



Bureau
international
du Travail

Genève

Les fondamentaux de l'administration du travail

Giuseppe Casale et A. Sivananthiran

LES FONDAMENTAUX DE L'ADMINISTRATION DU TRAVAIL

LES FONDAMENTAUX DE L'ADMINISTRATION DU TRAVAIL

Giuseppe Casale et A. Sivananthiran

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL • GENÈVE

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel : pubdroit@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leur ont été octroyés. Visitez le site www.ifro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

Casale, G.; Sivananthiran, A.

Les fondamentaux de l'administration du travail / G. Casale, A. Sivananthiran ;
Genève, Bureau international du Travail, 2011

1 v.

ISBN: 978-92-2-222999-4

Egalement disponible en anglais : *Fundamentals of labour administration*
et en espagnol : *Los fundamentos de la administración del trabajo*.

administration du travail / inspection du travail / relations de travail / conditions de
travail / politique du travail / aspect juridique / cadre institutionnel

04.03.5

Données de catalogage du BIT

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications et les produits électroniques du Bureau international du Travail peuvent être obtenus dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante : Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel : pubvente@ilo.org.

Visitez notre site Web : www.ilo.org/publns.

PRÉFACE

Dans le cadre du Pacte mondial pour l'emploi adopté en juin 2009, le renforcement de l'administration du travail est un objectif central dans la promotion de politiques économiques et sociales saines, à la fois au niveau international et national. Les défis actuels, comme la crise dans l'emploi, nécessitent l'adoption et la mise en œuvre de politiques du travail adaptées et efficaces qui peuvent être mises en pratique à travers un système d'administration du travail bien coordonné et efficacement fonctionnel, consistant en des ministères du travail viables, des services d'emploi efficaces, une information adéquate et une concertation adaptée avec les partenaires sociaux.

L'administration du travail figure dans l'agenda de l'OIT depuis la création de l'Organisation, il y a 90 ans. La création de l'OIT, en 1919, a conduit à la création de ministères du travail dans beaucoup de pays, ce qui a continué de jouer un rôle clé au sein du large cadre de la promotion de la bonne gouvernance et du façonnement de l'activité des gouvernements à divers niveaux. Plus récemment, au cours des deux dernières décennies, les ministères du travail dans beaucoup de pays ont relevé les défis contemporains par la formulation de politiques de l'emploi, la mise en place de services de l'emploi, la construction de consensus sur les questions émergentes dans le monde du travail, la mise en place de systèmes efficaces d'inspection du travail et la promotion de relations de travail saines entre les travailleurs et les employeurs. Il ne fait aucun doute que le développement de l'administration du travail a été fortement influencé par les normes internationales du travail telles qu'elles sont contenues dans les conventions et les recommandations de l'OIT.

L'OIT a un engagement établi de longue date dans la dynamisation des ministères du travail avec l'objectif global de les rendre aptes à apporter des contributions significatives dans l'élaboration générale de politiques

économiques et sociales, ainsi que d'exécuter leurs fonctions régulières plus efficacement et avec un plus grand impact. Les ministères du travail sont les principaux interlocuteurs entre l'OIT et ses Etats Membres. L'OIT compte sur l'administration du travail de chaque pays, ainsi que sur les partenaires sociaux, pour attirer l'attention sur l'importance de la ratification et l'application des normes internationales du travail. Au niveau national, le ministère du Travail a la principale responsabilité de la garantie que les partenaires sociaux ont une place dans l'élaboration des politiques et sont reconnus par le gouvernement en tant qu'interlocuteurs de premier plan. Aujourd'hui, l'administration du travail se trouve au centre de défis et de contraintes qui résultent des mutations rapides affectant le monde du travail.

L'administration du travail, en particulier l'inspection du travail, a joué d'un rôle grandissant d'acteur majeur, à la fois au niveau national et international. Une grande partie de ce regain d'intérêt vient des gouvernements qui reconnaissent que, dans un monde globalisé, l'administration du travail est un acteur incontournable dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques économiques et sociales nationales.

L'administration du travail est, au même titre, une importante source d'information pour les gouvernements, les employeurs et les travailleurs, dans les domaines de compétence qui la concernent. Elle est un intermédiaire actif dans la prévention et le règlement des conflits du travail ; un observateur informé des tendances dans la société, par les liens spéciaux qu'elle entretient avec les partenaires sociaux ; un fournisseur de solutions efficaces aux besoins évolutifs de ses utilisateurs. Elle porte déjà la responsabilité d'une proportion croissante des dépenses publiques. Malgré tout, les employeurs et les travailleurs sont en train d'exiger de meilleures ressources pour les ministères du travail et les inspections du travail, afin de promouvoir l'équité et « l'application des mêmes règles du jeu », et de faire du travail décent une réalité.

Un intérêt particulier dans la bonne gouvernance et le respect des lois et règlements signifient aussi de plus grandes attentes de la part des ministères du travail et de l'inspection du travail. La Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation (2004) affirmait l'importance de répondre à la mondialisation par la bonne gouvernance, insistant sur le fait que « Le comportement des Etats-nations en tant qu'acteurs mondiaux est le déterminant essentiel de la qualité de la gouvernance mondiale. Le degré de leur attachement au multilatéralisme, aux valeurs universelles et aux objectifs communs, le souci plus ou moins grand qu'ils ont de l'impact de leurs politiques au-delà de leurs frontières et le poids qu'ils attachent à la solidarité mondiale sont autant de facteurs qui ont un effet décisif sur la qualité de la gouvernance mondiale ». De même, la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (2008) réaffirmait le besoin de l'Organisation de

« renforcer sa capacité d'aider ses Membres dans leurs efforts pour atteindre les objectifs de l'OIT dans le contexte de la mondialisation » et de promouvoir « le dialogue social et le tripartisme en tant que méthodes les plus aptes à [...] rendre effectives la législation et les institutions du travail, en ce qui concerne notamment la reconnaissance de la relation de travail, la promotion de bonnes relations professionnelles et la mise en place de systèmes d'inspection du travail efficaces » (BIT, 2008a).

A travers son nouveau Programme d'administration et d'inspection du travail (LAB/ADMIN), lancé le 31 mars 2009, l'OIT se fixe comme objectif la mise en œuvre de programmes d'assistance et de coopération technique, dans la perspective d'aider ses mandants, en particulier les ministères du travail et les systèmes d'administration du travail/d'inspection du travail, à jouer leur rôle vital dans l'amélioration des conditions de travail, la garantie du respect de la législation du travail, la prévention et la résolution des conflits de travail, la promotion du tripartisme, la marche vers la transparence et la fluidité du marché du travail, la modernisation des services de l'emploi et le développement de systèmes adaptés de formation professionnelle. Pour remplir ces fonctions de la manière la plus efficace qui soit, les systèmes d'administration/d'inspection du travail et les ministères du travail ont besoin de réviser régulièrement et d'adapter leurs actions et services. Ils ont aussi besoin de développer de nouvelles formes d'organisation, de gestion et d'intervention. Ce nouveau programme les aide, en donnant des informations et conseils comparatifs basés sur les normes de l'OIT et les meilleures pratiques internationales. De plus, l'assistance technique qu'il offre et les activités qu'il exécute ont pour objectif d'aider les administrations du travail, y compris les systèmes d'inspection du travail et les services de l'emploi, dans la conception et l'application de politiques et mesures plus efficaces pour la protection des travailleurs et un meilleur fonctionnement des marchés du travail. Il garantit aussi que les préoccupations des inspections du travail trouvent une solution dans les programmes par pays de promotion du travail décent.

Dans le cadre de son mandat, et sur invitation des gouvernements des Etats, le Programme d'administration et d'inspection du travail conduit des audits. Les conclusions et résultats de ces audits sont transmis aux mandants tripartites pour une sensibilisation sur les défis actuels et des recommandations de solutions. Des plans d'action sont ensuite formulés, en collaboration avec le ministère du Travail et les services d'inspection du travail du pays concerné. Dans l'exécution de son travail fondé sur ces directives, le Programme LAB/ADMIN a pour objectif de :

- 1 renforcer les capacités de l'administration du travail pour mettre en œuvre l'agenda de l'OIT pour le travail décent, par l'élaboration et la mise en œuvre de politiques du travail ;

- 2 renforcer les services de l'inspection du travail pour les rendre modernes et efficaces, avec des mécanismes adéquats de respect des lois et règlements ;
- 3 mettre en place et renforcer le cadre juridique et institutionnel de l'administration du travail, y compris les services de l'emploi et les systèmes d'inspection du travail ;
- 4 garantir une coordination efficace des diverses administrations et agences responsables des questions sociales et des politiques ;
- 5 promouvoir les normes internationales du travail pertinentes ;
- 6 garantir la concertation et la participation des travailleurs et des employeurs dans les systèmes d'administration et d'inspection du travail.

Le programme LAB/ADMIN guide les activités de l'OIT en matière d'assistance technique et de service-conseils, par la mobilisation de l'expertise pertinente au sein de l'Organisation, et travaille à travers des réseaux qui couvrent des secteurs techniques et des régions pour améliorer l'aide apportée aux membres.

A la lumière de ce contexte, le but de cet ouvrage est d'explicitier les principes fondamentaux de l'administration du travail et les défis auxquels elle doit faire face dans la mise en œuvre de l'Agenda du travail décent. Il décrit les voies par lesquelles ces défis peuvent être relevés à travers une orientation politique, l'organisation, la coordination et la gestion. Il identifie aussi certaines meilleures pratiques dans des pays choisis, qui disposent de systèmes d'administration du travail performants. Il insiste sur le besoin d'une approche professionnelle de l'administration du travail pour garantir une gouvernance efficace du marché du travail. Il s'adresse aux administrateurs du travail, inspecteurs du travail, conciliateurs, agents des services de l'emploi, gouvernements, travailleurs, employeurs, chercheurs et professionnels. J'espère que cette publication placera la question de l'efficacité de l'administration au premier plan du débat sur la bonne gouvernance dans le monde du travail.

Giuseppe Casale

Directeur

Programme d'administration et d'inspection du travail (LAB/ADMIN)

Bureau international du Travail

Genève

SOMMAIRE

<i>Préface</i>	<i>v</i>
<i>Liste des figures</i>	<i>xiii</i>
<i>Liste des encadrés</i>	<i>xiv</i>
<i>Liste des abréviations</i>	<i>xv</i>
1 INTRODUCTION À L'ADMINISTRATION DU TRAVAIL	1
Qu'est ce que l'administration du travail?	1
Le travail décent, l'administration du travail et l'OIT	3
2 LE CADRE JURIDIQUE INTERNATIONAL DE L'ADMINISTRATION DU TRAVAIL	7
Les normes internationales du travail et le contexte de la Convention n° 150	7
Les principaux éléments de la convention n° 150	9
Les principaux éléments de la recommandation n° 158	11
Les dispositions générales	11
Le système d'administration du travail	11
Des ressources adéquates et un personnel bien formé	13
L'organisation du système d'administration du travail	13
3 LA LÉGISLATION DU TRAVAIL	15
Introduction	15
L'OIT et la réforme du droit du travail	16

L'importance de la législation du travail pour l'administration du travail	17
Le champ de la législation du travail	18
Le droit du travail et l'économie informelle	19
La sécurité de l'emploi	20
L'équité dans l'emploi et l'élimination de la discrimination	20
La discrimination à l'égard des travailleurs vivant avec le VIH/sida	22
La liberté d'association et le droit à la négociation collective	23
L'application de la loi et la règle de droit	24
4 LES RELATIONS PROFESSIONNELLES	25
Introduction	25
La convention n° 150 et les relations de travail	26
Les départements chargés des relations professionnelles et leurs fonctions	27
La négociation collective	28
Les départements chargés des relations professionnelles et l'égalité du genre	30
Les relations professionnelles dans le secteur public	31
Le règlement des conflits de travail	32
La conciliation et la médiation	33
L'arbitrage	34
Les pratiques de la médiation préventive	35
Tripartisme et dialogue social	36
Un appui institutionnel et administratif adéquat	36
5 LES CONDITIONS DE TRAVAIL	39
Les questions couvertes par les normes internationales du travail	39
La réalisation des conditions de travail décent	40
Une sélection de normes internationales du travail relatives aux conditions de travail	41
La convention (n° 1) sur la durée du travail (industrie), 1919	41
La convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930	42
La convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949	42
La convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949	43
La convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951	43

La convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952	43
La convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957	44
La convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958	44
La convention (n° 156) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981	44
La convention (n° 158) sur le licenciement, 1982	45
La convention (n° 175) sur le travail à temps partiel, 1994	45
La convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999	46
La convention (n° 183) sur la protection de la maternité, 2000 ...	46
Les conditions de travail dans l'économie informelle	46
Le VIH/sida en milieu de travail	47
6 L'INSPECTION DU TRAVAIL	49
Introduction	49
La convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947	50
Le rôle évolutif de l'inspection du travail	51
Les défis du système d'inspection du travail	52
Un effectif suffisant d'inspecteurs du travail	52
La coordination dans le système d'inspection du travail	52
L'absence de politique d'inspection du travail pour guider le processus d'inspection du travail	53
L'inspection du travail dans l'économie informelle	54
La migration	54
Le travail des enfants	55
Le VIH/sida en milieu de travail	56
Le travail forcé	56
Bases de données et conservation des archives	56
La sécurité et la santé au travail (SST)	57
La formation des agents de l'inspection du travail et des clients	59
Les systèmes de contrôle volontaire	60
7 L'EMPLOI	63
Introduction	63
Une politique nationale du travail	64
Pourquoi les services de l'emploi sont-ils importants pour l'administration du travail	65

Le rôle des entreprises dans la création d'emplois	66
Les principales fonctions de l'administration du travail dans la politique de l'emploi	66
Les services publics de l'emploi	67
La production et l'analyse des informations sur le marché du travail ..	69
Les politiques actives de marché du travail (PAMT) et les programmes de formation	70
 8 LA RECHERCHE POUR LA PLANIFICATION ET L'ÉLABORATION DE POLITIQUES	73
Introduction	73
Les catégories de statistiques du travail	75
Les défis dans la collecte et la publication de données	76
Les problèmes de définition	77
Les mesures pour améliorer la qualité de la recherche	78
L'utilisation des technologies de l'information et le développement d'un système d'information numérique sur le travail	78
La formation et le renforcement des capacités du personnel de recherche	79
 9 L'ORGANISATION D'UN SYSTÈME NATIONAL D'ADMINISTRATION DU TRAVAIL	81
Introduction	81
La structure et l'organisation des ministères du travail	83
L'organisation de l'administration centrale	86
La coordination	88
 10 LES TENDANCES RÉCENTES DANS L'ADMINISTRATION DU TRAVAIL	89
Introduction	89
Les politiques actives du marché du travail	90
L'administration du travail et l'économie informelle	92
Le renforcement et la modernisation des services de l'inspection du travail	94
L'administration du travail et la migration de travail	95
 11 CONCLUSION	99
 RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	101

LISTE DES FIGURES

Figure 1	Résumé des domaines clés de l'administration du travail, tels que présentés dans la recommandation n° 158	12
Figure 2	Structure organisationnelle simplifiée d'un ministère du Travail type	85

LISTE DES ENCADRÉS

Encadré 1	Consolidation européenne de la loi contre la discrimination	22
Encadré 2	Le NEDLAC en Afrique du Sud	28
Encadré 3	La négociation collective dans le secteur public en Afrique du Sud	31
Encadré 4	L'organisme de conciliation et d'arbitrage des conflits du travail (ACAS) au Royaume-Uni	34
Encadré 5	Comment le temps de travail affecte-t-il la santé ?	42
Encadré 6	Convention collective sur le travail à temps partiel en France	45
Encadré 7	Des fonds de solidarité pour les groupements de travailleurs en Inde	47
Encadré 8	L'informatisation des données pour les inspections du travail	57
Encadré 9	Les services interactifs de l'emploi à Hong-kong	68
Encadré 10	Les rôles et fonctions des départements au niveau central ..	86
Encadré 11	Les services de terrain	87
Encadré 12	La formalisation du secteur non structuré en Inde	93
Encadré 13	La formalisation des petites et microentreprises au Pérou ..	93

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ACAS	Organisme de conciliation et d'arbitrage des conflits du travail (Royaume-Uni)
IDE	Investissement direct étranger
IMT	Informations sur le marché du travail
LAB/ADMIN	Programme d'administration et d'inspection du travail, BIT
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du Travail
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
PAMT	Politiques actives du marché du travail
PME	Petite et moyenne entreprise
RSE	Responsabilité sociale des entreprises
SPE	Service public de l'emploi
SST	Sécurité et santé au travail
UE	Union européenne
UNDAF	Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement

INTRODUCTION À L'ADMINISTRATION DU TRAVAIL

1

Qu'est-ce que l'administration du travail?

Pour l'OIT, les termes *administration du travail* désignent les activités de l'administration publique dans le domaine de la politique nationale du travail. On entend par *système d'administration du travail* tous les organes de l'administration publique responsables et/ou chargés de l'administration du travail – qu'il s'agisse d'administrations ministérielles ou d'institutions publiques, y compris les organismes paraétatiques et les administrations régionales ou locales ou toute autre forme décentralisée d'administration – ainsi que toute structure institutionnelle établie en vue de coordonner les activités de ces organes et d'assurer la consultation et la participation des employeurs, des travailleurs et de leurs organisations. Bien que la convention (n° 150) sur l'administration du travail, 1978, ne définisse pas une politique nationale du travail, il est communément accepté qu'une telle politique comprenne toutes les questions relatives au travail, comme la protection de l'emploi, la promotion de l'égalité des chances et les principes et droits fondamentaux au travail.

Il est clair qu'une large gamme d'activités est couverte, mais toutes ces activités ne sont pas sous la supervision directe ou immédiate du ministère du Travail. Il est donc nécessaire d'avoir une bonne coordination au sein du système dans sa totalité. Généralement, le ministère du Travail (ou de l'Emploi ou de la Protection sociale ou des Affaires sociales) doit souvent coordonner son travail avec celui d'autres ministères. Par exemple, pour développer des initiatives concernant les travailleurs en situation de travail illégal, le ministère du Travail coordonnera ses activités avec le ministère des Finances, qui a la compétence d'intervenir dans des situations à des personnes ne paient pas d'impôts. De même, en développant des initiatives concernant les femmes, le ministère du Travail

coordonnera ses activités avec le ministère de la Famille (ou de la femme), ainsi de suite.

