'OIT pour le biennium 2004-05 est de 434 040 000 dollars E.-U.<sup>4</sup>

De ce montant, 331 256 996 dollars E.-U. (76 pour cent) sont alloués à la réalisation des objectifs stratégiques et se répartissent de la façon suivante:

	<b>En dollars E.-U.</b>
Objectif 1	58 167 538 (17,5%)
Objectif 2	105 234 284 (31,8%)
Objectif 3	59 917 872 (18,1 %)
Objectif 4	107 937 302 (32,6%)

S'ajoutent 226 000 000 dollars E.-U. sous forme de fonds extrabudgétaires.

Les allocations prévues pour la réalisation de chacun des objectifs stratégiques se répartissent par la suite entre les différents objectifs opérationnels identifiés. Pour les NIT, par exemple, on note trois objectifs opérationnels, soit les normes et principes et droits fondamentaux au travail, le travail des enfants et l'action normative. Pour chacun de ces objectifs, les ressources suivantes du budget ordinaire (BO) sont prévues:

	<b>En dollars E.-U.</b>
Normes et principes et droits fondamentaux au travail	4 564 773
Travail des enfants	10 131 266
Action normative	43 471 499

A ces montants s'ajoutent les fonds extrabudgétaires (EB) estimés pour chacun des objectifs opérationnels de l'Objectif 1, soit:

	<b>En dollars E.-U.</b>	<b>Total (BO et EB)</b>
Normes et principes et droits fondamentaux au travail	12 484 000	17 048 773
Travail des enfants	88 883 000	99 014 266
Action normative	3 294 000	46 765 499
Total (fonds extrabudgétaires)	104 661 000	

Le graphique fourni en Annexe 19 donne l'état récapitulatif des ressources du budget ordinaire, des fonds extrabudgétaires et des ressources de l'excédent de 2000-01 par objectif stratégique 2004-05 (en dollars E.-U.). On peut observer que, contrairement aux autres objectifs stratégiques, le principal du budget total affecté à l'Objectif 1 repose sur des fonds extrabudgétaires. En outre, il faut aussi observer que les ressources régulières allouées à chacun des objectifs stratégiques se répartissent entre les programmes techniques, les régions et les services d'appui. Ainsi, en pratique, le Département technique de l'Objectif 1 (qui comprend le Programme focal pour la Déclaration, le Programme focal sur le travail des enfants, le Département des NIT et le Cabinet du

<sup>4</sup> Il s'agit d'un budget à croissance zéro. Une provision de 13 980 730 dollars E.-U. a été constituée pour couvrir les augmentations de coûts, ce qui donne un budget réévalué d'un montant de 448 980 730 dollars E.-U.

---

Directeur exécutif) cumule un budget opérationnel de 23 454 822 dollars E.-U. dont plus de 84 pour cent visent à couvrir les dépenses en personnel<sup>5</sup>.

## C. Bilan sommaire

Il est opportun, quatre ans après le lancement du concept de travail décent, de tenter de dresser un bilan sommaire de son impact, et notamment de vérifier dans quelle mesure les NIT en ont bénéficié.

La notion de travail décent s'est inscrite dans une tendance visant à replacer le travail et les questions sociales au centre des préoccupations et intérêts nationaux et internationaux et a même permis d'accélérer le mouvement à cet égard. Ce concept dynamique a reçu un excellent accueil de la part des mandants de l'OIT, à tel point que certains l'ont repris comme véhicule politique au niveau national (campagne électorale brésilienne avec un «Brasil decente»). La communauté internationale n'est pas non plus demeurée indifférente au concept<sup>6</sup>.

En outre, le travail décent a servi de concept de gestion et a permis d'organiser et de rationaliser les ressources de l'Organisation autour de quatre objectifs stratégiques plutôt qu'en fonction d'unités déterminées. Cette budgétisation est ainsi axée sur les résultats en vue d'améliorer la pertinence, l'efficacité et l'efficience des travaux de l'OIT.

Pour ce qui est des NIT, d'un point de vue théorique, l'on peut affirmer qu'elles occupent une place prépondérante dans la réalisation du concept de travail décent. D'abord, un objectif stratégique, le premier, leur est consacré. Egalement, les NIT devraient contribuer à «préciser le sens du concept de travail décent» et à le mettre en pratique car elles constituent à la fois un indicateur et un guide des progrès réalisés et à réaliser<sup>7</sup>. Vu sous cet angle, l'on est porté à penser que l'ensemble du concept de travail décent est fondé sur l'héritage normatif de l'OIT en ce que la réalisation des autres objectifs stratégiques devrait se mesurer nécessairement en partie à la lumière d'indicateurs normatifs.

La pratique donne quelques informations d'intérêt à cet égard. D'abord, l'examen des ressources régulières de l'Organisation révèle que 17,5 pour cent du budget de l'Organisation est réservé à la réalisation de l'Objectif stratégique 1 alors que l'Objectif concernant l'emploi (n° 2) en reçoit près de 32 pour cent<sup>8</sup>. Cette concentration des ressources financières et humaines de l'Organisation dans le domaine de l'emploi a eu pour conséquence d'assimiler de plus en plus la notion de travail décent à celle de l'emploi, voire aux mesures à prendre en vue de sa création.

<sup>5</sup> De manière générale, dans l'Organisation, plus de 70 pour cent des fonds réguliers couvrent les dépenses en personnel.

<sup>6</sup> Voir notamment le soutien exprimé par le Comité d'aide au développement de l'OCDE dans ses lignes directrices du cadre pour la réduction de la pauvreté, où l'on fait référence au plan d'action pour des conditions de travail décent adopté par l'OIT et où le renforcement du droit à un travail décent est identifié comme une des actions requises pour remédier à la pauvreté. *La réduction de la pauvreté*, lignes directrices du Comité d'aide au développement, OCDE, 2001.

<sup>7</sup> *Réduire le déficit de travail décent – Un défi mondial*, rapport du Directeur général, CIT, 89<sup>e</sup> session, 2001, pp. 64-66.

<sup>8</sup> Voir tableau en Annexe 18.

---

Pour ce qui est des objectifs opérationnels et des indicateurs fixés pour la réalisation de l'Objectif 1, il faut noter qu'il n'existe pas de mesure spécifique pour la promotion et l'application des conventions autres que fondamentales et qu'aucune allocation ne semble être prévue pour l'élaboration de nouvelles NIT, ce que le groupe des travailleurs a regretté lors de la discussion du budget<sup>9</sup>. Le principal des activités de soutien technique dans le domaine des NIT doit être réalisé à l'aide de fonds extrabudgétaires, dont 85 pour cent sont mobilisés par le Programme focal sur le travail des enfants (voir coopération technique *infra*).

Egalement, l'examen des objectifs opérationnels, des indicateurs de performance et des cibles identifiés pour les autres objectifs stratégiques donne une indication de la mesure dont les NIT sont prises en considération dans les progrès réalisés et à réaliser. Or l'on constate que les objectifs opérationnels, les indicateurs de performance et les cibles prévus pour la réalisation des objectifs stratégiques 3 et 4, soit la protection sociale et le dialogue social, ne prennent en considération que de manière incidente l'aspect normatif alors qu'il est à peu près absent de ceux établis pour l'objectif 2 sur l'emploi.

Enfin, du point de vue de la coopération technique, l'on observe que le Bureau ne dispose pas encore de méthode permettant que les aspects normatifs pertinents soient systématiquement pris en considération dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets et programmes.

Le Directeur général a insisté, en 1999, sur la nécessité de «revivifier les NIT». Il indiquait notamment qu'élaborer des normes n'est qu'un commencement et que des efforts promotionnels devraient être intensifiés en vue de leur ratification et de leur application. En 2001, le Directeur général rappelle que l'action normative est un instrument indispensable pour traduire dans les faits le sens du concept de travail décent<sup>10</sup>. Il souligne toutefois que l'action normative ne semble pas entièrement adaptée au travail décent, ce concept se composant de différentes dimensions interdépendantes, alors que l'approche normative tend à être fragmentée. Ces insuffisances apparentes peuvent toutefois être surmontées, notamment grâce aux perspectives qu'ouvre la conjugaison de la Déclaration de 1998 et de l'approche intégrée relative aux normes. Le Directeur général invite à continuer à rechercher de nouveaux mécanismes et institutions dans le domaine des normes<sup>11</sup>. Enfin, en 2003, dans son rapport consacré au défi de la réduction de la pauvreté, le Directeur général aborde à nouveau les NIT sous l'angle de la création d'emplois, en indiquant que les droits et principes universellement acceptés et consacrés par la Déclaration de 1998 figurent parmi les outils essentiels au service de l'élimination de la pauvreté, de la réalisation du plein emploi et de la cohésion sociale<sup>12</sup>.

C'est dans un contexte mondial, où se fait sentir de plus en plus la nécessité d'une certaine réglementation sociale internationale, qu'il apparaît opportun de réfléchir sur une conceptualisation revisitée de la notion de travail décent au regard de laquelle les NIT sont

<sup>9</sup> Document GB.286/12/3 (mars 2003), paragr. 41 et 50.

<sup>10</sup> *Réduire le déficit de travail décent – Un défi mondial*, rapport du Directeur général, CIT, 89<sup>e</sup> session, 2001, pp. 64-66.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> *S'affranchir de la pauvreté par le travail*, rapport du Directeur général, CIT, 91<sup>e</sup> session, 2003, pp. 75-80. Le Directeur ajoute que la Déclaration de 1998 «en donnant à chaque individu un droit sur son propre travail, constitue le fondement sur la base duquel les gouvernements, les employeurs et les travailleurs peuvent élaborer des mécanismes de gouvernance du marché du travail plus équitables et plus efficaces».

---

replacées au centre des actions de l'OIT. L'attention devrait être principalement portée sur leur intégration transversale comme indicateur de réalisation pour les autres objectifs stratégiques ainsi que sur le renforcement des liens avec la coopération technique en vue qu'elles se transforment en politiques et actions nationales concrètes. Dans cet exercice, le rôle et la responsabilisation des partenaires sociaux tant aux niveaux national qu'international devront être approfondis.

---

## V. Coopération technique et NIT

Le principe selon lequel les activités de coopération technique devraient être étroitement liées aux NIT est généralement admis depuis les années 1950<sup>1</sup>. Il est entendu que la coopération technique vient compléter les conventions et les recommandations et «favoriser au sein de l'OIT la prise de conscience de sa philosophie sociale, telle que l'énoncent sa Constitution et les NIT»<sup>2</sup>. La complémentarité entre les NIT et la coopération technique doit être conçue dans un double sens: d'une part, les normes devraient être utilisées comme principes directeurs, au niveau de la conception et de la mise en œuvre, pour les activités de coopération technique. D'autre part, l'expérience acquise sur le terrain devrait permettre une connaissance approfondie des difficultés pratiques auxquelles se heurte l'application des normes et de déterminer les domaines où il convient d'en adopter de nouvelles ou de les réviser. C'est un moyen d'assurer une meilleure pertinence aux normes et à leur système de contrôle<sup>3</sup>. En pratique, il a toutefois été difficile d'identifier les mesures à adopter afin d'assurer une synergie entre coopération technique et NIT<sup>4</sup>. Depuis 1984, une attention particulière a été portée sur la nécessité de renforcer la complémentarité entre ces deux moyens d'action, notamment en aidant les pays en développement à créer des conditions plus favorables à la ratification et à l'application des normes<sup>5</sup>. Au fil des ans, l'OIT a développé différentes stratégies à cet égard.

### A. Stratégies de l'OIT

L'OIT a adopté en 1993 une nouvelle stratégie en matière de coopération technique, connue sous l'expression de «partenariat actif», qui visait à instaurer une dynamique renouvelée entre NIT et coopération technique. Cette politique a largement été approuvée par les partenaires sociaux<sup>6</sup>. Cet effort a, par la suite, été renforcé et consolidé par l'adoption de la Déclaration de 1998 et de l'Agenda sur le travail décent.

<sup>1</sup> La CIT a autorisé en 1949 la participation de l'OIT au programme élargi d'assistance technique lancé dans le cadre des Nations Unies, devenu programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) depuis 1966. La coopération a, depuis lors, pris davantage d'ampleur et s'est manifestée non plus sous la simple forme de conseils techniques, mais par une assistance technique fournie dans le cadre de projets. Pour un bref historique de la coopération technique de l'OIT: document GB.252/15/1 (fév.-mars 1992).

<sup>2</sup> *Le rôle de l'OIT en matière de coopération technique*, rapport VI, CIT, 80<sup>e</sup> session, 1993, p. 3.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 71.

<sup>4</sup> L'un des moyens envisagés, mais rapidement écarté, pour renforcer les liens entre NIT et coopération technique est la conditionnalité, qui consisterait à subordonner l'octroi de la coopération technique à la ratification ou à l'application des conventions: document GB.252/15/1 (fév.-mars 1992).

<sup>5</sup> Rapport du Directeur général, CIT, 70<sup>e</sup> session, 1984, pp. 50-63; résolution concernant le rôle de l'OIT en matière de coopération technique, CIT, 73<sup>e</sup> session, 1987.

<sup>6</sup> Document GB.271/TC/1 (mars 1998); document GB.273/TC/2 (nov. 1998).

---

## 1. **Partenariat actif**

L'objectif principal de la politique de partenariat actif est de concevoir des actions qui répondent aux demandes et aux besoins des mandants, les aident à résoudre les problèmes auxquels ils sont confrontés et les conduisent à l'autosuffisance<sup>7</sup>. Parmi les principales mesures introduites afin de réaliser cette politique, il faut retenir: 1) la formulation d'objectifs par pays, en vue de cibler les efforts, de déterminer les priorités et de promouvoir les bases de l'OIT<sup>8</sup>; 2) une évaluation de l'impact des programmes de coopération technique animée principalement par les mandants<sup>9</sup>; et 3) une approche multidisciplinaire, jugée davantage apte à répondre à la complexité des problèmes auxquels sont confrontés les Etats Membres<sup>10</sup>.

