

LES NORMES DE L'OIT

Prise de Position

de

L'Organisation internationale des Employeurs



*Adoptée par le
Conseil général de l'OIE
Genève, 9 juin 2000*

INTRODUCTION

*"Si l'on veut que l'OIT continue d'affirmer sa présence dans ce domaine et d'insister sur l'utilité des normes internationales, il faudra qu'elle redouble d'efforts, qu'elle fasse de nouvelles expériences et qu'elle adopte de nouvelles conceptions."*¹

La déclaration ci-dessus faite par le Directeur général du BIT dans son rapport à la Conférence internationale du Travail de 1999, reconnaît la nécessité pour l'OIT d'étendre et d'approfondir le débat sur les normes. En conséquence, l'OIE attend avec intérêt la production d'un document exhaustif pour la session de novembre 2000 du Conseil d'administration. L'OIE est convaincue que le débat doit avoir une portée plus large qu'une simple discussion sur la fréquence d'adoption des conventions et des recommandations de l'OIT : les changements économiques, sociaux, technologiques et politiques nécessitent une approche plus flexible de la politique normative avec une promotion et des méthodes d'application plus efficaces. La prochaine discussion devrait donc être exhaustive puisque la crédibilité et la pertinence de l'OIT dans le monde moderne du travail sont en jeu.

En préparation à ce débat, l'OIE a préparé une Prise de position sur les activités normatives de l'OIT, les points principaux étant reproduits dans le résumé synthétique.

* * * *

¹ Travail décent, Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail 1999

RÉSUMÉ SYNTHÉTIQUE

Les normes internationales du travail restent un – mais pas le seul – moyen d'action pour l'OIT d'atteindre ses objectifs.

Actuellement, les obstacles à une ratification plus large de nombreuses conventions sont :

- *L'adoption d'instruments à la Conférence par une majorité étroite – une large ratification ne peut pas découler d'un instrument soutenu faiblement ;*
- *Une approche unique appliquée à toutes les questions.*

Les normes internationales du travail et, en particulier les conventions, devraient être des normes à impact élevé et qui cherchent à s'occuper de questions fondamentales du monde du travail.

La forme juridique des conventions devrait être réservée aux questions pour lesquelles il existe un large consensus tripartite sur le fait qu'une réglementation au niveau international est nécessaire.

L'attention devrait être donnée à l'adoption de recommandations autonomes qui donnent une orientation sur des sujets spécifiques du monde du travail. Le respect de ces recommandations pourrait être renforcée par une action de suivi de nature promotionnelle.

La politique normative n'est pas la réponse à tous les sujets du monde du travail. Ainsi un catalogue de critères de sélection – qui devraient être tous remplis – devrait être mis en place afin de déterminer si l'action normative est la meilleure réponse au problème concerné. Ces critères pourraient inclure :

- *La question se prête-t-elle à des prescriptions juridiques*
- *Perspectives de ratification*
- *Utilité en tant que référence*
- *Etendue du champ d'application*

Pour donner au Bureau et aux mandants l'information la plus large possible sur un sujet donné, une pré-discussion à la Conférence devrait avoir lieu avant que la démarche formelle vers l'acceptation d'une norme ne soit faite. Le Bureau devrait aussi revoir l'utilisation des questionnaires, qui sont actuellement trop détaillés et apportent souvent peu à la vraie compréhension d'un sujet particulier en cours de discussion. Une réflexion devrait aussi être faite sur le processus de négociation lui-même : trop souvent la tendance consiste à résoudre les différences d'opinions par le vote. Une approche basée sur un plus grand consensus doit être développée. Des moyens pour promouvoir une attitude plus responsable des gouvernements dans les procédures/votes précédant l'adoption de conventions devraient être explorés. Un plus grand réalisme pourrait être introduit si chaque gouvernement ayant voté en faveur de l'adoption d'une convention était contraint d'expliquer – en plus des obligations constitutionnelles – dans un délai, par exemple, de deux ans suivant son adoption, pourquoi il ne l'a pas ratifiée.

