



## POUR INFORMATION

### SEIZIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

## Rapport du Directeur général

### Troisième rapport supplémentaire: Mesure du travail décent

1. Le présent document fait suite au débat qui a eu lieu à la 306<sup>e</sup> session (novembre 2009) du Conseil d'administration <sup>1</sup> et porte sur deux questions pour lesquelles un complément d'information a été demandé:
  - a) le rôle des profils de pays concernant le travail décent dans les orientations stratégiques des activités du Bureau, en prêtant une attention particulière aux programmes par pays de promotion du travail décent; et
  - b) les travaux visant à établir des indicateurs numériques mesurant les progrès réalisés en matière de respect des principes et droits fondamentaux au travail.

### Les profils de pays concernant le travail décent et le cadre stratégique

2. Les profils ont avant tout pour but de fournir des informations utiles pour le renforcement de la capacité des mandants et leur permettre ainsi de progresser dans toutes les dimensions du travail décent. Ils sont établis pour pouvoir effectuer des comparaisons avec un point donné dans l'histoire récente du pays et avec d'autres pays, sur la base d'un cadre élaboré sous la supervision d'une réunion tripartite d'experts qui s'est tenue en septembre 2008 <sup>2</sup>. Ce cadre propose un ensemble d'indicateurs principaux peu nombreux que tous les pays pourraient souhaiter regrouper, ainsi que des indicateurs supplémentaires pour lesquels des informations devraient être fournies, le cas échéant. Outre des indicateurs statistiques, un exposé succinct portant sur un ensemble d'indicateurs relatifs au cadre juridique est présenté pour chacun des dix aspects fondamentaux du travail décent.
3. Cette approche fait progresser les objectifs de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable. Les travaux visant à établir les profils contribuent de façon importante à la mise en œuvre des buts énoncés dans la Partie II, Méthode de mise en œuvre, section B, de la Déclaration:

<sup>1</sup> Document GB.306/17/5.

<sup>2</sup> Document GB.303/19/3.

... La mise en œuvre de l'Agenda du travail décent au niveau national dépendra des besoins et des priorités des Etats Membres et il appartiendra à ceux-ci, en consultation avec les organisations représentatives de travailleurs et d'employeurs, de décider de la façon de s'acquitter de cette responsabilité. A cette fin, ils pourront entre autres envisager:

- i) d'adopter une stratégie nationale ou régionale pour le travail décent, articulée autour d'un ensemble de priorités visant la réalisation des objectifs stratégiques de manière intégrée;
- ii) d'établir, si nécessaire avec l'aide du BIT, des indicateurs ou statistiques appropriés permettant de suivre et d'évaluer les progrès réalisés; ...

4. Les programmes par pays de promotion du travail décent sont l'instrument principal utilisé par l'OIT pour soutenir les mandants. Les profils contribuent à l'élaboration des étapes essentielles du processus de conception et d'évaluation de ces programmes <sup>3</sup>.
5. Premièrement, au stade du choix des priorités, les profils permettent au Bureau et aux mandants d'examiner les domaines dans lesquels les progrès ont été décevants ou ceux dans lesquels les efforts déployés semblent produire des résultats et pourraient être renforcés. En orientant les débats, ils devraient contribuer à repérer les lacunes existantes en ce qui concerne le renforcement des capacités. En outre, les comparaisons avec les profils d'autres pays peuvent permettre de se faire une idée de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques. Les profils pourraient par ailleurs contribuer utilement aux efforts de plus en plus importants qui sont déployés pour rendre les programmes du BIT conformes aux stratégies nationales de développement en général et aux mécanismes de soutien multilatéraux, comme les Plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement ou les stratégies de réduction de la pauvreté. A l'avenir, les profils pourraient être actualisés dans le cadre du cycle de programmation des programmes par pays de promotion du travail décent pour être sûr que les mandants et le Bureau disposent de ces données de base importantes lors de l'examen des priorités.
6. Dans la phase pilote, les bureaux de l'OIT ont mis à profit les consultations qui se tiennent dans le cadre de l'établissement des profils pour prendre part aux débats avec les mandants, lors desquels les programmes par pays de promotion du travail décent sont examinés. D'après les premiers rapports, il semble que cette démarche s'est avérée utile car elle a permis à la fois de fournir des informations, ce qui contribue à l'amélioration des programmes de promotion du travail décent, et d'aider ceux qui sont chargés de l'élaboration des profils à se concentrer sur les besoins d'information découlant des priorités du programme. D'autres pays ont pris des mesures allant dans le même sens. En Zambie, les mandants ont affirmé au cours d'une session extraordinaire du comité consultatif du programme de promotion du travail décent que le suivi systématique des progrès réalisés en matière de travail décent permettra aux responsables politiques de prendre des décisions en connaissance de cause et les aidera à identifier les progrès et à repérer les lacunes et, du même coup, il sera ainsi possible d'établir des priorités en vue de la prochaine révision du programme. Les mandants ont aussi identifié un ensemble d'indicateurs du travail décent peu nombreux et ont recommandé leur utilisation pour le suivi du sixième plan de développement national qui est en cours d'élaboration <sup>4</sup>. De ce fait, ces synergies déboucheront probablement sur des propositions visant à renforcer les capacités nationales en matière de collecte et d'analyse de données statistiques afin de remédier aux déficits d'information.

