



QUATRIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Améliorations possibles
des activités normatives de l'OIT****Table des matières**

	<i>Page</i>
Introduction – Rappel des faits	1
I. Vers une démarche normative intégrée	3
1. <i>Ex ante</i> : le renforcement de la cohérence et de la pertinence des normes	4
Expérimentation de la méthode avec l'étude en profondeur des activités normatives en matière de sécurité et santé au travail en 2003	7
2. <i>Ex post</i> : la promotion des normes et le renforcement de leur impact par une utilisation intégrée de l'ensemble des moyens d'action de l'Organisation	7
II. Les mécanismes de contrôle et leur efficacité	9
1. Transparence/cohérence	10
2. Impact et efficacité des procédures de contrôle	12
3. Soumission des rapports et charge de travail	13
III. Autres questions	13
IV. Conclusions	14

Introduction – Rappel des faits

1. La question des améliorations possibles à apporter aux activités normatives de l'OIT est en discussion depuis de nombreuses années, au sein de l'Organisation, tant au niveau de la Conférence internationale du Travail¹ que du Conseil d'administration².
2. Les résultats de cet effort considérable de réflexion et de mise à jour se sont avérés jusqu'ici particulièrement convaincants en ce qui concerne l'analyse et la promotion des normes existantes ainsi que leur élagage. Ces résultats peuvent être notamment illustrés par la campagne de ratification des conventions fondamentales lancée en 1995³ et la constitution, la même année, du Groupe de travail sur la politique de révision des normes de la Commission des questions juridiques et des normes internationales du Travail⁴, l'adoption en 1997 d'un amendement à la Constitution de l'OIT⁵ et au Règlement de la Conférence⁶ en vue de permettre l'abrogation ou le retrait de conventions et recommandations obsolètes. La ratification des conventions fondamentales a été relancée de manière très significative par l'adoption de la Déclaration de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi. Le nombre total de ratifications des huit conventions fondamentales s'élève aujourd'hui à plus de 1 000. Parmi celles-ci, la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, qui entrera en vigueur le 19 novembre 2000, compte déjà 38 ratifications au moment de la rédaction de ce document. Conformément à son mandat, le Groupe de travail sur la politique de révision des normes a, pour sa part, examiné au cas par cas la quasi-totalité des conventions et recommandations antérieures à 1985, à l'exception des conventions fondamentales et prioritaires. Cet exercice a notamment permis leur classement en différentes catégories selon qu'elles sont à jour, à réviser ou obsolètes. Il en est ressorti que sur le total de 183 conventions et 191 recommandations, on pouvait considérer qu'en réalité le nombre des conventions identifiées jusqu'ici⁷ par le Conseil comme à jour et donc devant être promues en priorité se chiffrait à environ 70. Sur cette base, il devient donc plus facile de déterminer les sujets sur lesquels l'attention devrait se concentrer, ainsi que les actions de révision à engager. Cette action d'élagage comporte bien entendu aussi des conséquences sur le plan du contrôle de l'application.

¹ Les discussions à la Conférence ont eu lieu sur la base des rapports du Directeur général suivants: *Des valeurs à défendre, des changements à entreprendre – La justice sociale dans une économie qui se mondialise: un projet pour l'OIT*, Conférence internationale du Travail, 81^e session, 1994; *L'action normative de l'OIT à l'heure de la mondialisation*, Conférence internationale du Travail, 85^e session, 1997; *Un travail décent*, Conférence internationale du Travail, 87^e session, 1999.

² Voir notamment documents GB.261/LILS/3/1 et GB.261/5/27, GB.262/LILS/3 et GB.262/9/2, GB.270/3/2, GB.273/4, ainsi que GB.277/LILS/2 et GB.277/11/1.

³ Documents GB.264/LILS/5 et GB.264/6. Voir le document soumis à la présente session GB.279/LILS/4.

⁴ Documents GB.262/LILS/3 et GB.262/9/2, paragr. 53.

⁵ Instrument d'amendement à la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, Conférence internationale du Travail, 85^e session, 1997. Cet amendement qui n'est pas encore en vigueur a recueilli à ce jour 62 ratifications (sur les 117 nécessaires à son entrée en vigueur) dont quatre des Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable.

⁶ Article 45bis du Règlement de la Conférence. Cinq conventions obsolètes qui n'étaient pas entrées en vigueur ont été retirées lors de la 88^e session (2000) de la Conférence. Le retrait de 20 recommandations est inscrit à l'ordre du jour de la 90^e session (2002) de la Conférence.

⁷ Document GB.279/LILS/WP/PRS/5.

3. Si les avancées ont donc été très significatives en ce qui concerne les normes existantes, les progrès ont été plus difficiles en ce qui concerne la définition d'une politique pour l'action normative future. Trois raisons peuvent expliquer ce piétinement. D'abord, il s'est avéré qu'il serait difficile de procéder à des améliorations de manière ponctuelle. Ainsi, après les discussions tenues à la Conférence en juin 1997, le Bureau s'était efforcé d'identifier certaines améliorations possibles (essentiellement en ce qui concerne la procédure de certains mécanismes de contrôle, les méthodes de révision des conventions et les questionnaires pour la préparation des normes)⁸. Il est cependant apparu assez rapidement que dans bien des cas il serait vain de remédier à certaines difficultés ou dérives spécifiques sans s'intéresser aux causes plus générales ou sans tenir compte de l'interdépendance entre différents éléments de l'action normative. Ensuite, de nombreuses voix se sont élevées pour ne pas limiter le débat à la «production» des normes et traiter l'action normative de l'Organisation dans tous ses aspects, y compris celui des procédures de contrôle de l'application des normes et de leur promotion. Enfin, et de manière plus fondamentale, il est apparu que, pour renforcer le consensus indispensable dont l'action normative doit faire l'objet, il était nécessaire d'inscrire l'ensemble des améliorations possibles dans une vision globale de son rôle au service des objectifs de l'Organisation.
4. Un développement très important a permis à cet égard de mieux focaliser cette vision d'ensemble et donc de contribuer à orienter le débat vers une issue possible. Il s'agit du concept de «travail décent» qui a permis de réactualiser les objectifs constitutionnels de l'OIT autour de quatre objectifs stratégiques (normes et principes et droits fondamentaux au travail, emploi, protection sociale et dialogue social). Les activités de l'Organisation ont été restructurées à partir de ces quatre objectifs afin de lui permettre de mieux cibler son action et de rassembler toutes ses énergies vers un but essentiel: assurer un travail décent pour tous.
5. On perçoit beaucoup plus clairement désormais que l'action normative doit occuper une place essentielle dans la réalisation de cette vision qui a obtenu le soutien unanime des constituants. A cet égard, ainsi que l'a rappelé le Directeur général dans son rapport *Un travail décent*: «La meilleure garantie de crédibilité réside dans l'efficacité des activités normatives de l'Organisation et dans l'intégrité de ses mécanismes de contrôle et de supervision. Comme point de départ, il faut que tous les mandants – gouvernements, employeurs et travailleurs – reconnaissent que rien ne doit être fait qui puisse compromettre ses principes ou affaiblir son fonctionnement. Ce qu'il faut, c'est moderniser le processus afin que le travail réalisé soit plus utile à tous les mandants, qu'il ait des effets plus concrets et qu'il soit mieux connu de l'opinion publique. L'amélioration de la visibilité, de l'efficacité et de la pertinence du système normatif de l'OIT doit devenir une priorité politique»⁹.
6. Il va de soi que, dans la perspective indiquée ci-dessus, et pour répondre aux demandes qui sont exprimées au Conseil en vue d'un examen plus exhaustif, les améliorations à apporter devraient concerner l'ensemble des aspects de l'activité normative, notamment la promotion des normes, et les mécanismes de contrôle de l'application, et pas seulement le processus qui mène à l'adoption de nouvelles normes ou de normes révisées. Pour des raisons d'ordre pratique sur lesquelles on reviendra, le présent document s'attachera d'abord, dans le cadre du premier chapitre, à présenter les deux volets de la démarche normative intégrée: d'une part, le renforcement de la cohérence et de la pertinence des