En pratique, des équipes multidisciplinaires (EMD) ont été mises en place dans toutes les régions<sup>11</sup>. La tâche de ces équipes est de fournir, en étroite collaboration avec les gouvernements, les organisations d'employeurs et de travailleurs et les donateurs, un appui technique et des orientations pour le déroulement des activités de l'OIT au niveau régional et sous-régional et d'aider à la définition des objectifs par pays<sup>12</sup>. Chaque équipe est normalement dotée d'un spécialiste des normes et de la législation du travail, dont le rôle central a été appelé à plusieurs reprises par le Bureau<sup>13</sup> et le Conseil d'administration<sup>14</sup>.

## 2. **Travail décent**

En 1999, l'Agenda sur le travail décent et les conclusions de la CIT en matière de coopération technique ont offert un cadre renouvelé à la coopération technique<sup>15</sup>. Plusieurs mesures ont été envisagées en vue de<sup>16</sup>: 1) rendre la coopération technique plus pertinente et plus efficace; 2) améliorer la qualité, la visibilité, l'efficacité et l'impact de la coopération technique; et 3) renforcer les partenariats. Plus en particulier, en ce qui concerne les NIT, le Directeur général, dans son rapport sur le travail décent a insisté – faut-il le rappeler – sur le fait que le travail décent se réalise par la rencontre de quatre objectifs stratégiques, dont le respect des NIT et des droits fondamentaux au travail. Pour ce qui est des NIT, il appelait à un certain nombre d'actions visant à conférer au travail normatif de l'OIT une meilleure image et à en accroître la portée. Il s'agissait notamment

<sup>7</sup> *Ibid.*, paragr. 2.

<sup>8</sup> *Ibid.*, paragr. 49.

<sup>9</sup> *Ibid.*, paragr. 52.

<sup>10</sup> *Ibid.*, paragr. 48.

<sup>11</sup> *Ibid.*, paragr. 50. Elles sont maintenant intégrées dans la structure des bureaux régionaux et sous-régionaux.

<sup>12</sup> *Le rôle de l'OIT en matière de coopération technique*, rapport VI, CIT, 81<sup>e</sup> session, 1993, p. 76.

<sup>13</sup> Document GB.271/TC/1 (mars 1998); document GB.273/TC/2 (nov. 1998).

<sup>14</sup> Document GB.271/15 (mars 1998); document GB.273/11 (nov. 1998).

<sup>15</sup> «Conclusions relatives au rôle de l'OIT en matière de coopération technique», rapport de la Commission de la coopération technique, CRP 22, CIT, 87<sup>e</sup> session, 1999. Voir Annexe 20.

<sup>16</sup> *Ibid.*, paragr. 50-52.

---

d'intensifier les efforts d'assistance aux pays pour la mise en œuvre des normes de l'OIT. Le Directeur général a considéré que:

«élaborer des normes n'est bien entendu qu'un commencement. L'OIT a besoin d'intensifier ses efforts promotionnels visant la ratification et l'application des normes. En outre, l'OIT doit adopter une attitude plus volontariste dans le domaine de l'application et aider les gouvernements à donner effet aux conventions qu'ils ont choisi de ratifier. Concrètement, cela pourrait consister à aider les gouvernements à réviser leur législation du travail et à améliorer leurs services d'inspection du travail. Pour promouvoir l'application des instruments, une bonne méthode consisterait à sensibiliser les intéressés à la valeur et à l'utilité pratiques des normes.»<sup>17</sup>

Le rapport soulignait en particulier la nécessité d'associer le suivi des normes aux activités de coopération technique et de recherche de l'OIT.

## B. Données

Le financement de la coopération technique s'est profondément modifié depuis les années 1990. Après avoir constamment augmenté entre 1987 et 1991<sup>18</sup>, les dépenses de coopération technique avaient diminué de presque moitié en 1996<sup>19</sup>. Elles sont ainsi passées d'un total avoisinant 754,1 millions de dollars durant la période 1988-1992 à environ 581,2 millions de dollars au cours de la période 1993-1997. Cette contraction s'inscrit dans le contexte d'une diminution de l'APD (aide publique au développement) qui a rendu difficile la mobilisation de ressources. Elle correspond aussi à une période de transition au cours de laquelle le BIT a été l'objet de réformes internes et a dû s'adapter aux réformes opérées dans le système des Nations Unies<sup>20</sup>. Dans ces conditions, depuis 1993, la coopération technique est financée par un panachage de fonds du budget régulier de l'Organisation et de ressources extrabudgétaires. Ce sont toutefois ces dernières qui sont les principales sources de financement du programme de coopération technique. Il s'agit de fonds fiduciaires (donateurs multi-bilatéraux, banques de développement, bénéficiaires)<sup>21</sup>. Avec l'adoption de la Déclaration de 1998, des fonds ont été spécifiquement alloués à la promotion des normes. Cet instrument repose sur une étroite complémentarité, un renforcement réciproque, entre normes et coopération technique<sup>22</sup>. De manière générale, 53,4 pour cent des projets de coopération technique approuvés en 2001 ont concerné l'Objectif stratégique 1 sur les NIT et droits fondamentaux<sup>23</sup>. Il convient toutefois de rappeler que les ressources extrabudgétaires de cet Objectif - qui sont celles consacrées à la

<sup>17</sup> *Un travail décent*, rapport du Directeur général, CIT, 87<sup>e</sup> session, 1999, pp. 17-22.

<sup>18</sup> Ce qui a porté les dépenses de coopération technique à 169 millions de dollars par an.

<sup>19</sup> Les dépenses de coopération technique étaient de 98,2 millions de dollars par an en 1996.

<sup>20</sup> Il s'agit notamment des réformes qui ont débouché sur de nouvelles modalités d'exécution des programmes et ont ainsi eu des effets sur le volume et la nature de la coopération technique. Ces nouvelles modalités privilégient le renforcement des capacités des pays ainsi que l'utilisation de leurs ressources humaines et institutionnelles pour la mise en œuvre des projets, ce qui réduit la participation des institutions spécialisées.

<sup>21</sup> *Le rôle de l'OIT en matière de coopération technique*, rapport VI, CIT, 87<sup>e</sup> session, 1999, p. 4.

<sup>22</sup> Voir *infra*.

<sup>23</sup> Voir Annexe 21.

---

coopération technique – sont monopolisées en grande majorité par le Programme IPEC pour la lutte contre le travail des enfants.

## C. Domaines

Le renforcement de la complémentarité entre coopération technique et NIT a été recherché à différents niveaux, produisant des résultats variés. Nous nous attarderons sur les efforts de coopération technique déployés en matière de ratification (1) et de mise en œuvre (2) des NIT. Enfin, nous discuterons du ciblage des activités de coopération technique sur les objectifs stratégiques du travail décent (3).

### 1. *Coopération technique en matière de ratification*

Des efforts considérables ont été déployés depuis 1995 quant à la ratification des conventions fondamentales, la coopération technique à cet égard étant principalement organisée dans le cadre de la campagne sur la promotion de la ratification universelle et des Programmes focaux sur le travail des enfants (IPEC) et pour la promotion de la Déclaration de 1998<sup>24</sup>. L'assistance a revêtu deux formes principales qui sont l'assistance juridique ou les consultations techniques<sup>25</sup> et la promotion des conventions fondamentales de l'OIT<sup>26</sup>. Les résultats ont été remarquables étant entendu, tel que déjà mentionné, que plus de 86 pour cent des Etats Membres ont ratifié les conventions fondamentales. En novembre 2002, le Bureau observe que le haut niveau de ratification obtenu a entraîné

<sup>24</sup> Voir *infra*.

<sup>25</sup> C'est l'assistance la plus fréquemment sollicitée par les pays. Elle peut être formelle ou informelle, voire même confidentielle, dispensée par écrit ou oralement. Il s'agit, pour les pays concernés de clarifier certaines dispositions d'une convention fondamentale, de demander un avis au Bureau sur la conformité d'une législation nationale en vigueur par rapport à une ou plusieurs conventions qu'ils envisagent de ratifier, de demander au BIT de formuler des commentaires et des avis sur des projets de lois ou amendements législatifs ou d'élaborer des projets de lois ou de Codes du travail ou de l'inviter à participer aux discussions tripartites sur la révision de la législation du travail: document GB.270/LILS/5 (nov. 1997), paragr. 14-15.

<sup>26</sup> Cette forme d'assistance a pour objet de sensibiliser les gouvernements, organisations d'employeurs et de travailleurs, mais aussi le grand public sur les droits fondamentaux du travail; d'inciter les pays à reconsidérer leur position initiale ou à engager une réflexion nationale sur l'opportunité de ratifier l'ensemble des conventions fondamentales et, par voie de conséquence, sur les moyens de surmonter les obstacles supposés ou réels à la ratification. Concrètement, cette assistance technique consiste à: organiser ou participer à des réunions tripartites nationales, sous-régionales, régionales sur les NIT; examiner de façon systématique les obstacles à la ratification d'une convention particulière; établir des contacts pendant la CIT avec les délégations participant aux travaux de la Commission d'application des normes; former des fonctionnaires ou représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs (sur les obligations découlant de la qualité d'Etat Membre de l'Organisation ou de la ratification d'une convention de l'OIT, sur la procédure de ratification des conventions, sur le rôle dévolu par la Constitution aux organisations professionnelles) sur place ou par le biais de visites d'études effectuées au siège ou au Centre de Turin; fournir et diffuser des informations aux fonctionnaires des ministères du Travail ou aux législateurs nationaux, partenaires sociaux, organisations gouvernementales ou non gouvernementales, grand public (surtout parlementaires, magistrats, avocats, juristes); participer à des conférences organisées par des organisations d'employeurs ou de travailleurs, universités, organisations gouvernementales ou non gouvernementales; et communiquer des copies des conventions fondamentales de l'OIT, des exemplaires de législation comparée ou financer des traductions des conventions fondamentales en langues nationales: document GB.270/LILS/5 (nov. 1997), paragr. 6.

---

un glissement des priorités de la coopération technique, «les questions de ratification et de promotion cédant le pas aux questions d'application, ce qui constitue somme toute une évolution logique»<sup>27</sup>. Il faut toutefois constater que la concentration des ressources sur les conventions fondamentales a eu pour effet - ce que les membres du groupe des travailleurs ont regretté à maintes occasions - l'abandon des efforts en vue de la ratification des autres conventions à jour de l'OIT.

Un premier enseignement à tirer de ces résultats, tel que le souligne le Bureau, est que la coopération technique et l'action normative, en principe, se renforcent mutuellement. Ceci apparaît dans les résultats obtenus dans le cadre des programmes focaux sur le travail des enfants et sur la promotion de la Déclaration:

«Les activités de coopération technique ... ont permis de mieux cerner les problèmes liés à l'élimination du travail des enfants, ce qui a eu en retour une incidence sur le programme des activités normatives de l'Organisation. Les travaux entrepris dans le cadre de l'IPEC depuis 1992 ont véritablement contribué à la prise de conscience de la nécessité d'un nouvel instrument permettant de lutter de façon plus ciblée contre les pires formes du travail des enfants, ce qui a entraîné une augmentation des ratifications non seulement de la nouvelle convention n° 182 adoptée en 1999, mais aussi de la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973. Cette convention, adoptée il y a près de 30 ans, a fait l'objet de nombreuses ratifications depuis qu'elle a été intégrée dans la campagne de ratification lancée en 1995 après le Sommet sur le développement social qui a eu lieu à Copenhague.»<sup>28</sup>

Toutefois, ce renforcement, entre la coopération technique et les normes, n'est pas systématique comme semble le révéler le Programme de stratégies et techniques contre l'exclusion sociale et la pauvreté (STEP), démarré en janvier 1998. Ce programme vise à promouvoir le développement social, pour contribuer à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et à préserver et renforcer cohésion et protection sociales dans un contexte de mondialisation, de politiques de stabilisation macroéconomique, de programmes d'ajustement structurel et de stratégies de transition<sup>29</sup>. Aussi, STEP vise à promouvoir les normes fondamentales du travail, ainsi que les normes qui ont trait à la sécurité sociale, aux organisations de travailleurs ruraux et aux coopératives, au travail des enfants et à l'emploi des femmes, aux travailleurs des plantations et aux peuples indigènes et tribaux. Toutefois, à la différence du Programme IPEC, cela n'a pas abouti à une augmentation du nombre de ratification des conventions en matière de sécurité sociale. Les résultats du Programme STEP ont en revanche eu un rôle important lors de la discussion générale sur la sécurité sociale qui a eu lieu en 2001 à la CIT et sur les conclusions qui ont été adoptées à cette occasion.

## **2. Coopération technique en matière de mise en œuvre des NIT**

La coopération technique en matière de mise en œuvre des NIT prend des formes semblables à celles rencontrées en matière de ratification. Elle vise notamment à permettre

<sup>27</sup> Document GB.285/LILS/5 (nov. 2002), paragr. 7.

<sup>28</sup> *Ibid.*, paragr. 20.

<sup>29</sup> Ce programme est actuellement une composante majeure de la campagne mondiale sur la sécurité sociale et la couverture pour tous, lancée en juin 2003. Sur la base du concept d'économie sociale, et compte tenu du fait que les mécanismes classiques de sécurité sociale ne semblent pas propres à répondre seuls au défi de l'extension de la couverture à tous, le Programme STEP tend à mettre en place des moyens alternatifs, complémentaires et efficaces, à assurer la protection sociale et à promouvoir le développement en faveur des couches les plus démunies.

---

aux Etats Membres de respecter leurs obligations constitutionnelles à l'égard de l'OIT<sup>30</sup> et à rendre leur législation et pratique nationales en conformité avec les dispositions de la convention ratifiée. La question qui se pose ici n'est pas tant la forme que la coopération technique devrait prendre mais plutôt la manière de cibler celle-ci de sorte que d'une part, elle accompagne plus efficacement les NIT et que, d'autre part, elle prenne en tout temps en considération une composante normative.