Cet exercice devrait traiter aussi des questions liées :

- *aux procédures d'entrée en vigueur des conventions,*
- *aux procédures de dénonciation et aux délais,*
- *au rôle de tous les éléments du système de contrôle pour améliorer l'efficacité, l'efficience, la cohérence et la pertinence.*

La "nouvelle" OIT doit repenser le domaine des normes. Sa future légitimité dépend de son aptitude à fournir des améliorations au monde du travail.

L'OIE est prête à jouer un rôle actif en explorant des chemins nouveaux et efficaces.

* * * *

LES ACTIVITÉS NORMATIVES DE L'OIT

PRISE DE POSITION DE L'OIE

(Telle qu'adopté lors du Conseil général de l'OIE le 9 juin 2000)

OBJECTIFS DE L'ACTION NORMATIVE

1. Aujourd'hui, la complexité croissante des questions sociales et du travail requiert une approche flexible et variée. Il est clair que, à moins que l'OIT parvienne à se placer elle-même, aux yeux du monde, comme l'Organisation qui gère la dimension sociale et de l'emploi de la mondialisation, sa capacité à rester pertinente et crédible sera perdue. Les normes internationales du travail restent l'un - mais non le seul - des moyens d'action dont dispose l'OIT.
2. Les normes internationales du travail et, en particulier les conventions, devraient être des normes à impact élevé et qui cherchent à s'occuper de questions fondamentales du monde du travail et sur lesquelles on peut avoir un large consensus sur les principes et les politiques applicables. Un exemple en est la Convention sur l'élimination des pires formes du travail des enfants (n°182). L'expérience nous a montré que des conventions trop détaillées ne sont pas largement ratifiées, et n'ont que peu d'impact et de crédibilité.
3. La forme juridique des conventions devrait ainsi être réservée aux questions pour lesquelles il existe un large consensus sur le fait qu'une réglementation au niveau international est nécessaire. Le contenu des conventions devrait être limité en particulier à la réglementation de principes essentiels et immuables et à des normes minima. Bien que le but de l'OIE ne soit pas de réduire le nombre de conventions produites par l'OIT, il va sans dire que si elles se concentrent sur des principes immuables, elles seront utilisées de manière plus restreinte à l'avenir.
4. La pratique actuelle consistant à adopter une convention accompagnée d'une recommandation sur un sujet donné a contribué à la prolifération du nombre de conventions non ratifiées et a, parallèlement, affaibli le statut des recommandations qui sont souvent les "poubelles" des questions difficiles soulevées lors des débats sur les conventions.

5. En conséquence, l'adoption d'orientations non contraignantes sous la forme de recommandations peut être un moyen d'avancer pour l'OIT. Toutefois, les recommandations devraient être telles quelles et non simplement des "déclarations d'intentions sur les meilleures pratiques". Les recommandations qui sont plus faciles à réviser, à mettre à jour et à remplacer, pourraient être plus adéquates face à un environnement social international dont la caractéristique grandissante est un changement rapide et un besoin induit d'une flexibilité liée à la demande de fournir un "travail décent". De plus, afin de renforcer le statut des recommandations autonomes, un mécanisme de rapport d'une nature promotionnelle basé sur l'article 19 de la Constitution pourrait être conçu selon les règles de procédure de suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail.
6. L'OIT devrait examiner le rôle complémentaire important des instruments non contraignants comme les Déclarations, les Orientations et les Recueils de directives pratiques. Les Déclarations devraient être réservées lors d'occasions exceptionnelles pour souligner les politiques et les principes importants couverts par les normes internationales du travail (comme la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail de 1998). Les recueils de directives pratiques pourraient compléter les normes internationales du travail en offrant une orientation concrète sur des questions techniques ou sectorielles.