⁸ Sur la procédure d'examen des réclamations présentées en vertu de l'article 24 de la Constitution: documents GB.273/LILS/1 et GB.273/8/1, GB.276/LILS/2 et GB.276/10/1, GB.277/LILS/1 et GB.277/11/1; sur les méthodes de révision: GB.276/LILS/WP/PRS/2 et GB.276/10/2; sur le questionnaire: GB.276/LILS/4 et GB.276/10/1.

⁹ *Un travail décent*, p. 7.

normes et, d'autre part, la promotion et le renforcement de l'impact des normes. Le chapitre 2 contient des éléments plus schématiques consacrés à des améliorations plus spécifiques consacrées au système de contrôle et le chapitre 3 aborde d'autres aspects qui ont été soulevés au cours des consultations antérieures. Le Bureau se propose de revenir de manière plus ample sur ces réflexions préliminaires au mois de mars, à la lumière des orientations qu'il pourra obtenir lors de la présente session.

I. Vers une démarche normative intégrée

7. Cette question revêt une urgence particulière dans la mesure où elle est liée à des problèmes dont le Conseil se trouve saisi par ailleurs: celui de l'avenir du portefeuille et l'examen des propositions pour l'ordre du jour de la 91^e session de la Conférence (2003).
8. La question de la rationalisation de la production normative n'est cependant pas nouvelle. D'une part, elle a fait l'objet d'un accord de principe en 1993¹⁰ visant à établir pour l'avenir un certain cycle pour l'adoption de normes nouvelles et de normes révisées qu'il s'est avéré impossible de respecter en pratique. D'autre part, on s'est efforcé de rationaliser les critères de choix en ce qui concerne les questions à placer à l'ordre du jour de la Conférence en vue de l'adoption de normes, de façon que ces questions répondent de manière plus directe à des besoins effectivement ressentis et qu'elles puissent apporter une véritable «valeur ajoutée» aux normes existantes. Tel est le sens du «portefeuille» qui a été introduit lors de la 268^e session du Conseil d'administration (mars 1997), suite à la demande du Conseil qui souhaitait pouvoir disposer d'une méthode plus efficace et d'une liste de sujets plus longue et plus pertinente¹¹. Depuis 1997, le portefeuille a été présenté au Conseil d'administration à trois reprises. Il a été enrichi grâce aux propositions des gouvernements ainsi que des organisations des employeurs et des travailleurs qui ont été consultés directement et régulièrement. Ainsi, en novembre 1999, le portefeuille comptait plus d'une trentaine de sujets. Cependant, le 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 possible 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.
9. Une conclusion plus générale semble se dégager de ces deux expériences tendant respectivement à stabiliser le cycle de production normatif, à élargir le choix des sujets normatifs futurs. 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.

¹⁰ Document GB.258/6/15, paragr. 15.

¹¹ Document GB.268/3.

10. A la lumière des considérations qui précèdent, et des consultations qui se sont tenues depuis la dernière session de la Conférence, une base possible d'accord pour parvenir à cet objectif semble se dégager avec une certaine netteté. Elle repose sur trois éléments:
- a) *une prémisse*: les normes ne sont pas une fin en soi. Elles sont un instrument au service des objectifs que poursuit l'Organisation. Cet instrument comporte cependant une singularité qui lui confère une place à part parmi les instruments d'action de l'OIT: les normes permettent de préciser le contenu des objectifs constitutionnels de l'OIT dans un contexte déterminé. De ce fait, les normes permettent en quelque sorte d'«informer» les autres moyens d'action dont l'Organisation dispose pour atteindre ses objectifs;
 - b) *un objectif* commun qui est le renforcement de l'efficacité de l'action normative en tant qu'outil au service des objectifs de l'Organisation (en ayant à l'esprit que, conformément à la stratégie du travail décent, ces objectifs doivent pouvoir bénéficier à tous les travailleurs quel que soit leur statut). Ce souci du renforcement de l'efficacité s'inscrit dans la perspective de «l'engagement partagé» – dont il avait été beaucoup question lors de la phase antérieure de consultations – quant à la poursuite de l'action normative, y compris sous sa forme conventionnelle. La question est de savoir comment cristalliser concrètement cet «engagement partagé» à propos d'instruments spécifiques. La réponse se dessine maintenant de manière assez nette. Elle se situe de manière pragmatique sur le plan de la méthode, ou plus exactement celui d'une «démarche intégrée»;
 - c) *une démarche intégrée pour atteindre ces objectifs*: cette démarche intégrée signifie tout simplement que pour assurer la meilleure efficacité possible de l'action normative au service des objectifs constitutionnels de l'OIT, il faut, pour avoir une meilleure prise sur les réalités, à la fois veiller à une meilleure intégration des normes entre elles et à une meilleure intégration avec les autres moyens d'action. Concrètement, cela implique deux volets que l'on examinera plus en détail ci-après: 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.