Pour ce qui est du premier volet, il a été suggéré par le Bureau en novembre 2002, à la suite d'une requête des mandants, d'accroître le rôle du système de contrôle de l'OIT et de l'intégrer dans toute évaluation des besoins en matière de coopération technique<sup>31</sup>. De manière plus pratique, le Conseil d'administration a décidé à cet égard de promouvoir la coopération au moyen d'accords sur des programmes d'assistance pays par pays pour résoudre les problèmes d'application des conventions et les questions connexes telles qu'elles ont été identifiées par les organes de contrôle<sup>32</sup>.

En ce qui concerne le second volet, soit celui visant à prendre en considération l'aspect normatif dans toutes les activités de la coopération technique, le Bureau a suggéré différentes voies, soit notamment une programmation conjointe qui fait appel à une coordination plus serrée des différentes unités du Bureau, et le recours à l'approche intégrée<sup>33</sup>, dont l'un des objectifs clés «consiste à intégrer les normes aux autres activités de l'Organisation ainsi qu'à envisager dans une perspective intégrée les liens existants entre les normes»<sup>34</sup>.

### **3. Cibler les activités de coopération technique sur les objectifs stratégiques du travail décent**

Le rapport du Directeur général «Un travail décent» présente la coopération technique comme un moyen d'action essentiel en vue de concrétiser les quatre objectifs stratégiques. Son rôle est d'aider à créer, au niveau national et international, un environnement propice à la réalisation des valeurs et des principes de l'Organisation en ce qui concerne le développement, la capacité institutionnelle, la législation et la politique socio-

<sup>30</sup> Constitution de l'OIT, art. 19 et 22.

<sup>31</sup> Le Bureau estime que:

«le système de contrôle rassemble des informations relatives à la situation nationale particulière dans laquelle les normes sont appliquées. Analyser ces informations devrait conduire à mieux comprendre la situation réelle. Par voie de conséquence, cela devrait aider l'OIT à déterminer, de pair avec les Etats Membres intéressés, l'assistance et la coopération techniques nécessaires pour résoudre les problèmes d'application dans leur contexte effectif» (document GB.285/LILS/5 (nov. 2002), paragr. 36).

Le Bureau propose ainsi de prendre en compte les commentaires des organes de contrôle dans la planification de l'assistance technique visant à faciliter la mise en œuvre des conventions. Inversement, la CEACR pourrait inclure dans ses rapports, de manière plus systématique, des observations sur la façon dont l'assistance de l'OIT pourrait contribuer à résoudre les problèmes d'application. Ceci permettrait aussi à la Commission des NIT de la CIT de pouvoir en débattre dans un contexte tripartite. Voir *Le rôle de l'OIT en matière de coopération technique*, rapport VI, CIT, 87<sup>e</sup> session, 1999, pp. 51-53; document GB.285/LILS/5 (nov. 2002), paragr. 36-50.

<sup>32</sup> Document GB.282/8/2 (nov. 2001), paragr. 47, lettre g).

<sup>33</sup> Voir *supra*.

<sup>34</sup> Document GB.285/LILS/5 (nov. 2002), paragr. 31.

---

économique<sup>35</sup>. Avec le travail décent, la coopération technique est placée dans la perspective plus large des NIT. D'une part, les activités de coopération technique pourraient être ancrées plus fermement aux normes, l'Objectif 1 de l'Agenda du travail décent leur étant consacré. D'autre part, les autres objectifs stratégiques (relatifs à l'emploi, à la protection sociale et au dialogue social) pourraient offrir également la possibilité d'intégrer des aspects normatifs<sup>36</sup>. En pratique, cela veut dire qu'il serait possible, tel que mentionné précédemment, de prévoir des indicateurs et des cibles visant à mesurer la composante normative dans toutes les activités de coopération technique pour chacun des trois autres objectifs stratégiques. Cet exercice n'a pas encore été réalisé à ce jour.

Les discussions du Conseil d'administration en matière de renforcement des liens entre système de contrôle et coopération technique sont encore en cours.

<sup>35</sup> *Le rôle de l'OIT en matière de coopération technique*, complément au rapport VI, CIT, 87<sup>e</sup> session, juin 1999, paragr. 1.

<sup>36</sup> Document GB.279/TC/1 (nov. 2000), paragr. 49-51.

---

## VI. NIT et mondialisation

C'est au milieu des années 1990 que la réflexion sur l'activité normative a été définitivement placée dans un contexte élargi qui prend en considération les caractéristiques d'un monde en mutation, en ce qui concerne notamment le processus de mondialisation de l'économie et la transformation du monde du travail lui-même. Il s'agissait alors de définir le rôle de l'OIT, en général, et celui de son action normative, en particulier, en tant que régulateur d'un système de production désormais globalisé. A cet égard, des discussions ont été tenues – et se poursuivent encore - au sein de l'OIT et d'autres enceintes internationales. Rapidement, l'on a reconnu la compétence de l'OIT comme Agence internationale en charge d'assurer la dimension sociale de la mondialisation. A ce titre, on lui a assigné un rôle prépondérant étant donné que l'aspect social avait été en très grande partie laissé pour compte au sein des enceintes internationales chargées des questions de commerce international. Toutefois, les méthodes et moyens d'action de l'OIT restent encore en grande partie à définir. La grande majorité des mandants insistent sur le fait que, dans tous les cas, ils devront venir au renfort de l'action normative et non la substituer.

La réflexion au sein de l'OIT sur l'action normative à l'heure de la mondialisation se poursuit sous différents angles qui ont été explorés à des degrés plus ou moins approfondis. D'abord, de manière constante, les mandants s'interrogent sur la place de l'OIT et des NIT dans le système international (A). Deuxièmement, ils cherchent à préciser les répercussions sur l'action normative de l'OIT du rôle des acteurs non gouvernementaux dans le processus de mondialisation de l'économie et, à cet égard, l'utilisation accrue qui pourrait être faite de la Déclaration tripartite de 1977 sur les multinationales et d'initiatives volontaires (B). Enfin, ils discutent du renforcement des liens entre l'OIT, d'une part, et les institutions financières internationales (C) et l'OMC (D), d'autre part.

### A. Système international

L'accompagnement normatif de la mondialisation exige que l'on s'interroge sur la place qui revient aux NIT dans le système international. Cette réflexion intervient à deux niveaux. D'abord, il s'agit de définir plus avant les liens unissant l'OIT avec d'autres sources du droit international du travail et leur possible coordination. Vu la multiplicité des organisations internationales et le chevauchement de leur domaine de compétence respectif, ce phénomène de «concurrence normative» est inévitable. Aujourd'hui, elle intervient tant avec les organisations internationales qui ont pour vocation de traiter de questions sociales, qu'elles soient universelles (Nations Unies) ou régionales (Union européenne), qu'avec celles qui ne s'intéressent à ces questions que de façon incidente dans la réalisation de leur mandat institutionnel (institutions de Bretton Woods). Il est évident que, à cet égard, toutes les mesures doivent être prises pour éviter des conflits entre les différents textes élaborés par ces institutions. Si l'on veut véritablement rendre effective la reconnaissance de l'OIT en tant qu'agence chargée de la dimension sociale de la mondialisation, on doit garder à l'esprit le rôle prépondérant des textes de l'OIT et des travaux de ses organes de contrôle. Plus précisément, il faut, au minimum, que des actions de coordination et de consultations réciproques soient maintenues entre les organisations intéressées. Les mesures de cette nature, entreprises avec les institutions financières internationales et l'OMC, seront présentées ci-après.

Pour ce qui est des Nations Unies et des institutions spécialisées, celles avec lesquelles l'OIT a conclu des arrangements spéciaux à cet effet, reçoivent copie des

---

rapports envoyés par les gouvernements au titre de l'article 22 de la Constitution<sup>1</sup>. Egalement, des représentants de ces organisations sont invités à participer aux séances de la CEACR consacrées à la discussion de l'application de ces conventions. Enfin, le BIT communique régulièrement des rapports et des informations orales aux divers organes chargés d'examiner l'application des conventions de l'ONU qui se rapportent au mandat de l'OIT<sup>2</sup>.

Au niveau européen, la CEACR a examiné, en 2003, 17 rapports concernant l'application du Code européen de sécurité sociale et, le cas échéant, de son Protocole<sup>3</sup>. Elle a constaté que les Etats parties au Code et au Protocole continuent d'assurer, dans une large mesure, l'application de ces instruments. En outre, des représentants du BIT ont participé, en septembre 2002 en qualité de conseillers techniques, à la réunion du Comité d'experts normatif dans le domaine de la sécurité sociale<sup>4</sup>. L'application des instruments européens a été examinée sur la base des conclusions de la CEACR. Enfin, dans le cadre de la collaboration avec le Conseil de l'Europe, un représentant du BIT a participé, à titre consultatif, à des sessions du Comité européen des droits sociaux tenues au cours de l'année 2002.

Pour assurer une meilleure effectivité des NIT – et c'est le deuxième niveau de réflexion – il faut que les Etats, qui demeurent les principaux relais de leur mise en oeuvre, les considèrent comme incontournables. A cet égard, les travaux du BIT révèlent que ce sont les organes législatifs et judiciaires étatiques qui sont les plus directement interpellés. En d'autres termes, il s'agit de faire en sorte que les conflits entre sources internationales et nationales soient les moins nombreux possible. Différentes pistes de réflexion et

<sup>1</sup> Voir CEACR, rapport, 2003, paragr. 34-35. En 2002-03, il s'agit de la convention (n° 115) sur la protection contre les radiations, 1960, à l'Agence internationale pour l'énergie atomique (AIEA); la convention (n° 117) sur la politique sociale (objectifs et normes de base), 1962, à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et l'Organisation des Nations Unies (ONU), un exemplaire ayant également été communiqué au Bureau du Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme; la convention (n° 134) sur la prévention des accidents (gens de mer), 1970, et la convention (n° 147) sur la marine marchande (normes minima), 1976, à l'Organisation maritime internationale (OMI); la convention (n° 141) sur les organisations de travailleurs ruraux, 1975, à la FAO et l'ONU, un exemplaire ayant également été communiqué au Bureau du Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme; la convention (n° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975, à l'UNESCO; la convention (n° 149) sur le personnel infirmier, 1977, à l'Organisation mondiale de la santé (OMS); et la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, à l'ONU, la FAO, l'UNESCO et l'OMS, un exemplaire ayant également été communiqué à l'Institut indianiste interaméricain de l'Organisation des Etats américains et au Bureau du Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme.

<sup>2</sup> Ces organes constituent le mécanisme de supervision que l'ONU a établi pour examiner les rapports que les pays sont tenus de soumettre à intervalles réguliers sur chacun des instruments des Nations Unies qu'ils ont ratifiés. Pour 2002-03, des activités ont été menées avec les organes chargés de superviser l'application des instruments suivants: Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (deux sessions); Pacte international relatif aux droits civils et politiques (deux sessions); Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (trois sessions); Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (deux sessions); Convention relative aux droits de l'enfant (trois sessions).

<sup>3</sup> Conformément à la procédure de contrôle établie en vertu de l'article 74, paragraphe 4, du Code et des arrangements pris entre l'OIT et le Conseil de l'Europe.

<sup>4</sup> Le Comité d'experts a alors mis l'accent sur la pertinence toujours d'actualité de la convention n° 102 notant que le travail normatif accompli par l'OIT en matière de sécurité sociale a permis de poser les bases du Code européen de sécurité sociale.

---

d'action ont été explorées à cet égard. Ainsi, des séminaires de sensibilisation ont été organisés afin de discuter de cette problématique directement avec les spécialistes du droit au niveau national. Ils ont permis la collecte d'un nombre considérable de décisions judiciaires nationales dans lesquelles il est fait recours au droit international du travail. L'on constate – et c'est une donnée encourageante – que les organes judiciaires, peu importe la tradition juridique à laquelle ils se rattachent, tentent d'interpréter les dispositions législatives nationales de manière qui ne soit pas incompatible avec le droit international et notamment les conventions et recommandations internationales du travail. Ainsi, les tribunaux utilisent les instruments internationaux du travail pour combler les lacunes de la loi; clarifier la protection offerte par la loi; renforcer l'interprétation de la loi; ou encore, garantir une interprétation de la loi qui ne soit pas moins protectrice que les NIT. Les juges ont aussi recours au droit international du travail pour assurer une interprétation régionale harmonieuse<sup>5</sup>.

Deuxièmement, l'on observe également que les Constitutions nationales récentes se réfèrent de plus en plus au droit international. Ces références renvoient tant aux conventions et traités ratifiés – ce sont les cas les plus fréquents – qu'au droit international général ou droit coutumier. Souvent, elles prévoient que, en cas de conflits, ce sont les normes internationales qui prévalent. Toutefois, beaucoup reste encore à faire pour rendre ces dispositions véritablement effectives, les juges étant souvent réfractaires à y recourir surtout lorsque cela implique de mettre de côté, voire annuler, des textes législatifs.

## **B. Entreprises multinationales**

La mondialisation met en évidence l'importance de mobiliser de nouveaux acteurs afin de promouvoir les valeurs de l'OIT. A cet égard, l'Organisation a exploré différentes voies: le renforcement de la Déclaration tripartite, notamment avec l'octroi de labels sociaux et le rapprochement avec d'autres initiatives multilatérales dans le domaine normatif (1); l'encouragement d'initiatives volontaires (2); et le développement d'accords-cadres (3).

### **1. Renforcement de la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale**

La Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale a été adoptée par l'OIT en 1977. Cette Déclaration a été élaborée notamment en réponse à des initiatives d'autres organisations (la défunte Commission des sociétés transnationales des Nations Unies et l'OCDE) dans ce domaine.

#### **a) Description sommaire**

La Déclaration tripartite poursuit deux objectifs interdépendants, soit: 1) encourager les entreprises multinationales à contribuer positivement au progrès économique et social; et 2) minimiser et résoudre les difficultés que leurs diverses opérations peuvent soulever. La Déclaration tripartite a pour destinataires les trois parties traditionnelles de l'OIT (gouvernements, organisations de travailleurs, organisations d'employeurs) ainsi que les entreprises multinationales.

<sup>5</sup> Un document analysant plus de 200 décisions judiciaires nationales dans lesquelles l'on a recours aux NIT est mis à disposition ainsi que le texte intégral de ces décisions.