<sup>3</sup> Document GB.307/TC/1.

<sup>4</sup> Voir comité consultatif pour le programme par pays de promotion du travail décent concernant la Zambie et BIT: *Monitoring and assessing progress on decent work in Zambia*, rapport de la session extraordinaire du comité consultatif, Siavonga, 25 et 26 janvier 2010 (à paraître).

7. L'examen par le Bureau des statistiques du travail décent indique clairement qu'il existe des déficits d'information importants dans les Etats Membres, qui doivent être comblés. Ces derniers pourront ainsi établir des bases de référence et suivre les progrès qui ont été faits en ce qui concerne l'état d'avancement de leurs stratégies nationales en faveur du travail décent. Dans de nombreux cas, en particulier dans beaucoup de pays en développement, cela montre que les instituts nationaux de statistique concernés (notamment les offices statistiques nationaux, les ministères du travail et les organismes de sécurité sociale) n'ont pas les capacités nécessaires pour produire des statistiques sur les aspects fondamentaux du travail décent, lesquelles sont essentielles pour l'établissement d'indicateurs. Parmi les sources de données qui font défaut ou qui nécessitent d'être renforcées, on peut notamment citer les enquêtes sur la population active et d'autres enquêtes connexes auprès des ménages, les enquêtes sur l'emploi, les salaires et la durée du travail, et les dossiers administratifs. Il faudrait répondre à ce besoin à titre prioritaire afin de poursuivre les travaux importants visant à suivre les progrès réalisés par les pays sur la voie du travail décent. Le Département de statistique créé récemment devra être renforcé, de même que sa présence dans les bureaux extérieurs, pour que les pays puissent bénéficier du soutien dont ils ont besoin sur le plan de la coopération technique, de l'assistance et de la formation. En particulier, le Bureau devrait aider les Membres à mobiliser des ressources à cette fin.
8. Deuxièmement, les profils devraient en principe aider à évaluer les programmes par pays de promotion du travail décent. A ce stade, l'expérience acquise en la matière est limitée, mais le Bureau et les mandants dans les pays pilotes savent bien qu'un profil complet peut être utile pour évaluer les résultats et l'impact des politiques. Il faut néanmoins attirer l'attention sur le fait que de nombreux programmes par pays de promotion du travail décent englobent des projets précis qui devraient prévoir, dans le cadre de leur élaboration, la collecte d'informations et leur évaluation. Hormis les programmes nationaux de très grande ampleur pour lesquels le profil de pays devrait être globalement pertinent, les petits projets plus spécifiques doivent être plus ciblés pour identifier l'impact. Les profils permettront en outre d'étoffer considérablement les rapports établis au titre de la cible 1.B des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), à savoir assurer le plein emploi et la possibilité pour chacun, y compris les femmes et les jeunes, de trouver un travail décent et productif.
9. Les bureaux de l'OIT jouent un rôle de premier plan dans l'élaboration des profils. La proposition concernant la mise en place d'équipes d'appui technique pour le travail décent, dont la mise en œuvre est prévue dans le cadre de l'examen de la structure extérieure, contribuera par ailleurs à cette élaboration. Pendant la phase pilote en 2009, la méthode imaginée en 2008 a été vérifiée de façon approfondie et un procédé permettant d'établir des indicateurs a été mis au point. Il a fallu pour cela déployer des efforts considérables dans le cadre d'un travail en équipe et adopter une approche intégrée pour faire en sorte que les départements responsables puissent vérifier les informations. Cette approche s'inscrit parfaitement dans le cadre des propositions visant à mettre en place des équipes techniques dans les pays qui pourraient aussi tirer parti du fait d'être associées étroitement au processus d'élaboration des profils de pays. Ces profils seront, en outre, une source de données de base importante sur des méthodes plus spécifiques permettant de mesurer la performance des bureaux extérieurs.
10. Les travaux envisagés pour établir des profils de pays seront organisés dans le cadre du résultat 19 du Cadre stratégique pour 2010-2015, à savoir intégrer le travail décent; des activités seront notamment organisées avec des pays pour améliorer la qualité des statistiques et la mesure du travail décent. Pour prendre en considération tous les pays qui auront probablement besoin de ce soutien, des ressources additionnelles seront nécessaires, indépendamment de celles qui sont allouées dans le programme et budget actuel, en particulier pour intensifier les efforts déployés pour collecter des données au niveau