IDENTIFICATION DES QUESTIONS POUVANT FAIRE L'OBJET D'UNE ACTION NORMATIVE

7. Un catalogue de critères de sélection - qui devraient tous être remplis - devrait être mis en place afin de déterminer si l'action normative est la meilleure réponse au problème concerné. Ces critères pourraient comprendre :
 - a) La question se prête-t-elle à des prescriptions juridiques ?
 - b) Perspectives de ratification ;
 - c) Utilité en tant que référence ;
 - d) Étendue du champ d'application ;
 - e) Le thème traite-t-il d'un problème important sur le lieu de travail ?
 - f) Compréhension factuelle concernant la norme proposée.
8. Pour obtenir un équilibre entre la réalité du monde des affaires et la fourniture d'une protection au travailleur, des indicateurs pour mesurer si les critères ci-dessus sont remplis devraient être établis; par exemple, en ce qui concerne "l'utilité", l'attente d'effets positifs pour la réalisation de la protection des travailleurs et l'absence d'effets négatifs sur la compétitivité des entreprises (en particulier leur possibilité à soutenir et à créer de l'emploi), etc. Lors de l'envoi des questionnaires du BIT, on devrait demander spécifiquement à ceux qui répondent de tenir compte de ces questions et de la manière dont elles peuvent être contrebalancées face au besoin perçu d'une nouvelle norme. Un accord par une large majorité des mandants de l'OIT, incluant des représentants à la fois des pays en développement et des pays développés, devrait être requis pour la réalisation de ces critères/indicateurs.

PRÉPARATION DES NORMES

9. La formule du "portefeuille" a été un pas dans la bonne direction dans le sens où elle a élargi la base de choix et a commencé à éliminer les sujets non désirables. Toutefois, il manque un mécanisme pour aider à identifier les critères de sélection qui donneraient aux mandants de l'OIT un aperçu général des sujets et qui leur permettraient d'identifier et de rejeter plus systématiquement des thèmes envisagés pour une action normative et aussi d'identifier les normes existantes qui requièrent suppression, abrogation ou révision.
10. S'il n'y a pas de sujets particuliers exigeant une attention urgente et appropriée, aucune action hâtive ne devrait être entreprise. Une inquiétude apparaît que le choix de sujets, dans certains cas, figure uniquement dans le but de remplir l'ordre du jour de la Conférence. La simple existence de structures pour le développement de normes est une raison insuffisante pour justifier le choix de nouvelles normes.
11. Pour donner au Bureau et aux mandants l'information la plus large possible sur le sujet, une pré-discussion à la Conférence devrait avoir lieu avant que la démarche formelle vers l'acceptation d'une norme ne soit faite. De telles pré-discussions pourraient créer une meilleure compréhension des différences et des problèmes pratiques dans les divers pays et régions, et, sujet par sujet, un examen de base pourrait être effectué pour savoir si les pré-discussions devraient être faites sur une base mondiale ou régionale. Les pré-discussions pourraient aussi cristalliser les accords sur les éléments fondamentaux qui seraient essentiels pour une norme voulue ; et cela ouvrirait la voie à une meilleure compréhension durant les débats tripartites sur une question donnée de politique normative lors de la Conférence annuelle.
12. Si après une pré-discussion, la Conférence estime qu'un sujet est d'intérêt, elle devrait adopter une Résolution recommandant au Conseil d'administration ce point pour une éventuelle inclusion dans un ordre du jour d'une future Conférence. En commençant par des pré-discussions, les sujets qui ne sont pas mûrs pour une action normative ne seraient pas mis en avant dans le processus. Si la question de la sous-traitance avait été étudiée dans une pré-discussion de la Conférence (plus large que la réunion d'experts qui a eu lieu), la perte de plus de deux ans en temps et en crédibilité du Bureau et de la Conférence aurait été évitée. La discussion générale, en 2001, sur la difficile question de la protection sociale devrait, nous l'espérons, fournir un bon exemple de l'utilité d'une pré-discussion.
13. La liste restreinte du portefeuille devrait refléter davantage les souhaits du Conseil d'administration plutôt que l'état de préparation d'un sujet particulier au sein du Bureau. Avant n'importe quelle pré-discussion, les commissions existantes du Conseil d'administration pourraient aussi remplir un rôle de conseil au Bureau et au Conseil d'administration sur les questions à discuter pour une action normative qui ne devrait pas avoir lieu dans le vide. La discussion du Conseil d'administration sur une norme possible devrait être proche de la fin et non du début du processus.