---

La Déclaration tripartite est un instrument non contraignant dont le fonctionnement repose sur un système d'enquêtes périodiques, réalisées sur la base de questionnaires que le BIT envoie aux gouvernements ainsi qu'aux organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives. Les informations transmises par les mandats de l'OIT rendent compte de la suite donnée à la Déclaration tripartite par les entreprises multinationales de leur pays. Tous les trois/quatre ans, une enquête est réalisée. A ce jour, huit enquêtes ont été menées. La dernière enquête recouvre les années 1999-2003. Le Conseil d'administration (par sa sous-commission sur les entreprises multinationales) formule des conclusions et des recommandations concernant les actions à entreprendre aux niveaux national et international. Les recommandations portent sur la meilleure façon d'exploiter les informations obtenues, l'opportunité d'une nouvelle enquête et les améliorations à apporter au fonctionnement de la Déclaration.

En outre, lorsqu'il existe un différend sur l'interprétation des principes contenus dans la Déclaration, entre l'une ou l'autre des parties, il peut être renvoyé au Conseil d'administration qui, par sa sous-commission sur les entreprises multinationales, est compétent pour le régler. L'interprétation est envoyée aux parties intéressées et est normalement rendue publique. A ce jour, trois demandes d'interprétation ont permis de préciser, quant au fond, les principes énoncés dans la Déclaration tripartite. L'Annexe 22 détaille les parties impliquées, les questions soulevées et les principes approfondis.

b) Mesures visant à un renforcement de la Déclaration de principes tripartite

Le renforcement de la Déclaration tripartite a emprunté différentes voies: encouragement de labels sociaux, identification d'objectifs stratégiques à poursuivre et rapprochement avec d'autres initiatives multilatérales en ce domaine. Les mandats considèrent qu'il est nécessaire de poursuivre l'effort de promotion de la Déclaration tripartite afin, notamment, qu'elle devienne un instrument essentiel de référence dans les discussions engagées sur le concept de responsabilité sociale des entreprises<sup>6</sup>, y compris pour ce qui est de couvrir la chaîne complète de production<sup>7</sup>. Il n'y a toutefois pas de consensus sur la forme que devrait prendre la coopération avec les autres institutions<sup>8</sup>.

En vue de promouvoir une meilleure connaissance de la Déclaration tripartite, le Conseil d'administration a adopté en mars 2001, quatre objectifs stratégiques<sup>9</sup>: 1) améliorer la connaissance des principes de la Déclaration tripartite et leur application; 2) intégrer l'application de la Déclaration tripartite dans le cadre des programmes menés au siège et dans les régions; 3) promouvoir l'application effective de la Déclaration tripartite au niveau national et régional; et 4) faciliter l'application effective de la Déclaration tripartite à ces niveaux.

<sup>6</sup> Document GB.286/14 (mars 2003).

<sup>7</sup> Voir sur ce point le paragraphe 20 de la Déclaration tripartite qui stipule que:

«Pour promouvoir l'emploi dans des pays en développement, dans le contexte d'une économie mondiale en expansion, les entreprises multinationales devraient, chaque fois que cela est faisable, envisager de conclure avec des entreprises nationales des contrats pour la fabrication de pièces et d'équipements, d'utiliser des matières premières locales et d'encourager progressivement la transformation sur place des matières premières. Elles ne devraient pas utiliser de tels arrangements pour éluder les responsabilités contenues dans les principes de la présente Déclaration.»

<sup>8</sup> Document GB.285/12 (nov. 2002); document GB.286/14 (mars 2003).

<sup>9</sup> Document GB.280/13 (mars 2001).

---

Quelques initiatives ont été entreprises, depuis lors, pour la promotion de la Déclaration tripartite. Par exemple, un guide à l'intention des utilisateurs a été élaboré. Il a pour objet de rendre plus compréhensibles les principes de la Déclaration tripartite. Egalement, un Forum tripartite a été organisé en vue de favoriser le dialogue entre les destinataires de la Déclaration tripartite et leur permettre d'échanger leurs expériences sur les meilleures manières d'appliquer et de promouvoir ses principes<sup>10</sup>.

c) **Rapprochement avec d'autres initiatives multilatérales en ce domaine**

Le BIT informe régulièrement le Conseil d'administration sur les principales initiatives adoptées dans des domaines qui touchent à la responsabilité sociale des entreprises. Le BIT a porté une attention particulière aux initiatives suivantes:

- Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, adoptés en 1976 et modifiés en 2000. Depuis leur révision, les principes directeurs font partie intégrante de la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international. Ces principes sont des recommandations non contraignantes que les gouvernements adressent aux entreprises multinationales exerçant leurs activités sur ou depuis le territoire de pays de l'OCDE ou des quatre pays suivants: l'Argentine, le Brésil, le Chili et la Slovaquie. Les recommandations portent sur des domaines tels que l'emploi et les relations professionnelles, les droits de l'homme, l'environnement, la concurrence, la diffusion d'informations et la fiscalité. La révision de 2000, à laquelle le BIT a participé, a porté notamment sur les procédures de mise en œuvre<sup>11</sup>. Plus précisément, il est prévu que, dans chaque pays qui a souscrit aux principes, un point de contact national (PCN) est chargé de promouvoir les principes directeurs et de traiter tout problème qui pourrait surgir à ce propos. Le PCN est compétent pour les questions qui naissent sur le territoire de pays qui ont souscrit à ces principes ou en relation avec des activités que des multinationales, issues de ces pays, mènent sur le territoire de pays qui n'ont pas souscrit auxdits principes. Le Comité de l'investissement international et des entreprises multinationales (CIME), qui est chargé, entre autres, d'expliquer les principes directeurs, doit aussi organiser des échanges de vues sur les activités des PCN de sorte à améliorer l'efficacité des principes directeurs. Tant les PCN que le CIME reçoivent des conseils quant aux méthodes à utiliser pour s'acquitter de leurs obligations. Ainsi, le CIME peut demander à bénéficier de conseils techniques sur toute question relative aux principes directeurs. La consultation du BIT semble pouvoir s'insérer dans ce cadre<sup>12</sup>.
- Pacte mondial des Nations Unies, lancé lors du Forum économique mondial de Davos (Suisse), le 31 juillet 1999. Ce Pacte vise à sensibiliser le milieu des affaires sur neuf principes qui ont trait aux droits de l'homme, au travail et à l'environnement. En ce qui concerne le travail, le Pacte reprend les droits et principes énoncés dans la Déclaration de 1998<sup>13</sup>. Il réunit les chefs de secrétariat de plusieurs organisations du système des Nations Unies. D'après le dernier rapport annuel du Pacte mondial, présenté en juillet 2003, plus de 1,000 entreprises l'ont signé et participent désormais à l'initiative en collaborant avec les organisations internationales de travailleurs,

<sup>10</sup> Le guide et le document résumant les débats du Forum tripartite seront rendus disponibles lors de la rencontre de décembre.

<sup>11</sup> Document GB.279/WP/SDG/1 (nov. 2000).

<sup>12</sup> Document GB.279/WP/SDG/1 (nov. 2000), paragr. 26.

<sup>13</sup> Voir *supra*.

---

celles de la société civile et les autres parties prenantes à la promotion des principes qui y sont mentionnés<sup>14</sup>. Les activités opérationnelles menées au titre du Pacte se sont poursuivies sous l'égide d'un comité interinstitutions, auquel participent le bureau du Pacte mondial, l'OIT, le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)<sup>15</sup>.

- Livre vert de la Commission européenne intitulé: «Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises» (juillet 2001), et communication de la Commission européenne, publiée en juillet 2002, intitulée «La responsabilité sociale des entreprises: une contribution des entreprises au développement durable»<sup>16</sup>.
- Les normes de l'Organisation internationale de la normalisation (ISO).

## **2. Initiatives volontaires**

Le BIT a mené plusieurs études sur les initiatives volontaires du secteur privé qui touchent à la dimension sociale des activités des entreprises<sup>17</sup>. La principale étude réalisée en ce domaine<sup>18</sup> précise certains des termes utilisés. Ainsi, pour le BIT, par «initiatives du secteur privé» on entend les actions qui visent à étayer ou compléter les comportements exigés par la loi<sup>19</sup>. Ces initiatives tirent en général leur origine de la notion de responsabilité sociale de l'entreprise. La volonté d'ajouter de la valeur à l'entreprise, par une bonne image dans l'opinion publique, est l'un des principaux facteurs à l'origine de ces initiatives<sup>20</sup>. Pour sa part, la «dimension sociale» est définie, en principe, comme l'ensemble des conditions de travail et des droits des travailleurs qui relèvent du mandat de l'OIT<sup>21</sup>.

Le BIT identifie trois principaux types d'initiatives volontaires, soit: *a)* les codes de conduite; *b)* les labels sociaux; et *c)* les initiatives des investisseurs. Les mandants s'accordent sur le fait que le BIT devrait fournir une assistance, sous la forme d'informations et de conseils, à ceux qui entreprennent des initiatives volontaires. Ils souhaitent également que se poursuivent des recherches, dans les différents domaines touchant aux initiatives volontaires. Par contre, il n'y a pas de consensus sur la question à plus long terme de l'«attitude proactive d'intervention» que pourrait adopter l'OIT à l'égard de ces initiatives<sup>22</sup>. Faut-il rappeler à cet égard la très grande réticence des mandants face à la proposition du Directeur général portant sur un système d'inspection

<sup>14</sup> Communiqué de presse des Nations Unies, ECO/33 (2 juillet 2003).

<sup>15</sup> Document GB.286/MNE/3 (mars 2003), paragr. 2-3.

<sup>16</sup> *Ibid.*, paragr. 15-17.

<sup>17</sup> Document GB.270/WP/SL/1/3 (nov. 1997); document GB.271/WP/SDL/1/1 (mars 1998); document GB.274/WP/SDL/1 (mars 1999).

<sup>18</sup> Document GB.273/WP/SDL/1 (nov. 1998).

<sup>19</sup> *Ibid.*, paragr. 6.

<sup>20</sup> *Ibid.*, paragr. 11.

<sup>21</sup> *Ibid.*, paragr. 6.

<sup>22</sup> Document GB.274/15 (mars 1999).

---

internationale incorporé dans une convention internationale et visant les labels sociaux. Le débat s'est actuellement déplacé sur la notion de responsabilité sociale des entreprises. Le Conseil d'administration doit poursuivre sa discussion sur cette question en novembre 2003<sup>23</sup>.

a) Codes de conduite

Le code de conduite est un document écrit exposant la politique ou les principes que les entreprises s'engagent à suivre. Il contient des engagements que les entreprises prennent, notamment pour répondre aux attentes du marché, sans que la législation ou la réglementation ne les y oblige. Toutefois, comme il s'agit de déclarations publiques, on considère d'ordinaire que ces codes pourraient avoir des implications juridiques compte tenu des lois qui réglementent les déclarations des entreprises, la publicité et la concurrence (en cas d'action conjointe de plusieurs entreprises)<sup>24</sup>.

b) Label social

Le label social est un moyen de communiquer des informations sur les conditions sociales qui entourent la fabrication d'un produit ou la prestation d'un service. Des labels indépendants sont mis au point et administrés par des ONG, des organisations de travailleurs (labels syndicaux), des associations professionnelles ou industrielles, ou encore des collectifs hybrides regroupant un ou plusieurs de ces acteurs. Le label social peut figurer sur le produit ou l'emballage ou être mis en évidence dans le magasin ou la vitrine du détaillant. Certains labels sont assignés à l'entreprise, généralement un producteur ou un fabricant. Ils s'adressent aux consommateurs et aux partenaires commerciaux potentiels. On considère que les programmes de label social ne procèdent pas d'une démarche réglementaire mais qu'ils répondent plutôt à un phénomène de marché, et notamment aux exigences de partenaires commerciaux<sup>25</sup>.

En 1994, reconnaissant le potentiel de la Déclaration tripartite, le Directeur général a suggéré de valoriser cet instrument en étendant son champ d'application à l'octroi de labels sociaux<sup>26</sup>. Le Directeur général se référa de nouveau à cette question dans son rapport de 1997. Il considérait que l'OIT devrait adopter une attitude proactive à l'égard de ces initiatives volontaires, notamment en prévoyant un système d'inspection internationale:

«dans le cadre volontaire d'une convention internationale du travail qui permettrait à chaque Etat de décider librement de faire bénéficier l'ensemble des produits fabriqués sur son territoire d'un label social global, à condition d'en accepter les obligations et de se soumettre à des exigences de vérification sur place.»<sup>27</sup>

<sup>23</sup> Document GB.286/WP/SDG/4 (mars 2003).

<sup>24</sup> Document GB.273/WP/SDL/1 (nov. 1998), paragr. 26.

<sup>25</sup> *Ibid.*, paragr. 68-70.

<sup>26</sup> *Des valeurs à défendre, des changements à entreprendre, la justice sociale dans une économie qui se mondialise: un projet pour l'OIT*, rapport du Directeur général, CIT, 81<sup>e</sup> session, 1994, pp. 66-68.

<sup>27</sup> *L'action normative de l'OIT à l'heure de la mondialisation*, rapport du Directeur général, CIT, 85<sup>e</sup> session, 1997, p. 34.

---

Cette proposition fut accueillie avec beaucoup de réticences par les mandants, qui y ont vu pour certains une façon détournée de réintroduire une clause sociale<sup>28</sup>. Les mandants de l'OIT n'ont pu parvenir à un consensus sur cette question.

c) Initiatives des investisseurs relatives aux pratiques de travail dans l'entreprise

Les initiatives des investisseurs relatives aux pratiques de travail dans l'entreprise s'inscrivent dans le cadre de «l'investissement éthique», mouvement qui a progressé récemment dans certains pays développés. Cette expression, qui ne fait l'objet d'aucune définition officielle, désigne généralement les décisions en matière d'investissement qui visent à encourager la transformation sociale tout en maintenant le rendement économique. Il apparaît toutefois que la notion de transformation sociale varie considérablement et qu'elle se fonde sur des critères éminemment subjectifs<sup>29</sup>.

d) Evaluation des initiatives volontaires

Ces initiatives présentent des avantages et des inconvénients. Parmi les avantages les plus souvent mentionnés, on peut citer:

- Contribution à élever le niveau de conscience sociale des entreprises et des consommateurs<sup>30</sup>.
- Incitations financières, issues du marché (et non de la réglementation), à améliorer les conditions de travail<sup>31</sup>.
- Avantages potentiels sur le plan du progrès social dans les pays qui n'ont pas ratifié les conventions correspondantes de l'OIT<sup>32</sup>.