1. **Ex ante: le renforcement de la cohérence et de la pertinence des normes**

11. 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.
12. Il n'existe pas de recette préétablie pour assurer cette pertinence. La meilleure garantie est, en définitive, l'appréciation aussi largement partagée que possible que les constituants de l'OIT devaient avoir de l'utilité de l'action envisagée. On retrouve par là l'importance qui s'attache à la recherche d'un consensus aussi large que possible dans l'élaboration des normes nouvelles ou révisées. Il ne saurait évidemment être question de rechercher une improbable unanimité. Chacun sait que la mise au point de textes se fait à la majorité simple en commission technique de la Conférence et leur adoption à la majorité des deux tiers lors du vote final, mais la force des normes internationales du travail comparée à celle d'autres organisations internationales leur vient du dialogue tripartite réussi dont elles sont normalement l'aboutissement. Dans un contexte où des questions parfois théoriques sont posées sur la compatibilité entre les normes du travail et l'efficacité économique, cette

participation tripartite effective apparaît comme la garantie la plus concrète de la viabilité de ces normes sur tous les plans, y compris économique. Il est donc essentiel qu'au-delà des règles de procédure et de vote, on fasse en sorte que la méthode et le calendrier de préparation des normes permettent de leur assurer une assise aussi large que possible parmi les trois groupes, ainsi du reste que dans les différentes régions géographiques. La recherche du consensus doit, en d'autres termes, être intégrée à l'ensemble du processus de préparation au lieu d'être activée au stade final des négociations.

- 13.** Comme indiqué plus haut, il est apparu que la procédure la plus appropriée pour aider à l'émergence de cette appréciation commune au stade de l'élaboration des normes serait celle d'un examen préalable en profondeur de la situation dans le domaine considéré. 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. Conformément à la logique de la stratégie du travail décent, il semblerait approprié de déterminer les domaines ou «familles» de normes susceptibles de faire l'objet d'un tel examen en profondeur en fonction des quatre objectifs stratégiques, étant admis que ces objectifs, et en particulier celui de la protection sociale, peuvent se subdiviser en plusieurs «familles» d'instruments. Cet examen en profondeur comporterait logiquement trois étapes qui devraient concerner tour à tour le Bureau, la Conférence et le Conseil.
- 14.** La première étape serait celle d'un inventaire complet de la situation dans le domaine considéré, auquel le Bureau devrait procéder conformément aux directives que fixerait le Conseil. Cet inventaire passerait 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. Cet inventaire devra prendre en compte tous les autres moyens et instruments dont dispose l'Organisation pour atteindre ses objectifs ou répondre aux besoins ainsi que la manière dont ils ont été utilisés jusqu'à présent pour la mise en oeuvre des normes touchant à cet objectif. Le Bureau devrait s'efforcer de réunir l'ensemble des données pertinentes à l'établissement de ce diagnostic global avec la contribution des services décentralisés afin que les organes compétents puissent se prononcer en connaissance de cause. En bref, 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 non pas tant des lacunes qu'un chevauchement (par exemple entre normes générales et sectorielles) qui appellerait peut-être un effort de «consolidation».
- 15.** La deuxième étape sera celle d'une discussion tripartite universelle de ce rapport au sein d'une commission technique de la Conférence, dans le cadre d'une question spécifique placée à l'ordre du jour de la Conférence par le Conseil. La discussion à la Conférence aurait pour but d'établir un plan d'action intégré qui pourrait identifier, dans le domaine considéré, les nouveaux sujets normatifs potentiels, en s'efforçant de préciser l'objet général et la forme des normes envisageables, y compris en matière de révision. L'expérience récente a en effet confirmé qu'il ne suffit pas d'identifier les besoins de révision sur la base de critères formels pour placer les questions correspondantes à l'ordre du jour; il est essentiel avant de s'engager dans cette voie d'être bien au clair quant à l'objet et la portée spécifiques de cette révision. Le choix entre convention et recommandation et la détermination du niveau de protection fait également, on le sait,

l'objet de bien des débats depuis de nombreuses années¹². Mais, au lieu de débattre dans l'abstrait des mérites respectifs des conventions et des recommandations, cette discussion tripartite devrait permettre, avant d'inscrire un sujet éventuel à l'ordre du jour, de se faire une idée plus concrète, même si elle reste préliminaire, de la forme de l'action normative la plus indiquée pour atteindre le résultat recherché (celle d'une convention, d'un protocole ou d'une recommandation, y compris une recommandation autonome, par exemple pour les besoins d'une consolidation). La discussion pourrait aussi, le cas échéant, identifier les questions qui, en raison par exemple de leur niveau de technicité ou de la rapidité des évolutions technologiques, n'ont pas leur place dans des conventions ou recommandations et devraient plutôt être abordées dans des textes qui n'ont pas de valeur normative mais sont destinés à fournir une aide fiable et à jour aux gouvernements, aux entreprises et aux travailleurs, tels que les codes ou manuels de pratique.

16. Dans une troisième étape, il appartiendrait au Conseil de tirer les conséquences spécifiques de ce débat quant aux actions normatives ou autres à engager et en particulier, la question de savoir quand et en quels termes un sujet serait placé à l'ordre du jour de la Conférence en vue de l'adoption d'instruments. Il faut souligner à cet égard que ce système ne serait pas censé priver le Conseil de la prérogative qui lui revient de placer une question à l'ordre du jour de la Conférence de sa propre initiative pour faire face à un besoin spécifique. Ainsi, le Conseil pourra, lorsqu'une question entièrement nouvelle surgit (élimination des pires formes de travail des enfants, prévention des risques industriels majeurs, pour prendre deux exemples dans un récent passé), procéder à un examen plus rapide de cette question en vue de son inscription à l'ordre du jour d'une prochaine session de la Conférence pour une action normative.
17. En résumé, cette méthode de simple bon sens devrait permettre au Conseil de placer à l'ordre du jour de la Conférence des questions dont la pertinence a été nettement établie et pour atteindre un objectif également clairement identifié sur la base de discussions tripartites. Elle devrait bien entendu contribuer à faire en sorte que les instruments finalement adoptés par la Conférence reposent sur un consensus aussi large que possible. On peut donc en attendre en particulier une amélioration des perspectives de ratification pour les conventions ainsi adoptées. Les méthodes de travail des commissions techniques dont il sera question ci-après pourraient être revues dans cette perspective pour favoriser de manière systématique les consultations informelles entre les groupes avec, le cas échéant, l'assistance du Bureau.
18. Sans doute est-il légitime de se demander si le prix à payer pour cette cohérence et cette pertinence accrues, grâce à une meilleure préparation, ne sera pas le ralentissement de la production normative, au moins dans une phase initiale de mise en place du dispositif. Deux observations doivent être faites à cet égard:
 - D'abord, au cours de la phase de «maturation» de cette méthode (la période pendant laquelle l'on procèdera à un examen en profondeur pour identifier les actions normatives à prendre dans un domaine particulier), il sera loisible au Conseil de placer à l'ordre du jour de la Conférence certaines questions de caractère technique et