L'administration du travail est plutôt un nouveau venu dans le champ de l'administration publique. Ce ne fut qu'à la fin du XIX^e siècle que les gouvernements acceptèrent le besoin d'un système permanent d'administration du travail pour réguler les forces du marché du travail et améliorer les conditions de travail. Avec le temps, la responsabilité de l'administration du travail fut dévolue à des ministères de pleine autorité dont la responsabilité portait sur les questions du travail et les questions sociales. Au cours du siècle passé, il y a eu une reconnaissance grandissante de l'importance de l'administration du travail dans le développement national. Au départ, cette situation devint visible à travers la création de services spéciaux du travail rattachés aux ministères de l'Intérieur ou aux ministères des Affaires économiques qui avaient pouvoir pour faire des avant-projets de loi, appliquer et mettre en vigueur le droit du travail. La création de l'OIT en 1919 a marqué un tournant décisif manifeste, avec la naissance de beaucoup de ministères du travail, après cette date. Une tendance contemporaine fut l'apparition des systèmes nationaux d'inspection du travail qui furent mis en place dans des pays tels que le Brésil, l'Espagne, la France, l'Inde, la Malaisie, le Royaume-Uni et le Sri Lanka, dotés du pouvoir d'appliquer les lois.

Depuis ces premières années du XX^e siècle, la majorité des pays ont maintenu un système viable et actif d'administration du travail, responsable de l'ensemble des aspects de formulation et d'application de la politique nationale du travail. De plus, les administrations du travail des Etats Membres de l'OIT ont contribué au respect des normes internationales du travail, à travers des moyens comprenant la collecte des statistiques sur le travail, qui sont d'une valeur inestimable dans l'identification des besoins et la formulation des politiques du travail, que ce soit au niveau national ou international.

A l'échelle mondiale, l'administration publique s'est attiré des critiques d'horizons divers, car elle était perçue comme incarnant l'étranglement de l'Etat, bloquant le fonctionnement des économies de marché et caractérisée par l'inefficacité bureaucratique, la rigidité et les coûts élevés. Ces arguments étaient basés sur deux postulats fondamentaux des économies de marché : d'abord, que ces économies étaient suffisantes par elles-mêmes pour réaliser la croissance économique ; ensuite, qu'elles étaient suffisantes pour atteindre la stabilité sociale et la démocratie politique. Cependant, à partir du milieu des années 1990 et des années suivantes, la certitude selon laquelle les marchés s'autoréguleraient avec une implication minimale de l'Etat commença à perdre du crédit. Ce doute grandissant a été déclenché par la récession dans les économies en transition d'Europe centrale et de l'Est et par les crises financières en Asie et en Amérique latine, ainsi que par l'échec à stimuler la croissance en

Afrique. Les inquiétudes sur l'inégalité sociale à l'intérieur et entre les pays ont également refait surface, en particulier dans la foulée de la crise financière mondiale la plus récente, à la fin de l'année 2008¹.

Au niveau mondial, après le Sommet pour le développement social de Copenhague de 1995, la réduction de la pauvreté, l'encouragement de la cohésion sociale et la création d'emplois firent leur chemin dans l'agenda politique et furent des sujets de première importance dans les discussions au Sommet du Millénaire de 2000 et au Sommet mondial de 2005 qui marquait le 60^e anniversaire des Nations Unies. Tous ces travaux démontrèrent une préoccupation croissante de la part de beaucoup de pays, d'entreprises et de groupements de la société civile pour promouvoir le principe du « travail décent » – une attention qui donna une impulsion nouvelle au rôle de l'administration du travail.

Le travail décent, l'administration du travail et l'OIT

L'expression « travail décent » résume les aspirations des personnes au cours de leur vie active – les aspirations à des opportunités et à un revenu ; aux droits, à la parole et à la reconnaissance ; à la stabilité familiale et au développement personnel ; à l'équité et à l'égalité. En définitive, ces diverses dimensions du travail décent sont le socle de la paix sociale dans les communautés et la société dans son ensemble. Le « travail décent » reflète aussi les préoccupations des gouvernements, des travailleurs et des employeurs à mettre en place les fondements pour la croissance et l'équité. Dans l'analyse de l'OIT, le concept de travail décent est matérialisé dans quatre objectifs stratégiques : les principes et droits fondamentaux au travail ; l'emploi et les opportunités de revenus ; la protection sociale et la sécurité sociale ; le dialogue social et le tripartisme. Ces objectifs sont valables pour toutes les femmes et tous les hommes, dans les économies à la fois formelles et informelles. Le principal but de l'OIT aujourd'hui est donc de promouvoir des opportunités pour tous pour obtenir un travail décent et productif, dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité humaine.

L'Etat, à travers son système d'administration du travail, a de lourdes responsabilités dans le domaine social, parmi lesquelles celle – d'une importance capitale – de préserver les droits humains fondamentaux des travailleurs et, en particulier, de garantir le respect de l'âge minimal d'admission à l'emploi, l'abolition du travail forcé, la liberté d'association, le droit à la négociation collective, la non-discrimination et l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale.

L'administration du travail est un outil à la disposition des gouvernements pour réaliser les objectifs du travail décent de l'OIT, appliquer la législation du travail et offrir des solutions aux problèmes divers et complexes auxquels le

monde du travail fait face. L'administration du travail doit agir en concertation et en collaboration avec les travailleurs, les employeurs et leurs organisations respectives pour encourager le dialogue social. Une meilleure connaissance du rôle, des fonctions et de l'organisation de l'administration du travail permettra au public de comprendre la relation entre la politique sociale et la politique économique, et d'identifier le large éventail de services auxquels la majorité des personnes ont accès durant leur vie active.

Le rapport de la commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, intitulé *Une mondialisation juste: créer des opportunités pour tous*, souligne l'importance de développer une administration nationale du travail :

Nous sommes convaincus de l'importance fondamentale d'une bonne gouvernance, dans tous les pays et à tous les niveaux de développement, pour une participation efficace et équitable à l'économie mondiale. Les principes de base devant, à notre sens, régir la mondialisation sont la démocratie, l'équité sociale, le respect des droits de l'homme et la primauté du droit. Ceux-ci doivent apparaître dans les institutions, règles et systèmes politiques mis en place au sein des différents pays et être respectés par tous les secteurs de la société².

Dans ce large cadre de promotion de la bonne gouvernance au niveau national, les ministères du travail ont un rôle central à jouer, puisqu'ils peuvent influencer la gouvernance, depuis les lieux de travail individuels jusqu'à l'ensemble du marché national du travail.

L'administration du travail opère aujourd'hui dans un environnement en mutation très rapide, caractérisé par des transformations économiques, institutionnelles et politiques spectaculaires, comprenant des changements de modèles de production, d'organisation du travail et des structures de l'emploi, une plus grande migration du travail, la délocalisation des sites de production et l'expansion de l'économie informelle, pour ne mentionner que quelques facteurs. Au même moment, les gouvernements sont sous pression, à la fois pour réduire les dépenses publiques et améliorer les prestations de services publics. Pendant que ces changements s'ajoutent aux défis auxquels l'administration du travail doit faire face, la demande de ses services croît. L'efficacité et la qualité de ses services dépendent des moyens disponibles, de l'organisation et du fonctionnement du système et de la cohérence de la politique nationale du travail. Il existe, bien sûr, différentes pratiques de l'administration du travail à travers le monde, reflétant des contextes historiques, politiques et administratifs et des systèmes de gouvernance différents. Cette variété de pratiques de l'administration du travail est reflétée dans une certaine mesure dans la convention (n° 150) sur l'administration du travail de 1978 et la recommandation (n° 158) de 1978 (n° 158) qui l'accompagne.

L'OIT est engagée dans le renforcement des ministères du travail dans la perspective de développer une administration du travail basée sur des normes internationales du travail, telles que contenues dans ses conventions et recommandations. Elle y procède au moyen de projets et programmes dont le but est de rendre l'administration du travail apte à mieux remplir ses fonctions à tous les niveaux : au niveau local, être plus sensible aux besoins changeants de ses utilisateurs ; au niveau national, être capable de s'adapter à l'environnement contextuel et anticiper les changements ; et, au niveau international, faire face aux défis résultant des changements, en anticipant les développements à long terme et en développant des stratégies pour l'avenir. Des activités de coopération technique impliquant la formation et le perfectionnement sont aussi menées pour améliorer la qualité et les compétences des personnels de l'administration du travail. Le principe du tripartisme de l'OIT a une influence significative sur le développement de l'administration du travail ; les travailleurs et les employeurs étant reconnus comme partenaires égaux des gouvernements pour traiter des questions relatives au travail ou à l'économie.

Notes

¹ Voir BIT, 2008c.

² Voir Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, 2004, p. 59.

LE CADRE JURIDIQUE INTERNATIONAL DE L'ADMINISTRATION DU TRAVAIL

2

Les normes internationales du travail et le contexte de la convention n° 150

Les normes internationales du travail sont avant tout des outils pour les gouvernements qui, en consultation avec les employeurs et les travailleurs, cherchent à élaborer et à appliquer le droit du travail, conformément aux principes internationalement acceptés. Les tribunaux, dans beaucoup de pays, sont capables d'utiliser les normes internationales du travail pour prendre des décisions dans les cas pour lesquels la loi nationale est inadaptée ou lorsqu'il existe un vide juridique, ou de partir de définitions contenues dans ces normes, comme « le travail forcé » ou « la discrimination ». En plus de donner forme à la loi nationale, les normes internationales du travail peuvent fournir une orientation pour développer des politiques nationales et locales, par exemple sur l'emploi, le travail et la famille. Elles peuvent aussi être utilisées pour améliorer les structures institutionnelles dans des domaines comme l'administration du travail, l'inspection du travail, la sécurité sociale et les services de l'emploi, et comme base pour des relations professionnelles saines, appuyées par les organes de résolution des conflits de travail et de modèles indiqués de conventions collectives. Elles sont aussi de plus en plus utilisées comme éléments de référence dans les initiatives sur la responsabilité sociale des entreprises (RSE).

Les normes internationales du travail représentent le consensus international sur la manière dont un problème spécifique relatif au travail peut être résolu au niveau mondial et reflètent les connaissances et les expériences en provenance de tous les endroits du globe¹. Au fil des années, les constituants tripartites de l'OIT, les institutions internationales, les entreprises multinationales et les organisations non gouvernementales ont tous bénéficié de ces

connaissances, en incorporant les normes dans leurs politiques, objectifs opérationnels et actions de tous les jours. Dans beaucoup de pays, les normes internationales du travail sont utilisées dans le système juridique et administratif national. Même les pays qui décident de ne pas ratifier une convention donnée pourraient encore utiliser les normes de l'OIT comme modèle pour la formulation de leur droit du travail.

Au cours des décennies, ces normes ont évolué en un système complet d'instruments sur le travail et la politique sociale, appuyées par un système de supervision conçu pour répondre à toutes sortes de problèmes dans leur application au niveau national. Elles sont, dans la stratégie de l'OIT, la composante juridique pour régir la mondialisation, promouvoir le développement durable, éradiquer la pauvreté et développer les opportunités pour les femmes et les hommes pour obtenir un travail décent et productif, dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité.

Les conventions et recommandations de l'OIT couvrent un vaste ensemble de sujets sur le travail dans de nombreux secteurs, les conditions d'emploi, la sécurité sociale, la politique sociale et les droits humains qui leur sont liés. Elles sont une composante essentielle du cadre international pour garantir que la croissance économique globale apporte des avantages à tous, conformément à la déclaration de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, selon laquelle les règles de l'économie mondiale devraient avoir comme but d'améliorer les droits, les moyens d'existence, la sécurité, et les opportunités des personnes, des familles et des communautés du monde entier².

Bien que les ministères du travail fussent créés dans une période aussi reculée que les années 1920, un demi-siècle s'est écoulé après cette date avant qu'une convention sur l'administration du travail ne fût adoptée. Les débats sur le besoin de définir le rôle global du système d'administration du travail se sont tenus régulièrement depuis les années 1950, atteignant leur tournant décisif en 1978, avec l'adoption de la convention n° 150 et la recommandation (n° 158) qui l'accompagne.

Avant l'adoption de ces instruments, la réunion des experts sur l'administration du travail, convoquée à Genève en 1973, avait fait des recommandations clés sur le besoin d'une convention sur l'administration du travail. Le point de vue des experts fut que cette convention aiderait les pays à résoudre leurs difficultés en matière d'administration du travail, améliorerait la protection sociale dans les cas où les systèmes nationaux se révélaient faibles, et comblerait une insuffisance dans le corpus de normes internationales sur le travail en prenant en compte le rôle important que le système d'administration du travail pourrait jouer dans le développement, la mise en œuvre et le contrôle de la politique du travail. En outre, puisque les normes internationales du travail sont

appliquées à travers les lois et politiques nationales, il était vital qu'une convention sur l'administration du travail fût adoptée pour qu'un système viable et actif de l'administration du travail, responsable de l'ensemble des aspects de formulation et de mise en œuvre d'une politique nationale du travail, puisse être établi et maintenu, en particulier dans les pays confrontés à des difficultés organisationnelles. La convention pourrait permettre le financement des systèmes d'administration du travail à partir des budgets nationaux, pour appuyer et renforcer cet important outil de développement.

Les principaux éléments de la convention n° 150

La convention n° 150 définit *l'administration du travail* comme les activités d'administration publique dans le domaine de la politique nationale du travail. Les trois principaux domaines de ces activités sont :

- l'élaboration de politique ;
- la formulation de politique ;
- la mise en œuvre de politique.

L'élaboration de politique et la formulation de politique comprennent des activités pour mesurer les faiblesses des politiques existantes par le recueil des points de vue des acteurs, l'initiation de consultations avec les partenaires sociaux, la production de projets de documents d'orientation et le développement de la sensibilisation du public sur les nouveaux aspects politiques. La mise en œuvre de la politique inclut l'application du droit du travail, l'offre de services-conseils sur les normes du travail et la coordination des activités des structures concernées.

Selon la convention, un *système d'administration du travail* est :

- un système dont les principaux acteurs – l'Etat, les employeurs et les travailleurs, et leurs organisations respectives – prennent part à la préparation, l'application et la révision de la politique nationale du travail, à l'intérieur des dispositifs institutionnels mis en place pour la concertation, la coopération et la négociation ;
- un système qui facilite l'identification et l'analyse des problèmes actuels et la recherche de solutions adaptées à ces problèmes, à travers l'exercice de ses fonctions de protection, d'administration et d'anticipation ;
- un système qui dépend de la synergie et de la complémentarité de ses diverses parties, avec lesquelles les responsabilités opérationnelles sont partagées ;

- un système au sein duquel une entité publique, généralement le ministère (ou l'agence) du travail, est responsable de la politique nationale du travail ;
- un système qui place les citoyens et les utilisateurs de ses services au cœur de ses préoccupations, en encourageant la concertation et en garantissant la coordination.

L'article 4 demande à un pays qui ratifie la convention n° 150 qu'il garantisse sur son territoire, d'une manière adaptée à ses conditions nationales, l'organisation et le fonctionnement effectif d'un système d'administration du travail dont les fonctions et les responsabilités sont correctement coordonnées. A cette fin, l'article 10, alinéa 1 exige que les agents du système d'administration du travail soient adéquatement qualifiés pour les activités qui leurs sont confiées et qu'ils soient indépendants d'influences extérieures indues. L'alinéa 2 du même article exige que ces agents aient le statut, les moyens matériels et les ressources financières nécessaires à l'exercice efficace de leurs missions.

L'article 5 contient les dispositions pour la promotion du tripartisme dans tout système d'administration du travail, en exigeant qu'il y ait des accords pour la consultation, la coopération et la négociation entre les pouvoirs publics et les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives ou, le cas échéant, entre les représentants des employeurs et des travailleurs. Ces accords tripartites doivent se faire au niveau national, régional et local, ainsi que dans les différents secteurs de l'activité économique.

Il existe beaucoup d'exemples de mise en application de ce principe. L'un d'eux est donné par le processus de dialogue social en Irlande, où le résultat des discussions impliquant les partenaires sociaux et l'Etat est consacré au niveau national dans des « accords de partenariat ». Le premier accord de ce genre fut obtenu en 1987, avec, en toile de fond, un fort taux de chômage et d'inflation. La gravité des difficultés qui gangrenaient l'économie irlandaise et le besoin urgent de trouver des solutions ont été acceptés, à la fois par les organisations patronales et les syndicats. L'accord de partenariat de 1987 était essentiellement un accord basé sur les salaires, selon lequel les syndicats acceptaient des hausses modérées de salaires, en contrepartie d'allègements fiscaux. Par la suite, cependant, les accords de partenariat sont allés plus loin dans leurs contenus.

Un autre aspect important de la convention n° 150 est couvert par l'article 7 qui dispose que lorsque les conditions nationales l'exigent, pour répondre aux besoins du plus grand nombre de travailleurs, et dans la mesure où de telles activités ne seraient pas encore couvertes, chaque Etat Membre qui ratifie la convention encouragera l'extension, par étapes graduelles si nécessaire, des fonctions du système d'administration du travail aux travailleurs qui ne sont pas, de jure, des salariés. Elle mentionne ensuite, pour exemples,

les locataires, les métayers, les travailleurs indépendants du secteur informel, les membres des coopératives et entreprises dirigées par les travailleurs et celles opérant sous des systèmes établis par des coutumes et traditions communes. Dans l'application de cette disposition, le ministère du Travail de Thaïlande, par exemple, a créé, en 2005, un service spécial pour apporter des contenus d'orientation sur l'économie informelle. Parmi ses réalisations, il y a la protection accordée aux gens de maisons.

L'article 8 de la convention demande aux entités compétentes du système d'administration du travail de « participer à la préparation de la politique nationale dans le domaine des relations internationales du travail et à la représentation de l'Etat dans ce domaine ainsi qu'à la préparation des mesures qui doivent être prises à cet effet à l'échelon national ».

Les principaux éléments de la recommandation n° 158

La recommandation n° 158 reprend et développe le principe contenu dans la convention n° 150, et offre des directives utiles pour son application. Elle est structurée en trois parties : les dispositions générales ; les fonctions du système national d'administration du travail et l'organisation du système national d'administration du travail.

Les dispositions générales

Les dispositions générales de la recommandation n° 158 répètent essentiellement les quatre premiers articles de la convention.

Le système d'administration du travail

La recommandation décrit les quatre domaines dans lesquels le système d'administration du travail doit exercer ses fonctions, notamment : les normes du travail, les relations professionnelles, l'emploi et la recherche en matière de travail (voir figure 1).

Les autorités compétentes, en concertation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, devraient prendre une part active à toutes les étapes de la préparation, du développement, de l'adoption, de l'application et de la révision des normes du travail. Cela devrait aussi comprendre un système d'inspection du travail.