Parmi les inconvénients on soulève régulièrement<sup>33</sup>:

- Absence de transparence et de participation des bénéficiaires supposés en raison de leur origine unilatérale.
- Absence de référence aux NIT. Un tiers seulement des codes étudiés par le BIT (au total 215) fait référence aux NIT en général ou aux principes énoncés dans telle ou telle convention ou recommandation de l'OIT. Un seul code cite la Déclaration de principes tripartite et un autre la Déclaration de 1998.
- Caractère sélectif des questions abordées. Dans les codes examinés, les références aux questions sociales fondamentales sont généralement les suivantes: liberté syndicale et négociation collective (15 pour cent des codes s'y réfèrent); travail forcé (25 pour cent); niveau des salaires (40 pour cent); travail des enfants (45 pour cent); non-

<sup>28</sup> Document GB.270/3/1 (nov. 1997).

<sup>29</sup> Document GB.273/WP/SDL/1 (nov. 1998), paragr. 82.

<sup>30</sup> *Ibid.*, paragr. 80.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*, paragr. 129.

<sup>33</sup> Document GB.273/WP/SDL/1 (add.1) (nov. 1998), paragr. 3-5.

---

discrimination (deux tiers des codes); santé et sécurité (trois quarts des codes). La sélectivité dans le choix des problèmes visés et la diversité des méthodes d'application sont particulièrement marquées dans le cas des labels sociaux qui, pour une bonne part, ont été créés pour répondre aux préoccupations exprimées par les consommateurs, les médias et la société civile.

- Autodéfinition fréquemment utilisée pour définir les critères de référence qui permettent de déterminer les bonnes pratiques. L'écart, du point de vue du contenu des définitions données, est particulièrement marqué dans le cas de la liberté syndicale.
- Grande diversité des méthodes d'application, notamment des systèmes de gestion interne et des systèmes de contrôle ou d'inspection externes, qui fait qu'il est pratiquement exclu de pouvoir vérifier la crédibilité des affirmations. Faute de critères et de procédures normalisés, il est impossible d'évaluer les effets concrets des initiatives ou de comparer les résultats obtenus par différentes entreprises ou par divers systèmes de certification ou programmes de label.
- Possible effet discriminatoire des labels sociaux à l'égard des producteurs des pays en développement auxquels l'obligation de certification de conformité impose de lourdes contraintes, notamment financières.

### **3. Accords-cadres**

A la différence des codes de conduite, les accords-cadres sont négociés entre les multinationales et les organisations internationales de travailleurs et établissent un mécanisme paritaire de contrôle de son application. Souvent, ils précisent qu'ils ne doivent pas se substituer à la négociation collective au niveau local ou national – qui doit continuer d'être privilégiée – mais qu'ils servent plutôt d'incitation à un meilleur respect de la liberté syndicale et de la négociation collective à ces niveaux, en assurant le respect de principes et droits fondamentaux sur l'ensemble des sites de l'entreprise en question. Ils couvrent, parfois, toute la chaîne de production de l'entreprise, c'est-à-dire ses filiales, fournisseurs et sous-traitants<sup>34</sup>.

Les accords-cadres ont été utilisés pour la première fois en 1985 lorsque Danone et l'Union internationale des Travailleurs de l'Alimentation, de l'agriculture, de l'hôtellerie-restauration, du tabac et des branches connexes (UITA) se sont engagés dans des négociations qui ont mené à l'adoption de cinq accords entre 1989 et 1997<sup>35</sup>. Depuis lors, 25 multinationales ont conclu, avec les organisations internationales de travailleurs

<sup>34</sup> Dans certains cas, les fournisseurs peuvent voir leurs contrats annulés en cas de violations des dispositions de l'accord.

<sup>35</sup> Ces accords portent sur le respect des droits syndicaux et du droit à la négociation collective; la gestion des conséquences des changements dans la stratégie de l'emploi de l'entreprise, l'égalité des sexes dans l'entreprise, la formation qualifiante, l'accès à l'information économique et sociale dans l'optique d'une négociation collective. L'accord de 1997 qui prévoit les principes que l'entreprise s'engage à respecter «en cas de modifications d'activité affectant l'emploi ou les conditions de travail» a permis de maintenir une usine de production de biscuits en Hongrie malgré les restructurations en cours dans ce secteur.

---

concernées, des accords-cadres, l'accélération étant notable en 2002 et 2003, années au cours desquelles près de 50 pour cent des accords ont été signés<sup>36</sup>.

L'avantage manifeste de ces accords-cadres est leur champ d'application large qui permet de faire reconnaître et appliquer les droits fondamentaux au travail dans des établissements qui restent réfractaires à leur application. Etant un phénomène relativement nouveau, les accords cadres sont naturellement considérés de manière prudente par certains employeurs. Par exemple, l'Organisation internationale des employeurs recommande aux sociétés de garder à l'esprit toutes les conséquences que peut entraîner la conclusion de tels accords, y compris en termes légaux. Le Secrétaire général de cette Organisation note avec préoccupation que les accords qui prévoient que les compagnies adhèrent aux droits et principes fondamentaux au travail sont susceptibles de faire passer la responsabilité de l'application et du respect des gouvernements aux entreprises individuelles<sup>37</sup>.

### C. Institutions de Bretton Woods

C'est au Sommet mondial qui s'est tenu à Copenhague en 1995 que l'OIT s'est vue reconnaître, par l'ensemble de la communauté internationale, le rôle d' «Agence compétente pour définir les règles sociales universelles». Cette reconnaissance, réaffirmée à de maintes reprises depuis, a constitué une base à partir de laquelle l'OIT a pu renforcer ses liens avec les institutions de Bretton Woods<sup>38</sup>. La question des répercussions sociales des «ajustements structurels»<sup>39</sup>, et du rôle que l'OIT doit jouer, a initialement occupé une place centrale dans les relations entre l'OIT et les institutions de Bretton Woods. A la suite du Sommet mondial, la collaboration entre l'OIT et les institutions de Bretton Woods a été étendue à des questions économiques plus vastes ayant trait à la mondialisation, à la croissance économique, ainsi qu'à toute une série de questions sociales et de problèmes relatifs au marché du travail<sup>40</sup>, l'importance d'un dialogue institutionnel renforcé se faisant particulièrement ressentir à la suite de la crise des pays asiatiques et en Russie. En outre, du point de vue de l'OIT, cette coopération est d'autant plus importante que la Banque mondiale et le FMI ont investi depuis quelques années dans des domaines relevant jusqu'alors du mandat exclusif de l'OIT. Le message que l'OIT essaie de promouvoir

<sup>36</sup> Il s'agit de Accor (hôtel), Danone (alimentaire), Ikea (meubles), Statoil (pétrole), Faber Castell (meuble), Freudenberg (chimique), Hochtief (construction), Carrefour (distribution), Chiquita (agriculture), Ote Telecom (télécommunication), Skanska (construction), Telefonica (télécommunication), Merloni (Métallurgie), Endesa (électricité), Ballast Nedam (construction), Fonterra (laitiers), Volkswagen (automobile), Norkse Skog (papier), Anglogold (mines), Daimler Chrysler (automobiles), Eni (énergie), Iss (propriétés), Leoni (automobiles), Del Monte (alimentaire) et Interbrew (alimentaire).

<sup>37</sup> «Update on global agreements», *European Industrial Relations Review*, n° 353, juin 2003, pp. 26-30.

<sup>38</sup> Par exemple, les Etats qui ont participé à la Conférence internationale sur le financement du développement, à Monterrey en mars 2002, ont déclaré soutenir l'OIT et l'encourager à poursuivre ses travaux sur la dimension sociale de la mondialisation en vue de renforcer le rôle utile que le système économique mondial joue dans la promotion du développement (Document off. NU A/CONF.198/3 (1<sup>er</sup> mars 2002), paragr. 64).

<sup>39</sup> Le terme «ajustement structurel» ou «adaptation structurelle» renvoie aux programmes de réforme et de stabilisation économique draconiens, menés sous l'égide de la Banque mondiale et du FMI, que les pays en développement fortement endettés sont contraints d'adopter pour résoudre leurs problèmes: document GB.261/ESP/1/1 (nov. 1994), paragr. 2.

<sup>40</sup> Document GB.267/ESP/2 (nov. 1996), paragr. 1-2.

---

après de ces institutions est essentiellement ciblé sur les thèmes de l'emploi, du respect des droits fondamentaux des travailleurs et de la promotion du dialogue social.

Avant d'examiner les formes de collaboration et les actions concrètes prises dans ce contexte (3), il est opportun de présenter la politique des institutions financières dans certains domaines entrant dans le mandat de l'OIT (1). En effet, celle-ci a un impact direct sur les positions adoptées par les membres travailleurs et employeurs de l'OIT, notamment par rapport aux liens à entretenir avec ces institutions (2).

## **1. Positions des institutions de Bretton Woods sur certains des objectifs stratégiques de l'OIT**

Nous analyserons les positions des institutions de Bretton Woods à l'égard des questions des droits fondamentaux, de l'emploi et de la protection sociale.

### **a) Droits fondamentaux des travailleurs**

Un document du BIT de 1996 constate les différences et divergences de taille qui demeurent entre la Banque mondiale et l'OIT en particulier eu égard à «l'importance de la liberté syndicale et du droit de la négociation collective en tant que droits fondamentaux des travailleurs, le niveau de la négociation collective et son rôle de «substitut» de la législation et le rôle des organisations d'employeurs»<sup>41</sup>. En outre, le BIT observe que les institutions de Bretton Woods n'ont pas adopté une approche cohérente et uniforme à l'égard des normes du travail. D'une part, le FMI a appuyé les normes fondamentales du travail et en a assuré la promotion dans les pays touchés par la crise financière en Asie, comme la République de Corée et l'Indonésie. D'autre part, la Banque mondiale est en faveur de l'application des seules normes dont elle perçoit la justification économique, telles que celles qui sont liées au travail des enfants, au travail forcé et à la discrimination entre les sexes. Elle a une position plus réservée sur la liberté syndicale et le droit de négociation collective, qui, à son sens, comportent des implications économiques et politiques plus larges<sup>42</sup>.

### **b) Emploi**

La politique menée par les institutions de Bretton Woods semble consacrer une faible attention aux questions d'emploi. Cela ressort de l'absence de mesures prises en vue de tenir compte des répercussions, en terme d'emplois, des programmes d'ajustements structurels<sup>43</sup> ou de stratégies de lutte contre la pauvreté, dont la plupart ne mentionnent pas les questions d'emploi<sup>44</sup>. Au contraire, l'OIT place la création d'emplois qui respectent les droits fondamentaux des travailleurs au cœur de ses préoccupations ce qui est, du reste, l'un des piliers du travail décent<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> *Ibid.*, paragr. 15.

<sup>42</sup> Document GB.276/ESP/5 (nov. 1999), Annexe.

<sup>43</sup> Document GB.261/ESP/1/1 (nov. 1994).

<sup>44</sup> Document GB.285/ESP/2 (nov. 2002), paragr. 21.

<sup>45</sup> Voir notamment Document GB.286/ESP/1 (mars 2003).

---

c) Protection sociale

Un document du BIT de 1994 constate que la Banque mondiale et le FMI, mais surtout la première, se sont intéressés de plus près aux questions de protection sociale dans le cadre de l'ajustement structurel. La ligne de conduite adoptée par l'OIT consiste à faire valoir qu'une «restructuration fondamentale de l'économie doit s'accompagner d'une révision de tout le système de protection sociale, et qu'il ne suffit pas de mettre en place un filet de sécurité à court terme destiné à atténuer les effets négatifs immédiats que cette restructuration peut avoir sur les groupes vulnérables»<sup>46</sup>. Nous verrons ci-dessous les actions entreprises en ce domaine.

## **2. Positions des partenaires sociaux sur les relations entre l'OIT et les institutions financières**

Tant les membres travailleurs que les membres employeurs sont en faveur d'un renforcement du dialogue et de la collaboration entre l'OIT et les institutions financières. Toutefois, le constat qu'ils dressent de la situation met en évidence des aspects différents, voire divergents. D'une part, les travailleurs constatent que:

- le dialogue avec les institutions financières n'est pas une fin en soi et qu'il doit aboutir à une prise en compte concrète des aspects sociaux dans les ajustements structurels, ce qui ne semble pas toujours être le cas<sup>47</sup>;
- la crise asiatique a fortement remis en cause les méthodes adoptées par les deux institutions de Bretton Woods et qu'elle constitue une occasion unique pour l'OIT de concevoir des réformes appropriées et de réaffirmer sa compétence en matière d'emploi et de travail<sup>48</sup>;
- la position de la Banque mondiale à l'égard des normes du travail est préoccupante<sup>49</sup>;
- l'intérêt manifesté par les institutions financières à l'égard des préoccupations de l'OIT est très encourageant, mais ne doit pas aboutir à amoindrir le rôle de l'OIT<sup>50</sup>;
- il existe un dangereux écart entre la théorie formulée au niveau des institutions et la pratique sur le terrain<sup>51</sup>; et
- la Banque mondiale et le FMI continuent à manquer à leurs engagements et qu'il serait indispensable que l'on accroisse les ressources financières et techniques du BIT<sup>52</sup>.

De leur côté, les membres employeurs souhaitent plutôt que:

<sup>46</sup> Document GB.261/ESP/1/1 (nov. 1994) paragr. 39.

<sup>47</sup> Document GB.267/10 (nov. 1996), paragr. 28.

<sup>48</sup> Document GB.273/9 (nov. 1998), paragr. 12.