¹² Une convention faiblement ratifiée peut, en fait, n'être pas dépourvue d'efficacité; toutefois, sa crédibilité est fortement entamée. Il y a ici un délicat équilibre à trouver. Une convention facilement ratifiée par l'ensemble des Etats Membres peut être dépourvue de toute signification si elle marque simplement la confirmation d'un état de choses existant ou si elle exprime un souhait politique sans préciser la manière dont le but doit être atteint. L'autre extrême consiste à adopter des normes d'un niveau qui, aussi désirable soit-il, reste inatteignable dans un avenir prévisible en raison de contraintes financières objectives. Un objectif à la fois réaliste et sainement ambitieux consiste à adopter des normes d'un niveau tel qu'elles puissent être appliquées par la plupart des pays et à fournir des conseils et une assistance permettant à un grand nombre d'entre eux de les ratifier rapidement.

qui ont une autonomie relative par rapport aux normes existantes (l'exemple en est d'ores et déjà fourni par la question des coopératives), mais on pourrait également envisager, lors des prochaines sessions, de procéder à la première discussion des questions maritimes dont l'adoption pourrait être inscrite à l'ordre du jour d'une future Conférence maritime ou à l'examen de révisions de caractère technique; d'autres exemples ont été présentés au Conseil dans le cadre du portefeuille.

- Ensuite et surtout, il convient de se rendre compte que cet inconvénient devrait en tout état de cause être largement compensé par le renforcement de la promotion et de l'impact des instruments existants ou nouveaux qui va de pair avec la méthode et sur lequel on reviendra plus en détail ci-après (voir paragr. 20 et suivants).

Expérimentation de la méthode avec l'étude en profondeur des activités normatives en matière de sécurité et santé au travail en 2003

19. La démarche proposée telle qu'elle vient d'être présentée est potentiellement d'application tout à fait générale. D'un point de vue pratique, il est cependant impossible d'engager plusieurs études en profondeur simultanément, et de manière plus générale il paraît sage de procéder pas à pas, en tirant au fur et à mesure les leçons de l'expérience. La question de la sécurité et la santé au travail a paru être un bon sujet pour une première expérimentation, et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il s'agit d'un domaine à la fois riche en normes de portée générale et sectorielle qui se recoupent parfois et très diversifié dans ses moyens d'action. En outre, suite à l'examen du Groupe de travail sur la politique de révision des normes, cinq de ses conventions et six de ses recommandations sont à réviser. Lorsque le Bureau a commencé, dans le cadre des propositions pour l'ordre du jour de la Conférence¹³ à étudier différentes options possibles pour traiter certaines de ces révisions, il était apparu que ces instruments ne pourraient pas être considérés isolément et qu'une approche plus globale était nécessaire. Une proposition détaillée d'examen en profondeur, sur la base d'une discussion tripartite, des activités normatives relatives à la sécurité et la santé au travail se trouve incluse en conséquence dans le document relatif aux propositions pour l'ordre du jour de la Conférence de 2003¹⁴ qui est soumis au Conseil à la présente session. Si le Conseil approuve la démarche proposée, il pourra faire figurer cette question dans la liste restreinte de sujets qui lui seront soumis pour sélection définitive au mois de mars 2001.

2. *Ex post: la promotion des normes et le renforcement de leur impact par une utilisation intégrée de l'ensemble des moyens d'action de l'Organisation*

20. Comme indiqué plus haut, les conventions et les recommandations permettent de donner un contenu précis et concret aux objectifs de l'Organisation dans un contexte donné et qui peut se modifier au cours du temps. De ce fait, l'impact qu'elles peuvent avoir constitue un indice très important du succès de l'action de l'Organisation en direction de ses objectifs. En ce qui concerne les conventions, l'indice permettant de mesurer le plus commodément leur impact est celui de la ratification, puisque cette ratification signifie généralement que la législation et la pratique peuvent être rendues conformes à la convention dont il s'agit et

¹³ Document GB.276/2.

¹⁴ Document GB.279/5/2.

que des mesures sont prises pour veiller à ce qu'il ne se produise aucun conflit avec la recommandation qui l'accompagne.

21. On ne saurait toutefois se limiter à cet aspect. Au cours des années, on a fait observer que ni le nombre réel des conventions ni celui des ratifications ne donnent une image fiable des améliorations véritables des conditions de travail. Il paraît très important d'apporter une réponse claire à ce genre de contestation. Une telle réponse peut s'articuler autour des éléments suivants:

