



POUR DISCUSSION ET ORIENTATION

DIX-NEUVIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Rapport du Directeur général

Troisième rapport supplémentaire: Réunion tripartite d'experts sur la mesure du travail décent

1. Lors de sa session de mars 2008, le Conseil d'administration a approuvé la tenue d'une Réunion tripartite d'experts sur la mesure du travail décent. L'objectif prioritaire de la réunion était d'obtenir des avis sur les divers moyens de mesurer les différentes dimensions du travail décent en vue d'élaborer des recommandations détaillées et de les soumettre au Conseil d'administration¹. La réunion a eu lieu à Genève du 8 au 10 septembre 2008. Y ont participé cinq experts gouvernementaux, cinq experts désignés après consultation du groupe des employeurs, cinq experts désignés après consultation du groupe des travailleurs, cinq experts indépendants choisis directement par le Bureau et plusieurs observateurs. Les groupes de travailleurs et d'employeurs avaient également désigné des conseillers.
2. Le Bureau avait auparavant présenté au Conseil d'administration une vue d'ensemble de ses activités antérieures dans ce domaine, souligné les conclusions qui pouvaient en être tirées et formulé diverses propositions sur les travaux à venir². Il a également défini dans ses grandes lignes une méthodologie générale de mesure du travail décent³ qui a été exposée de façon plus détaillée dans un document de travail soumis à la réunion tripartite d'experts⁴. Le présent document passe rapidement en revue les principaux points de discussion et indique la manière dont le Bureau envisage d'agir⁵.

¹ Document GB.301/PFA/8.

² Documents GB.300/20/5 et GB.301/17/6.

³ Voir annexe dans le document GB.301/17/6.

⁴ TMEMDW/2008.

⁵ Un rapport complet du président de la réunion est disponible sur demande et sera publié en ligne à l'adresse <http://www.ilo.org/integration/lang-en/index.htm>.

Discussion liminaire et discussion générale

3. Dans son introduction, le représentant du Directeur général a attiré l'attention sur le fait que le suivi des progrès accomplis sur la voie du travail décent est une préoccupation de longue date des mandants de l'OIT. Il a rappelé que la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, adoptée en juin 2008, a réaffirmé l'attachement de l'Organisation et de ses Etats Membres aux quatre objectifs stratégiques de l'Agenda du travail décent. Il a également rappelé que la Déclaration met en lumière l'importance des stratégies nationales, régionales et mondiales en matière de travail décent et souligne que les Etats Membres pourraient envisager d'établir, si nécessaire avec l'aide du BIT, des indicateurs ou statistiques appropriés permettant de suivre et d'évaluer les progrès réalisés. Cette réunion arrive donc à point nommé. M. Geoff Bowlby, expert gouvernemental désigné par le Canada, a été élu président de la réunion.
4. Dans le document de travail préparé par le Bureau, figuraient un certain nombre de principes d'action destinés à orienter les activités de mesure des progrès réalisés en matière de travail décent. Ces principes sont notamment les suivants: les activités de mesure doivent porter sur les quatre objectifs stratégiques de l'Agenda du travail décent; elles doivent se fonder, autant que possible, sur des données et des informations qui concernent l'ensemble des travailleurs, y compris ceux de l'économie informelle; elles doivent être pertinentes du point de vue conceptuel pour les pays, quel que soit leur stade de développement; et elles doivent tenir compte des différences entre les sexes en établissant des indicateurs distincts pour les hommes et les femmes. Le document de travail a mis fortement l'accent sur les droits au travail, faisant valoir qu'ils étaient pertinents pour tout l'Agenda du travail décent. Il a donc suggéré d'associer les indicateurs statistiques à des informations sur les droits et leur mise en œuvre dans un modèle mondial permettant de structurer les profils nationaux de travail décent. L'application complémentaire d'indicateurs quantitatifs et d'informations contextuelles sur les droits au travail et le cadre juridique a été considérée comme essentielle pour tous les aspects du travail décent.
5. La réunion a donné lieu à un débat approfondi sur le cadre conceptuel permettant de mesurer le travail décent et sur les difficultés qu'il posait. Les experts désignés par le groupe des employeurs se sont demandé dans quelle mesure le suivi des progrès pourrait être effectué dans le cadre d'un modèle mondial. Ils se sont opposés à un modèle mondialement appliqué et dirigé par l'OIT qui ferait le point sur la situation des pays en matière de travail décent et mesurerait les progrès qu'ils ont accomplis ainsi qu'à la présentation obligatoire de rapports sur les indicateurs de travail décent. Ils ont préconisé l'élaboration d'une liste d'indicateurs et d'informations statistiques appropriés qui pourrait permettre aux pays, avec ou sans l'aide du BIT, d'évaluer, sur une base volontaire, leur propre situation en matière de travail décent. Le travail décent est essentiellement une question nationale et il appartient aux mandants d'en définir eux-mêmes la notion en fonction de leur propre contexte et de leurs priorités. Il ne peut donc y avoir pour tous les pays un ensemble unique d'indicateurs permettant de suivre les progrès réalisés en matière de travail décent. Une participante a demandé s'il était possible de tenir compte de toutes les catégories d'employeurs, notamment des petites entreprises de l'économie informelle.
6. Plusieurs experts gouvernementaux, experts indépendants et experts désignés par le groupe des travailleurs ont soutenu que la structure tripartite de l'OIT permettra d'élaborer un modèle viable et ont apporté leur appui au cadre proposé par le Bureau. Ce cadre permettra de mesurer l'évolution dans le temps et de comparer les résultats d'un pays à l'autre. Les experts désignés par le groupe des travailleurs ont rappelé que le travail décent est une notion universelle et que sa définition a été définie et admise par tous. Les mandants ont reconnu dans la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable que le suivi des progrès revêt une importance majeure. Il est possible de mesurer le travail décent et, pour le faire, un cadre cohérent est nécessaire. Les principes et droits fondamentaux au