national. Un programme de coopération technique est en cours d'élaboration en vue d'accélérer la mise en œuvre des profils.

## **Indicateurs numériques mesurant les progrès réalisés en matière de respect des principes et droits fondamentaux au travail**

11. A sa 303<sup>e</sup> session (novembre 2008), le Conseil d'administration a noté que les participants à la Réunion tripartite d'experts sur la mesure du travail décent avaient souligné que les droits au travail devraient faire partie intégrante du cadre de mesure du travail décent. Ils ont approuvé deux propositions supplémentaires pour atteindre cet objectif concernant l'établissement d'indicateurs relatifs au cadre juridique qui fournissent des informations textuelles sur les droits au travail et portent, entre autres, sur des aspects tels que les dispositions relatives au congé de maternité, le salaire minimum ou l'assurance-chômage et l'élaboration d'indicateurs numériques fiables et reproductibles permettant de suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre des principes et droits fondamentaux au travail <sup>5</sup>.
12. En ce qui concerne la première proposition, les indicateurs relatifs au cadre juridique figurent déjà dans les profils pilotes de pays concernant le travail décent. Ce travail s'est avéré ambitieux mais utile. Il a permis d'analyser les rapports de façon équilibrée et contribué à remédier aux insuffisances des approches adoptées précédemment pour mesurer le travail décent, à savoir la prise en compte inadéquate des droits au travail. Les commentaires des organes de contrôle de l'OIT, y compris les cas de progrès mentionnés par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, ont été une source autorisée pour l'évaluation des législations et pratiques nationales. D'autres bases de données du BIT ont été aussi une source utile d'informations juridiques. Dans certains cas, la dénomination des indicateurs juridiques a été légèrement modifiée pour les rendre plus conformes à la terminologie des conventions de l'OIT <sup>6</sup>.
13. S'agissant de la deuxième proposition, le Bureau a étudié les possibilités d'élaborer des indicateurs numériques mesurant le respect des principes et droits fondamentaux au travail en commençant par la liberté syndicale et le droit de négociation collective. Le Bureau pourrait progressivement passer aux trois autres domaines visés dans la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (Déclaration de 1998), à savoir l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire, l'abolition effective du travail des enfants et l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession. Le Conseil d'administration a souligné que ces indicateurs devraient être fiables et reproductibles et pleinement conformes aux normes internationales du travail et au système de contrôle. Ces activités ont été examinées avec la commission d'experts à sa réunion en décembre 2009.
14. Plus généralement, on a constaté ces dernières années qu'un intérêt toujours plus grand était porté à l'utilisation et à la construction de toute une série de nouveaux indicateurs pour évaluer divers phénomènes comme le risque de crédit d'un pays, la gouvernance, la démocratie et les normes internationales du travail. Ces indicateurs sont établis sur la base de méthodes comme les évaluations d'experts, la codification de la législation et la codification de sources textuelles concernant les progrès réalisés en vue d'appliquer les normes internationales dans la pratique. Un certain nombre d'initiatives visant à construire des indicateurs relatifs aux normes internationales du travail ont été prises par des

<sup>5</sup> Document GB.303/19/3, paragr. 15-18.

<sup>6</sup> Document GB.306/17/5, paragr. 22.

universitaires, mais aussi par des organismes comme l'Organisation de coopération et de développement économiques et la Banque mondiale. Des préoccupations ont été exprimées; en effet, on peut se demander si ces indicateurs sont conformes à la lettre et à l'esprit des conventions de l'OIT et s'il a été fait appel aux sources d'information et aux compétences techniques les plus crédibles. D'autres organisations internationales se sont montrées très intéressées par les activités du BIT dans un domaine où la crédibilité des résultats nécessite une forte légitimité et une compétence professionnelle bien établie, et ont affirmé leur soutien sans faille à l'action menée par le BIT à cet égard.