<sup>49</sup> Document GB.276/11 (nov. 1999), paragr. 82.

<sup>50</sup> Document GB.279/13 (nov. 2000), paragr. 8; document GB.282/9 (nov. 2001), paragr. 72.

<sup>51</sup> Document GB.279/13 (nov. 2000), paragr. 8.

<sup>52</sup> Document GB.285/13 (nov. 2002), paragr. 76.

- 
- l'OIT favorise davantage les changements promus par les institutions de Bretton Woods<sup>53</sup>;
  - à la suite de la crise asiatique, l'on s'interroge sur l'efficacité des interventions de l'OIT et sur la possibilité d'envisager d'autres mesures qui renforcent l'impact de ses actions sur le terrain<sup>54</sup>.

De plus, ils estiment que:

- les activités des institutions financières ne doivent pas être soumises au respect des NIT, qui relèvent de l'OIT et des gouvernements<sup>55</sup>;
- un lien étroit entre normes et programmes de lutte contre la pauvreté des institutions de Bretton Woods<sup>56</sup> correspondrait à une forme de conditionnalité jugée inacceptable<sup>57</sup>; et
- il serait souhaitable que l'on accroisse les ressources financières et techniques de l'OIT afin de permettre une mise en œuvre effective des programmes de lutte contre la pauvreté<sup>58</sup>.

### **3. Formes de collaboration visant à une majeure prise en compte des valeurs de l'OIT par les institutions de Bretton Woods**

Les formes de collaboration se situent au niveau institutionnel et opérationnel. Quant au premier niveau, le BIT est consulté sur la préparation des rapports de la Banque mondiale et du FMI, ce qui lui offre une possibilité d'influer sur les messages véhiculés par ces rapports sur les principaux domaines de compétence de l'OIT, à savoir les NIT, y compris les droits fondamentaux des travailleurs, le rôle économique de relations professionnelles harmonieuses et l'utilité de l'intervention des pouvoirs publics lorsque le libre jeu des mécanismes du marché ne produit pas de résultats équitables<sup>59</sup>. En outre, le BIT participe en tant qu'observateur officiel aux réunions annuelles de la Banque mondiale (depuis 1994) et du FMI (depuis 1995)<sup>60</sup>. Cela devrait permettre de renforcer les liens avec ces organisations au niveau des moyens d'action, notamment dans la suite à donner au Sommet mondial<sup>61</sup>, et de faciliter la convergence des politiques de ces organisations en

<sup>53</sup> Document GB.267/10 (nov. 1996), paragr. 31.

<sup>54</sup> Document GB.273/9 (nov. 1998), paragr. 9.

<sup>55</sup> Document GB.276/11 (nov. 1999), paragr. 83.

<sup>56</sup> Voir *infra*.

<sup>57</sup> Document GB.279/13 (nov. 2000), paragr. 6; document GB.282/9 (nov. 2001), paragr. 70.

<sup>58</sup> Document GB.285/13 (nov. 2002), paragr. 77.

<sup>59</sup> Depuis 1995, l'OIT publie un rapport annuel sur le travail dans le monde qui fournit la base d'un dialogue utile sur les principales questions de fond se dégageant de ces deux rapports.

<sup>60</sup> Depuis 1999, l'OIT participe aux réunions connexes conjointes du Comité du développement et du Comité financier et monétaire international du FMI.

<sup>61</sup> Voir *infra*.

---

aidant à une meilleure identification des problèmes communs<sup>62</sup>. La Banque mondiale et le FMI sont invités chaque année à la CIT. Enfin des réunions périodiques d'information technique sur les NIT sont organisées. Les fonctionnaires de la Banque mondiale et du FMI y sont conviés. Ces réunions visent à faire en sorte que leurs activités répondent à un souci de compatibilité avec les NIT.

Quant à la collaboration opérationnelle, elle a principalement pris la forme d'un partenariat dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. En effet, suite à la crise financière de 1999, la Banque mondiale et le FMI ont réorienté leur politique vers la lutte contre la pauvreté. Pour cela, une nouvelle méthode globale de lutte contre la pauvreté a été définie. Cette méthode repose sur l'élaboration de cadres de lutte contre la pauvreté où «les questions économiques, financières, structurelles et sociales doivent être traitées sur un pied d'égalité dans un cadre intégré» en laissant aux pays «la haute main sur les politiques et les programmes qui les concernent, l'objectif premier étant d'éliminer la pauvreté. Pour renforcer leur maîtrise sur ce processus, les autorités nationales recevront une assistance visant à améliorer la gestion des affaires publiques et à renforcer les approches participatives»<sup>63</sup>. La plupart des Etats membres de l'OCDE ont accepté de fonder leurs programmes d'aide respectif aux pays à faibles revenus sur ce processus<sup>64</sup>. La stratégie du BIT consiste à travailler avec les représentants tripartites afin que: *a*) la question de la création d'emplois et celle du travail décent soient introduites comme objectifs expressément déclarés de toute stratégie de réduction de la pauvreté; et *b*) soit promu le dialogue social par la participation des partenaires sociaux en tant que contribution au renforcement du contrôle des programmes par les pays et du processus participatif<sup>65</sup>. Il s'agit pour le BIT de parvenir à une intégration plus systématique du travail décent comme stratégie de lutte contre la pauvreté lors de la conceptualisation des DRSP<sup>66</sup>.

#### **4. Exemples d'actions menées par l'OIT en collaboration avec les institutions de Bretton Woods**

Cinq groupes d'actions ont été menées par l'OIT en collaboration avec les institutions financières internationales. Premièrement, l'OIT et la Banque mondiale ont collaboré dans le cadre de «Travaux à forte intensité d'emploi» ce qui a permis à l'OIT:

<sup>62</sup> Document GB.279/ESP/1 (nov. 2000), paragr. 3.

<sup>63</sup> Document GB.276/ESP/5 (nov. 1999), paragr. 12. Cette approche est concrétisée au moyen du processus du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) qui expose la politique et les programmes menés par les pays en matière économique, sociale et politique, au cours d'une période de trois ans ou plus. A partir de 2002, les CSLP ont pris le nom de DRSP (document de stratégie pour la réduction de la pauvreté).

<sup>64</sup> Document GB.285/ESP/2 (nov. 2002), paragr. 8.

<sup>65</sup> Document GB.279/ESP1 (nov. 2000), paragr. 10-12; document GB.282/9 (nov. 2001), paragr. 69.

<sup>66</sup> Afin de parvenir à une intégration plus systématique du travail décent, comme stratégie de lutte contre la pauvreté, l'OIT a notamment, depuis 2001, élaboré un Agenda global pour l'emploi. L'Agenda a pour but de placer l'emploi au cœur de la politique économique et sociale des Etats et de promouvoir la création d'emplois productifs et décents. Il répond à la demande adressée à l'OIT, lors du Sommet mondial, d'assumer un rôle clé dans le domaine de l'emploi: document GB.286/ESP/1 (mars 2003).

---

«d'influer sur les politiques d'investissement de manière à maximiser leur impact sur la création d'emplois et la lutte contre la pauvreté; à promouvoir la capacité du secteur privé à réaliser des programmes de travaux à forte teneur de main d'œuvre tout en respectant la législation et les normes du travail pertinentes; et à montrer la rentabilité des méthodes à forte intensité de main d'œuvre»<sup>67</sup>.

Deuxièmement, la collaboration s'est concrétisée pour ce qui est de certains «investissements soumis à conditions». En effet, la Banque mondiale a adopté une politique commune pour l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) et la Société financière internationale (SFI) en vertu de laquelle elles ne peuvent soutenir des projets qui s'appuient sur le travail forcé ou le travail des enfants<sup>68</sup> et les projets doivent être compatibles avec la législation nationale des pays d'accueil, y compris les textes qui protègent les normes fondamentales du travail et les traités y afférents que les pays d'accueil ont ratifiés<sup>69</sup>.

Troisièmement, la Banque a élaboré, en consultation avec l'OIT, une «boîte à outils» informatique sur les normes fondamentales du travail à l'usage de son personnel<sup>70</sup>.

Quatrièmement, les deux organisations ont collaboré dans l'établissement d'analyses par pays dans le cadre du suivi du Sommet mondial. Ces examens par pays ont pour objectif d'aider les Etats à définir et à mettre en œuvre des politiques et programmes propres à promouvoir l'objectif du plein emploi dans le respect total des droits des travailleurs. Il s'agit notamment pour l'OIT d'examiner en détail les mesures prises par les pays étudiés et les réformes récemment adoptées pour promouvoir l'emploi et les moyens de subsistance durables. Sept pays (Chili, Hongrie, Népal, Indonésie, Mozambique, Zambie, Maroc) ont été choisis<sup>71</sup>.

Enfin, la Banque mondiale et l'OIT travaillent ensemble dans le contexte des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté qui ont été perçus comme une occasion unique de renforcer le partenariat entre les institutions de Bretton Woods et l'OIT, notamment par la prise en compte des priorités de l'Agenda sur le travail décent dans leur conception et par la participation de l'OIT dans la mise en œuvre de projets pilotes par pays<sup>72</sup>. L'OIT a suivi cinq pays pilotes (Cambodge, Honduras, Mali, Népal et Tanzanie). En faisant le bilan de l'expérience des DRSP, un document du BIT constate: *a*) qu'une attention insuffisante a été accordée à l'équité par rapport à la croissance; *b*) que les partenaires sociaux et les ministères du Travail se heurtent souvent à des difficultés pour participer aux DRSP; *c*) que peu de DRSP contiennent une analyse détaillée du marché du travail, de l'emploi et de l'ensemble des droits définissant le travail décent. La Banque mondiale tend à faire peu

<sup>67</sup> Document GB.267/ESP/2 (nov. 1996), paragr. 24.

<sup>68</sup> Les autres droits fondamentaux dont la liberté syndicale et la lutte contre la discrimination dans l'emploi sont ignorés.

<sup>69</sup> Document GB.273/ESP/6 (nov. 1998), paragr. 14; document GB.282/ESP/3 (nov. 2001), paragr. 21.

<sup>70</sup> Document GB.282/ESP/3 (nov. 2001), paragr. 21.

<sup>71</sup> Ces pays sont considérés comme étant un échantillon représentatif car situés dans des régions différentes et de taille et de niveau de développement variés. Document GB.267/ESP/1 (nov. 1996), paragr. 4.

<sup>72</sup> Document GB.285/ESP/2 (nov. 2002), paragr. 21.

---

référence à sa documentation sur les normes<sup>73</sup>. Les aspects liés au travail décent sont davantage pris en compte dans les cinq projets pilotes auxquels l'OIT est associée plus directement<sup>74</sup>. En 2002, les mandants de l'OIT ont insisté sur l'importance d'intégrer dans les DRSP les problèmes spécifiques que pose l'économie informelle<sup>75</sup>.

D'autres actions, dont celles liées à la réforme des systèmes de sécurité sociale ont été entreprises. L'OIT a instauré un dialogue avec la Banque mondiale<sup>76</sup>, qui s'accompagne d'une collaboration étroite pour ce qui est des projets d'assistance technique par pays et de l'élaboration d'une méthode quantitative globale d'évaluation de l'impact financier, budgétaire et économique des systèmes de protection sociale<sup>77</sup>. Ces actions semblent toutefois moins prendre en compte la dimension normative.

## D. Organisation mondiale du commerce (OMC)

Les relations entre l'OIT et l'OMC s'articulent essentiellement autour de la question des liens entre la libéralisation des échanges commerciaux et le progrès social. Cette question fut abordée à l'OIT, alors que les discussions au sein du GATT étaient encore en cours, lors des débats sur la clause sociale qui ont lieu dans les années quatre-vingt-dix<sup>78</sup>. Un groupe de travail a expressément été constitué au sein du Conseil d'administration du BIT afin de discuter de la dimension sociale du commerce international<sup>79</sup>. Le groupe avait pour mandat essentiellement d'aborder deux questions: d'une part, les possibilités et les moyens d'articuler les normes de l'OIT et les procédures du GATT<sup>80</sup>; d'autre part, l'impact de la libéralisation du commerce sur la réalisation des objectifs de l'OIT et les

<sup>73</sup> *Ibid.*. Pour une analyse détaillée de la participation du BIT aux DRSP, voir *S'affranchir de la pauvreté*, rapport du Directeur général, CIT, 91<sup>e</sup> session, 2003, pp. 111-114.

<sup>74</sup> Document GB.285/ESP/2 (nov. 2002), paragr. 22-33.

<sup>75</sup> A cet égard, les mandants de l'OIT ont aussi insisté sur le fait qu'il est primordial de collaborer avec les institutions de Bretton Woods pour éviter que des travaux fassent double emploi, identifier les compétences et les partager, l'OIT jouant le rôle de chef de file: conclusions concernant le travail décent et l'économie informelle, Commission de l'économie informelle, CRP 25, CIT, 90<sup>e</sup> session, 2002, paragr. 37, lettres j) et r).

<sup>76</sup> Dans le cadre du Programme STEP (Stratégies et techniques contre l'exclusion sociale et la pauvreté), un fonctionnaire du BIT est chargé à Washington de favoriser la coopération avec les institutions de Bretton Woods et la Banque interaméricaine de développement.

<sup>77</sup> Document GB.267/ESP/2 (nov. 1996), paragr. 30-31.

<sup>78</sup> Le dictionnaire de droit international public définit la clause sociale de la façon suivante:

«Disposition introduite dans les accords régionaux de commerce ou l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC) prévoyant le recours à des mesures de réaction, telles que restrictions commerciales ou retrait de préférences commerciales, dans le cas de non-respect de droits fondamentaux du travail.» (*Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 186).

<sup>79</sup> Ce groupe a été mis en place notamment à la suite des débats sur la question de l'avenir de l'action normative de l'OIT face à la mondialisation du commerce international, soulevée par le rapport du Directeur général à la 81<sup>e</sup> session de la CIT: *Des valeurs à défendre des changements à entreprendre*, rapport du Directeur général, CIT, 81<sup>e</sup> session, 1994, pp. 41-68.