travail doivent être un élément central. La réunion a pour but d'examiner les indicateurs dans le détail plutôt que de relancer le débat sur la question de savoir si le travail décent doit être ou non mesuré.

7. Plusieurs experts se sont demandé s'il est réaliste de vouloir recueillir des données sur les dimensions les plus importantes du travail décent dans tous les pays alors que les capacités statistiques sont souvent sous-développées. D'autres experts ont cependant fait valoir que des progrès ont été réalisés dans le domaine de la collecte de données et soutenu que le travail décent doit être mesuré dans tous les pays, avec l'appui, si nécessaire, de la coopération technique du Bureau. Plusieurs participants de nationalités différentes ont affirmé qu'il est possible d'utiliser l'ensemble des indicateurs proposés dans leurs pays. Des experts ont soutenu que des indicateurs peu nombreux mais bien ciblés aideraient les bureaux de statistiques à se recentrer sur ces derniers.
8. Des experts indépendants se sont prononcés en faveur d'un indice composite inspiré de l'expérience d'autres organisations qui ont réussi à élaborer des indices tels que l'indicateur du développement humain. D'autres experts ont, au contraire, mis l'accent sur les difficultés considérables que poserait l'élaboration d'un tel indice en faisant valoir qu'il faudrait alors procéder à une pondération des différentes dimensions du travail décent et donc se prononcer sur leur importance relative. Le Bureau et plusieurs participants ont, par ailleurs, rappelé que les mandants se sont déjà mis d'accord sur le fait qu'il n'y a pas lieu d'élaborer un indice de ce type.
9. Répondant aux différents intervenants, un représentant du Bureau a expliqué que le terme «modèle» est utilisé dans le sens de cadre global s'appliquant à des profils par pays axés sur le travail décent et que le Bureau l'adapterait à la situation et aux priorités de chaque pays en l'assortissant d'indicateurs et d'informations supplémentaires. Il est cependant nécessaire que ce cadre comporte des éléments communs.

Indicateurs statistiques du travail décent

10. A partir de l'examen de différents ensembles d'indicateurs proposés par le BIT ces dernières années, le document de travail a suggéré de créer 18 indicateurs principaux qui pourraient être complétés par 16 autres indicateurs supplémentaires dès lors que des données sont disponibles. Il a ensuite établi une liste de huit indicateurs portant sur le contexte économique et social du travail décent. Le document de travail a également exposé les avantages et les inconvénients de chaque indicateur⁶.
11. Les participants se sont penchés sur les avantages des indicateurs statistiques permettant de suivre les progrès accomplis en matière de travail décent. Plusieurs d'entre eux ont indiqué que des listes d'indicateurs très semblables avaient été appliquées dans leurs pays et se sont ralliés à la proposition du Bureau. D'autres ont fait valoir qu'il sera difficile de déchiffrer les statistiques proposées et d'interpréter les tendances. Plusieurs experts ont estimé qu'il fallait s'inspirer des normes statistiques internationales pour définir et interpréter les indicateurs. Les experts ont demandé au Bureau de leur fournir des définitions précises d'indicateurs, notamment celles qui sont déjà disponibles, et de mettre en lumière les problèmes qui peuvent se poser lors de l'interprétation. Les participants ont également suggéré de privilégier les indicateurs existants et ont attiré l'attention sur les implications financières d'une collecte de données supplémentaires.