14. Les questionnaires du BIT doivent être plus qu'une collecte des réponses positives ou négatives aux questions posées. Le Bureau doit prendre en compte les réponses détaillées aux questions et adapter la proposition de projet de norme aux réponses reçues. Les questionnaires devraient traiter de principes et de politiques larges et éviter une micro-gestion de la question dans un contexte national. Le Bureau pourrait utiliser deux types de questionnaires : un questionnaire général et large utilisé avant la pré-discussion et un questionnaire adapté aux conclusions de la discussion générale de la Conférence. Plusieurs mandants ont de graves difficultés à répondre aux questionnaires. Ceci entraîne parfois un déséquilibre dans les interprétations des réponses reçues. Des moyens devraient être explorés pour trouver un équilibre entre la nécessité pour le Bureau de disposer d'une meilleure information représentative et de qualité de la part des mandants et le fait que répondre aux questionnaires du BIT représente, pour beaucoup d'organisations, une véritable charge administrative et technique. Les questionnaires devraient être approuvés par le Conseil d'administration.

RÉVISION DES NORMES

15. En matière de révision des normes, l'OIT devrait utiliser davantage les enquêtes générales. L'utilisation des méthodes de révision existantes, simplifiées ou plus ciblées semble appropriée comme cela est suggéré dans le document soumis au groupe de travail sur la révision des normes du Conseil d'administration (LILS/WP/PRS2, nov. 1999).
16. La révision d'une convention ne signifie pas nécessairement une révision vers le haut et elle ne devrait être faite que dans le but de faciliter la ratification et l'application de conventions. Autant que possible, la révision devrait être combinée avec la consolidation de normes pour contribuer à la cohérence du système de politique normative de l'OIT. L'amendement constitutionnel de 1997 n'est pas encore entré en vigueur. Cet amendement permettrait la suppression et l'abrogation d'instruments grâce au vote d'une majorité de deux tiers des délégués lors de n'importe quelle Conférence. A ce jour, la ratification de cet amendement a été insuffisante. Le Bureau devrait lancer une campagne visant à la ratification de cet amendement. La suppression/abrogation devrait être aussi guidée par le principe de pertinence de la norme considérée.

PROCESSUS DE NÉGOCIATION

17. Beaucoup de temps est perdu durant les discussions de la Conférence du fait de l'arrivée tardive des acteurs-clés aux réunions. Ce n'est pas toujours dû aux discussions dans les coulisses pour faire avancer les débats formels. Les présidents des commissions doivent être informés pleinement avant la première réunion sur les protocoles de l'OIT, les règles, etc. Cela ne devrait pas se faire durant le temps alloué à la commission pour se réunir. Une autre mesure permettant de gagner davantage de temps serait pour le Secrétariat du BIT d'utiliser des ordinateurs pour montrer par écrit sur un écran les amendements en discussion à la place de répéter avec soin le texte entier pour les rédacteurs les plus lents recopiant les mots.

18. A la Conférence, il existe encore une tendance à supprimer les différences d'opinion par le vote. Une approche basée sur un plus grand consensus doit être développée. (Il va sans dire que cela serait plus facile si un consensus existait en premier lieu sur la nécessité d'avoir une norme spécifique).
19. Il y a aussi une divergence entre les réactions surtout positives et les votes des gouvernements en faveur de la création de nouvelles conventions et leur comportement ultérieur en ce qui concerne la ratification des instruments. Des moyens pour promouvoir une attitude plus cohérente et responsable des gouvernements dans les procédures/votes précédant l'adoption de conventions devraient être explorés. Il est étrange que le système permette aux gouvernements qui ont voté en faveur de l'adoption d'une convention après avoir participé positivement et activement à sa formulation, de déclarer parfois publiquement qu'ils ne sont pas en mesure de la ratifier. Un plus grand réalisme pourrait être introduit dans les débats de la Conférence si chaque gouvernement qui a voté en faveur de l'adoption d'une convention était obligé d'expliquer, dans un délai, par exemple, de deux ans suivant son adoption, pourquoi il ne l'a pas ratifiée. Ceci pourrait être placé en tête de liste des obligations constitutionnelles existantes en matière de rapports sur les conventions non ratifiées.
20. Des dispositifs de souplesse sont déjà contenus dans l'article 19 paragraphe 3 de la Constitution de l'OIT et sont davantage développés par la Conférence. Toutefois, il est nécessaire d'utiliser ces dispositifs de souplesse plus systématiquement. Le Secrétariat du BIT devrait fournir une meilleure information sur ces dispositifs aux mandants et faire plus de suggestions pour leur utilisation. L'expérience relativement nouvelle de l'utilisation des engagements assortis de délais, comme c'est le cas pour la convention n°182, devrait aussi être poursuivie.