- 15.** En 2009, le Bureau a entrepris un projet pilote afin d'établir des indicateurs mesurant les progrès réalisés en vue d'appliquer les quatre catégories de droits fondamentaux au travail, à commencer par la liberté syndicale et le droit de négociation collective, tels qu'ils sont définis dans les conventions n<sup>os</sup> 87 et 98 et la jurisprudence de l'OIT. Les indicateurs sont construits à partir de la codification de sources textuelles de l'OIT et de législations nationales, en particulier:
- a) les commentaires de la commission d'experts;
  - b) les rapports de la Commission de l'application des normes de la Conférence;
  - c) les bases de référence par pays présentées aux fins de l'examen annuel réalisé au titre du suivi de la Déclaration de 1998;
  - d) les réclamations adressées au titre de l'article 24 de la Constitution de l'OIT;
  - e) les commissions d'enquête instituées au titre de l'article 26 de la Constitution de l'OIT (plaintes);
  - f) les cas traités par le Comité de la liberté syndicale;
  - g) les législations nationales.
- 16.** La méthode employée consiste à examiner les sources de contrôle des normes de l'OIT en fonction de 150 critères. Bien qu'il s'agisse d'un chiffre non négligeable, ces critères ont été établis sur la base d'un nombre raisonnable de groupes et sont répartis entre critères relatifs aux organisations de travailleurs et critères relatifs aux organisations d'employeurs; chacun de ces critères est scindé en différentes catégories comme les violations des libertés civiles fondamentales, le droit de constituer des organisations et de s'y affilier et le droit de négociation collective. Ces catégories comprennent également des critères d'évaluation de jure et de facto. Les principes fondamentaux sur lesquels ces indicateurs sont construits sont la validité, la transparence et la reproductibilité des définitions. Le terme «reproductibilité» signifie que tous les éléments d'une agrégation éventuelle des résultats de l'évaluation sont faciles à vérifier en remontant à une source d'information spécifique, et que deux évaluateurs travaillant indépendamment l'un de l'autre devraient arriver aux mêmes résultats pour un même pays.
- 17.** Le résultat final du processus est une méthode objective permettant de résumer numériquement la performance globale d'un pays par rapport aux objectifs de la Déclaration de 1998 en ce qui concerne la liberté d'association et le droit de négociation collective. Il est prévu d'employer une méthode très similaire pour les trois autres domaines visés par la Déclaration de 1998, à savoir l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire, l'abolition effective du travail des enfants et l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession. A ce stade de l'élaboration, la méthode s'avère raisonnablement fiable et a fait l'objet d'un examen collégial approfondi, qui plus est lors des débats préliminaires avec la commission d'experts en décembre 2009. Les membres de la commission ont remarqué que ce projet était réalisé avec sérieux et

qu'il pouvait revêtir une certaine importance pour l'OIT. Sur la base de ces discussions, le Bureau présentera à la commission d'experts des résultats détaillés concernant un plus large éventail d'Etats Membres. En fonction du résultat attendu du processus d'examen par la commission d'experts, un exposé pourrait être présenté à la session du Conseil d'administration en mars 2010. Un rapport complet comportant des données chiffrées sur l'application de la liberté d'association par les Membres pourrait être établi en vue d'un premier examen par la commission d'experts en décembre 2010.

**18.** Le Conseil d'administration est invité à prendre note de:

- a) l'élaboration de profils de pays concernant le travail décent dans le cadre des plans de mise en œuvre du Cadre stratégique 2010-2015 et du programme et budget pour la période biennale 2010-11, en particulier en ce qui concerne les programmes par pays de promotion du travail décent et le renforcement de la structure extérieure;
- b) la poursuite des travaux sur les indicateurs numériques mesurant les progrès réalisés en matière de respect des principes et droits fondamentaux au travail, qui seront examinés par la commission d'experts en décembre 2010 et feront l'objet d'un rapport au Conseil d'administration en mars 2011;
- c) la nécessité pour le BIT d'aider les Etats Membres à recueillir et à produire des statistiques sur les principaux aspects du travail décent qui sont nécessaires pour améliorer le suivi des progrès accomplis en matière de travail décent. Dans ce contexte, il faudrait réfléchir au moyen de renforcer le Département de statistique, y compris dans les bureaux extérieurs, afin d'apporter aux pays le soutien dont ils ont besoin en matière de coopération technique, d'assistance et de formation. En particulier, le BIT devrait aider les Etats Membres à mobiliser des ressources à cette fin.

Genève, le 25 février 2010.

*Document soumis pour information.*