⁶ Voir annexe, tableau 3, dans le document TMEMDW/2008.

12. Les experts ont ensuite examiné les indicateurs proposés par le Bureau. Ils ont estimé que la liste officielle des indicateurs des OMD constituait un précédent, mais qu'il ne fallait pas pour autant qu'elle limite le choix des participants. Ils ont donc recommandé d'utiliser les indicateurs les plus appropriés⁷. Les participants ont également proposé plusieurs modifications. Ils ont notamment recommandé de dénommer «jeunes ni dans le système éducatif ni dans l'emploi» l'indicateur principal intitulé «chômage des jeunes» et d'utiliser comme un indicateur supplémentaire l'indicateur principal «proportion de travailleurs indépendants et de travailleurs familiaux dans la population occupée» lorsqu'on ne dispose pas de statistiques sur l'emploi informel. De même, l'indicateur principal «dépenses de soins de santé non directement acquittées par les ménages» devrait, selon eux, passer du statut d'indicateur principal à celui d'indicateur supplémentaire. Les experts ont également recommandé de définir le taux de bas salaires comme étant le pourcentage de la population occupée touchant moins des deux tiers de la rémunération horaire médiane et d'appliquer uniquement l'indicateur «proportion de femmes dans les postes d'encadrement et de gestion» aux groupes 11 et 12 de la CITP-88⁸. L'indicateur «durée de travail excessive» devrait être fondé sur les heures habituellement travaillées et, conformément à la convention (n° 1) sur la durée du travail (industrie), 1919, 48 heures hebdomadaires devraient être, dans tous les cas de figure, considérées comme le seuil limite au-delà duquel toute durée de travail est considérée comme excessive. Un certain nombre d'autres modifications ont été suggérées⁹.
13. Les participants ont également identifié des indicateurs qui doivent être davantage élaborés, comme les indicateurs statistiques relatifs à la stabilité et à la sécurité du travail, à la capacité de concilier vie de travail, vie de famille et vie personnelle, et à l'emploi des personnes handicapées. Les experts ont, en outre, recommandé d'élaborer des indicateurs quantitatifs sur la protection de la maternité, les congés payés annuels et les congés de maladie. Les indicateurs devraient se fonder sur la durée, le niveau des prestations et le taux de couverture des travailleurs. Les experts ont également souligné la nécessité d'inclure des indicateurs relatifs à la discrimination envers les travailleurs ruraux, indigènes et migrants ou fondée sur l'ethnie ou la race lorsqu'elle existe. En outre, des experts désignés par le groupe des employeurs ont suggéré que soient élaborés des indicateurs adéquats pour les entreprises durables qui pourraient porter sur: i) l'éducation, la formation et la formation tout au long de la vie; ii) la culture d'entreprise; iii) un cadre réglementaire et juridique favorable; iv) la concurrence loyale; et v) le respect de la légalité et la garantie des droits de propriété.

⁷ Voir Nations Unies, Official list of MDG indicators, en vigueur au 15 janvier 2008. Les experts ont recommandé d'inclure parmi les indicateurs les quatre indicateurs pour la cible 1.B des OMD: [indicateurs principaux: 1.5, Ratio emploi/population; 1.6, Proportion de la population occupée disposant de moins de 1 dollar E.-U. par jour (en parité du pouvoir d'achat); indicateurs supplémentaires: 1.7, Proportion de travailleurs indépendants et de travailleurs familiaux dans la population occupée; indicateurs contextuel: 1.4, Taux de croissance du PIB par personne occupée]. Pour une liste complète des indicateurs, se reporter au rapport du président, mentionné à la note 5.

⁸ Le groupe 11 de la CITP-88 désigne les membres des corps législatifs et les cadres supérieurs de l'administration publique, et le groupe 12 les directeurs de société. L'indicateur devra être adapté à la CITP-08 lorsque la nouvelle classification sera adoptée par les pays.