<sup>80</sup> En d'autres termes, il s'agissait d'explorer l'opportunité d'introduire une clause sociale.

---

mesures à prendre<sup>81</sup>. A partir de l'an 2000, le groupe de travail s'est surtout penché sur des questions touchant à la dimension sociale de la mondialisation, comme par exemple, les liens entre les droits fondamentaux, en l'occurrence la liberté syndicale, et le développement, la lutte contre la pauvreté et le travail décent. A sa session de novembre 2001, le Conseil d'administration a décidé de créer une Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation<sup>82</sup>, composée d'experts indépendants et chargée de présenter un rapport sur la dimension sociale de la mondialisation qui devrait être disponible en janvier 2004.

## **1. Question de la clause sociale**

La question de la clause sociale a fait l'objet de débats très enflammés au sein de l'OIT et a été assez rapidement évacuée à la suite du constat des divergences d'intérêts insurmontables entre les mandants. Les trois groupes de l'OIT s'accordent aussi bien sur le fait que le respect des droits fondamentaux doit être universellement garanti - ne peut donc dépendre du niveau de développement d'un Etat – que sur le contenu de ces droits fondamentaux. Par contre, de nettes divergences ont divisé les trois groupes sur la nécessité d'établir un lien contraignant, donc assorti de sanctions, entre le respect des droits des travailleurs internationalement reconnus et la libéralisation des échanges. D'une part, les travailleurs et les gouvernements de certains pays développés soutenaient, pour des raisons différentes, l'introduction d'une telle clause. Les uns invoquaient la clause sociale comme un moyen d'assurer le respect des droits fondamentaux par tout pays qui fait du commerce, les autres pour lutter contre l'avantage comparatif abusif dont disposeraient les pays qui entretiennent des coûts sociaux faibles. D'autre part, les employeurs et les gouvernements de pays en développement, également pour des motivations très diverses, se sont radicalement opposés à une clause sociale. Les employeurs la considéraient comme une limite inacceptable au commerce et partant comme une question allant au-delà du mandat de l'OIT, alors que les pays en développement ont de façon unanime soulevé l'argument selon lequel l'introduction de sanctions serait mue par de seules considérations protectionnistes dissimulées<sup>83</sup>.

## **2. Impact de la libéralisation du commerce sur les objectifs de l'OIT**

Le groupe de travail a concentré ses travaux sur la question de l'impact de la libéralisation du commerce sur la réalisation des objectifs de l'OIT, en particulier dans le contexte d'une économie mondialisée. Les travaux du groupe ont permis de cerner les principales problématiques que l'ouverture des marchés pose à l'Organisation et les solutions à envisager. Les efforts de l'OIT, afin d'assurer une dimension sociale à la mondialisation, ont été orientés vers la promotion d'un parallélisme optimal entre la croissance économique liée à la libéralisation des échanges et le progrès social. La réponse apportée par les mandants de l'OIT à cette recherche d'un parallélisme a été trouvée dans la Déclaration de 1998 qui fixe un socle de principes et de droits fondamentaux au travail reconnus par la communauté internationale comme étant la condition nécessaire pour tout progrès économique. Une autre voie explorée, pour traduire le progrès économique engendré par la libéralisation des échanges en progrès social, a été la mobilisation des

<sup>81</sup> Document GB.261/WP/SDL/1 (nov. 1994).

<sup>82</sup> Document GB.283/WP/SDG/3 (Corr.) (mars 2002).

<sup>83</sup> Document GB.261/WP/SDL/RP (nov. 1994); document GB.262/WP/SDL/RP (mars-avril 1995).

---

acteurs non gouvernementaux, notamment par un label social<sup>84</sup>. Tel que nous l'avons vu, elle a rencontré un succès mitigé. Enfin, des études par pays ont également été conduites afin d'examiner l'impact social de la mondialisation<sup>85</sup>.

### 3. Collaboration de l'OIT avec l'OMC

Lors de la Conférence ministérielle de l'OMC qui s'est tenue en décembre 1996 à Singapour, la compétence de l'OIT dans le domaine des normes fondamentales du travail a été reconnue expressément<sup>86</sup>. En vertu de la Déclaration de Singapour, les membres de l'OMC, qui sont pour la plupart aussi membres de l'OIT, se sont engagés à respecter les normes fondamentales du travail, à accorder leur soutien à l'OIT et ont affirmé que les échanges commerciaux facilitaient la promotion de meilleures normes du travail. Ils se sont toutefois opposés à l'utilisation des NIT à des fins protectionnistes et ont convenu que l'avantage comparatif des pays ne devait aucunement être remis en question<sup>87</sup>. A la suite de cette déclaration ministérielle, un statut d'observateur a été reconnu à l'OMC à la CIT et au Conseil d'administration du BIT, un échange de documents entre les institutions a été mis en place, ainsi qu'une coopération informelle entre leurs secrétariats<sup>88</sup>. L'OIT n'a pas de statut d'observateur officiel auprès de l'OMC, mais bénéficie toutefois d'une *standing invitation* pour participer aux Conférences ministérielles, ce qu'elle a fait notamment à Doha (2001) et à Cancun (2003).

<sup>84</sup> Il faut noter le paragraphe 5 de la Déclaration qui dispose expressément que:

«...les normes du travail ne pourront servir à des fins commerciales protectionnistes et que rien dans la présente Déclaration et son suivi ne pourra être invoqué ni servir à pareille fin; en outre, l'avantage comparatif d'un quelconque pays ne pourra, en aucune façon, être mis en cause du fait de la présente Déclaration et son suivi.»

<sup>85</sup> Document GB.276/WP/SDL/1 (nov. 1999).

<sup>86</sup> Le texte intégral du paragraphe correspondant est libellé comme suit:

«Nous renouvelons notre engagement d'observer les normes fondamentales du travail internationalement reconnues. L'Organisation internationale du Travail (OIT) est l'organe compétent pour établir ces normes et s'en occuper, et nous affirmons soutenir les activités qu'elle mène pour les promouvoir. Nous estimons que la croissance économique et le développement favorisés par une augmentation des échanges commerciaux et une libéralisation plus poussée du commerce contribuent à la promotion de ces normes. Nous rejetons l'usage des normes du travail à des fins protectionnistes et convenons que l'avantage comparatif des pays, et particulièrement des pays en développement à bas salaires, ne doit en aucune façon être remis en question. A cet égard, nous notons que les Secrétariats de l'OMC et de l'OIT continueront de collaborer comme ils le font actuellement.»

Déclaration ministérielle de Singapour, 1996 (paragr. 4). Voir document GB.268/WP/SDL/1/3, Corr. et Add. 1 (mars 1997). Cette déclaration a été renouvelée lors de la Conférence ministérielle de Doha, en 2001 (voir notamment le paragraphe 8 de cette déclaration).

<sup>87</sup> Voir document GB.268/WP/SDL/1/3 (mars 1997) et Déclaration du représentant de l'OMC: document GB.277/16 (mars 2000).

<sup>88</sup> Document GB.270/WP/SDL/1/1 (nov. 1997), paragr. 26.

---

## VII. Economie informelle

L'expression «secteur non structuré» est apparue pour la première fois au début des années soixante-dix dans un rapport du BIT consacré à l'emploi au Kenya<sup>1</sup>. En 1991, cette question a fait l'objet du rapport du Directeur général intitulé «Le dilemme du secteur non structuré»<sup>2</sup>. La problématique du secteur informel était alors formulée sous forme de dilemme qui se posait aux responsables politiques, aux organisations de travailleurs et d'employeurs: fallait-il promouvoir le secteur informel en tant que moyen pratique et économique d'absorber une main d'œuvre non employable ailleurs ou fallait-il au contraire s'efforcer de l'englober dans le champ de la réglementation et de la protection, au risque de compromettre sa capacité d'absorption de la main d'œuvre? Les deux objectifs, l'absorption de main d'œuvre et la réglementation, étaient-ils conciliables?<sup>3</sup> Le rapport s'attachait uniquement au secteur informel urbain<sup>4</sup>. La CIT s'est penchée de nouveau sur cette question lors de la Discussion générale de 2002 consacrée au travail décent et à l'économie informelle<sup>5</sup>. L'expression «secteur non structuré», considérée comme inadéquate car ne reflétant pas la diversité des activités, le dynamisme et la complexité du phénomène à traiter, est alors abandonnée au profit de la notion de «l'économie informelle». Par conséquent, ce n'est plus en terme de dilemme, mais plutôt sous l'angle des «déficits» de travail décent, trait commun à la situation de l'ensemble des personnes qui relèvent de «l'économie informelle», que la problématique est désormais abordée<sup>6</sup>. La notion de travail décent implique que «tous ceux qui travaillent ont des droits au travail» quel que soit l'endroit où ils travaillent<sup>7</sup>. L'engagement en faveur du travail décent est du reste ancré dans la Déclaration de Philadelphie qui consacre le droit de chacun à vivre dans «la liberté, la dignité, la sécurité économique et avec des chances égales». Cet objectif s'applique aussi bien à l'économie formelle qu'à l'économie informelle.

### A. Ampleur de l'économie informelle

Le rapport présenté lors de la Discussion générale de 2002 consacrée au travail décent et à l'économie informelle part du constat que:

«ces dernières années, c'est dans le secteur informel qu'est apparue la majorité des emplois nouveaux, en particulier dans les pays en développement et en transition. La plupart des personnes ont rejoint l'économie informelle parce qu'elles ne peuvent trouver d'emploi ou lancer une entreprise dans l'économie informelle»<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> *Emploi, revenus et égalité, Stratégie pour accroître l'emploi productif au Kenya*, BIT, Genève, 1975 (original publié en anglais en 1972).

<sup>2</sup> *Le dilemme du secteur non structuré*, rapport du Directeur général, CIT, 78<sup>e</sup> session, 1991.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 71.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>5</sup> *Travail décent et économie informelle*, rapport VI, CIT, 90<sup>e</sup> session, 2002.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>7</sup> *Un travail décent*, rapport du Directeur général, CIT, 87<sup>e</sup> session, 1999, p. 4.

<sup>8</sup> *Travail décent et économie informelle*, rapport VI, CIT, 90<sup>e</sup> session, 2002, p. 1.

---

Une étude du BIT, réalisée en 2002, révèle que, dans les pays en développement, l'emploi informel comprend entre 50 pour cent et 75 pour cent de l'emploi non agricole (48 pour cent en Afrique du Nord, 51 pour cent en Amérique centrale, 65 pour cent en Asie et 72 pour cent en Afrique subsaharienne). Lorsque le secteur agricole est inclus dans les statistiques, le taux d'emploi informel peut s'élever jusqu'à 90 pour cent. La plupart des travailleurs informels sont des travailleurs indépendants. Ils représentent, en pourcentage de travailleurs informels: 60 pour cent en Amérique latine et en Asie, 62 pour cent en Afrique du Nord et 70 pour cent en Afrique. Le travail informel salarié est également répandu. Il représente 30 à 40 pour cent de l'emploi informel dans les pays en développement. Le travail atypique (indépendant, à durée déterminée, à temps partiel) dans les pays développés constitue 30 pour cent de l'emploi dans les pays de l'Union européenne et 25 pour cent aux Etats-Unis. Même si tout travail atypique n'est pas nécessairement informel, la majorité ne reçoit pas les bénéfices et les protections qui dérivent d'une relation de travail traditionnelle. Aux Etats-Unis par exemple, moins de 20 pour cent des travailleurs réguliers à temps partiel bénéficient d'une assurance maladie ou une retraite découlant de leur contrat de travail<sup>9</sup>. Ces statistiques convainquent du fait que l'OIT doit porter une attention particulière à ces travailleurs.

## **B. Caractéristiques des emplois et des travailleurs informels**

La discussion qui a eu lieu en 2002 à la CIT a révélé que l'ensemble des intervenants s'entendent sur le fait que l'économie informelle présente bien plus d'aspects négatifs que positifs. Toutefois, les partenaires sociaux n'entretiennent pas des vues complètement convergentes à cet égard. Pour le groupe des travailleurs, l'économie informelle ne présente aucun avantage alors que le groupe des employeurs y voit quelques éléments positifs non négligeables. Les conclusions tripartites, adoptées par la Commission de l'économie informelle en juin 2002, précisent les caractéristiques de cette économie. Elles sont jointes en Annexe 24. Sommairement, l'économie informelle fait référence à:

«toutes les activités économiques de travailleurs et d'unités économiques qui ne sont pas couverts – en vertu de la législation ou de la pratique – par des dispositions formelles. Ces activités n'entrent pas dans le champ d'application de la loi, ce qui signifie que ces travailleurs et unités opèrent en marge de la loi; ou bien ils ne sont pas couverts dans la pratique, ce qui signifie que la loi ne leur est pas appliquée alors même qu'ils opèrent dans le cadre de la loi; ou bien encore la loi n'est pas respectée parce qu'elle est inadaptée, contraignante ou qu'elle impose des charges excessives.»<sup>10</sup>

Les travailleurs de l'économie informelle couvrent des salariés et des personnes travaillant pour leur propre compte. La Commission observe que:

<sup>9</sup> La question des nouvelles formes de la relation de travail a été l'objet d'importants travaux de l'OIT ces dernières années. La complexité de cette question a été mise en évidence par les difficiles discussions qui ont eu lieu au sein de la CIT de 1997. Voir *Travail en sous-traitance*, rapport de la Commission du travail en sous-traitance, CRP 18, CIT, 85<sup>e</sup> session, 1997. Voir également les travaux du groupe d'experts qui s'est réuni en 1999. Réunion d'experts sur les travailleurs se trouvant dans des situations où ils ont besoin de protection, doc. MEWNP/2000/4 (Rev.) (nov. 2000). En 2003, une discussion générale a eu lieu au sein de la CIT sur la question du champ d'application de la relation de travail. Cette discussion a abouti à l'adoption d'une résolution et de conclusions: «conclusions concernant la relation de travail», Commission de la relation de travail, CRP 21, CIT, 91<sup>e</sup> session, 2003, pp. 55-62 (Annexe 23).