Pour les relations professionnelles, la recommandation met essentiellement l'accent sur le besoin d'encourager des relations saines entre les travailleurs et les administrations, en donnant une liste de moyens divers par lesquels cet objectif peut être atteint, notamment : l'application de la liberté d'association, le droit de

Figure 1 Résumé des domaines clés de l'administration du travail, tels que présentés dans la recommandation n° 158

Normes du travail Les conditions de travail Les salaires Les conditions d'emploi La sécurité et santé au travail La sécurité sociale L'inspection du travail L'environnement de travail	Les relations professionnelles La définition du cadre et des règles pour la représentation des travailleurs et des employeurs La négociation collective Le règlement des conflits de travail
L'emploi La politique nationale de l'emploi Les régimes d'assurance contre le chômage L'orientation professionnelle Les programmes de formation professionnelle Les services de l'emploi	L'information et la recherche La collecte de l'information Les études Les prévisions La diffusion de l'information

s'organiser et de procéder à des négociations collectives ; l'offre de services-conseils ; le développement et l'utilisation d'un mécanisme pour la négociation volontaire ; la mise en place de structures de conciliation/médiation/arbitrage au sein de l'administration du travail.

Dans le domaine de l'emploi, la recommandation fixe les moyens par lesquels une politique efficace de l'emploi peut être mise en place. Parmi ceux-ci, il y a la coordination des activités des diverses autorités et entités qui sont concernées par des aspects spécifiques de la politique de l'emploi ; l'établissement d'un service efficace de l'emploi, non payant pour les usagers ; des autorités compétentes ayant un pouvoir ou une responsabilité partagée pour la gestion des fonds publics mis à disposition pour des objectifs tels que la lutte contre le sous-emploi et le chômage.

Le dernier grand aspect du travail mentionné par la recommandation porte sur la recherche effectuée par le système d'administration du travail sur les questions du travail, en tant que partie de la poursuite de ses objectifs sociaux. Pour cela, il est nécessaire qu'elle soit adéquatement représentée dans les instances administratives et consultatives qui traitent des questions économiques et sociales. La recherche elle-même devrait être basée sur l'échange d'informations et de rapports de nature technique, ainsi que sur des consultations avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives.

Des ressources adéquates et un personnel bien formé

La recommandation appelle à la disponibilité de ressources suffisantes et d'un personnel bien formé pour une organisation et un fonctionnement efficaces du système d'administration du travail.

L'organisation du système d'administration du travail

La troisième partie de la recommandation traite de l'organisation du système lui-même, dans lequel le ministère du Travail devrait jouer un rôle charnière.

Notes

¹ Autre ouvrage à lire sur ce sujet, voir BIT, 2005c.

² Voir Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, 2004, pp. 7-8.

Introduction

Le principal but du droit du travail est de protéger la partie la plus vulnérable (le travailleur) dans les relations de travail et d'établir un équilibre entre le travailleur et l'employeur.

Il est généralement accepté, à quelques exceptions près, que la plupart des législations du travail sont nées en Europe occidentale, en réaction aux excès de la révolution industrielle et des violations des droits dans le droit civil du XIX^e siècle. L'élément central du droit du travail est la reconnaissance qu'une stricte égalité dans le droit civil peut mener à des situations inacceptables lorsque les parties à un contrat, dans lequel le travail est échangé contre un salaire, n'ont pas une force de négociation comparable.

Le droit du travail s'écarte de l'hypothèse de base du droit civil selon laquelle aucune partie ne peut se plaindre de l'iniquité des termes d'un contrat qu'il a volontairement accepté. Le but du droit du travail est de garantir qu'aucun employeur ne sera autorisé à imposer des conditions de travail qui ne répondent pas à ce qui est considéré comme un seuil décent dans une société donnée, à un moment donné ; et qu'aucun travailleur ne sera obligé de les accepter. En conséquence, le droit du travail n'est pas juste un moyen de réguler les échanges entre le travail et le capital de la façon dont le fait le droit civil et commercial dans le domaine des échanges civils et commerciaux. Il est plutôt un moyen de mettre en pratique l'Agenda de l'OIT pour le travail décent.

En Europe occidentale, le droit du travail s'est rapidement développé au cours du XX^e siècle, à la fois en termes qualitatifs et quantitatifs. Il avait comme premier objectif la protection des travailleurs de l'industrie mais, avec

le temps, son champ s'est élargi pour couvrir l'agriculture mais également la fonction publique. Beaucoup de pays européens qui possédaient des colonies en Asie, en Afrique et en Amérique latine introduisirent aussi ces lois dans leurs colonies. Ainsi, les lois du travail furent introduites, couvrant les heures de travail, le travail des femmes et des enfants, les accidents du travail, les contrats de travail, les salaires, les conditions de travail, l'organisation des syndicats et les relations professionnelles, entre autres. Le développement le plus important fut l'institution du contrat de travail qui donnait les fondements juridiques à la relation de travail. Ceux qui travaillaient dans le cadre d'un contrat de service étaient protégés par ses dispositions, alors que ceux qui n'étaient pas partie de ce contrat ne l'étaient pas.

L'OIT et la réforme du droit du travail

Au cours des années, plusieurs des approches introduites dans les pays industrialisés ont fait leur chemin dans les conventions et recommandations de l'OIT. La convention n° 150 fixe les responsabilités de l'administration du travail sur la politique nationale du travail, spécifiant en son article 6, alinéa 1, que les organes compétents au sein du système d'administration du travail seront les instruments pour la préparation et la révision de la politique du travail, ainsi que la préparation et l'application des lois. La recommandation n° 158 porte sur les normes du travail, comprenant les lois du travail en tant que premier domaine dans lequel les fonctions d'un système d'administration du travail devraient être exercées.

Grâce à ses activités dans le domaine du dialogue social, du droit du travail et de l'administration du travail, l'OIT encourage une approche intégrée des éléments clés du marché du travail et de la gouvernance des lieux du travail en offrant des services qui :

- renforcent les cadres juridiques, les institutions, les mécanismes et processus du dialogue social tripartite et bipartite et favorisent des relations professionnelles saines au niveau national, sectoriel, de l'entreprise et sous régional ;
- augmentent le nombre des Etat Membres qui basent leur droit du travail et autres législations de l'emploi sur les normes et conseils de l'OIT et utilisent un processus de consultation tripartite dans la préparation de ces législations ;
- renforcent les administrations du travail dans leurs capacités d'élaboration de politiques et leur rôle dans la mise en œuvre de politiques du travail décent et d'application des lois du travail ;

- aident les Etats Membres à mettre en place et à renforcer des tribunaux du travail, des juridictions du travail et des mécanismes de résolution des conflits, de sorte que les différends individuels et collectifs puissent être traités avec efficacité, efficacité et équité ;
- intègrent les questions de genre dans tous les aspects du droit du travail et de l'administration du travail.

Depuis le début du XXI^e siècle, l'OIT s'est activement engagée dans la réforme du droit du travail dans plus de 60 pays. Les questions relatives à la réforme du droit du travail sont extrêmement variées. Cependant, deux tendances majeures ont émergé au cours des dernières années. Premièrement, une grande partie des actions législatives enregistrées par l'OIT ont pris la forme de nouvelles lois ou d'amendements, conçus pour donner effet aux principes et droits fondamentaux au travail, notamment dans les domaines de la lutte contre la discrimination au travail et celui du travail des enfants. Deuxièmement, beaucoup de pays ont adopté des lois sur les principes et droits fondamentaux au travail. Les débats sur la liberté d'association ont connu un glissement décisif, passant de la question de savoir si ces droits et principes devraient être respectés à celle de savoir comment mieux les respecter et en faire usage. De nombreux pays sont encore dans le processus d'introduction ou d'amélioration des lois sur la liberté d'association et beaucoup autorisent diverses exceptions à la protection juridique – en particulier, concernant les travailleurs du secteur de l'agriculture et de la transformation de produits d'exportation, les migrants et les gens de maison et ceux du secteur informel.

L'importance de la législation du travail pour l'administration du travail

Pour le système d'administration du travail, la législation du travail est un pilier central dans la gouvernance du marché du travail. Une législation du travail adaptée aux défis économiques et sociaux du monde moderne du travail remplit trois rôles cruciaux pour le système d'administration du travail :

- elle met en place un système juridique qui facilite des relations de travail individuelles et collectives productives et, par conséquent, une économie productive ;
- en offrant un cadre dans lequel les employeurs, les travailleurs et leurs représentants peuvent dialoguer sur les questions du travail, elle sert de véhicule important pour réaliser de bonnes relations professionnelles basées sur la coopération sur les lieux de travail ;

- elle offre un rappel et une garantie clairs et constants des principes et droits fondamentaux au travail qui ont reçu une large acceptation sociale, et met en place les processus par lesquels ces principes et droits peuvent être mis en application et en vigueur¹.

La législation du travail est vitale pour l'économie de tout pays et pour réaliser un développement équilibré qui donne son importance réelle à la fois à l'efficacité économique et au bien-être des populations dans leur ensemble. Cet équilibre est difficile à réaliser. L'expérience montre que les propositions imposées du sommet sont moins efficaces pour prendre en compte tous les fils de la toile complexe d'intérêts et de besoins en jeu que les solutions qui ont été testées et acceptées à travers le processus du dialogue social, et qui, par conséquent, bénéficient d'un large appui au sein de la société.

Dans le prolongement de la crise financière économique mondiale la plus récente de 2008-09, il est de plus en plus accepté par la communauté internationale qu'un cadre de régulation est essentiel si la mondialisation doit être à la fois socialement et économiquement viable dans le long terme. Un tel cadre doit comprendre, au minimum, les droits et principes fixés dans les conventions fondamentales de l'OIT (tels qu'identifiés dans la Déclaration sur les principes et droits fondamentaux au travail de 1998 de l'OIT). Des modèles économiques et technologiques qui changent au fil des années, ainsi que la mondialisation de l'économie, ont conduit à un développement des échanges internationaux entre des pays ayant des niveaux différents de protection sociale et du travail. C'est pour faire face à ce contexte changeant que le rôle de l'administration du travail a gagné en importance, surtout du point de vue de la relation entre la protection du travail et la coopération internationale.

Le champ de la législation du travail

Aujourd'hui, la législation du travail est largement utilisée pour réguler, à la fois, les relations de travail individuelles et collectives. De plus, elle régule l'espace dans lequel les travailleurs et les employeurs peuvent déterminer leurs propres règles du jeu. Cela est fait à travers la négociation collective, par laquelle des syndicats autonomes et indépendants et des employeurs ou des organisations d'employeurs négocient les décisions qui vont s'appliquer à leur propre activité ou secteur.

La réglementation législative de la relation individuelle de travail implique généralement le vote de dispositions qui gouvernent la formation et la dissolution de la relation (c'est-à-dire la conclusion de contrats de travail, leur suspension et leur résiliation) et les droits et obligations relatifs aux différents aspects de la relation (comme l'âge minimal pour l'admission à l'emploi, la

protection des jeunes travailleurs, l'égalité au travail, les heures de travail, les congés payés, le paiement des salaires, la sécurité et la santé au travail et la protection de la maternité). Elle implique aussi des dispositions pour les procédures d'application et des institutions d'appui (comme les services de l'inspection du travail et les cours ou tribunaux).

La réglementation législative de la relation collective de travail inclut généralement la prescription de garanties légales du droit des travailleurs et des employeurs à s'organiser et à négocier collectivement et du droit des travailleurs à la grève, ainsi que des procédures et mécanismes de participation des travailleurs dans une entreprise donnée.

Le droit du travail et l'économie informelle

Les travailleurs les plus faibles et les plus vulnérables sont ceux qui travaillent dans l'économie informelle². Dans de nombreux pays en développement, plus de 70 pour cent des travailleurs appartiennent à cette catégorie. Non seulement leur niveau de revenu est faible, mais leurs conditions d'emplois sont précaires. Beaucoup n'ont pas de couverture sociale³. Une grande majorité des travailleurs du secteur informel sont exclus de l'application du droit du travail, soit parce qu'ils sont des travailleurs occasionnels soit parce qu'ils ne sont pas dans une relation de travail d'employeurs à employés.

La relation de travail est le lien juridique entre les employeurs et les employés. Elle existe lorsqu'une personne effectue un travail ou offre des services sous certaines conditions, en contrepartie d'une rémunération. C'est à travers la relation de travail que les droits et obligations réciproques sont créés entre l'employé et l'employeur. La relation de travail a été, et continue d'être, le principal véhicule par lequel les travailleurs obtiennent leurs droits et avantages associés à l'emploi dans les domaines du droit du travail et de la sécurité sociale. L'existence d'une relation de travail est la condition qui détermine l'application des dispositions du droit du travail et de la sécurité sociale aux employés. C'est un point de référence essentiel pour déterminer la nature et l'étendue des droits et obligations des employeurs envers leurs employés⁴.

Pour résoudre le problème du travail informel et permettre au plus grand nombre de travailleurs de bénéficier des avantages de la relation de travail, la 95^e session de la Conférence internationale du Travail a adopté la recommandation (n° 198) sur les relations de travail. Cette recommandation couvre :

- la formulation et l'application d'une politique nationale pour examiner, à intervalles appropriés et, si nécessaire, à clarifier et adapter le champ d'application de la législation pertinente, afin de garantir une protection efficace aux travailleurs qui exercent leur activité dans le cadre d'une relation de travail ;

- les moyens – sous la forme d'une liste de critères pertinents – pour déterminer l'existence d'une telle relation, se basant sur les faits relatifs à l'exécution du travail et à la rémunération des travailleurs, nonobstant la manière dont la relation est caractérisée dans toute disposition contraire qui pourrait être convenue par les parties ;
- la mise en place d'un mécanisme adéquat – ou l'utilisation d'un mécanisme existant – pour suivre les évolutions sur le marché du travail et l'organisation du travail, de sorte à être capable de formuler des conseils sur l'adoption et la mise en œuvre de mesures portant sur la relation de travail.

Aujourd'hui, beaucoup de pays prennent des mesures pour redessiner les frontières du droit du travail, afin d'étendre la définition des travailleurs reconnus comme employés et prendre en compte des situations dans lesquelles la nature du travail effectué ou des services rendus, ou le type de relation entre les prestataires d'un travail ou de services et ceux qui en bénéficient tombent dans un flou. Dans ces circonstances, le principe de juger si une relation de travail existe principalement ou non, sur la base des faits de la situation, entre en jeu. C'est l'approche adoptée par des pays comme le Canada, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud et la majorité des Etats d'Amérique latine. Dans certains pays européens, comme l'Irlande, les partenaires sociaux ont identifié un groupe d'indicateurs confirmant l'existence d'une relation de travail⁵.

La sécurité de l'emploi

Un aspect important de l'emploi abordé dans la législation du travail et, pour cette raison, pertinent sur le plan pratique pour l'administration du travail, est le licenciement, en particulier la protection des travailleurs contre le licenciement injustifié. Cette disposition est essentielle dans le droit du travail, même si, dans de nombreux de pays, les travailleurs licenciés ne peuvent avoir recours à l'allocation chômage et il n'existe pas de couverture d'assurance chômage. Cependant, dans beaucoup de parties du monde, les employeurs adoptent le point de vue selon lequel, dans une situation de hausse des coûts du travail et d'une concurrence de plus en plus féroce, la protection des travailleurs contre le licenciement les empêche en réalité de faire face efficacement aux changements du marché et aux changements technologiques.

L'équité dans l'emploi et l'élimination de la discrimination

Un autre aspect important et universellement accepté dans le droit du travail est l'égalité des chances et de traitement dans l'emploi et les fonctions. C'est

un des principes les plus fondamentaux à la base de toute société démocratique et qui figure dans beaucoup d'instruments internationaux et de chartes constitutionnelles nationales. Cependant, malgré les importants progrès qui ont été réalisés, de grandes inégalités persistent encore dans presque toutes les parties du globe. L'élimination des inégalités dans l'emploi et l'élimination de la discrimination sont reconnues comme deux faces d'une même médaille. Elles sont favorisées dans plusieurs conventions et recommandations de l'OIT, dont les plus importantes sont la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession) de 1958 et la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération de 1951. Ces deux instruments sont considérés comme des conventions fondamentales, et tous les Etats Membres de l'OIT sont invités à les ratifier. Beaucoup de pays l'ont déjà fait, même s'il reste à améliorer leur application. En Afrique du Sud par exemple, la Loi sur l'équité dans l'emploi de 1998 cherche à corriger l'inégalité qui, en tant qu'héritage de la discrimination raciale institutionnalisée qui caractérisait le pays, est encore une composante qui définit le marché du travail sud-africain. La loi interdit la discrimination sur les lieux de travail, tout en exigeant, dans le même temps, des grands employeurs qu'ils prennent des actions résolues pour garantir une représentation des Noirs, des femmes et des personnes handicapées à tous les catégories professionnelles et niveaux d'emploi de leur personnel. Dans cette loi, la discrimination inclut le harcèlement. L'interdiction de la discrimination est appliquée par voie de procès civil au tribunal du travail.

La discrimination dans l'emploi et la profession prend beaucoup de formes et a lieu dans toutes les situations de travail. Elle consiste à traiter les personnes différemment en raison de certaines caractéristiques comme le sexe ou la race et ainsi foule au pied le principe de l'égalité des chances et de traitement. La discrimination génère et renforce les inégalités. Elle limite la liberté des êtres humains à développer leurs capacités et à choisir et réaliser leurs aspirations professionnelles et personnelles, sans tenir compte de leurs capacités réelles. Là où existe la discrimination, les aptitudes et les compétences ne peuvent être développées. La satisfaction tirée du travail est étouffée et un sentiment d'humiliation, de frustration et d'impuissance prend le dessus.

L'élimination de la discrimination sur les lieux de travail est essentielle pour la justice sociale. Elle est à la base du concept de travail décent pour toutes les femmes et tous les hommes, lequel concept est fondé sur la notion d'égalité des chances pour tous ceux qui travaillent ou cherchent du travail et un moyen d'existence, que ce soit en tant qu'agriculteurs, employeurs, travailleurs indépendants de l'économie formelle ou informelle. L'élimination de la discrimination est une partie indispensable de toute stratégie viable de réduction de la pauvreté et de développement économique durable.

La discrimination à l'égard des travailleurs vivant avec le VIH/sida

L'étendue de la crise du VIH/sida est une évidence, si l'on se réfère simplement aux statistiques sur les taux d'infection et de mortalité. Selon le bulletin AIDS Epidemic Update, publié par l'ONU-SIDA-OMS, on évaluait à 3,5 millions le nombre d'hommes et de femmes qui vivaient avec le VIH en 2006. Il est estimé que, depuis que le virus a été identifié pour la première fois, dans les années 1980, plus de 26 millions de personnes sont décédées de maladies liées au VIH/sida ; la majorité dans les parties du monde en développement qui portent déjà un lourd fardeau sur les plans social et économique. L'Afrique subsaharienne est à l'épicentre de l'épidémie⁶.