- premièrement, l'impact de l'action normative s'exerce ou peut en effet s'exercer sur les réalités de bien d'autres manières que pour les ratifications des conventions. Les recommandations de même que les conventions non ratifiées peuvent influencer le choix des priorités nationales et l'évolution de la législation; elles peuvent servir de base de référence aux négociations collectives; elles peuvent même avoir une influence sur les initiatives privées ou les codes de conduite volontaires; enfin, elles orientent les activités de coopération technique de l'OIT;
- deuxièmement, cet impact peut manifestement être renforcé par une action systématique de promotion. L'expérience des droits fondamentaux a fait apparaître à quel point une telle promotion pouvait s'avérer efficace pour résorber les difficultés que les gouvernements pouvaient avoir ou croyaient avoir pour les mettre en œuvre. Cette promotion peut prendre des formes différentes, mais suppose, conformément à la logique même du concept de démarche intégrée, une utilisation coordonnée et systématique de l'ensemble des moyens d'action de l'OIT. Elle doit par exemple impliquer la diffusion d'informations pour atteindre les publics les plus larges et les plus divers (à travers des sites Web d'accès facile, des brochures ou des manuels de vulgarisation, etc.); la sensibilisation d'acteurs plus ciblés (partenaires sociaux, responsables politiques, milieux intellectuels ou universitaires) à travers les structures décentralisées, la participation à des séminaires, colloques ou réunions; la coopération technique avec les autorités compétentes pour examiner les difficultés pratiques ou juridiques de mise en œuvre de ces normes ou, en tout cas, de leurs objectifs et les moyens éventuels de les résoudre; et, finalement, elle implique la recherche (par exemple pour faire apparaître les bénéfices induits et parfois contestés que la promotion de la qualité du travail peut aussi avoir sur le nombre des emplois disponibles conformément à la stratégie du travail décent ou de manière plus générale le lien entre le respect des normes et l'efficacité économique);
- troisièmement, cette action de promotion des normes va de pair avec une évaluation plus précise des obstacles ou des limites de leur impact en vue de définir de manière plus adéquate le type d'action, promotionnelle ou autre, à engager. Ils sont de nature très variables. Ils peuvent être dus à la projection au niveau national des objections qui se sont exprimées au niveau international lors de l'élaboration (la démarche intégrée devrait permettre d'y remédier à l'avenir). Ils peuvent être d'ordre plus structurel (comme la difficulté de couvrir le secteur informel, ou l'absence de capacité administrative de l'Etat). Ils peuvent tenir à l'obsolescence ou, parfois, à un défaut de conception des normes, voire, dans certains cas, à l'image ou à l'interprétation qu'on leur donne. Selon le cas, ils appellent donc des actions soit sur le plan de la promotion et de l'assistance, soit sur le plan de la révision, soit sur le plan de la recherche, soit sur d'autres plans encore;
- quatrièmement, la question est alors de savoir de quelle manière concrétiser cette action intégrée d'évaluation et de promotion de l'impact des normes en faisant appel à l'ensemble des moyens d'action de l'OIT. Au-delà de mots et d'intentions qui ne sont du reste pas vraiment nouveaux, cette démarche pourrait gagner beaucoup en crédibilité si l'on pouvait définir un cadre ou une procédure dans lequel il serait possible de procéder de manière plus systématique et régulière à une évaluation portant: i) sur les limites ou les obstacles rencontrés par les Membres pour la mise en

œuvre des normes ou de leurs objectifs, et ii) les différents types d'action de soutien ou de promotion engagés par l'OIT pour aider ses Membres et leur efficacité respective.

22. Si jusqu'ici ce cadre semble faire défaut, il est permis de penser qu'il pourrait être aménagé sans beaucoup de difficulté. On pourrait par exemple songer à un nouveau type d'études d'ensemble qui, à intervalles réguliers porterait sur les différentes «familles» de normes précédemment envisagées. Jusqu'à une période récente, et à de rares exceptions, ces études portaient sur les instruments individuels et s'attachaient principalement aux aspects juridiques et moins aux difficultés pratiques rencontrées dans la mise en œuvre de ces instruments. Toutefois, le Conseil d'administration dispose, dans le cadre de l'article 19, d'une latitude certaine et peut fort bien élargir l'objet des études pour les faire porter sur une «famille» d'instruments ou en renforcer le caractère promotionnel. Il serait ainsi parfaitement concevable de ne pas se limiter à examiner les efforts déployés par les Etats pour donner suite aux objectifs de ces instruments; l'examen pourrait s'étendre aux efforts déployés par l'Organisation en vue de les y aider, et en analyser les succès et les insuffisances. En se fondant sur les résultats de ces études et leur examen par la Conférence, le Conseil d'administration aurait ainsi la possibilité, en confrontant les difficultés rencontrées par les Membres et les actions entreprises par le Bureau, de définir des priorités et d'établir un plan d'assistance faisant appel de manière coordonnée à l'ensemble des moyens d'action de l'OIT, tout en contribuant à renforcer la lisibilité de l'action normative de l'OIT.
23. Il serait peut-être prématuré cependant de s'engager dès à présent dans un examen plus approfondi de la mise au point des modalités de ces éventuelles études d'ensemble d'un nouveau type. La possibilité pour le Conseil d'élargir le cadre et l'objet des études d'ensemble dans le sens indiqué, si et lorsqu'il l'estime approprié, existe en effet en tout état de cause. La nécessité ou l'opportunité d'utiliser ce cadre sera peut-être plus facile à évaluer concrètement lors de la première application expérimentale de la démarche intégrée qui porterait sur les normes relatives à la sécurité et à la santé au travail. Mais le Bureau peut aussi revenir à cet aspect de la question en mars, à la lumière des discussions, si cela paraît utile.

II. Les mécanismes de contrôle et leur efficacité

24. L'OIT se flatte avec raison de disposer d'un système de contrôle de l'application des conventions internationales du travail qui, bien que le plus ancien, reste parmi les plus avancés au sein des organisations universelles. Deux spécificités retiennent en particulier l'attention:
- i) la richesse et la diversité des procédures qu'il englobe: le système combine, d'une part, une procédure au titre de l'article 22 fondée en principe sur le dialogue (prolongé par des conseils, de l'assistance et de la coopération technique), qui associe un organe technique indépendant (la commission d'experts) et un organe politique (la Conférence) et, d'autre part, des procédures de type contentieux spécifiquement prévues par la Constitution au titre des articles 24 et 26 de la Constitution;
 - ii) le rôle dévolu aux acteurs non gouvernementaux qui peuvent agir sur une base individuelle ou collective et dans le cadre de l'examen régulier pour déclencher l'examen d'une situation ou une procédure contentieuse, mais dont les représentants siègent également au sein des organes délibérants appelés à débattre ou, selon le cas, à trancher en ce qui concerne l'action à prendre.
25. Ces spécificités ne signifient pas que ce système soit parfait et ne puisse être amélioré. Son développement n'a en effet pas obéi à un plan préétabli. Il s'est développé de manière très

pragmatique au fil du temps, en fonction des circonstances historiques et des besoins. Cela fut le cas en particulier de la création de la commission d'experts qui est venue se greffer sur la procédure de l'article 22 et est devenue une pièce essentielle du dispositif actuel. On peut faire la même observation en ce qui concerne la création et le développement de la procédure du Comité de la liberté syndicale. Il est donc parfaitement normal que ce processus de sédimentation ait pu parfois prêter à confusion pour des utilisateurs auxquels on ne peut faire grief de méconnaître l'origine et la spécificité de ces procédures ou entraîner certains chevauchements. C'est ainsi qu'au cours des discussions un certain nombre de thèmes sont apparus: transparence, objectivité, impact, fardeau administratif, etc.