⁹ Il a été notamment proposé de remplacer l'intitulé de l'indicateur «taux de couverture de la négociation collective salariale» par celui de «taux de couverture de la négociation collective» qui exprime sous forme de taux le nombre d'employeurs affiliés à une organisation d'employeurs, et de simplifier la formulation de l'indicateur «enfants occupant un emploi salarié ou un emploi indépendant» en la remplaçant par «travail des enfants» tel que défini par le projet de résolution de la CIST.

14. Un représentant du Bureau a fait observer que celui-ci a connaissance des difficultés que pose l'interprétation des évolutions signalées par les indicateurs et qu'il est souvent nécessaire de disposer de davantage d'informations sur le contexte. Cela a conduit le Bureau à associer statistiques et informations sur le cadre juridique et à inclure des indicateurs relatifs au contexte socio-économique. Le Bureau a également pris note de la demande qui lui avait été faite de définir tous les indicateurs sur la base de normes internationales convenues et de celle d'affiner un certain nombre d'indicateurs. L'intervenant a ajouté que le modèle serait appliqué avec flexibilité et pourrait être adapté aux situations et aux besoins spécifiques des pays.

Droits au travail et cadre juridique du travail décent

15. Une représentante du Bureau a introduit des propositions sur les droits au travail et le cadre juridique du travail décent. Elle a souligné que les droits au travail intéressent tous les aspects de l'Agenda du travail décent et fait observer que le Bureau a émis deux propositions supplémentaires pour en tenir compte: i) fournir une description textuelle du cadre juridique et de l'application effective des droits, ainsi que des données sur les niveaux de prestation, la couverture et d'autres aspects pertinents; ii) élaborer des indicateurs permettant de mesurer le respect des principes et droits fondamentaux au travail par les pays. Cela suppose de procéder à une évaluation objective et transparente qui serait menée selon des critères d'évaluation uniformes et à partir d'informations sur l'application effective des principes et droits fondamentaux au travail et sur le degré de conformité des législations aux instruments considérés.
16. Les experts ont souligné l'importance des droits dans le cadre de l'Agenda du travail décent, l'un d'eux déclarant que les principes et droits fondamentaux au travail sont comparables à un serment d'allégeance à l'OIT. Ils ont insisté sur l'importance des principes et droits fondamentaux au travail pour l'Organisation et en ont évoqué le caractère incitatif. Les experts ont déclaré que le contenu juridique du travail décent est essentiel pour une mesure intégrée du travail décent et que les informations sur le cadre juridique proposé permettent de prendre connaissance du contexte et d'enrichir l'interprétation des indicateurs statistiques. Dans certains pays, il est possible de déterminer la proportion exacte de travailleurs couverts par des dispositions législatives. Les experts ont recommandé d'ajouter plusieurs indicateurs relatifs au cadre juridique, à savoir les congés payés annuels et la législation relative à la protection de l'emploi (y compris la durée du préavis de licenciement exprimée en semaines). Ils ont également recommandé que les informations fournies sur le congé de maternité donnent des précisions sur le nombre de semaines de congé octroyées, le taux de remplacement et la couverture, et que l'indicateur retraites s'applique aux régimes de retraites publics et privés.
17. Les experts ont approuvé la proposition d'élaborer des indicateurs permettant de mesurer le respect des principes et droits fondamentaux au travail. Les indicateurs requis constituent un ensemble gérable sans lequel il est impossible d'avoir une vision complète de la situation. Leur absence aurait donc des conséquences préjudiciables sur les activités de mesure. Les experts ont reconnu que la mesure doit être reproductible et fondée sur un cadre commun de codification. Ils ont souligné que le Bureau a déjà entrepris des travaux substantiels dans ce domaine¹⁰ et démontré la faisabilité de ces indicateurs. Il a été suggéré d'élaborer en premier lieu un indicateur sur la liberté d'association et la négociation

¹⁰ Voir David Kucera (ed.), *Qualitative indicators of labour standards. Comparative methods and applications*. Dordrecht et Genève: Springer et OIT.

collective et ensuite un indicateur sur l'élimination de la discrimination dans l'emploi et la profession. Les participants à la réunion se sont également demandé si les résultats de ces indicateurs ne feraient pas double emploi avec les travaux de la commission d'experts et ne conduiraient pas à d'éventuelles discordances. Ils ont souligné que ces aspects devaient être dûment examinés pour veiller à ce que les mécanismes de contrôle de l'OIT n'en pâtissent pas. Les incidences financières ont également été évoquées.