Derrière les chiffres se cache une tragédie à laquelle l'OIT a réagi avec une urgence toute particulière, du fait de l'impact que l'épidémie est en train d'avoir sur le monde du travail. L'OIT estime que le VIH/sida fera perdre à la main-d'œuvre mondiale 48 millions de travailleurs avant 2010 et 74 millions avant 2015, si la tendance actuelle se poursuit. Le milieu professionnel est un point d'entrée idéal pour la mise en œuvre de politiques destinées à mettre fin à la stigmatisation liée au virus et à offrir des traitements et des soins. Grâce au dialogue social, ces initiatives peuvent être enrichies pour garantir qu'elles répondent à toutes les questions pertinentes et seront d'une utilité pratique aux femmes et aux hommes qu'elles doivent servir. Le *Recueil de directives pratiques du BIT sur le VIH/SIDA et le monde du travail*, de 2001, fut une première étape significative. Entre autres éléments, il appelle les Etats Membres à s'engager dans une réforme législative pour renforcer les lois en matière de VIH/sida et former les agents de l'administration du travail, ainsi que les juges du travail, pour une meilleure prévention et application de la loi, y compris dans le traitement sensible des plaintes sur le statut sérologique, réel ou perçu, lié au VIH.

L'OIT note que dans un certain nombre de pays africains de nombreuses dispositions sur le VIH/sida en milieu professionnel sont contenues dans un élément particulier de la législation du travail : une proclamation en Ethiopie, une modification du code du travail au Lesotho, un projet de loi sur la

Encadré 1 Consolidation européenne de la loi contre la discrimination

La directive 2006/54EC consolide en un seul instrument 7 directives adoptées entre 1975 et 2002, portant sur le traitement égal et la rémunération égale pour les hommes et les femmes. Cette approche est de plus en plus suivie dans les lois nationales. Par exemple la section 17 de la loi suédoise sur l'égalité entre les hommes et les femmes de 1991 interdit la discrimination basée sur le genre.

prévention de la discrimination basée sur le VIH au Nigéria, une loi sur le VIH/sida au Mozambique, au Togo et au Bénin, un projet de loi au Burkina Faso, la Loi sur l'équité dans l'emploi et la Loi sur les relations de travail en Afrique du Sud, la Loi sur le travail et les réglementations (VIH/sida) sur les relations de travail au Zimbabwe, et la Loi sur le VIH et le sida à Maurice. Ces mesures sont perçues par les gouvernements comme de sérieuses mesures de dissuasion contre la discrimination. Cependant, très peu de plaintes sont enregistrées – une seule au Tribunal des relations professionnelles du Zimbabwe. Il est supposé qu'une cause majeure de cette réticence est liée à la peur de la stigmatisation attachée à la révélation du statut de séropositivité au VIH – comme cela semble être le cas dans d'autres pays étudiés dans le cadre d'une enquête de l'OIT. Une majorité écrasante de pays africains possèdent des lois spécifiques qui interdisent le test ou le dépistage pour raison de travail.

La liberté d'association et le droit à la négociation collective

La liberté d'association est un droit civique universellement reconnu. Elle est un des droits les plus fondamentaux des travailleurs et des employeurs. Plusieurs fois, l'histoire a montré que la reconnaissance des droits fondamentaux des travailleurs et des employeurs est un prérequis pour l'émergence de la démocratie et le développement d'ensemble des économies nationales. Il ne peut y avoir de démocratie réelle et il y aura peu de développement économique si la majorité de la population est privée de son droit à s'organiser pour protéger et faire avancer ses intérêts économiques et civiques.

Le respect de la liberté d'association est essentiel pour le bon fonctionnement d'un système de relations de travail et, plus généralement, de tout système démocratique. A son tour, la liberté d'association a un rôle important à jouer dans le développement et le fonctionnement d'une économie de marché.

La liberté d'association est un principe fondamental pour l'OIT. Elle est protégée et encouragée par plusieurs de ses conventions et recommandations, ainsi que par sa Déclaration sur les principes et les droits fondamentaux au travail de 1998.

Le principe de la liberté d'association, consacré dans la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical de 1948, postule le droit des employeurs et des travailleurs à mettre en place, sans autorisation préalable, les organisations de leurs propres choix pour la défense de leurs intérêts professionnels et industriels. Il comprend le droit, pour ces organisations, de conduire leur administration interne en totale liberté. Le respect du principe de la liberté d'association va de pair avec l'exercice du droit à la négociation

collective contenu dans la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective de 1949.

L'application de la loi et la règle de droit

Tout agent dans une administration du travail doit connaître le contenu du droit du travail applicable dans le domaine de son travail. Une application efficace des lois dépend de leur bonne compréhension. Appuyer un système d'administration du travail moderne et efficace nécessite d'instituer des organes stables qui garantissent la démocratie, la primauté du droit, les droits humains et le respect des intérêts des minorités. Une application efficace de la justice par un pouvoir judiciaire compétent et indépendant est essentielle pour l'application de la règle de droit dans tout pays. Pour l'application du droit du travail, un service d'inspection du travail efficace joue un rôle essentiel. En conséquence, la convention (n° 81) sur l'inspection du travail de 1947 confère à l'Etat un certain nombre de responsabilités dans ce domaine, appelant à la mise en place de services efficaces d'inspection du travail au sein des ministères des pays.

Un autre élément significatif de la capacité d'application de la loi est la machine judiciaire qui a la responsabilité du règlement des différends relatifs à l'application et à la mise en vigueur du droit du travail. Dans ce domaine, les expériences et les pratiques varient d'un pays à l'autre et d'une région à autre. Par exemple, en Malaisie les inspecteurs principaux du travail qui ont réussi aux examens de droit du travail peuvent juger les cas de plaintes pour non-paiement de salaires ; les appels contre leurs décisions peuvent être transférés à la haute cour. Un certain nombre d'Etats membres de l'UE, comme la Belgique, l'Allemagne, l'Irlande et le Royaume-Uni, ont mis en place des juridictions du travail spécialisées composées de panels de magistrats siégeant avec des membres non juristes représentant chaque partie du domaine de l'activité, pour résoudre les conflits de travail⁷. D'autres pays, par exemple, l'Italie et les Pays-Bas ont créé des services spécialisés au sein du système du tribunal civil ordinaire.

Notes

¹ Voir aussi sur le site de l'OIT *Orientations sur la législation du travail* à l'adresse : <http://www.ilo.org/public/french/dialogue/ifpdial/llg/main.htm> (consulté le 6 oct. 2009) ; Bronstein, 2009 ; Casale et Arrigo, 2005.

² Pour une définition de l'expression « économie informelle », consulter : <http://www.ilo.org/public/french/standards/reln/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf> (consulté le 19 oct. 2009), p. 142, « Glossaire des termes utilisés dans le rapport ».

³ Voir aussi Casale *et al.*, 2007b.

⁴ Voir aussi sur le site de l'OIT *Orientations sur la législation du travail* à l'adresse : <http://www.ilo.org/public/french/dialogue/ifpdial/areas/legislation/employ.htm> (consulté le 6 oct. 2009).

⁵ *Idem.*

⁶ Voir Hodges, 2007.

⁷ Voir aussi Blainpain, 2007.

Introduction

Une des missions les plus importantes des ministères du travail est la promotion de relations professionnelles harmonieuses et d'un dialogue efficace entre les partenaires sociaux. Beaucoup de ministères du travail ont mis en place des unités chargées des relations professionnelles pour promouvoir des relations saines entre les travailleurs et leurs patrons et consolider l'avantage concurrentiel, à la fois dans les secteurs publics et privés, par l'encouragement du partenariat, le renforcement de la coopération entre les travailleurs et la direction et la mise en place de structures de résolution des conflits. Des marchés du travail compétitifs, mais sans équilibre, équité, protection sociale et sans un encadrement macro-économique des relations de travail par « la main visible » du système d'administration du travail, auront de sérieuses lacunes en termes d'efficience, d'équité et de bien-être des personnes. Une croissance économique réellement palpable doit se dérouler dans des conditions de relations professionnelles positives si elle doit durer et conférer une prospérité véritable.

Les grands changements causés par la mondialisation donnent une plus grande importance aux relations professionnelles pour l'administration du travail. La mondialisation est en train de changer les conditions dans lesquelles fonctionnent à la fois les organisations de travailleurs et les organisations patronales. De nouveaux défis, tels que la conciliation du travail avec la vie de famille, la lutte contre le stress sur les lieux de travail et la garantie d'une protection adéquate pour de nouveaux types de travailleurs, par exemple les travailleurs temporaires et à temps partiel, ont changé la forme des relations professionnelles.

Malgré une diminution générale du militantisme syndical dans certains pays (par exemple le Danemark, la Finlande, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, l'Espagne et la Suède), la couverture de la négociation collective a augmenté en réalité. Parmi les facteurs contributifs à ce taux élevé d'organisation, il y a l'extension des conventions collectives aux travailleurs non membres de syndicats. Une tendance récente et très importante dans les relations industrielles est la coordination des négociations collectives, ce qui veut dire que les négociations se font, de plus en plus, à différents niveaux – lieux de travail, régions et pays – avec des résultats qui sont ensuite harmonisés à travers ces niveaux.

Une vue comparative montre que les relations industrielles au niveau national continuent d'être très différentes. Il n'existe pas une solution « prêt-à-porter » valable pour tous. Néanmoins, dans toutes les variantes, un degré de coopération et de coordination basées sur une compréhension partagée et une confiance mutuelle est l'élément essentiel dans la préservation de relations industrielles saines.

Depuis les années 1990, dans un environnement économique soumis à de rapides changements, il y a eu une tendance grandissante pour la mise en place de départements ou de services publics chargés des relations professionnelles pour encourager les employeurs et les travailleurs et leurs organisations respectives à créer ensemble des structures et des mécanismes dont le but est de servir les intérêts différents des deux parties. Ces changements ont aussi poussé les entreprises et les syndicats les plus progressistes à utiliser le processus de la négociation collective comme moyen de faire face aux pressions concurrentielles résultant de la mondialisation. Certains départements chargés des relations professionnelles ont développé des partenariats basés sur de nouvelles méthodes de communication, de résolution de conflits, et une prise de décision conjointe dans beaucoup de domaines. Dans la majorité des cas, ces départements ont suivi les grandes lignes du cadre fixé par la convention n° 150.

La convention n° 150 et les relations de travail

La convention n° 150 contient des dispositions sur les relations professionnelles qui sont complétées, dans les détails, par la recommandation n° 158. Selon la convention et la recommandation, une des principales fonctions des départements gouvernementaux en charge des fonctions relatives aux relations professionnelles est la promotion du tripartisme et du dialogue social. La convention n° 150 déclare aussi qu'un tel département, ou une telle agence, doit promouvoir une consultation et une coopération efficaces entre les autorités publiques et les organisations d'employeurs et de travailleurs et aussi offrir des conseils techniques. La recommandation n° 158 encourage le développement de relations professionnelles saines et donne une liste de divers moyens pour

atteindre cet objectif, notamment le respect de la liberté d'association et le droit de s'organiser et de négocier collectivement ; la disponibilité de services de concertation et des mécanismes de négociation volontaire ; l'existence d'un dispositif de conciliation et de médiation.

Les départements chargés des relations professionnelles et leurs fonctions

Le système d'administration du travail joue un rôle très important dans les relations professionnelles. Il prépare, en particulier, la législation pour protéger la liberté d'association et le droit de s'organiser et de négocier collectivement. Il garantit qu'une telle législation est effectivement appliquée et met en place des structures institutionnelles au travers desquelles les employeurs et les travailleurs et leurs organisations respectives peuvent être consultés et impliqués dans l'ensemble des activités relatives à la politique nationale du travail. La coopération tripartite implique nécessairement des relations professionnelles saines et constructives qui, à leur tour, impliquent le respect de l'autonomie des organisations d'employeurs et de travailleurs.

En conséquence, les départements chargés des relations professionnelles du système d'administration du travail développent et préservent la paix sociale et la stabilité, par la promotion de l'harmonie entre les employeurs et les employés, à travers des services de conciliation et de conseil. Ces départements formulent aussi des politiques sur les relations de travail et examinent régulièrement les lois sur le travail et l'emploi pour garantir la continuité de leur pertinence, à la fois pour les employés et les travailleurs.

En Afrique, certains gouvernements ont développé la négociation collective au niveau sectoriel comme moyen de garantir la stabilité dans les relations professionnelles, et cela reste le principal niveau où ces négociations ont lieu dans des pays parmi lesquels on compte le Nigéria, l'Afrique du Sud, la Tanzanie, la Tunisie et le Zimbabwe. Cependant, dans de nombreux pays (dont le Cameroun, la Côte d'Ivoire, l'Ethiopie, le Ghana, le Kenya, la Namibie, le Sénégal et la Zambie), le niveau dominant de la négociation collective se révèle être celui de l'entreprise individuelle ; et cette tendance vers une négociation décentralisée semble gagner du terrain.

Une importante fonction d'une direction des relations professionnelles est de fournir aux acteurs des informations opportunes sur le contenu du droit du travail, les termes et conditions de travail et les conventions collectives. La direction aura aussi, dans ses structures, des mécanismes pour résoudre les conflits sur les salaires et les autres termes et conditions de travail. Les départements chargés des relations professionnelles aident les employeurs et les travailleurs des secteurs syndiqués et non syndiqués à résoudre, à l'amiable, les conflits liés au

Encadré 2 Le NEDLAC en Afrique du Sud

En Afrique du Sud, le but du Conseil national pour le développement économique et le travail (National Economic Development and Labour Council (NEDLAC)) est de rendre la prise de décision économique plus inclusive et de promouvoir les objectifs d'une croissance économique et d'une équité sociale.

Le principal département de l'administration du travail du pays est le département du travail, qui finance le NEDLAC. Les Directions du commerce et de l'industrie, des finances, et des travaux publics sont aussi impliquées au niveau central dans le NEDLAC. D'autres directions participent lorsqu'il y a une question qui concerne leurs domaines de responsabilités.

La structure suprême du NEDLAC est le conseil exécutif, qui est composé de ministres et de hauts fonctionnaires ; de secrétaires généraux de syndicats et d'autres hauts responsables d'organisations du travail ; de capitaines d'industries et de grands responsables d'organisations d'employeurs ; et de hauts représentants de la Communauté des membres du NEDLAC. Le conseil se réunit 4 fois par an et discute des questions stratégiques essentielles qui se posent à l'économie sud-africaine. Le NEDLAC organise aussi un sommet annuel qui offre une opportunité pour examiner le travail accompli durant l'année en cours et donne des orientations pour l'année suivante. Pour plus d'informations, voir : <http://www.nedlac.org.za> (consulté le 6 oct. 2009).

travail, à l'emploi et aux salaires, par la conciliation, avec l'objectif de promouvoir des relations stables entre les travailleurs et la direction. Les conflits de travail qui ne peuvent pas être résolus à l'amiable par les conseils de conciliation ou de médiation pourraient être référés en arbitrage ou vers un tribunal du travail. Dans la perspective de prévenir les conflits du travail, ces départements organisent des cours et formations sur les lois du travail, à l'attention des syndicats, praticiens de la gestion des ressources humaines et agents travaillant dans le domaine des relations professionnelles qui viennent d'être recrutés et souhaitent approfondir leurs connaissances sur les complexités de ce sujet.

Dans beaucoup de pays, ces départements ont aussi la responsabilité de l'enregistrement des syndicats, leur offrant une assistance et fournissant des services-conseils à leurs responsables et militants sur les questions relatives aux lois et réglementations sur les syndicats.

La négociation collective

La recommandation n° 158, en fixant le rôle que doit jouer le gouvernement dans les relations de travail à divers niveaux et secteurs, insiste sur la place de la

négociation collective. Alors que la négociation collective est un processus volontaire entre les partenaires sociaux, le rôle des services ou des départements des relations professionnelles est essentiel. Dans beaucoup de pays, les mécanismes de conciliation et de médiation jouent un rôle crucial dans la négociation collective, à la fois au niveau sectoriel et au niveau de l'entreprise. En Malaisie, au Sri Lanka et à Singapour, par exemple, plus de 80% des conflits collectifs sont résolus à travers la conciliation. Aujourd'hui, développer et préserver une administration du travail efficiente à travers une direction efficiente chargée des relations professionnelles capable de mettre en place un cadre efficace pour la négociation collective et les autres composants du dialogue social est un grand défi.

La négociation collective est définie par l'OIT comme un processus et des activités menant à la conclusion d'une convention collective. Dans la perspective de l'OIT, une négociation collective efficace, dont le point nodal est un accord mutuellement bénéfique aux parties concernées, a lieu le plus souvent lorsqu'il existe un cadre pour la gouvernance du marché du travail qui défend les droits fondamentaux des travailleurs et des employeurs et encourage le dialogue social et le travail décent. Selon la convention (n° 154) sur la négociation collective de 1981, les questions faisant l'objet de négociation ne devraient pas être limitées aux conditions de travail et aux termes de l'emploi. Elles devraient plutôt être étendues pour couvrir les relations entre employeurs et employés et les relations entre leurs organisations représentatives respectives. Autrement dit les termes « négociation collective » devraient décrire une méthode de régulation des relations professionnelles dans leur totalité.

La négociation collective offre aux entreprises un mécanisme pour réguler les questions du travail et les questions économiques sur les lieux de travail. Il existe un grand nombre de faits qui montrent que la négociation collective peut développer la performance des entreprises, et que les entreprises ayant un degré élevé de participation sont plus performantes que leurs homologues. La négociation collective s'est aussi révélée être un élément qui développe l'intensité de la formation et l'accumulation du capital humain dans les entreprises, augmentant de ce fait la productivité¹.

Durant les dernières années, divers gouvernements ont adopté des dispositions à travers le système d'administration du travail pour de nouveaux cadres juridiques qui gouvernent la liberté d'association et le droit à la négociation collective : modifications dans le champ de la négociation ; détermination des partenaires à la négociation (c'est-à-dire reconnaissance des organisations les plus représentatives) ; établissement de règles et procédures cadres ; hiérarchie des niveaux de négociation collective ; règles et conditions affaissant à l'extension administrative des conventions collectives ; règlement des conflits collectifs du travail. Bien que la plupart de ces mesures législatives n'aient fait qu'affiner les

cadres existants, certaines d'entre elles ont radicalement changé les systèmes traditionnels de négociation collective.