26. La présente section s'efforcera de passer brièvement en revue ces différents thèmes. Trois précisions paraissent cependant utiles auparavant quant à l'optique et à la portée de cet examen. Premièrement, il va sans dire que l'optique générale dans laquelle il s'inscrit est celle du renforcement général de l'efficacité et de l'impact des mécanismes de contrôle, c'est-à-dire de leur capacité à atteindre les résultats désirés. Cela n'implique pas cependant qu'il s'agit d'en renforcer le caractère contraignant; de même que pour l'amélioration de l'impact des normes en général, ce surcroît d'efficacité peut fort bien passer par une utilisation judicieuse des méthodes de dialogue et de promotion et, en particulier, de la coopération technique, notamment dans le cadre de la procédure de l'article 22. Deuxièmement, il s'agit d'un examen préliminaire en vue de permettre au Conseil de donner les orientations essentielles. Selon le résultat de cet examen, des documents plus détaillés pourront être préparés ultérieurement pour être, selon le cas, soumis à la Commission LILS techniquement compétente. Troisièmement, si, à la lumière des orientations données par le Conseil, il apparaît que certains aspects appellent un examen plus approfondi, il sera essentiel en même temps de ne pas perdre de vue les liens et la complémentarité qui existent entre les différentes procédures et la nécessité de veiller, conformément à la logique de la démarche intégrée, à maintenir la cohérence d'ensemble du dispositif, faute de quoi il serait vain d'espérer une meilleure efficacité.

1. Transparence/cohérence

27. Le thème de la «transparence» du système de contrôle est revenu très souvent au cours des discussions antérieures et des consultations informelles récentes. Il semble indissociable de la problématique du chevauchement des procédures qui, comme on vient de le relever, peut contribuer à un certain manque de clarté pour les utilisateurs. Il est donc très important sur ce point en particulier d'aborder les solutions possibles de manière intégrée. L'examen des rubriques suivantes peut en particulier s'inscrire dans cette perspective.
28. *Connaissance des mécanismes de contrôle.* Comme on l'a indiqué plus haut, il est difficile, même pour les délégués qui participent depuis longtemps aux réunions de l'OIT et les fonctionnaires expérimentés, de saisir pleinement la portée et le fonctionnement des mécanismes de contrôle de l'OIT, tels qu'ils se sont développés au cours des huit dernières décennies. Le Bureau devrait examiner, conjointement avec le Conseil d'administration, la manière dont on pourrait rendre plus accessibles les informations relatives aux systèmes, en particulier au cours des discussions au sein du Conseil d'administration et de la Conférence sur les activités normatives de l'Organisation, afin surtout que l'ensemble des intéressés disposent de toutes les informations nécessaires. On pourrait atteindre cet objectif en organisant de temps à autre de brèves présentations informelles sur les procédures de contrôle de l'OIT et en diffusant davantage d'informations écrites.
29. *Liens entre les organes de contrôle.* Certains mandants ont le sentiment qu'il existe des chevauchements entre les différents organes de contrôle. Cette perception peut être considérée à différents niveaux. D'un point de vue pratique, on a pu parer aux principaux risques de concurrence ou de contradictions. Tout d'abord, le problème ne se pose pas pour la commission d'experts et la Commission de l'application des normes de la Conférence. Ces organes forment un continuum, le rapport de la commission d'experts servant de base

aux discussions de la Commission de la Conférence. En ce qui concerne la commission d'experts et les comités constitués par le Conseil d'administration au titre de l'article 24, le problème le plus immédiat a été toutefois résolu par un accord en vertu duquel la commission d'experts n'examinera pas les aspects de l'application d'une convention qui sont abordés dans une réclamation en cours avant que la procédure d'examen de cette réclamation se soit achevée. Il arrive que des questions similaires soient soumises presque simultanément au Comité de la liberté syndicale et à la commission d'experts; cependant, ces questions sont traitées dans le cadre de la complémentarité de ces deux mécanismes et en fonction du calendrier de leurs réunions respectives. Lorsqu'une plainte concernant la législation d'un pays ayant ratifié les conventions pertinentes relatives à la liberté syndicale peut être examinée par le Comité de la liberté syndicale avant de l'être par la commission d'experts, le premier tire ses conclusions et soumet les aspects législatifs à la seconde en vue d'assurer un suivi. De même, lorsque le calendrier permet un premier examen par la commission d'experts, le Comité de la liberté syndicale se base dans son analyse sur les conclusions de la commission d'experts. Aucune difficulté pratique n'est apparue à cet égard.

- 30.** La question de la transparence met cependant aussi en jeu un aspect plus général: celui de l'utilisation parfois indifférenciée des procédures. Les procédures de l'article 22, de l'article 24 et de la liberté syndicale sont différentes par leur origine et leur vocation, mais sont cependant souvent utilisées dans des situations similaires et avec des résultats ou un impact de même nature (la publicité avec toutes ses conséquences). La prolifération des réclamations (un peu retombée plus récemment) a placé cette situation sous un éclairage nouveau. En soi, l'afflux de réclamations est une bonne chose dans la mesure, en particulier, où elle manifeste la capacité nouvelle des organisations de travailleurs et d'employeurs directement intéressées de prendre en charge la défense de leurs intérêts concrets lorsque les réalités du pays ne sont pas conformes aux engagements qu'il a pris. Mais il peut conduire à se demander si l'efficacité globale du système ne pourrait être améliorée en favorisant la complémentarité de ces diverses procédures. On peut se demander en particulier comment on pourrait renforcer la vocation «promotionnelle» du dialogue tripartite dans le cadre de l'article 22 pour mieux distinguer ce mécanisme des procédures spécifiquement contentieuses dans le cadre des articles 24 et 26. Cette question pourrait mériter un examen plus approfondi; elle n'est pas dépourvue de pertinence non plus pour le thème suivant.
- 31.** *Choix des cas soumis à la Commission de l'application des normes de la Conférence.* Les méthodes de travail de cette commission, examinées en profondeur et adoptées à la 66^e session (1980) de la Conférence, lui permettent d'adopter une liste de cas en vue d'une discussion fondée sur le rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. En pratique, cette liste est établie sur la base des propositions faites par le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs de la commission et discutées entre eux, puis elle est soumise pour approbation à la plénière de la commission. De leur côté, cependant, les membres gouvernementaux n'ont pas élaboré de méthode pour faire leurs propres propositions quant aux cas à discuter. De manière générale, ils ne font pas de commentaires sur la liste présentée. Par ailleurs, les critères d'inscription sur cette liste ne sont pas explicites, encore que les deux groupes rappellent régulièrement leurs propres critères pour la soumission de propositions (voir par exemple, pour les critères utilisés par le groupe des travailleurs, le paragraphe 7 du rapport général de la Commission de l'application des normes de la Conférence à la 88^e session (2000) de la Conférence). En juin 2000, le représentant du Secrétaire général de la Conférence a demandé aux membres de la commission de communiquer, au cours des semaines et mois à venir, leurs idées et suggestions sur une solution susceptible de donner satisfaction à l'ensemble des parties intéressées (voir paragr. 11 du même rapport).
- 32.** Le problème comporte cependant un aspect plus général qui touche à l'équilibre et à l'efficacité d'ensemble du système de contrôle. Il faut bien constater en effet que le chevauchement entre les procédures précédemment évoquées se retrouve d'une certaine