RATIFICATION, ENTRÉE EN VIGUEUR, DÉNONCIATION

21. Les obstacles à la ratification des Conventions incluent :
 - L'adoption d'instruments par une majorité étroite à la Conférence – une large ratification ne peut pas découler d'un instrument soutenu faiblement ;
 - une approche unique appliquée à toutes les questions ;
 - un manque de pertinence d'une norme ;
 - trop de directions sur ce que le gouvernement doit faire pour mettre en place la norme et l'appliquer.
22. Le nombre de ratifications requis pour l'entrée en vigueur d'une convention est trop bas. Le nombre pouvait être approprié quand l'OIT a été créée en 1919, mais maintenant l'OIT compte 174 pays membres et le nombre requis devrait être plus élevé, proportionnellement au nombre de membres. Le nombre requis pour l'entrée en vigueur ne devrait pas être inférieur à 10. D'autres traités internationaux exigent un nombre plus élevé de ratifications (par exemple, le Conseil de l'Europe).

23. Le délai avant l'entrée en vigueur d'une convention devrait donc être d'un an après la dixième ratification.
24. Une procédure de dénonciation de 10 ans est trop rigide. Cette rigidité dissuade les États Membres de ratifier. Dans une situation idéale, un pays dénonçant une convention devrait pouvoir déposer son intention de dénoncer une convention donnée à n'importe quel moment. Il est toutefois raisonnable qu'un pays qui a ratifié une convention y reste lié pour une période minimum.

LE SYSTÈME DE CONTRÔLE

25. Les employeurs n'ont pas un point de vue ferme sur la fréquence des exigences de rapports ou leur contenu, mais ils répéteront leur appui à l'obligation faite aux gouvernements de consulter les partenaires sociaux sur les projets de rapports. Toutefois, le système devrait au moins être équilibré entre ce que les gouvernements sont capables de produire, ce que le Bureau peut d'une manière réaliste traiter et - plus important - ce qui constitue une information pertinente pour le Bureau et les mandants.

Application des normes

26. La durée du mandat des membres de la Commission d'experts sur l'application des conventions et des recommandations devrait être limitée à deux mandats de cinq ans. Il devrait y avoir une transparence dans les procédures de sélection.
27. La Commission d'experts devrait avoir davantage conscience du rôle préparatoire qu'elle joue pour la Conférence et que les observations contenues dans son rapport ne sont donc pas finales. Dans certains cas, la Commission d'experts a concédé des interprétations aux normes qui n'avaient pas été envisagées au moment où elles avaient été adoptées, ce qui a créé des obligations pas toujours perceptibles dans les textes. Un cas est celui des interprétations et explications trop larges de la convention n°87 sur la liberté syndicale. Ceci n'est pas seulement en contradiction avec les dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités, mais les interprétations trop larges des conventions peuvent aussi être considérées comme créatrices de nouvelles normes. Seule la Conférence internationale du Travail - et aucun autre organe - a le pouvoir de créer de nouvelles normes. Cela a sans doute contribué à la répugnance à ratifier les conventions – les obligations imposées aux États membres sont sans limite de durée dans le sens où elles sont sujettes à redéfinition et extension dans un processus interprétatif qui ne permet aucune influence directe des membres concernés.
28. Au lieu de critiquer des déviations mineures à l'égard des obligations issues des conventions ratifiées, les experts devraient se concentrer sur l'application des principes essentiels et de dispositions clairement définies. Cela impliquerait de donner moins d'explications approfondies sur le contenu des dispositions des conventions ratifiées et d'accepter le fait que les conventions de l'OIT ne sont pas "coulées dans le bronze" et ne constituent pas la solution à tous les problèmes du

monde du travail. Il devrait aussi y avoir plus d'accent sur les "cas de progrès" dans le travail de la Commission d'experts.