A l'origine, la négociation collective était, essentiellement, un instrument de fixation des salaires et, dans une certaine mesure, elle le reste encore. Cependant, beaucoup de partenaires sociaux l'utilisent maintenant pour résoudre un grand nombre de questions relatives aux termes de l'emploi et aux conditions de travail qui ne faisaient pas l'objet de négociation il y a quelques décennies. A travers la négociation collective, à divers niveaux d'une économie, les partenaires sociaux ont été de plus en plus capables de conclure des accords sur des aspects relatifs au travail et à l'emploi, au développement des compétences, à la question du genre et à l'égalité de traitement, à l'harmonisation des responsabilités professionnelles et des responsabilités familiales, à la lutte contre le VIH/sida, à la retraite professionnelle et à beaucoup d'autres domaines comprenant les règles qui gouvernent les relations des uns avec les autres.

Les départements chargés des relations professionnelles et l'égalité de genre

Par le passé, à l'exception des congés de maternité, les préoccupations et intérêts des femmes ont été négligés durant les négociations collectives. Une augmentation significative de l'adhésion syndicale des femmes dans beaucoup de pays, parallèlement aux changements sur l'égalité de genre chez les travailleurs et la répartition des responsabilités au sein de la famille, a résulté en une plus grande attention pour réconcilier la vie professionnelle et la vie familiale à travers la négociation collective. Dans ce contexte, garantir un salaire égal pour un travail égal, le congé de maternité, de paternité et d'adoption, la flexibilité dans les horaires et l'organisation du travail, ainsi que la mise en place de procédures de plainte en cas de discrimination et de harcèlement, fait de plus en plus partie de la négociation collective².

Parmi les facteurs qui ont facilité la participation des femmes au monde du travail, il y a eu l'introduction des nouvelles technologies qui ont permis à un plus grand nombre de personnes de travailler à partir de la maison (télétravail). Ces changements sont aussi significatifs dans le contexte des relations professionnelles et exigent, par exemple, des syndicats et du patronat qu'ils discutent des règles d'utilisation des technologies comme le courrier électronique et accordent une plus grande attention à la formation et au développement des travailleurs.

Beaucoup de ministères du travail ont reconnu l'importance de mettre en œuvre de nouvelles lois et politiques « respectueuses de la vie familiale » qui prennent mieux en compte les besoins des femmes ; certains ont créé des départements ou services spécialisés dans la perspective de mettre en œuvre des

politiques sur le genre. La question de l'égalité de genre sur les lieux de travail est donc présente dans un nombre croissant de pays et les mesures pour lutter contre le harcèlement et la discrimination deviennent également plus fréquentes.

Les relations professionnelles dans le secteur public

La convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique de 1978 promeut des relations saines entre les travailleurs et leurs employeurs dans le secteur public, ainsi que des voies pour permettre aux représentants des travailleurs du secteur public de participer à la détermination de leurs conditions de travail. Elle dispose aussi que les conflits sociaux seront résolus à travers la négociation entre les deux parties ou à travers des mécanismes indépendants et impartiaux comme la médiation, la conciliation et l'arbitrage.

Au cours des deux dernières décennies, il y a eu des changements significatifs et d'envergure dans le secteur public au niveau national. Des réformes majeures ont été mises en œuvre dans beaucoup de pays pour augmenter l'efficacité du secteur public et garantir qu'il contribue à un développement économique et social harmonieux et réponde mieux aux besoins des populations. Dans de nombreux cas, cela a impliqué des changements importants dans la nature et la structure de l'emploi public. Une partie de plus en plus importante des activités, jusqu'ici effectuée sous la responsabilité directe de l'Etat, a été sous-traitée ou privatisée. Le concept traditionnel d'agent de la fonction publique, employé à vie et protégé par l'Etat, s'est considérablement érodé, cédant le pas à un modèle beaucoup moins uniforme de l'emploi dans le secteur public, avec des conditions de service et des types de statuts de travailleurs plus variables. Les incertitudes qui en résultent ont donné lieu à un mécontentement et, dans certains cas, à de sérieux conflits de travail.

Encadré 3 La négociation collective dans le secteur public en Afrique du Sud

En Afrique du Sud, les conseils de négociation collective dans le secteur privé sont nés d'un processus volontaire. Cependant, dans le secteur public, la négociation collective se fait à travers le Conseil du service public pour la coordination des négociations (Public Service Co-ordinating Bargaining Council (PSCBC)), créé en vertu du paragraphe 35 de la Loi sur les relations de travail de 1995. Le PSCBC peut remplir toutes les fonctions d'un conseil de négociation collective, ainsi que prévu par la loi, sur les questions régies par des règles, normes et standards uniformes s'appliquant à tout le service public, ou par des termes et conditions de service qui s'appliquent à deux secteurs d'emploi ou plus.

En même temps que le développement des relations de travail dans le secteur public fait, sans aucun doute, avancer la participation des travailleurs et de leurs organisations dans la détermination des conditions de travail, les employés du service public demeurent parmi les catégories de travailleurs dont les droits à s'organiser et à s'engager dans la négociation collective sont encore les plus fréquemment restreints. La conjonction actuelle entre des conditions plus précaires et le développement encore limité et incomplet des droits collectifs a donné naissance à une période d'incertitude qui est, à plusieurs égards, défavorable aux employés du secteur public, à leurs employeurs et à l'Etat dans son ensemble.

Néanmoins, il existe maintenant peu de doutes que la tendance qui sous-tend les relations dans le secteur public et parapublic (agences gouvernementales et autres organisations à qui sont sous-traitées des activités gouvernementales) s'oriente vers un système de négociation collective qui s'approche de celui utilisé dans le secteur privé³.

Le règlement des conflits de travail

En ce qui concerne le règlement des conflits de travail, il devrait être noté que, en plus de nombreuses normes internationales du travail traitant spécifiquement de cette question, la recommandation (n° 158) sur l'administration du travail encourage aussi la promotion d'organes de conciliation et de médiation au sein du système d'administration du travail. Cet aspect est essentiel puisque les conflits de travail sont inévitables dans tout système de relations de travail. Les conflits ont tendance à survenir lorsque le processus de négociation collective s'approche d'un point de cassure et, s'ils ne sont pas résolus, ils donnent souvent naissance à des grèves ou autres actions revendicatives. La mise en place d'un système de prévention et de résolution des conflits de travail est donc une pierre angulaire des politiques en matière de relations professionnelles dans les départements responsables de cette question⁴.

Les conventions et recommandations de l'OIT confèrent une grande marge de manœuvre aux services des relations professionnelles de chaque pays, pour développer leurs propres systèmes de résolution des conflits, selon les principes généraux qui suivent :

- les gouvernements devraient établir des mécanismes de conciliation volontaire, pour aider à la prévention et à la résolution des conflits de travail. La procédure devrait être gratuite et expéditive (recommandation (n° 92) sur la conciliation et l'arbitrage volontaires, 1951, paragraphes 1 et 3) ;
- les parties à des conflits de travail doivent être encouragées à s'abstenir de faire des grèves ou des lock-out pendant qu'une conciliation ou un arbitrage est en cours (recommandation n° 92, paragraphes 4 et 6) ;

- les accords conclus pendant la procédure de conciliation ou au terme de celle-ci doivent être consignés par écrit et avoir le même statut que les accords conclus selon la voie habituelle (recommandation n° 92, paragraphe 5).

Au sein des départements des relations professionnelles, les systèmes de résolution des conflits de travail aident à contenir les différends dans des proportions économiquement et socialement acceptables et à favoriser une atmosphère de paix sociale. Cela participe à la préservation d'un climat favorable au développement, à l'efficacité économique et à l'équité sociale.

La résolution des conflits de travail est intimement liée à la promotion du droit à la négociation collective ; les deux activités nécessitant le même ensemble d'attitudes et d'aptitudes. La structure des systèmes de résolution des conflits est normalement conçue pour favoriser la négociation collective, en n'exigeant, par exemple, des parties qu'elles épuisent toutes les possibilités pour arriver à une solution ou qu'elles épuisent toutes les procédures de résolution des conflits prévues par leur convention collective, avant d'avoir accès aux procédures offertes par l'Etat.

L'expérience internationale montre qu'une institution-clé dans tout système de résolution des conflits est le dispositif de conciliation/médiation qui a pour but d'aider les parties à trouver une solution négociée, dans des conditions aussi proches que possible de celles d'un processus normal de négociation. Les systèmes de résolution des conflits peuvent aussi renforcer la négociation collective, lorsque les accords résultant de leurs procédures bénéficient du même statut légal que les accords conclus à travers la négociation collective.

La conciliation et la médiation

La conciliation et la médiation peuvent être volontaires ou obligatoires. Elles sont volontaires lorsque les parties ont la liberté d'y avoir recours. Elles sont aussi volontaires lorsqu'elles sont entreprises par des tierces parties privées mutuellement choisies hors du dispositif mis en place par le gouvernement ou la loi. Dans certains cas, la loi exige le consentement des deux parties avant que les procédures de conciliation ne puissent être mises en œuvre.

La conciliation ou la médiation sont obligatoires lorsque les parties à un conflit de travail ont l'obligation d'y avoir recours. La conciliation/médiation obligatoire peut être utilisée comme moyen pour garantir que les parties à un conflit de travail s'asseyent autour de la table de négociation. Le caractère obligatoire pourrait dès lors être préféré lorsque le système des relations professionnelles n'est pas bien développé et/ou dans les cas où les parties n'ont pas l'habitude de négocier les unes avec les autres.

Encadré 4 L'organisme de conciliation et d'arbitrage des conflits du travail (ACAS) au Royaume-Uni

Le ACAS (Advisory Conciliation and Arbitration Service) cherche à améliorer les organisations et la vie professionnelle par de meilleures relations de travail. Il offre des informations à jour, un conseil indépendant et une formation de haute qualité, et travaille avec les employeurs et les employés pour résoudre les problèmes et augmenter la performance.

L'objectif du ACAS dans la conciliation est d'être impliqué dans tous les conflits d'envergure, à tout le moins d'être en contact avec les parties, même si ses services de résolution de conflits ne sont pas requis. Concernant les conflits pour lesquels le ACAS fait effectivement de la conciliation, celui-ci cherche à aider les parties à résoudre les problèmes. Dans l'Etude sur la conciliation collective de 2007 (Collective Conciliation Survey), les bénéficiaires ont rapporté que l'implication du ACAS a mené à des dénouements favorables dans 90 pour cent des cas qu'il a eu à traiter. En 2007, le ACAS a établi des contacts avec les protagonistes d'un conflit à grande échelle qui impliquait des plongeurs de la mer du Nord, des professeurs d'université et de l'éducation supérieure, les principales compagnies ferroviaires, British Airways et le service public. Dans la majorité des cas, le ACAS a été activement impliqué dans la conciliation et a aidé les parties à trouver des solutions.

Dans les cas de différends portant sur les d'intérêts (c'est-à-dire, les différends opposant des intérêts économiques, par opposition aux différends portant sur les droit, qui traitent de l'interprétation de la loi ou des conventions collectives), la principale raison pour solliciter le recours à la conciliation/médiation est de limiter et, si possible, d'empêcher le recours à l'arrêt de travail. Un lien très puissant entre la conciliation/médiation et l'arrêt de travail peut être tissé en exigeant des parties qu'elles donnent un préavis de l'arrêt de travail programmé à l'autorité de conciliation, ou en rendant illégal l'arrêt de travail sans avoir au préalable tenter de résoudre un conflit par voie de conciliation.

La conciliation est généralement entreprise par les services de conciliation du gouvernement ou, plus rarement, les inspecteurs du travail.

L'arbitrage

L'arbitrage est une procédure de résolution des différends par une tierce partie indépendante et neutre, pour une décision finale et exécutoire, qui

pourrait être appelée « sentence » ou « décision » arbitrale. L'arbitrage, sous certaines formes, a une place dans la plupart des systèmes gouvernementaux de résolution des conflits. Il est aussi quelquefois utilisé volontairement par les parties pour résoudre leurs différends. Il peut être prévu par les termes des conventions collectives pour résoudre principalement les conflits de droit nés de la convention, comme c'est couramment le cas au Canada et aux États-Unis, ou pour traiter des conflits d'intérêts.

Comme pour la conciliation, la soumission d'un conflit à l'arbitrage peut être soit volontaire soit obligatoire. L'arbitrage est volontaire lorsqu'il ne peut être mis en application que sur l'accord des parties. Il est obligatoire lorsqu'il peut être invoqué par l'une ou l'autre des parties, ou par le gouvernement, sur leurs initiatives respectives. Cependant, la soumission des conflits à l'arbitrage obligatoire n'est pas courante, sauf pour les services essentiels. En réalité, imposer un arbitrage est en contradiction avec le principe de la liberté d'association, sauf dans le cas des services vitaux ou de situations d'urgence exceptionnelles.

Dans la majorité des pays, les différends portant sur les droits sont tranchés par une cour de justice ou un tribunal, à l'exception du cas où les systèmes d'arbitrage sont établis par la négociation collective pour la résolution des conflits relatifs à l'application des conventions collectives ; ce qui, dans tous les cas, fonctionne plus comme un jugement qu'un arbitrage.

Les pratiques de la médiation préventive

A titre d'exemple, le Service fédéral de médiation et de conciliation (FMCS) au Canada offre un programme complet de médiation préventive (PMP) conçu pour aider les parties à établir et préserver des relations de travail constructives, à développer des relations durables et maintenir ouverts les canaux de communication entre les employeurs et les syndicats. Une variété de services est offerte mais leur accès doit, dans tous les cas, se faire à la demande conjointe des syndicats et des employeurs. Tous les services de médiation préventive sont effectués par des médiateurs qui sont très expérimentés dans les approches à la fois traditionnelles et alternatives des relations de travail. L'application de ces services est personnalisée pour satisfaire aux besoins spécifiques d'un lieu de travail en particulier⁵.

Le PMP est conçu pour aider les employeurs et les travailleurs à travailler ensemble pour améliorer la communication, développer la coopération et résoudre les questions de l'emploi, à travers une résolution conjointe des problèmes et l'aide d'un médiateur neutre. Le PMP encourage un changement en faveur d'un environnement des relations de travail plus positif et une négociation collective responsable.

Tripartisme et dialogue social

Si un système d'administration du travail doit fonctionner efficacement, il est essentiel de stimuler et favoriser un environnement de paix sociale. A cette fin, la convention n° 150 demande que les employeurs, les travailleurs et leurs organisations respectives participent activement, en même temps que les autorités publiques, à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique nationale du travail.

Le préambule de cette convention reconnaît que les organisations d'employeurs et de travailleurs jouent un rôle essentiel dans la réalisation du progrès économique, social et culturel, à travers la concertation et le dialogue social tripartite. Un examen des pratiques nationales montre une grande diversité d'entités de concertation, de coopération et de négociation. En plus des conseils nationaux tripartites, il y a aussi les conseils économiques et sociaux qui sont généralement indépendants, et dont les points de vue sur les grandes politiques économiques et sociales sont recherchés par divers éléments au sein de la société. Leur composition varie grandement. En général, ils sont tripartites et les membres qui les composent sont les représentants des partenaires sociaux. La participation tripartite a généralement lieu au niveau national, régional, sectoriel et local. La concertation et la coopération peuvent revêtir plusieurs formes (par exemple, la préparation d'avant-projets de législation, la préparation et la mise en œuvre de lois et/ou la participation à la formulation d'une politique du travail).

L'OIT a établi une définition de travail du dialogue social qui inclut tous les types de négociations, de concertations et d'échanges d'informations entre, ou parmi, des représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs sur des questions d'intérêt commun. La forme particulière revêtue par le dialogue social varie d'un pays à l'autre ; mais pour être efficace, quel que soit le lieu, elle nécessite :

- le respect de la liberté d'association et du droit à la négociation collective ;
- l'existence d'organisations de travailleurs et d'employeurs autonomes et indépendantes dotées des capacités et des connaissances techniques pour participer au dialogue social ;
- la volonté et l'engagement politiques de toutes les parties en faveur du dialogue social.

Un appui institutionnel et administratif adéquat

Le principal but du dialogue social en lui-même est de favoriser l'obtention de consensus et l'implication des principaux acteurs du monde du travail. Les

structures et processus de dialogue social qui réussissent ont le potentiel de résoudre d'importantes questions économiques et sociales, d'encourager la bonne gouvernance, de faire avancer la paix sociale et professionnelle et d'accélérer la stabilité et le progrès économique.

Une des voies importantes par laquelle l'OIT encourage le dialogue social est la ratification et la mise en œuvre de normes internationales du travail. Beaucoup de conventions et recommandations de l'OIT préconisent le dialogue social en tant que moyen pour atteindre leurs objectifs respectifs. La convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, et la recommandation (n° 152) sur les consultations tripartites relatives aux activités de l'Organisation internationale du Travail, 1976, se rapportent directement au dialogue social et au tripartisme. Elles encouragent le tripartisme et le dialogue social en garantissant l'implication des partenaires sociaux dans les activités relatives aux normes de l'OIT. De plus, la Conférence internationale du Travail adoptait en 1996 des conclusions sur la coopération tripartite au niveau national et sur la politique économique et sociale, ainsi qu'une résolution sur le tripartisme et le dialogue social en 2002⁶.

Pour que le dialogue social fonctionne, l'administration du travail ne peut être passive, même si elle n'est pas un acteur direct dans le processus. Une des principales fonctions de l'administration du travail est de créer un climat stable qui permet à des organisations autonomes d'employeurs et de travailleurs de mener librement leurs actions, sans craintes de représailles. Même dans les cas où les relations tripartites dominent, l'administration du travail a le rôle d'apporter un soutien essentiel au processus, par la mise en place de cadres juridiques, institutionnels et de cadres connexes qui permettent aux parties de s'engager de manière effective.

En conséquence, l'administration du travail peut jouer un rôle capital dans l'avancement et la pérennité du dialogue social national. Le secrétariat permanent est responsable non seulement de la promotion du dialogue social, mais aussi de son administration – en procédant à la préparation, à l'organisation et au suivi des activités du dialogue social. Certaines institutions y ajoutent aussi une fonction de recherche.

Lorsque le système d'administration du travail a confiance dans le processus de consultation tripartite et encourage la participation proactive des partenaires sociaux aux processus de prise de décisions, il y a plus de chance qu'un dialogue social réussi puisse être mis en place.

Notes

¹ Voir aussi Négociation collective et Agenda du travail décent, Conseil d'administration, 300^e session, Genève, nov. 2007, GB.300/ESP/1.

² Voir aussi Goodson *et al.*, 1998.

Les fondamentaux de l'administration du travail

³ Pour un aperçu, voir Casale et Tenkorang, 2008.

⁴ Voir sur le site de l'OIT, *Orientations sur la législation du travail*, à l'adresse : <http://www.ilo.org/public/french/dialogue/ifpdial/llg/main.htm> (consulté le 6 oct. 2009), chap. IV, « Règlement des conflits collectifs du travail ».