18. Les représentants du Bureau ont affirmé que, si les principes et droits fondamentaux au travail sont un objectif ambitieux, les huit conventions fondamentales représentent également, compte tenu de leur taux élevé de ratification, un point de référence permettant d'évaluer dans quelle mesure les Etats respectent leurs engagements. Ils ont souligné que les indicateurs permettant de mesurer le respect des normes ainsi que les travaux de la commission d'experts et des autres organes de contrôle de l'OIT formeraient un tout cohérent et que ces travaux contribueraient à leur élaboration. Comme il a été souligné dans la discussion, le Bureau peut s'appuyer sur des critères objectifs élaborés par la commission d'experts et sur les travaux antérieurs. Le Bureau est donc en mesure d'élaborer des indicateurs fiables et reproductibles et a pris acte de la demande formulée par les experts à cet égard. Comme l'ont suggéré les experts, des ressources importantes sont nécessaires pour créer de tels indicateurs.

Organisation thématique et préparation des profils concernant le travail décent dans les pays pilotes

19. Les experts ont estimé qu'il conviendrait d'organiser les indicateurs statistiques et les informations sur le cadre juridique en fonction des éléments fondamentaux de l'Agenda du travail décent et ont suggéré de modifier l'ordre et l'intitulé de certains indicateurs¹¹. Les experts ont estimé que les modifications recommandées par la réunion constitueront une base solide à partir de laquelle le Bureau pourra tester le cadre en établissant des profils centrés sur le travail décent pour des pays pilotes, choisis parmi les pays à faible revenu, à revenu intermédiaire et à revenu élevé. Il a été par ailleurs indiqué que, si les indicateurs du travail décent sont toujours en cours d'élaboration, beaucoup de statistiques sont déjà disponibles.
20. Les participants se sont félicités du fait que le Bureau ait pris en compte les travaux des experts dans ses propositions de modification du cadre permettant de mesurer le travail décent et que la réunion ait pu aboutir à des résultats concrets. Un des experts a précisé que la proposition révisée est le reflet de la discussion mais ne constitue pas encore un accord. La désignation et le choix des indicateurs doivent faire l'objet d'une plus ample réflexion, à la lumière des profils des pays pilotes. Les experts ont déclaré que, si cette réunion avait permis de progresser considérablement, un juste équilibre entre ce qui est faisable et ce qui est souhaitable doit encore être trouvé.

¹¹ Deux intitulés ont été modifiés: «Capacité de concilier travail et vie de famille» et «Dialogue social et représentation des travailleurs» sont respectivement devenus: «Capacité de concilier travail, vie de famille et vie personnelle» et «Dialogue social et représentation des travailleurs et des employeurs». Les autres intitulés sont conformes aux propositions du Bureau formulées dans le document TMEMDW/2008.

Prochaines étapes pour le Bureau

21. Conformément aux orientations fournies par la réunion tripartite d'experts, le Bureau propose de donner suite à ses conclusions et de prendre, en vue de mesurer le travail décent dans le cadre des profils par pays, les mesures suivantes:
- a) transmettre le rapport complet de la réunion tripartite d'experts à la 18^e Conférence internationale des statisticiens du travail (CIST) qui se tiendra du 24 novembre au 5 décembre 2008 à Genève;
 - b) définir des indicateurs statistiques sur la base de normes statistiques internationales convenues et donner des orientations sur l'interprétation des indicateurs, y compris les limites et les inconvénients éventuels;
 - c) commencer à élaborer des indicateurs statistiques dans les domaines signalés par les experts, tels que la protection de la maternité, les congés payés annuels, les congés de maladie et l'entreprise durable, et produire des indicateurs fiables et reproductibles visant à évaluer le respect des principes et droits fondamentaux au travail;
 - d) préparer des profils axés sur le travail décent pour un nombre limité de pays pilotes, choisis parmi des pays à faible revenu, à revenu intermédiaire et à revenu élevé;
 - e) rendre compte au Conseil d'administration, lors de sa session de novembre 2009, des résultats obtenus dans les pays pilotes en vue d'augmenter le nombre de profils par pays axés sur le travail décent.

Genève, le 23 octobre 2008.

Document soumis pour discussion et orientation.