manière au niveau de la nature ou de l'objet des «cas» examinés à travers lesdites procédures. On observe en effet qu'une large proportion des situations examinées tant dans le cadre des réclamations que par la Commission de l'application des normes de la Conférence met en jeu les droits fondamentaux¹⁵. Ce phénomène de concentration risque de se renforcer avec la mise en œuvre progressive du suivi de la Déclaration de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail (même s'il s'agit d'une procédure promotionnelle qui n'est pas un mécanisme de contrôle). Certes, une telle concentration est conforme à l'importance fondamentale des droits en question. Mais il est vrai aussi que d'autres questions très importantes, telles les questions de sécurité et santé, même si elles peuvent occasionnellement faire surface, par exemple à travers des réclamations, devraient pouvoir obtenir aussi toute l'attention qu'elles méritent. Sans préjuger bien sûr des prérogatives de la commission de l'application à laquelle il appartient de fixer ses méthodes de travail, il vaudrait peut-être la peine de se demander à cet égard si, pour parvenir à un équilibre aussi satisfaisant que possible, la commission ne pourrait par exemple envisager de consacrer par roulement chaque année une fraction prédéterminée des cas qu'elle retient à une «famille» d'instruments en relation avec les objectifs du travail décent.

33. Certains ont souhaité que la question de la transparence inclue la manière dont les conclusions de la Commission de la Conférence sont rédigées et le fait de savoir si l'on tient suffisamment compte des explications et informations fournies par les représentants gouvernementaux invités à s'exprimer devant cette commission. Bien qu'il appartienne à la commission elle-même de définir ses méthodes de travail, un échange de vues au sein du Conseil d'administration pourrait l'aider à examiner les questions relatives à ses méthodes de travail lors d'une prochaine session.
34. Un autre point soulevé porte sur la méthode de désignation des membres de la commission d'experts, désignation qui se fait depuis 1926 par voie de propositions du Directeur général au Conseil d'administration, lequel approuve ces propositions et nomme les experts pour une durée de trois ans. Il est arrivé que le Conseil d'administration exerce son pouvoir et refuse d'entériner les propositions du Directeur général. Cette méthode a été choisie pour garantir l'indépendance, l'objectivité et l'impartialité des experts. Indépendamment de la méthode de désignation, certains membres employeurs ont proposé que les nominations soient limitées à deux mandats de cinq ans.

2. Impact et efficacité des procédures de contrôle

35. On s'est préoccupé de ce que les commentaires des organes de contrôle n'entraînaient pas de réactions suffisantes de la part des Etats et on a considéré que l'efficacité et l'efficience des moyens de suivi devraient être améliorées. La mise en œuvre des recommandations issues de l'examen des réclamations (art. 24) et des plaintes (art. 26) fait l'objet d'un suivi par la commission d'experts. Mais il est vrai que l'on ne dispose pas d'une vue d'ensemble ou d'un bilan de ces résultats à intervalles appropriés.
36. En fait, le travail des organes de contrôle a un impact appréciable, dont il est partiellement fait état dans chaque rapport de la commission d'experts, de la Commission de la Conférence et du Comité de la liberté syndicale. Pour ce qui est de la commission d'experts, cela se fait par une liste annuelle des cas de progrès dans lesquels des changements ont été notés avec satisfaction (voir par exemple le paragraphe 99 du rapport de 1999); par ailleurs, la commission a décidé également de publier, à partir de sa prochaine session, une liste des cas dans lesquels la commission d'experts a manifesté son intérêt, et qui constituent un niveau de progrès plus faible. Cependant, aucune étude en

¹⁵ Près de la moitié des conventions qui ont fait l'objet de réclamations (187 jusqu'en 1999) sont les 7 conventions fondamentales (66) adoptées avant juin 1999 ou les 4 conventions prioritaires (25).

profondeur de l'impact du travail de contrôle de l'OIT n'a été menée depuis de nombreuses années. Il apparaît toutefois clairement que nombre de commentaires ne produisent pas d'effet dans un délai raisonnable. Le document pour mars 2001 pourrait examiner les raisons de cette situation et les solutions envisageables.

37. Enfin, il conviendrait de discuter de la manière d'assurer un suivi plus efficace et plus rapide des commentaires des organes de contrôle par une assistance et des interventions. Bien entendu, cet examen inclurait le travail effectué par les spécialistes des normes internationales du travail dans les EMD. Il pourrait également porter sur la mesure dans laquelle les autres départements techniques du Bureau, qui sont responsables des questions de fond couvertes par nombre de conventions de l'OIT, s'appuient sur les commentaires des organes de contrôle dans le cadre de l'assistance et des conseils qu'ils fournissent aux Etats Membres, ainsi que sur les réactions éventuelles de ces Etats. En outre, on pourrait examiner la question de savoir si les partenaires sociaux se fondent systématiquement sur les commentaires des organes de contrôle de l'OIT dans les actions qu'ils mènent sur le plan national.