⁵ Pour plus d'informations, voir Service fédéral de médiation et de conciliation, Ressources humaines et développement des compétences Canada, à l'adresse http://www.rhdcc.gc.ca/fra/travail/relations_travail/mediation/index.shtml (consulté le 6 oct. 2009).

⁶ Voir aussi Ishikawa, 2003.

Les questions couvertes par les normes internationales du travail

L'OIT a été créée en 1919 pour mettre en place un cadre social de paix et de stabilité au sein duquel les processus économiques pourraient générer la prospérité d'une manière favorable à la justice sociale dans la vie des travailleurs. Depuis sa conception, l'OIT a cherché à améliorer les conditions de travail, par une combinaison d'actions normatives et de construction institutionnelle. A travers des systèmes d'administration du travail, le message de l'OIT sur de meilleures conditions de travail a trouvé son chemin dans la loi et les pratiques dans beaucoup de pays.

Un rôle essentiel de l'administration du travail, selon la convention n° 150, est d'améliorer la situation des êtres humains dans le monde du travail. Le mandat de l'OIT, tel qu'exprimé avec éloquence dans la Déclaration de Philadelphie (créer les conditions de liberté et de dignité, de sécurité économique et d'égalité des chances dans lesquelles « tous les êtres humains, quelle que soit leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel ») est au cœur de tout système d'administration du travail. Le but de l'administration du travail est, en conséquence, de favoriser les opportunités pour les femmes et les hommes d'obtenir un travail décent et productif, dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité humaine. C'est un grand défi pour les systèmes d'administration du travail et cela exige la création et l'administration d'un ensemble de programmes dans des domaines allant de la promotion des droits sur les lieux de travail au développement institutionnel. Il nécessite que l'administration du travail élargisse le champ de ses activités au-delà des lieux

de travail – ou du milieu de travail – pour englober l'économie dans son ensemble. Cette mission a été renforcée par l'adoption par l'OIT, en juin 2008, de la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable.

La recommandation n° 158 se réfère à la législation du travail et aux conditions de travail comme les premiers domaines dans lesquelles les fonctions d'un système d'administration du travail devraient être exercées. En réalité, beaucoup de ministères du travail ont commencé avec cette directive et ces deux domaines demeurent des priorités de premier ordre dans l'administration du travail, en matière de recrutement, de financement et des activités entreprises.

La préparation de projets de lois régissant les conditions de travail implique souvent un processus de préparation avec les partenaires sociaux (à travers, par exemple, la Fondation du travail aux Pays-Bas, le Conseil national de concertation sur le travail en Australie, le Conseil national pour l'économie et le travail en Italie et le Conseil économique et social en Espagne).

L'application de normes de travail vise à rendre ces normes effectives dans la pratique. Cette fonction postule diverses tâches allant du contrôle général, sous la forme de mesures administratives (réglementations, procédures, et circulaires d'application), à la garantie de l'application correcte de ces normes dans une entreprise donnée. Les mesures pour appliquer les lois et réglementations sur les conditions de travail demeurent essentiellement la prérogative du ministère du Travail dans la vaste majorité des pays (y compris, par exemple, le Bénin, le Burkina Faso, la Chine, la Finlande, la France, l'Inde, l'Italie, la Malaisie, le Sénégal, Singapour, l'Afrique du Sud, l'Espagne et le Sri Lanka).

La réalisation des conditions de travail décent

Du point de vue de l'OIT, le développement économique n'est pas entrepris comme une fin en lui-même, mais plutôt pour améliorer la qualité et la dignité de la vie humaine. Les normes internationales de travail garantissent que le développement économique se fasse dans cet objectif.

Les normes du travail portent d'abord et avant tout sur le développement des personnes en tant qu'êtres humains. Le développement économique devrait inclure la création d'emplois et de conditions dans lesquelles les personnes peuvent travailler dans la liberté, la sécurité et la dignité. Bien que le marché du travail ait été blâmé pour la mauvaise performance des pays en développement, aujourd'hui les faits pour soutenir cet argument sont faibles. Plutôt que d'étouffer le développement économique, les institutions du marché du travail, y compris les lois qui régulent ce marché, sont importantes pour ce développement, ainsi que pour le bien-être des travailleurs. A travers une

enquête sur différentes institutions du marché du travail dans des pays en développement, une étude récente réaffirme l'importance des institutions du marché du travail dans cette période actuelle de mondialisation¹.

A beaucoup d'égards, les conditions générales de travail définissent les expériences de travail des personnes. Des normes minimales de travail sont définies dans tous les pays, mais une grande majorité de travailleurs, y compris ceux dont les conditions de travail nécessitent le plus une amélioration, sont exclus du champ des mesures de protection existantes. Dans beaucoup de pays, les travailleurs des industries artisanales, de l'économie urbaine informelle, de l'agriculture (à l'exception des plantations) et du petit commerce, ainsi que les vendeurs à la criée, les employés de maisons et les travailleurs à domicile sont hors du champ de la législation sur le travail et la sécurité sociale. D'autres travailleurs sont privés d'une protection efficace à cause des insuffisances dans l'application du droit du travail. Cela est particulièrement vrai pour les employés des petites entreprises qui comptent pour plus de 90 pour cent des unités de production dans beaucoup de pays et emploient un grand nombre de femmes.

Une sélection de normes internationales du travail relatives aux conditions de travail

Cette section offre juste un bref résumé d'une sélection de certaines des conventions de l'OIT les plus pertinentes sur le sujet des conditions du travail. Les résumés qui sont présentés ici ne remplacent pas la consultation des textes sources. Il existe aussi beaucoup d'autres conventions et recommandations qui sont également pertinentes sur les conditions de travail dont les résumés ne figurent pas ici².

La convention (n° 1) sur la durée du travail (industrie), 1919

La réglementation sur les heures de travail est une des plus anciennes préoccupations de la législation du travail. La toute première convention de l'OIT adoptée en 1919 limitait les heures de travail et prévoyait des périodes de repos adéquates pour les travailleurs. Aujourd'hui, les normes de l'OIT sur le temps de travail offre le cadre pour des heures de travail régulées, des périodes de repos journalières et hebdomadaires et des congés annuels. Ces instruments garantissent une forte productivité, tout en préservant la santé physique et mentale des travailleurs. Les normes sur le travail à mi-temps sont devenues des instruments de plus en plus importants pour résoudre des questions comme la création d'emplois et la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes.

Encadré 5 Comment le temps de travail affecte-t-il la santé ?

Selon une variété d'études résumées dans le rapport du BIT *Working time: Its impact on safety and health* (Spurgeon, 2003), les facteurs les plus cruciaux qui affectent la santé des employés sont les longues heures de travail et certains modes de travail par quart, en particulier ceux qui comportent la distribution irrégulière des heures de travail et le travail de nuit. Le rapport déclare que travailler régulièrement plus de 48 heures par semaine constitue un facteur important de stress professionnel qui augmente significativement le risque de problèmes de santé mentaux. Travailler régulièrement plus de 60 heures par semaine augmente de manière évidente le risque de maladies cardio-vasculaires. Il existe des preuves avérées que le travail par quart provoque des troubles cardio-vasculaires et gastro-intestinaux. Il est aussi rapporté que les troubles du sommeil sont très répandus chez les travailleurs par quart et il existe quelques cas de troubles de la reproduction causés par le travail par roulement. Le risque de troubles à la santé est davantage augmenté par le travail de nuit : par exemple, il existe un plus grand risque de cancer du sein chez les femmes qui travaillent la nuit.

La convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930

Cette convention fondamentale interdit toutes les formes de travail forcé ou de travail obligatoire. Bien que le travail forcé soit universellement condamné, des millions de personnes à travers le monde y sont encore assujetties. L'esclavage traditionnel est encore pratiqué dans certaines parties du monde, alors que le travail forcé, sous la forme de recrutement coercitif, est présent dans beaucoup de pays. Dans de nombreux pays, les travailleurs domestiques sont piégés dans des situations de travail forcé et, dans certains cas, on leur interdit de quitter le domicile de leur employeur, par la menace ou la violence.

La convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949

La majorité des personnes travaillent pour gagner un salaire. Cependant, dans beaucoup de parties du monde, un paiement adéquat et des salaires réguliers ne sont pas garantis. Dans de nombreux pays, le non-paiement des salaires a conduit à d'immenses arriérés dus aux travailleurs et les salaires sont quelquefois payés sous forme de bons, de biens manufacturés ou même d'alcool. Dans d'autres pays, les travailleurs risquent la perte de leur salaire lorsque leur employeur tombe en faillite. Les normes de l'OIT en matière de salaires répondent à ce problème en édictant un paiement régulier des salaires, en fixant les niveaux minimaux de salaire et en exigeant le règlement des salaires impayés en cas de faillite de l'employeur.

La convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949

La vitesse grandissante de la mondialisation économique a été la cause d'un nombre de travailleurs migrants jamais atteint à une autre époque. Le chômage et la pauvreté croissante ont poussé beaucoup de travailleurs des pays en développement à chercher du travail vers d'autres horizons, alors que les pays développés ont augmenté leur demande en main-d'œuvre, en particulier, en personnels non qualifiés. En conséquence, des millions de travailleurs et leurs familles voyagent vers des pays autres que leur pays d'origine pour trouver un emploi. A l'heure actuelle, il y a approximativement 175 millions de migrants dans le monde dont environ la moitié est constituée de travailleurs (parmi lesquels près de 15 pour cent seraient dans une situation irrégulière). Près de la moitié de ces travailleurs migrants sont des femmes.

La convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951

Des millions de femmes et d'hommes à travers le monde sont privés d'accès au travail et à la formation, reçoivent de faibles salaires, ou sont empêchés d'exercer certaines fonctions sur la simple base de leur appartenance sexuelle, de la couleur de leur peau, de leur origine ethnique ou leurs croyances, sans tenir compte de leurs capacités et de leurs compétences. Dans de nombreux pays, les conventions clés de l'OIT dans ce domaine – la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération de 1951, la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession) de 1958, la convention (n° 156) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales de 1981 et la convention (n° 183) sur la protection de la maternité de 2000 – ont influencé des mesures législatives pour favoriser l'égalité du genre.

Par exemple, dans un certain nombre de pays industrialisés, les travailleuses gagnent jusqu'à 25 pour cent de moins que leurs collègues hommes qui effectuent le même travail. La liberté d'être protégé contre la discrimination est un droit humain fondamental et elle est essentielle pour permettre aux travailleurs de choisir librement l'emploi qu'ils veulent exercer, de développer la plénitude de leur potentiel et de tirer des avantages économiques sur la base de leur mérite.

La convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952

Une société qui offre la sécurité à ses citoyens les protège non seulement de la guerre et de la maladie, mais aussi des insécurités liées à la non-réalisation de leur existence par le travail. Les systèmes de sécurité sociale offrent un revenu de base en cas de chômage, de maladies ou de blessures, de vieillesse et de

retraite, d'invalidité, de responsabilités familiales comme la grossesse et la prise en charge des enfants, et de la disparition du soutien de famille. Ces avantages sont importants aussi bien pour les travailleurs individuels et leur famille que pour la totalité de leurs communautés.

La convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957

Cette convention fondamentale interdit le travail forcé ou obligatoire comme moyen de coercition ou d'éducation, ou comme punition pour avoir tenu ou exprimé des points de vue politiques ou idéologiques opposés au système politique, social ou économique établi, en tant que méthode de mobilisation et d'utilisation de la main-d'œuvre pour le développement économique ; moyens de punition pour faits de grève ; ou de discrimination raciale, sociale, nationale ou de discrimination de religion.

La convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958

Cette convention fondamentale définit la discrimination comme toute distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale qui a pour effet de détruire ou d'altérer l'égalité de chances ou de traitement en matière d'emploi ou de profession. Elle exige des Etats qui la ratifient de déclarer et de conduire une politique nationale conçue pour promouvoir, par des méthodes adaptées aux conditions et pratiques nationales, l'égalité de chances et de traitement dans l'emploi et la profession avec, comme finalité, l'élimination de toute discrimination dans ces domaines. Cela inclut la discrimination liée à l'accès à la formation professionnelle, à l'emploi et à des fonctions particulières, et aux termes et conditions d'emploi.

La convention (n° 156) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981

En vue d'instaurer l'égalité effective de chances et de traitement pour les hommes et les femmes qui travaillent, la convention demande aux Etats qui la ratifient d'inscrire, parmi leurs objectifs de politique nationale, la possibilité pour les personnes ayant des responsabilités familiales, qui occupent ou désirent occuper un emploi, d'exercer leur droit de l'occuper ou de l'obtenir sans faire l'objet de discrimination et, dans la mesure du possible, sans conflit entre leurs responsabilités professionnelles et familiales. La convention demande aussi aux gouvernements de prendre en compte les besoins des travailleurs avec des

responsabilités familiales dans la planification communautaire et de développer ou de promouvoir des services communautaires, publics ou privés, comme des services et structures de garderie d'enfants et d'aide aux familles.

La convention (n° 158) sur le licenciement, 1982

La résiliation d'une relation de travail est supposée être une expérience traumatisante pour un travailleur, et la perte de revenu aura inévitablement un impact direct sur le bien-être de sa famille. Les normes de l'OIT en matière de licenciement cherchent à trouver un équilibre entre la préservation du droit de l'employeur à se séparer d'un travailleur pour des raisons valables et la garantie que ces licenciements sont justes et ne sont utilisés qu'en dernier recours.

La convention (n° 175) sur le travail à temps partiel, 1994

La convention n° 175 définit un travailleur à temps partiel comme un(e) employé (e) dont les heures normales de travail sont moindres que celles des employés à plein temps qui font le même travail. C'est une définition générale du travail à temps partiel et elle est reflétée, par exemple, dans la directive de

Encadré 6 Convention collective sur le travail à temps partiel en France

Un exemple de convention collective dont l'objectif est de garantir des conditions de travail décentes aux travailleurs à temps partiel est celle applicable dans les établissements français de l'entreprise de vente de détail IKEA. Le pourcentage des travailleurs à temps partiel dans le personnel des différentes boutiques IKEA varie de 30 à 47 pour cent des travailleurs. Le nombre d'heures de travail des employés à temps partiel dépend des fluctuations des volumes de clients et varie entre 16 heures par semaine à 36 heures par semaine. L'accord sur le travail à temps partiel au sein de l'entreprise fixe les conditions suivantes : le même taux salarial est fixé pour les travailleurs à temps partiel et pour les travailleurs à plein temps.

- Les travailleurs à temps partiel reçoivent un « prorata » d'avantages sociaux comparables à ceux des travailleurs à plein temps.
- Le travail à temps partiel doit couvrir les quatre cinquièmes des heures de travail à plein temps (30 heures par semaine, ou 130 heures par mois).
- Le nombre d'heures de travail quotidien doit être d'au moins quatre heures.
- Tout changement dans les horaires de travail doit être communiqué aux travailleurs au moins trois jours avant son entrée en vigueur.

l'Union européenne sur le travail à temps partiel. Cependant, pour des besoins statistiques, le travail à temps partiel est communément défini comme un nombre spécifié d'heures de travail. Le seuil qui sépare les travailleurs à temps plein des travailleurs à temps partiel varie d'un pays à l'autre, mais se situe souvent entre 30 ou 35 heures de travail par semaine.

La convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999

Le travail des enfants est une violation des droits humains fondamentaux et s'est révélé être un frein à leur développement, pouvant mener à des blessures physiques et psychologiques à vie. Les faits montrent une forte relation entre la pauvreté familiale et le travail des enfants ; et le travail des enfants perpétue cette pauvreté à travers des générations, en maintenant les enfants des populations pauvres hors de l'école. La convention n° 182 exige des pays qu'ils déterminent les conditions, activités et lieux de travail qui représentent un danger pour les enfants, identifient les lieux de travail où ces activités à risques se déroulent et interdisent que les enfants travaillent dans ces conditions et dans ces lieux. La dynamique d'élimination du travail des enfants fait partie du travail de routine des inspections du travail du monde entier. Pour réduire et, en fin de compte, éradiquer le travail des enfants, une approche par équipe est nécessaire, impliquant les inspecteurs du travail et les agents des ministères de l'éducation, des services sociaux et de la santé, ainsi que les organisations d'employeurs et de travailleurs, les enfants, les parents, les professeurs et la communauté.

La convention (n° 183) sur la protection de la maternité, 2000

Les femmes en état de grossesse et les mamans qui allaitent requièrent une protection spéciale pour prévenir les effets nocifs à leur propre santé ou à celle de leurs enfants. Elles ont besoin d'un temps suffisant pour accoucher, se rétablir et allaiter leurs enfants. Dans le même temps, elles ont également besoin de protection pour garantir qu'elles ne perdront pas leur emploi du seul fait d'être enceinte ou de prendre un congé de maternité. Cette protection garantit non seulement à la femme un accès égal à l'emploi, mais lui assure aussi la continuité de ses revenus qui, dans beaucoup de cas, sont nécessaires au bien-être de toute sa famille.

Les conditions de travail dans l'économie informelle

Dans beaucoup de pays, les travailleurs de l'économie informelle ne sont pas protégés par le droit du travail. L'expression « économie informelle » a été

Encadré 7 Des fonds de solidarité pour les groupements de travailleurs en Inde

Au fil des ans, une législation a été votée par le Parlement indien pour mettre en place cinq fonds de solidarité qui devront être administrés par le ministère du Travail, avec pour mission d'offrir le logement, les soins médicaux, la sécurité sociale, l'éducation et des installations de loisirs aux travailleurs de secteurs spécifiques comme les mines, l'industrie du tabac, de la production cinématographique, le travail de quai et celui de la construction. Ces fonds de solidarité fonctionnent, en partie ou entièrement, sur la base de cotisations, partant de dispositions tripartites et supervisés par l'Etat. Cependant, bien que ces fonds soient nés il y a déjà un certain temps et que des millions de travailleurs (quatre millions dans le domaine des bidis, dans l'industrie du tabac) y ont recours, il a été suggéré qu'ils ont encore une couverture insuffisante, à la fois régionale et sectorielle.

Voir aussi BIT, 2007 ; Pranesh, 2005.

proposée à la place de « secteur informel » pour englober toutes les activités économiques qui, en droit ou en pratique, ne sont pas couvertes, ou sont insuffisamment couvertes, par des dispositions formelles. Cette expression élargie prend en compte la considérable diversité de travailleurs et d'entités économiques dans différents secteurs de l'économie, à travers des contextes ruraux et urbains particulièrement vulnérables et non sécurisés.