<sup>10</sup> «Conclusions concernant le travail décent et l'économie informelle», Commission de l'économie informelle, CRP 25, CIT, 90<sup>e</sup> session, 2002, paragr. 3 (Annexe 24).

---

«la plupart des travailleurs à leur compte sont aussi vulnérables et manquent autant de sécurité que les salariés et passent d'un statut à l'autre. Faute de protection, de droits et de représentation, il est rare que ces travailleurs arrivent à se libérer du piège de la pauvreté.»<sup>11</sup>

L'économie informelle absorbe les travailleurs qui:

«sinon n'auraient ni travail ni revenu, en particulier dans les pays en développement caractérisés par une main-d'œuvre nombreuse et en expansion rapide, par exemple ceux où des travailleurs ont été licenciés à la suite de l'application de programmes d'ajustement structurel. La plupart de ceux qui entrent dans l'économie informelle ne le font pas par choix mais par nécessité absolue.»<sup>12</sup>

En termes de travail décent, les membres de la Commission de l'économie informelle s'entendent sur le fait que:

«les travailleurs de l'économie informelle ne sont ni reconnus, ni déclarés, ils ne bénéficient ni de la législation du travail ni de la protection sociale, par exemple quand leur statut au regard de l'emploi est ambigu, de sorte qu'il leur est impossible de jouir de leurs droits fondamentaux, de les exercer ou de les défendre. N'étant généralement pas organisés, ils ne sont pas, ou quasiment pas, représentés collectivement auprès des employeurs ou des autorités publiques. L'économie informelle se caractérise souvent par des lieux de travail exigus ou indéfinis, des conditions de travail qui ne garantissent ni la santé ni la sécurité, de faibles niveaux de qualification et de productivité, des revenus médiocres et irréguliers, de longues heures de travail et un manque d'accès à l'information, aux marchés, au financement, à la formation et à la technologie. Les travailleurs de l'économie informelle peuvent se caractériser par des degrés divers de dépendance et de vulnérabilité.»<sup>13</sup>

Plus précisément, en matière de protection sociale, bien qu'ils soient particulièrement exposés aux risques, les travailleurs de l'économie informelle en sont quasiment totalement dépourvus:

«au-delà de la couverture sociale au sens traditionnel, ces travailleurs sont dépourvus de toute protection dans des domaines tels que l'éducation, l'acquisition des compétences, la formation, les soins de santé et les soins aux enfants, pourtant particulièrement importants pour les travailleuses. Le défaut de protection sociale est un aspect critique de l'exclusion dont ils sont victimes.»<sup>14</sup>

En somme, l'économie informelle se caractérise par la pauvreté, l'exclusion et la vulnérabilité. Les femmes, les jeunes, les migrants et les travailleurs âgés sont les premières victimes du déficit de travail décent.

<sup>11</sup> *Ibid.*, paragr. 4.

<sup>12</sup> *Ibid.*, paragr. 6. Il ne faut pas négliger le fait que dans des situations de fort chômage, l'économie informelle est une source potentielle de création d'emplois. Le problème est que ces emplois ne répondent que très rarement aux conditions de travail décent. En outre, l'économie informelle permet de satisfaire les besoins des consommateurs pauvres en offrant des biens et des services accessibles à bas prix.

<sup>13</sup> *Ibid.*, paragr. 9.

<sup>14</sup> *Ibid.*, paragr. 10.

---

## C. Mesures envisagées pour atteindre l'économie informelle

Dans les conclusions adoptées par la Commission de l'économie informelle, les mandants de l'OIT reconnaissent que la promotion du travail décent pour tous les travailleurs de l'économie informelle, femmes et hommes, exige une stratégie de grande ampleur visant à:

«réaliser les principes et droits fondamentaux au travail; créer de nouvelles et meilleures possibilités d'emploi et de revenu; étendre la protection sociale; favoriser le dialogue social. Ces dimensions du travail décent se renforcent mutuellement et comprennent une stratégie intégrée de lutte contre la pauvreté.»<sup>15</sup>

D'entrée, les membres de la Commission s'entendent sur le fait que

«pour promouvoir le travail décent, il faut éliminer les aspects négatifs de l'informalité tout en veillant à ne pas détruire des sources de revenu et l'esprit d'entreprise et à favoriser la protection et l'intégration des travailleurs et unités économiques de l'économie informelle dans l'économie formelle. Il ne pourra y avoir de progrès durable vers le travail décent, reconnu et protégé que si l'on agit, après les avoir identifiés, sur les causes profondes de l'activité informelle et sur les obstacles à l'intégration dans le système économique et social formel.»<sup>16</sup>

Les mesures envisagées par la Commission concernent les gouvernements, les organisations de travailleurs et d'employeurs, et le BIT.

Selon la Commission, l'informalité est principalement une question de gouvernance et de politiques macro-économiques et sociales inappropriées. Elle concerne dès lors en premier chef les gouvernements<sup>17</sup>. En outre, il est primordial que les gouvernements établissent des cadres juridiques et institutionnels pour couvrir les travailleurs et les entreprises de l'économie informelle<sup>18</sup>. Dans ce contexte la Commission insiste sur le fait que la Déclaration de 1998 ainsi que les normes fondamentales du travail doivent s'appliquer à l'économie informelle tout autant qu'à l'économie formelle. La Commission précise que:

«la législation est cruciale pour ce qui est de la question, capitale, de la reconnaissance et de la protection des travailleurs et des employeurs de l'économie informelle. Tous les travailleurs, quel que soit leur statut au regard de l'emploi ou leur lieu de travail, doivent pouvoir jouir de leurs droits, tels qu'énoncés dans la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et les normes fondamentales du travail, les exercer et les défendre.»<sup>19</sup>

<sup>15</sup> *Ibid.*, paragr. 2.

<sup>16</sup> *Ibid.*, paragr. 13.

<sup>17</sup> Des politiques macroéconomiques, y compris les politiques d'ajustement structurel, de restructuration économique et de privatisation, qui n'étaient pas suffisamment axées sur l'emploi, ont détruit des emplois ou n'ont pas créé suffisamment de nouveaux emplois dans l'économie formelle. *Ibid.*, paragr. 14.

<sup>18</sup> Une définition incorrecte du salarié ou du travailleur peut avoir pour effet qu'il soit assimilé à un travailleur indépendant et donc exclu de la protection de la législation du travail. *Ibid.*, paragr. 16.

<sup>19</sup> *Ibid.*, paragr. 22.

---

Pour appuyer l'application et le contrôle de ces droits, la Commission rappelle qu'il «faudrait améliorer les services d'inspection du travail, faciliter et accélérer l'accès à l'assistance juridique et au système judiciaire»<sup>20</sup>. Ces cadres juridiques doivent aussi permettre l'organisation des travailleurs en protégeant notamment la liberté syndicale. Il appartient dès lors aux gouvernements d'établir un cadre qui permette l'exercice des droits de représentation<sup>21</sup>. Les politiques et programmes des gouvernements doivent être axés sur l'intégration dans le système économique et social formel des travailleurs de l'économie informelle de sorte qu'ils entrent dans le champ d'application du cadre juridique et institutionnel.

De leur côté, les organisations de travailleurs et d'employeurs devraient notamment travailler à l'amélioration de la représentation dans l'économie informelle<sup>22</sup>. Enfin, la Commission précise une série de mesures qui devraient être entreprises par le BIT, en soulignant le fait qu'elles doivent chercher à intégrer dans l'économie formelle les travailleurs et les unités économiques de l'économie informelle<sup>23</sup>. Le BIT devrait en priorité porter assistance aux gouvernements dans la formulation des lois et l'établissement des institutions nécessaires.

#### **D. Economie informelle et sécurité sociale**

Bien que la Déclaration de Philadelphie fasse figurer l'extension de la sécurité sociale parmi les priorités à réaliser par les Etats Membres de l'OIT, seule une personne sur cinq dans le monde bénéficie d'une couverture adéquate et plus de la moitié de la population mondiale n'a aucune protection sociale. Tel que mentionné, ce sont souvent les travailleurs de l'économie informelle qui n'ont pas accès aux mécanismes formels de protection sociale. Les NIT en matière de sécurité sociale se fondent sur l'hypothèse «qu'une partie croissante de la population active finirait par trouver un emploi dans le secteur formel de l'économie ou par exercer une activité indépendante en étant au bénéfice de la sécurité sociale»<sup>24</sup>. Leur champ d'application personnel et matériel ainsi que le niveau de protection prévu sont fortement marqués par ce postulat de départ, qui ne s'est pourtant pas vérifié. En juin 2001, les mandats de l'OIT sont parvenus à un nouveau consensus sur la sécurité sociale<sup>25</sup>. Ils ont convenu qu'une priorité absolue doit être donnée à la conception de politiques et d'initiatives propres à étendre les bénéfices de la sécurité sociale à ceux qui ne sont pas couverts par les systèmes en vigueur. Ils se sont également entendus sur les principes de base devant guider la mise en œuvre de cette priorité, c'est-à-dire:

<sup>20</sup> *Ibid.*, paragr. 30.

<sup>21</sup> Dans son rapport de 2003, le Directeur général insiste sur l'importance du dialogue avec les organisations représentatives de divers types en vue de remédier aux défaillances de la gouvernance. *S'affranchir de la pauvreté par le travail*, rapport du Directeur général, CIT, 91<sup>e</sup> session, 2003, pp. 81-84.

<sup>22</sup> «Conclusions concernant le travail décent et l'économie informelle», Commission de l'économie informelle, CRP 25, CIT, 90<sup>e</sup> session, 2002, paragr. 33-34.

<sup>23</sup> *Ibid.*, paragr. 37.

<sup>24</sup> *Travail décent et économie informelle*, rapport VI, CIT, 90<sup>e</sup> session, 2002, p. 63.

<sup>25</sup> «Conclusions concernant la sécurité sociale», rapport de la Commission de la sécurité sociale, CRP 16, CIT, 89<sup>e</sup> session, 2001, Annexe 25.

- 
1. la sécurité sociale est très importante pour le bien être des travailleurs, de leurs familles et de la collectivité tout entière<sup>26</sup>;
  2. la sécurité sociale, si elle est bien gérée, favorise la productivité en assurant des soins de santé, une sécurité de revenu et des services sociaux<sup>27</sup>;
  3. il n'y a pas de modèle exemplaire en matière de sécurité sociale<sup>28</sup>;
  4. pour les personnes en âge de travailler, le meilleur moyen de se procurer un revenu sûr est d'accéder à un travail décent<sup>29</sup>;
  5. les politiques mises en œuvre par les Etats doivent encourager les mouvements vers l'économie formelle. C'est à la société dans son ensemble qu'il incombe de financer le soutien apporté aux groupes vulnérables de l'économie informelle<sup>30</sup>;
  6. la sécurité sociale devrait se fonder sur le principe d'égalité entre les hommes et les femmes et le promouvoir<sup>31</sup>;
  7. dans le cadre des principes de base exposés précédemment, chaque pays devrait définir une stratégie nationale pour atteindre l'objectif de la sécurité sociale pour tous.

<sup>26</sup> *Ibid.*, paragr. 2.

<sup>27</sup> *Ibid.*, paragr. 3.

<sup>28</sup> Toutefois la Commission précise que:

«C'est à l'Etat que revient en priorité le rôle de favoriser, d'améliorer, d'étendre la couverture de la sécurité sociale. Tous les systèmes devraient se conformer à certains principes de base. En particulier, les prestations devraient être sûres et non discriminatoires; les régimes devraient être gérés avec rigueur et transparence, engendrer des coûts administratifs des plus faibles possible et accorder un rôle important aux partenaires sociaux. La confiance qu'ils inspirent à la population est un facteur déterminant de leur réussite»: *ibid.* paragr. 4.

<sup>29</sup> D'après la Commission, «il y a donc lieu de coordonner étroitement le service de prestations en espèces aux chômeurs avec la formation, le recyclage et les autres formes d'assistance qui peuvent leur être nécessaires pour trouver un emploi»: *ibid.* paragr. 7.

<sup>30</sup> *Ibid.*, paragr. 6. Dans les conclusions de la Commission sur l'économie informelle il est également précisé que:

«c'est aux gouvernements qu'il incombe au premier chef d'étendre la sécurité sociale, notamment aux groupes de l'économie informelle qui aujourd'hui en sont exclus. La micro-assurance et autres dispositifs communautaires sont importants mais ils doivent être conçus de manière compatible avec les projets d'extension des régimes nationaux de sécurité sociale. Les politiques et initiatives en matière d'extension de la protection doivent s'inscrire dans une stratégie nationale intégrée de sécurité sociale»: «conclusions concernant le travail décent et l'économie informelle», Commission de l'économie informelle, CRP 25, CIT, 90e session, 2002, paragr. 29.

<sup>31</sup> «Conclusions concernant la sécurité sociale», rapport de la Commission de la sécurité sociale, CRP 16, CIT, 89e session, 2001, paragr. 8-10. En particulier, la Commission remarque que «compte tenu de l'augmentation considérable des femmes et l'évolution du rôle des femmes, les systèmes de sécurité sociale initialement fondés sur le modèle de l'homme soutien de famille sont de moins en moins adaptés aux besoins de nombreuses sociétés. La sécurité sociale et les services sociaux devraient être conçus sur le principe de l'égalité entre hommes et femmes».

---

Celle-ci doit être étroitement liée à la stratégie qu'il a adoptée en matière d'emploi et à ses autres politiques sociales<sup>32</sup>.

En outre, dans de nombreux pays en développement, un défi capital vient du nécessaire renforcement des systèmes de protection sociale pour faire face à la pandémie du VIH/SIDA. Enfin, la Commission recommande que l'OIT continue de développer la coopération interinstitutions dans le domaine de la sécurité sociale<sup>33</sup>.

En juin 2003, l'OIT a lancé une campagne mondiale dont l'objectif global est d'étendre la sécurité sociale à ceux qui ne sont pas couverts et d'assurer à tous l'accès aux soins de santé et la sécurité du revenu.

<sup>32</sup> *Ibid.*, paragr. 16.

<sup>33</sup> *Ibid.*, paragr. 21.