29. Les discussions générales à la Conférence constituent une excellente occasion de traiter l'évolution générale en matière de contrôle des normes. Les débats sur les enquêtes générales offrent aussi une possibilité aux mandants d'émettre des commentaires sur les normes couvertes par l'enquête en question (par exemple, en ce qui concerne les obstacles à la ratification ou la nécessité de révision des articles dépassés). Toutefois, les procédures de la Commission nécessitent une révision non seulement pour s'assurer que plus de cas "sérieux" soient traités, mais aussi pour que suffisamment de temps puisse y être consacré. Trop souvent, les questions intérieures moins importantes peuvent dominer l'ordre du jour. Le système de choix des cas individuels pour la discussion devrait être révisé pour permettre plus de discussions sur les questions concernant les allégations de violation des droits fondamentaux. Les limites de temps de parole devraient être mises en application de manière plus stricte. La procédure actuelle permet des interventions sans fin – peu d'entre elles apportent quelque chose au débat.

Comité de la liberté syndicale

30. Les plaintes déposées devant le Comité de la liberté syndicale concernent les gouvernements. Toutefois dans de nombreux cas, les organisations d'employeurs disposent d'informations sur les cas et les recommandations faites par le Comité peuvent avoir un impact direct sur les entreprises. C'est pourquoi l'OIT devrait adopter de nouvelles procédures assurant que les organisations nationales d'employeurs sont consultées sur les cas concernant leur pays et, si elles le souhaitent, présenter leurs points de vue directement au Comité.
31. Il y a des différences entre la liberté syndicale examinée par le Comité de la liberté syndicale et les obligations strictement dérivées des Conventions 87 et 98. Le Comité devrait par conséquent se concentrer sur l'application de ces principes de base plutôt que de continuer à développer une jurisprudence extensive qui n'a pas de base juridique et érode l'autorité de ses conclusions. Il est vrai que les procédures et méthodes de travail du Comité sont généralement mal comprises. Ceci contribue sans aucun doute aux demandes répétées de plus grande transparence de la part des mandants.

Autres procédures

32. Les Articles 24 et 26 de la Constitution de l'OIT sont parfois mal utilisés en ce sens que des conflits sont présentés à un forum international pour des raisons de publicité. Les moyens pour contrôler cette pratique seraient, peut-être, de limiter le critère de recevabilité ou d'introduire un mécanisme de filtrage pour éviter la discussion automatique d'une plainte recevable. Le moyen selon lequel les procédures des Articles 24 et 26 complètent le mécanisme de contrôle régulier devrait être aussi examiné pour empêcher des chevauchements et fournir plus de cohérence.

LA PROMOTION DES NORMES

33. Un lien entre la mise en place d'une coopération technique et la ratification de normes ne devrait pas être accepté. En général, la coopération technique pour promouvoir les normes ne devrait être envisagée que si les normes en question sont réalistes, pratiques et flexibles. Une meilleure compréhension de ce qu'une norme cherche à atteindre avec un plus large degré de consensus sur le souhait d'atteindre le but, pourrait mener à une approche de copropriété d'une norme et cela pourrait accroître les perspectives de ratifications et la meilleure application des normes. La phase de préparation et les consultations et les discussions de pré-Conférence pourraient contribuer significativement à établir une approche plus cohérente.

34. Il devrait y avoir une cohérence entre les procédures de contrôle et celles qui sont promotionnelles. Néanmoins, les différences juridiques de base entre les procédures de contrôle et la promotion de la Déclaration de l'OIT doivent être observées et respectées.

ÉVALUATION DES ACTIVITÉS NORMATIVES EN FONCTION DE LEURS OBJECTIFS

35. Un mécanisme d'évaluation d'ensemble continu devrait être conçu pour évaluer l'impact des instruments quant à leurs effets juridiques, économiques et sociaux. De tels systèmes devraient être capables de mesurer le succès accompli dans la réalisation de l'objectif spécifique fixé auparavant dans la convention ou la recommandation et d'identifier n'importe quelles répercussions possibles indirectes ou défavorables qu'il pourrait y avoir avec les autres objectifs principaux de l'OIT – par exemple avec la promotion et le maintien de l'emploi.

* * * *