De nombreux pays ont fait des efforts remarquables pour étendre la protection du salaire minimum aux travailleurs qu'il ne couvrait pas auparavant. Ces efforts comprennent l'extension de cette protection aux travailleurs domestiques et aux ouvriers agricoles d'Afrique du Sud, en 2000-01 ; aux travailleurs agricoles de Bolivie, en 2005 ; et aux employés de maison en Chine, en 2003. De plus, il existe certains faits qui montrent que les salaires dans l'économie informelle s'adaptent souvent aux changements du salaire minimum, même s'il est improbable que cet ajustement soit juridiquement appliqué.

Le VIH/sida en milieu de travail

Le VIH/sida est un problème en milieu professionnel parce qu'il affecte les travailleurs, les familles, les entreprises et les communautés qui dépendent d'eux. Dans le même temps, le milieu professionnel a un rôle vital à jouer dans le combat général contre l'épidémie. Les programmes de lutte en milieu de travail appuient la prévention, étendent l'accès aux soins et aux traitements et favorisent la non-discrimination.

Notes

¹ Voir aussi Berg et Kucera, 2008.

² Voir le site Internet des normes internationales du travail à l'adresse www.ilo.org/normes; et BIT, 2005c.

Introduction

L'inspection du travail est un pilier essentiel du système d'administration du travail. Elle n'est pas une fin en elle-même, mais plutôt un moyen de réaliser les buts les plus élevés de la bonne gouvernance et du développement économique et social d'un pays. L'inspection du travail peut contribuer au progrès national par ses efforts dans la prévention de l'exploitation au travail et des accidents du travail, la protection des travailleurs contre la discrimination, le traitement inéquitable, le travail dangereux et non sécurisé, l'amélioration de leurs conditions de travail et de l'environnement dans lequel ils exercent leur emploi. La mission de l'inspection du travail n'est pas d'inspecter des propriétaires, employeurs ou travailleurs individuels. Elle consiste à inspecter les entreprises pour s'assurer qu'elles fonctionnent d'une manière juste, productive et dans le respect des lois et règlements du pays. Les systèmes efficaces d'inspection du travail ont le potentiel de développer la productivité du travail en garantissant un environnement de travail décent.

Un service efficace d'inspection du travail est un élément essentiel d'un système d'administration du travail pour appliquer le droit du travail et favoriser la bonne gouvernance dans le monde professionnel. L'impact positif de l'activité des inspecteurs du travail sur les conditions de travail des employés et l'application de leurs droits sont bien reconnus aujourd'hui.

L'inspection du travail est un des instruments de base pour mettre en pratique l'Agenda du travail décent de l'OIT. Elle joue un rôle central dans la promotion du respect des principes et droits contenus dans les normes internationales du travail. Les services de l'inspection du travail représentent l'autorité de l'Etat dans beaucoup d'aspects de la vie professionnelle, y compris

dans les conditions de travail, la santé et la sécurité, le dialogue social, la législation du travail, les mécanismes de contrôle du marché, la lutte contre le travail illégal, les politiques en matière de VIH/sida sur les lieux de travail et le travail des enfants. Ils sont, en conséquence, dépositaires d'un ensemble important de responsabilités.

Les systèmes d'inspection et leurs dirigeants doivent prendre en compte les diverses forces qui induisent les changements économiques, sociaux et technologiques. Ils doivent être capables de répondre avec rapidité et flexibilité et anticiper les défis futurs. Dans de nombreux pays, il existe une coordination des systèmes pour conduire l'inspection des cadres juridiques, techniques, médicaux et sociaux. Cette situation met ensemble tous les facteurs qui influencent et participent à une meilleure protection du travail. Cette coordination participe au renforcement des institutions du marché du travail, par exemple celles qui sont chargées de déterminer les niveaux de salaires, notamment celles qui fixent les salaires minima.

Après de nombreuses décennies d'élaboration et d'application de stratégies de développement, il est clair que dans plusieurs pays un des principaux éléments manquants dans ces stratégies est la gouvernance du marché du travail. En réalité, la qualité de la gouvernance du marché est un facteur majeur pour déterminer la réussite ou l'échec des pays à réduire leur degré de pauvreté. Des services d'inspection du travail plus efficaces et des pratiques de travail saines, correctement suivies mènent à une réduction du nombre d'accidents, à une plus grande motivation des travailleurs et, partant, à une meilleure productivité et des produits de meilleure qualité. La bonne gouvernance du marché du travail est également essentielle pour préserver ou développer la productivité et la compétitivité, en particulier face à la pression montante des politiques gouvernementales pour ouvrir les marchés et répondre aux défis de la mondialisation. La clé de la compétitivité est la qualité ; des produits (et services) de grande qualité ne peuvent que provenir de pratiques et méthodes de travail de grande qualité¹.

La convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947

La convention n° 81 est un bon guide des caractéristiques communes des services d'inspection du travail. Elle définit les principales fonctions de l'inspection du travail comme étant d'assurer l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession. Les pouvoirs d'application de la loi et le droit d'accéder aux lieux de travail, fixés à l'article 12 de la convention n° 81, différencient l'inspection du travail des autres activités du domaine de l'administration du travail. L'article 15 de la convention précise davantage le devoir des

inspecteurs d'être indépendants et impartiaux dans l'exercice de ces pouvoirs. Avec 135 ratifications avant janvier 2009, la convention n° 81 de l'OIT était une des dix conventions de l'Organisation internationale du Travail ayant reçu le plus de ratifications à cette date.

En résumé, les fonctions et devoirs des inspecteurs du travail, tels que fixés dans la convention, sont :

- de faire respecter le droit du travail, les règlements et les normes nationales applicables y relatives ;
- de conseiller les employeurs et les travailleurs sur la meilleure manière de respecter le cadre juridique ;
- de rendre compte aux supérieurs des problèmes et insuffisances non couvertes par la réglementation ;
- si la législation nationale le prévoit, de faire respecter ou d'assurer le suivi des conventions collectives.

Le rôle évolutif de l'inspection du travail

Beaucoup de pays disposent d'un droit du travail satisfaisant, basé sur les conventions pertinentes de l'OIT, mais manquent de moyens pour former et équiper un service performant d'inspection du travail pour contrôler son application. Dans de nombreux pays, des mesures d'austérité prolongées qui affectent les salaires dans le service public ont rendu plus difficile le maintien des inspecteurs qualifiés. En conséquence, il existe une large inquiétude que les services d'inspection du travail de beaucoup de pays n'ont pas la capacité de remplir leurs rôles et fonctions. Ils sont souvent en sous-effectif, sous-équipés, malformés et mal payés. Des budgets congrus de transport et de déplacements et des moyens de communication et d'archivage inadaptés freinent également leurs capacités à effectuer les inspections et à mener des actions de suivi nécessaires. La réduction des ressources des inspections du travail peut aussi exercer une pression sévère sur le professionnalisme, l'indépendance et l'impartialité des inspecteurs.

Dans de nombreux pays, le service de l'inspection du travail cherche à trouver un nouvel équilibre entre la protection dans l'intérêt de la justice sociale et de l'équité, d'une part, et l'efficacité économique au nom de la compétitivité et de la croissance des entreprises, d'autre part. Le processus concomitant de l'ajustement et de l'adaptation demande que les inspecteurs du travail du pays fassent les choses différemment.

Trouver ce nouvel équilibre demande une redéfinition des fonctions et priorités, qui nécessite la continuation de l'approfondissement de l'approche de

contrôle et d'application de la loi, tout en mettant, parallèlement, un accent plus prononcé sur l'obtention du respect de la loi, en donnant des informations sur son but et son contenu, en éduquant les employeurs et les travailleurs sur leurs droits et obligations et en offrant des conseils sur ce qui doit être fait pour être conforme à la loi.

Les défis du système d'inspection du travail

Un effectif suffisant d'inspecteurs du travail

Tout système efficace d'inspection du travail nécessite un effectif suffisant d'inspecteurs. Puisque chaque pays assigne des priorités différentes d'application des lois à ses inspecteurs, il n'existe pas de définition pour un effectif « suffisant ». Parmi les facteurs qui doivent être pris en compte figurent le nombre et la taille des établissements et le nombre total de travailleurs. Aucune mesure n'est suffisante en elle-même mais, dans de nombreux pays, les sources de données existantes sont faibles et le nombre d'inspecteurs pour mille travailleurs est actuellement le seul indicateur internationalement comparable disponible. Dans ses services de politique et de conseils techniques, l'OIT a pris comme références raisonnables les ratios suivants de nombres d'inspecteurs du travail par nombres de travailleurs : 1:10 000 dans les économies de marché industrialisées ; 1:15 000 dans les économies en voie d'industrialisation ; 1:20 000 dans les économies en transition ; et 1:40 000 dans les pays les moins développés.

La coordination dans le système de l'inspection du travail

Les mandats précis des inspecteurs varient d'un pays à l'autre, selon les législations nationales. Parmi les nombreuses questions que les inspecteurs du travail sont appelés à résoudre sur les lieux de travail, il y a : la sécurité et la santé au travail (SST), les conditions de travail, le travail forcé, le travail des enfants, les relations de travail, la sécurité sociale, l'égalité et la discrimination basée sur le genre, le travail illégal et des fonctions sectorielles spécifiques (par exemple : l'agriculture, la construction, les mines, le secteur maritime, les chemins de fer). Les autres activités connexes peuvent comprendre les obligations concernant l'immigration, l'économie informelle, l'enregistrement des petites entreprises et le VIH/sida et le monde du travail. Une question clé qui se pose à l'inspection du travail est la manière de garantir une coordination adéquate de ces divers aspects de son activité et la fixation de priorités pertinentes, lorsqu'il y a une pression sur les ressources dans leur globalité.

Par exemple, des changements majeurs sur les lieux de travail et dans la structure de l'emploi, souvent conduits par une économie du plus en plus

globalisée, présentent actuellement de nouveaux défis aux services d'inspection du travail, tout en donnant plus de force à ceux qui existent déjà. Chaque année, il y a dans la région 2,2 millions de morts du fait des accidents du travail et des maladies professionnelles – une énorme perte en vies humaines qui mérite beaucoup plus d'attention et d'action qu'elle n'en reçoit des pouvoirs publics.

De même, les questions relatives à la discrimination, y compris à l'égalité du genre au travail, doivent être intégrées dans les fonctions de l'inspection du travail. Cette exigence a été davantage compliquée par l'expansion de formes flexibles du travail, la croissance de l'économie informelle et une plus grande prise de conscience du besoin de mettre en œuvre la législation du travail dans des domaines jusqu'à présent exclus, comme les zones franches industrielles.

Ces questions et beaucoup d'autres sont parmi celles qui exigent une extension de la couverture de l'inspection du travail. Il devient ainsi de plus en plus important de définir des priorités et des stratégies claires d'inspection pour affronter les nouveaux défis qui se posent à des services d'inspection du travail indigents en ressources, tout en ne négligeant pas leurs fonctions essentielles.

L'absence de politique d'inspection du travail pour guider le processus d'inspection du travail

Le renforcement du système d'inspection du travail de tout pays doit commencer par une orientation politique claire afin d'offrir un solide fondement pour une réforme législative, la base pour de nouvelles structures et de nouveaux systèmes, et une direction pour de nouvelles dispositions opérationnelles qui mettent l'accent sur la performance et le service. Une politique d'inspection du travail, quelle qu'elle soit, doit être ancrée et doit tirer son autorité de pouvoirs, d'obligations et d'intentions juridiques formels.

Une politique d'inspection du travail sera utile pour être la locomotive de l'application du droit du travail en vigueur et de la mise en œuvre d'un système intégré d'inspection du travail. Les clients – c'est-à-dire, les groupes que cette politique cherche à servir – doivent aussi être encouragés à jouer un rôle important dans son développement. Une politique de l'inspection du travail bien coordonnée et intégrée est essentielle pour favoriser le respect des normes de travail. Ce processus transformera les acteurs en porteurs de devoirs, en les investissant d'obligations et de l'appropriation du système. Cette appropriation mène à un niveau plus élevé d'acceptation et à une application meilleure et plus durable.

Une politique d'inspection du travail et son application pourraient être une solution, entre autres, pour les points suivants :

- la couverture de l'inspection du travail, pour inclure l'économie informelle et les nouveaux établissements ;

- la coordination de la SST, l'indemnisation des travailleurs et les services généraux d'inspection ;
- la préservation d'un équilibre entre les responsabilités de conseil et de contrôle ;
- l'implication des partenaires sociaux ;
- l'offre de formation pour les travailleurs et les employeurs ;
- la planification, la programmation et la conduite des visites d'inspection.

L'inspection du travail dans l'économie informelle

Dans de nombreux pays, la couverture de l'inspection du travail se limite à l'économie formelle. Dans l'intérêt de la bonne gouvernance, en particulier des principes relatifs à l'équité, l'inclusivité et la réactivité, le service national de l'inspection a besoin d'explorer la manière dont les services de protection du travail peuvent être rendus disponibles aux entreprises de l'économie informelle, à travers l'offre d'informations et de conseils, à la différence de l'application des lois et des sanctions. Cela est également conforme à l'article 7 de la convention n° 150 sur l'administration du travail.

Les services d'information et de conseil qui peuvent être utiles à l'économie informelle comprennent ceux relatifs à la SST, à la lutte contre les risques sur les lieux de travail, l'accès à la protection par la sécurité sociale et l'accès aux autres services utiles pour les petites et microentreprises. L'offre de services de protection des travailleurs dans l'économie informelle correspond davantage à un service-conseil du travail qu'à une inspection du travail. Le travail de service-conseil et celui d'inspection du travail sont liés par l'objectif commun d'amélioration des conditions et de l'environnement de travail, mais les groupes-cibles impliqués et les méthodes utilisées sont différentes. En ce sens, la création d'une catégorie distincte d'agents dont le travail est le conseil et la sensibilisation devrait être considérée. De nouveaux partenariats stratégiques avec des organisations opérant dans l'économie informelle, comme les coopératives, les groupements communautaires, les petits commerçants et les associations sociales, peuvent être des moyens importants de sensibilisation sur les avantages de sortir de l'informalité, ainsi que sur les devoirs qui accompagnent le statut formel.

La migration

Dans de nombreux pays, il est demandé au service de l'inspection du travail d'aider à la prise en charge des travailleurs étrangers. Le fait que les inspecteurs du travail aient le pouvoir d'entrer dans des établissements sans autorisation

préalable leur donne plus de marge de manœuvre qu'aux autres institutions pour mettre fin aux conditions abusives de travail dont les travailleurs étrangers en situation irrégulière sont souvent victimes. Les inspecteurs du travail doivent garantir que le droit à un environnement de travail sûr et sain et les autres droits humains, dont ceux relatifs au travail, sont appliqués aux travailleurs migrants sans distinction, ni discrimination. L'inspection des lieux de travail où les migrants sont présents ou représentent la majorité des employés peut favoriser l'égalité de traitement, décourager l'exploitation des travailleurs étrangers, réduire l'intérêt à embaucher des travailleurs irréguliers qui acceptent des conditions en deçà des normes, du fait de leur situation de vulnérabilité. Une préoccupation centrale dans beaucoup de pays est que cette responsabilité supplémentaire ne devrait pas, d'une manière quelconque, affecter la mission première des inspecteurs pour faire respecter la législation du travail sur la totalité du territoire d'un pays. La relation entre ces efforts pour protéger les travailleurs sur leurs lieux de travail et les efforts des services d'immigration du gouvernement est actuellement en discussion dans de nombreux pays.

Le travail des enfants

La réduction, et en définitive l'élimination du travail des enfants, est une partie importante du travail de la majorité des services d'inspection du travail. Pour faciliter leur implication dans cette mission, il est nécessaire d'aider les inspecteurs du travail à définir leur rôle dans :

- la prévention de l'accès des enfants à des lieux de travail à risque ;
- l'appui au retrait des enfants de ces lieux de travail pour les confier ensuite à des agences indiquées ;
- l'amélioration des normes de protection sanitaire et sécuritaire pour les enfants ayant atteint l'âge minimum pour l'emploi (entre 14 et 17 ans, selon le pays) ;
- l'offre d'assistance pour des mécanismes volontaires de surveillance du travail des enfants.

La stratégie utilisée par beaucoup de pays est le recours à une approche par équipe qui met à contribution les inspecteurs du travail, les agents des ministères de l'éducation, des services de l'action sociale et de la santé, ainsi que les représentants des organisations patronales et des travailleurs, les enfants, les parents, les professeurs et la communauté. Dans de nombreux pays où prévaut le travail des enfants, les obligations légales des inspecteurs en ce qui concerne le travail des enfants sont claires. Cependant, les inspecteurs font souvent face à

d'énormes difficultés pratiques dans l'accomplissement de cet aspect essentiel de leur mandat. Dans un effort pour améliorer cette situation, l'OIT offre un appui politique aux services de l'inspection du travail et une assistance à la formation des inspecteurs du travail sur la manière de combattre le travail des enfants.

Le VIH/sida en milieu de travail

L'inspection du travail a un rôle essentiel pour aider les lieux de travail à développer des politiques pertinentes en matière de sécurité et de santé, surtout en ce qui concerne le VIH/sida. Dans certains pays, les inspecteurs du travail jouent un rôle important dans la protection des travailleurs contre cette pandémie et la maîtrise de l'expansion de ses effets. Ce rôle est relativement nouveau pour les services d'inspection du travail dans beaucoup de pays parmi les plus affectés. L'OIT est en mesure d'offrir aux inspecteurs du travail une assistance à la formation sur la prévention du VIH/sida et la réduction de son impact, à partir de son recueil de directives pratiques et d'un manuel de mise en œuvre spécialement développé pour les inspecteurs².

Le travail forcé

Les situations de travail forcé s'appliquent à toute personne qui travaille contre sa volonté, est tenue en servitude, ou est astreinte à travailler en esclavage. Il existe un nombre croissant de cas dans lesquels des travailleurs migrants sont trompés par des agents recruteurs à qui ils paient de grosses sommes d'argent avant leur départ, et à qui ils doivent encore payer d'autres montants pour les visas, le logement, le voyage, la nourriture, etc. Le travail forcé est défini comme un acte criminel aux termes de la convention (n° 29) sur le travail forcé de 1930 qui forme la base de la plupart des législations nationales sur cette question. De plus, aux termes de l'article 14 de la convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées de 1997, il est assigné spécifiquement à certains inspecteurs du travail le rôle d'inspecter les agences privées de recrutement, participant ainsi à la lutte contre le trafic et le combat contre les abus. Au cours de leurs visites des lieux de travail, les inspecteurs du travail sont en mesure d'identifier les victimes, ainsi que les auteurs des abus, et de prendre des mesures correctives, comprenant des sanctions. Les inquiétudes grandissantes en matière de trafic d'êtres humains et des formes de travail forcé donnent plus de relief à cet aspect du travail des inspecteurs³.