3. Soumission des rapports et charge de travail

38. La charge de travail des mandants et du Bureau est considérable et va en s'accroissant. Cette situation présente de multiples aspects. Tout d'abord, un document soumis à la présente session du Conseil d'administration fait état d'une nouvelle vague de ratifications des conventions fondamentales, qui entraîne une augmentation du nombre de rapports que les Etats Membres doivent soumettre, ainsi que la charge de travail des organes de contrôle et du Bureau¹⁶. Le fait que plus de 215 ratifications des conventions fondamentales ont été enregistrées au cours des cinq dernières années (le nombre total de ratifications pour ces conventions est d'un peu plus de 1 000) a considérablement aggravé le problème. Le nombre de ratifications des autres conventions continue également à progresser régulièrement. Le système d'établissement des rapports adopté par le Conseil d'administration en 1993 et appliqué à partir de 1995 doit être examiné en 2001, à l'issue d'une période d'essai de cinq ans, et cette question sera un élément important de l'examen qui aura lieu.
39. On a également soulevé la question de savoir dans quelle mesure les procédures de contrôle devraient se concentrer sur les conventions considérées comme étant à jour par le Conseil d'administration dans le cadre du réexamen des normes. Ce point mérite qu'on l'examine avec attention, car il présente une certaine complexité, sur le plan juridique comme sur le plan pratique. Certes, l'objectif à long terme est que la plupart des Etats remplacent les ratifications des normes anciennes et moins modernes par celles des normes plus modernes. Cela entraînera une diminution du nombre de conventions ratifiées par un faible nombre de pays, et permettra progressivement de les mettre à l'écart ou de les abroger. Dans un certain nombre de cas, cependant, il se peut que la ratification des normes les plus anciennes ne soit plus appropriée, mais que ces normes représentent malgré tout le niveau de protection le plus élevé que tel ou tel Etat a été en mesure d'adopter jusqu'ici.

III. Autres questions

40. Bien d'autres questions qui ne touchent pas directement à l'avenir de la «production normative», à la promotion ou aux mécanismes de contrôle, telles que le processus de préparation des instruments (questionnaires, rapports, exploitation des réponses des mandants), les modalités de la discussion au sein des commissions techniques, la rédaction

¹⁶ Document GB.279/LILS/4.

des textes définitifs (maintien de la cohérence et de l'uniformité des instruments, voire de leur «lisibilité»), l'entrée en vigueur et la dénonciation des conventions (nombre de ratifications fixé, règles relatives à la dénonciation), ont été soulevées depuis 1997 et mériteraient certainement de ne pas être perdues de vue.

41. La mise en œuvre de l'approche intégrée devrait permettre d'aborder, dans une perspective différente, certaines de ces questions. L'une des caractéristiques de cette approche étant de mieux identifier l'objet des normes à adopter, un certain nombre de difficultés telles que celles relatives à la confection des questionnaires en vue de la première discussion devraient s'estomper, sinon disparaître; de même, le choix de la forme la plus appropriée des instruments deviendrait, on l'a vu, plus facile sans qu'il soit nécessaire d'envisager un réexamen des dispositions réglementaires en vigueur sur ce point. Dans certains cas en outre, l'étude en profondeur d'une famille de normes qui doit précéder l'identification des actions normatives à engager dans ce domaine pourrait être prolongée, par exemple si le sujet est entièrement nouveau ou présente une difficulté particulière par une discussion «prénormative» qui permettrait de donner des orientations spécifiques pour le questionnaire et dont le principe avait reçu un très large appui lors des discussions antérieures.
42. Par ailleurs, l'adoption de la nouvelle démarche intégrée va de pair avec la recherche d'un consensus plus large. C'est dans cette perspective qu'il conviendrait peut-être aussi de revenir à certains aspects tels que les méthodes de discussion et de vote qui, à l'heure actuelle, tendent à privilégier le souci de parvenir à une décision rapide (priorité donnée aux amendements les plus éloignés) sur celui de dégager la formulation la plus largement acceptable.
43. Sans qu'il soit possible d'entrer dans le détail de chacun de ces points dans le cadre du présent document, le Conseil d'administration pourrait donner pour chacun d'eux des orientations préliminaires. Au fur et à mesure de la mise en œuvre de l'approche intégrée, il serait ensuite appelé à se prononcer sur les mesures plus concrètes que la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail pourrait lui soumettre pour leur donner effet. Ces orientations pourraient également être prises en considération par les commissions techniques de la Conférence. En effet, certains de ces points sont du ressort de la Conférence internationale du Travail et de commissions techniques, tandis que d'autres pourraient nécessiter des modifications du Règlement de la Conférence qui devraient être examinées par le Conseil avant d'être soumises à la Conférence.

IV. Conclusions

44. Aux termes de ce document, il paraît utile de revenir brièvement sur quelques points essentiels. D'abord pour insister sur le fait qu'il ne vise pas à proposer une solution toute faite en ce qui concerne la future action normative, mais de manière plus modeste à proposer une démarche qui n'a nullement la prétention d'être révolutionnaire. En bref, il ne s'agit pas de modifier des outils remarquables par leur souplesse et leur diversité dont dispose l'OIT; il s'agit seulement de les utiliser de manière plus cohérente, plus efficace, et avec une meilleure visibilité, au service des objectifs de l'OIT tels qu'ils ont été actualisés dans la stratégie du travail décent.
45. En second lieu, le Conseil est simplement invité à ce stade à donner son feu vert à l'application expérimentale de cette démarche au domaine de la sécurité et de la santé au travail proposée au paragraphe 19 ci-dessus. Cela devrait permettre à l'ensemble des constituants de voir, de manière concrète, si cette démarche tient les promesses que lui prête ce document et d'en développer progressivement les implications, notamment sur le plan de la promotion de l'impact des normes existantes ou futures.
46. En troisième lieu, il ne s'agit pas de négliger les réformes possibles et souhaitables à des aspects de l'action normative autres que la production de nouvelles normes, mais de leur

consacrer le moment venu – en mars 2001 en principe – et de la manière la plus appropriée l'attention qu'elles méritent, sans perdre de vue la nécessité de les traiter également dans une perspective intégrée. Le présent document devrait, à cet égard, aider le Conseil à identifier les questions sur lesquelles il conviendrait de revenir plus en détail et donner des orientations appropriées quant à des solutions possibles que le Bureau devrait s'efforcer d'approfondir.

47. Le Conseil d'administration voudra sans doute:

- a) *exprimer ses vues au sujet de la démarche intégrée présentée dans la partie I de ce document;*
- b) *selon le cas, confirmer la mise en œuvre expérimentale de cette démarche intégrée en inscrivant à l'ordre du jour de la session de la Conférence en 2003 l'examen en profondeur de l'action normative en matière de sécurité et santé au travail tel que proposé au paragraphe 19 ci-dessus et développé dans le document GB.279/5/2;*
- c) *donner au Bureau toutes orientations utiles au sujet de la poursuite de l'examen des questions évoquées dans les chapitres II et III de ce document, y compris quant aux documents qui devraient être préparés en vue d'une discussion plus approfondie de certaines d'entre elles.*

Genève, le 16 octobre 2000.

Point appelant une décision: paragraphe 47.