Bases de données et conservation des archives

Le résultat de chaque visite d'inspection est un élément de la « mémoire institutionnelle » du service de l'inspection du travail et les informations

Encadré 8 L'informatisation des données pour les inspections du travail

Suite à une évaluation de l'administration du travail entreprise par l'OIT dans la région d'Afrique australe, un registre principal automatisé est actuellement utilisé pour tenir une base de données détaillées des lieux de travail (établissements) en Namibie, au Lesotho, au Swaziland et au Botswana. Dans chacun de ces pays, le ministère du Travail a mis en place une version électronique et une version manuelle d'un registre principal à la Direction générale de l'inspection du travail et connecté les bureaux régionaux à un système d'inspection intégré automatisé.

Ce système d'information de l'inspection du travail est un outil essentiel pour une planification efficace et une meilleure coordination et permet de cibler à la fois les nouveaux établissements qui n'avaient pas été inspectés auparavant et les établissements connus pour leur violation répétée de la loi. Le registre principal favorise un regroupement efficace des inspections de routine et des inspections de suivi dans la même zone. Le système permet aussi un meilleur ciblage des inspections.

obtenues deviennent partie de sa base de données statistique. Le rapport d'inspection doit être versé au dossier d'entreprise. Il est également souhaitable d'archiver les notes de travail et les observations de l'inspecteur pour servir de références futures.

Pour enregistrer les données essentielles avec efficacité, il est nécessaire d'avoir un système fonctionnel, mais qui ne soit pas trop complexe ou ne demande pas trop de temps aux inspecteurs. Les statistiques sur le nombre de visites d'inspection comparées au nombre d'inspecteurs peuvent apporter des informations utiles sur l'administration des bureaux de terrain de l'inspection du travail, en donnant une indication de leur performance. En outre, les statistiques sur le nombre d'accidents, de violations des mesures de sécurité, de maladies professionnelles, de non-respect de la réglementation du travail, ou sur le salaire minimum peuvent donner un profil des entreprises susceptibles de poser problème et qui, par conséquent, nécessitent davantage de visites d'inspection.

La sécurité et la santé au travail (SST)

Dans la majorité des pays, la prévention des risques en milieu professionnel est une des principales fonctions des services de l'inspection du travail. La préservation d'un environnement de travail sécurisé demande une constante vigilance, ne serait-ce qu'en raison de la grande rapidité des changements sur les

lieux de travail. Il est nécessaire d'adopter une approche proactive et systémique en matière de prévention des accidents et d'impliquer tous les acteurs dans la prévention et la réduction des risques. A cet égard, les services d'inspection du travail ont besoin de travailler étroitement avec l'entreprise pour renforcer la sécurité, la prévention des accidents et les capacités de prise en charge, ainsi que pour développer une culture sécuritaire mieux établie. La stratégie actuelle consiste à mettre l'accent sur la prévention des risques en amont, la fixation d'objectifs de résultat pour les employeurs et l'aide aux sociétés pour améliorer leurs systèmes de gestion de la sécurité.

Aujourd'hui, les inspecteurs du travail traitent des questions suivantes dans la majorité des pays :

- la gestion de la SST ;
- l'analyse des risques ;
- l'investigation/la prévention des accidents et des maladies ;
- la protection contre les agents chimiques ;
- la protection contre les risques liés aux machines ;
- la manutention manuelle ;
- le travail à risque ;
- le bien-être des travailleurs ;
- la protection contre les radiations ;
- la protection de l'environnement ;
- les « nouveaux » risques comme le stress, la violence et le harcèlement sexuel ;
- le contrôle des produits « sans risque ».

La convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail de 2006 renforce clairement ces fonctions. L'article 4, alinéa 2 en particulier, dispose que les Etats Membres qui ratifient la convention doivent mettre en place des mécanismes visant à assurer le respect de la législation nationale, y compris des systèmes d'inspection.

Un certain nombre de pays ont pris des mesures pour renforcer les capacités de réponse des services de l'inspection du travail face aux risques changeants sur les lieux de travail. En Malaisie, par exemple, un nouveau cadre pour la SST a été élaboré. Suite à cela, des systèmes de gestion de la SST ont été mis en œuvre pour appuyer une culture de la prévention, et un réseau

regroupant d'autres pays a été développé, comprenant des activités conjointes de formation et de recherche et un système transfrontalier de prise en charge des agents chimiques. Le Conseil national sur la sécurité et la santé au travail a permis aux partenaires sociaux de participer activement à la modification du droit du travail, dans une perspective de promotion d'une culture de sécurité.

L'Australie a inclus, au niveau stratégique, l'inspection du travail et l'application des lois comme des éléments clés de ses stratégies nationales en matière de SST. En France, il a été adopté en 2005 un plan d'action sur la santé au travail pour la formation des inspecteurs sur la SST. En Italie, un nouveau programme de formation sur les stratégies de SST destiné aux agents chargés de l'emploi a été introduit en 2007. Pour le Royaume-Uni, sa stratégie en matière de SST et ses services d'inspection du travail se concentrent sur des programmes spécifiques pour l'agriculture, la construction et les services de santé, avec une attention particulière sur les chutes de hauteur, le transport sur les lieux de travail, les troubles musculo-squelettiques et le stress professionnel⁴.

Dans beaucoup de pays africains, les ministres ont exprimé le besoin de développer un plan d'action qui intègre des éléments stratégiques de l'inspection du travail dans des stratégies bien réfléchies en matière de SST et de VIH/sida. La Côte d'Ivoire, par exemple, a adopté un plan d'action sur la SST qui met l'accent sur les visites d'inspection en tant qu'instrument de réglementation. Plus de 40 instruments, comprenant 14 conventions et 16 recommandations, sont maintenant mis ensemble dans la convention (n° 187) et la recommandation (n° 197) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, adoptées en 2006. Ces instruments mettent l'accent sur une approche par système de la SST, en incitant au développement d'une stratégie, d'une politique et d'un programme national en matière de SST. Par son intégration d'éléments normatifs et opérationnels d'un système de SST, cette convention est particulièrement adaptée à la promotion dans les nombreux pays où la SST est un domaine d'actions ciblé.

La formation des agents de l'inspection du travail et des clients

Il n'est point besoin de dire que, si le système d'inspection du travail doit fonctionner efficacement, il sera nécessaire de former non seulement les inspecteurs du travail, mais aussi les employeurs et les travailleurs. Le système de formation au sein des inspections du travail résorbe les écarts constatés entre la performance attendue des inspecteurs, partant de la description de leur mission, et leur performance réelle. Dans plusieurs pays (Bahreïn, Jordanie, Malawi, Namibie, Oman, Sri Lanka, Swaziland et Zambie), des inspecteurs choisis ont été formés comme formateurs pour concevoir et mettre en pratique des cours

pour les employeurs et les travailleurs et pour offrir une formation initiale et une formation de perfectionnement à leurs collègues.

De nombreux pays ont adopté un manuel de l'inspection du travail. Le manuel est un document détaillé qui aide les inspecteurs dans leurs activités quotidiennes et contient souvent une « Note sur la formation » destinée aux agents nouvellement recrutés. Il est conçu pour servir d'outil de référence pour les inspecteurs du travail à tous les niveaux des services de l'inspection du travail. Il est également destiné à motiver les chefs de service d'inspection à repenser leur rôle et à adopter des approches innovantes lorsqu'ils organisent et font fonctionner les services d'inspection.

Ce manuel de l'inspection du travail peut être utilisé pour une formation de groupe ou une autoformation, et aussi comme source d'orientation dans les activités quotidiennes. Il est particulièrement utile pour le personnel chargé de la supervision de la formation, l'instruction et le suivi des agents subalternes. Le document offre souvent aux agents de l'inspection du travail les informations de base qui leur permettent de comprendre et de prendre des mesures contre les violations du droit du travail. Pour les inspecteurs du travail, il offre des suggestions sur la manière d'évaluer les différents risques, la manière d'évaluer une situation spécifique dans son ensemble et la manière de mettre en œuvre des décisions orientées vers l'action pour corriger les défaillances. Il décrit des outils que les inspecteurs du travail pourraient trouver utiles pour évaluer un ensemble de problèmes relatifs à la protection des travailleurs qu'ils sont susceptibles de rencontrer dans leur travail quotidien.

Les systèmes de contrôle volontaire

Récemment, il y a eu un développement des systèmes de contrôle volontaire pour évaluer la performance des entreprises dans le domaine des normes du travail. Ils ont été critiqués pour plusieurs raisons, y compris la prolifération de codes standard, le choix sélectif de modèles en opposition aux normes internationales du travail, une absence de transparence et de crédibilité, la duplication d'audits avec des implications significatives en coûts et leur incohérence par rapport à leur impact. Des discussions sont en cours sur la manière d'améliorer la méthodologie et les techniques utilisées pour conduire les évaluations des lieux de travail, dans la perspective de contribuer à la promotion et à la protection du travail décent. Les propositions comprennent l'engagement de multiples acteurs dans la chaîne d'approvisionnement ; des mesures incitatives sous la forme d'accès aux marchés ; la facilitation du transfert de technologies et de connaissances qui peuvent en définitive contribuer à l'amélioration des conditions sociales et économiques. Il est notoire que, lorsque les travailleurs sont impliqués dans le contrôle quotidien de leurs conditions de travail, cela

peut contribuer à des améliorations significatives dans l'application des normes de travail.

Notes

¹ Pour plus d'informations sur le rôle de l'inspection du travail en Amérique latine, voir Vega-Ruiz, 2009.

² Pour plus d'informations, voir BIT, 2001.

³ Voir Andrees et Belser (directeur de publication), 2009.

⁴ Voir aussi BIT, 2006b.

Introduction

Les politiques du travail et la création d'emplois sont des piliers essentiels de tout système d'administration du travail. L'OIT a toujours considéré l'emploi comme étant un objectif central des politiques macroéconomiques et sociales, plutôt qu'un résultat souhaité des politiques qui, le plus souvent, n'abordent pas directement ce point. Beaucoup de pays ont réalisé qu'un rôle essentiel peut être joué dans la réduction de la pauvreté à travers des initiatives comme :

- des services coordonnés de l'emploi ;
- des programmes de promotion et de création d'emplois ;
- des programmes d'orientation et de formation professionnelle ;
- des régimes d'allocation chômage.

D'un point de vue comparatif, les programmes et activités relatifs à l'emploi occupent aujourd'hui une place importante dans la structure et l'organisation de la majorité des administrations du travail.

La convention n° 150 considère la formulation d'une politique nationale du travail comme une des fonctions essentielle de l'administration du travail. Une politique du travail bien structurée a le potentiel de minimiser la pauvreté. La création d'emplois et la réduction de la pauvreté ont été longtemps au centre de beaucoup de services d'administration du travail, avec un accent particulier sur la recherche et le conseil en matière de politique (par exemple, au Canada, en France, en Italie, au Japon, en République de Corée, à Singapour, en Espagne, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis). Le besoin de les maintenir dans cette position centrale est renforcé par l'actuelle crise de

l'emploi, dans un environnement dans lequel l'interdépendance économique coïncide avec des déséquilibres, des asymétries et des inégalités marqués partout dans le monde.

La proportion grandissante de travailleuses est une des tendances récentes les plus frappantes du marché du travail. Jamais auparavant autant de femmes n'ont été économiquement actives. En conséquence, l'écart entre les sexes, en termes de participation à la force de travail dans certains pays, s'est considérablement réduit. Alors qu'il y a dix ans l'agriculture était encore le domaine principal de l'emploi pour les femmes, aujourd'hui le secteur des services offre la majorité des emplois qu'elles occupent : sur le total des femmes employées en 2007, 36,1 pour cent travaillaient dans l'agriculture et 46,3 pour cent dans les services. En comparaison, la répartition sectorielle du travail pour les hommes était de 34,0 pour cent dans l'agriculture et 40,4 pour cent dans les services¹. Néanmoins, l'écart entre les sexes n'est prêt à être comblé dans aucune région du monde et les femmes sont en surnombre dans les emplois les moins bien rémunérés et les plus précaires.

Au cours de la décennie passée, les avancées pour créer des opportunités de travail décent pour la moitié des travailleurs dans le monde qui vivent dans des familles dont les moyens de subsistance n'atteignent pas 2 dollars des Etats-Unis par jour ont été pénibles et lentes. Le sous-emploi et le chômage sont à leur niveau le plus élevé jamais atteint et touchent, à eux deux, 192 millions de personnes à travers le monde (environ 6 pour cent de la main-d'œuvre mondiale). De ces personnes au chômage, c'est-à-dire sans travail du tout, l'OIT estime que 86 millions (environ la moitié du total général) sont des jeunes âgés de 15 à 24 ans. Lorsque les personnes ne peuvent pas trouver un emploi chez eux, dans leurs propres communautés et sociétés, elles cherchent ailleurs². Dans l'environnement actuel, la migration professionnelle devient une source de tension, sans parler du trafic d'êtres humains et autres activités similaires. En conséquence, les activités relatives à l'emploi doivent devenir un pilier central des systèmes d'administration du travail.

Une politique nationale du travail

La convention n° 150 dispose que les organes d'administration du travail devront participer à la préparation, à l'administration, à la coordination, au suivi et à la mise en œuvre de la politique nationale du travail. Cependant, il devrait être noté que la convention ne définit pas le concept de « politique nationale du travail ». Dans les faits, la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi de 1964 et la recommandation (n° 122) qui l'accompagne disposent – dans une perspective de stimulation de la croissance économique et du développement, de relèvement des niveaux de vie, de respect des exigences du travail et

d'élimination du chômage et du sous-emploi – que chaque Etat Membre de l'OIT déclarera et poursuivra, en tant qu'objectif majeur, une politique active conçue pour favoriser un plein emploi productif et librement choisi. Différents pays assignent la tâche de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une politique nationale de l'emploi à différents organes. Par exemple, certains pays considèrent que le ministère responsable des questions du travail est l'autorité qui devrait avoir la responsabilité générale de la politique de l'emploi et, en conséquence, confie la préparation et le développement de cette politique au ministère du Travail. Dans d'autres pays, il existe une séparation entre les questions du travail et celles de l'emploi, la préparation et l'élaboration d'une politique nationale de l'emploi étant confiées à un autre ministère spécifiquement chargé de l'emploi et de la formation professionnelle. C'est le cas, par exemple, en Australie, au Ghana, en Tunisie et au Royaume-Uni. Dans un autre groupe de pays encore, cette fonction est partagée entre plusieurs ministères, dont celui du Travail. Cette voie a été choisie, par exemple, en Belgique, en France, en Allemagne, en Inde, en Italie, en Nouvelle-Zélande et en Espagne. Dans beaucoup d'autres pays, une grande partie de la préparation et du développement d'une politique nationale du travail est de la compétence d'organismes bipartites, tripartites ou multipartites comme les conseils économiques et sociaux dans lesquels le ministère du Travail et d'autres entités sont représentés conjointement avec les partenaires sociaux. C'est le cas par exemple du Conseil économique et social de l'Algérie et du Conseil national pour la politique économique et sociale de la Colombie. Finalement, plusieurs pays ont des entités sectorielles tripartites qui sont spécifiquement responsables des marchés de l'emploi et du travail et qui participent à la préparation et au développement d'une politique nationale du travail. Il s'agit, entre autres, de la Belgique, du Danemark, de l'Italie, du Portugal et de l'Espagne.

Pourquoi les services de l'emploi sont-ils importants pour l'administration du travail

L'emploi, le sous-emploi et le chômage sont devenus les questions centrales du débat social et économique dans la majorité des pays. Avec le chômage mondial qui se situe à des niveaux historiquement jamais atteints, le besoin n'a jamais été aussi grand de placer l'emploi au cœur des politiques économiques et sociales. Même chez les travailleurs, l'étendue de la pauvreté met en évidence le besoin d'emplois beaucoup plus productifs et décents. Le rythme de création d'emplois décents à travers le monde étant insuffisant, cela démontre la nécessité d'un renforcement du rôle de l'administration du travail et d'une coordination efficace des politiques macroéconomiques, ainsi que celle de la mise en place de politiques actives du marché du travail au niveau national.

Le rôle des entreprises dans la création d'emplois

Les petites et moyennes entreprises sont des contributeurs majeurs dans la création d'emplois. Une augmentation de leur nombre pourrait offrir un emploi décent à des millions de personnes qui, à travers le monde, se débattent actuellement dans de mauvaises conditions de travail et dans les pièges de la pauvreté. La promotion de l'égalité des chances sur les lieux de travail, l'équité dans la rémunération et la non-discrimination comptent parmi les fonctions d'emploi les plus importantes du système d'administration du travail. En réalité, un des défis qui se posent à l'administration du travail est comment augmenter sa visibilité en liant la création d'emplois à la réduction de la pauvreté pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

L'administration du travail peut aider à la création d'emplois en encourageant un climat favorable pour l'investissement, ainsi que par la régulation du marché du travail et l'apport d'informations à jour sur le marché du travail destinées aux investisseurs, qu'ils soient locaux ou étrangers. Un effort plus important de la part des administrateurs du travail pour appuyer le renforcement des aptitudes des travailleurs et des employeurs est essentiel pour mobiliser et partager les avantages des nouvelles technologies et promouvoir un environnement concurrentiel favorable à l'initiative privée. Cela est en réalité la clé du futur pour les tâches de l'administration du travail³.

Les principales fonctions de l'administration du travail dans la politique de l'emploi

Il existe plusieurs fonctions que les administrations du travail doivent remplir dans la politique de l'emploi. Celles-ci comprennent :

- la coordination, par une approche systémique cohérente, des services de l'emploi, la promotion de l'emploi, les programmes de création d'emplois, l'orientation professionnelle, les programmes de formation professionnelle et les régimes d'allocation de chômage ;
- l'appui à la concertation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs sur la politique de l'emploi et sa mise en œuvre ;
- la prise de responsabilité pour les entités de planification des ressources humaines et la participation à leur travail ;
- la participation dans la coordination et l'intégration des plans pour l'emploi avec les plans pour l'économie ;

- la conduite des activités des services publics de l'emploi ;
- la supervision du fonctionnement des agences privées pour l'emploi, conformément à la convention n° 181, et des partenariats public-privé ;
- la prise ou le partage de la responsabilité de gestion des fonds publics pour combattre le sous-emploi et le chômage ;
- la participation à l'élaboration de politiques et programmes de développement des ressources humaines, y compris l'orientation et la formation professionnelle.

Prenant en compte ce contexte, de nombreux pays ont actuellement restructuré leurs programmes et activités, afin de favoriser un rôle plus important de l'administration du travail dans la coordination effective des politiques macroéconomiques et dans la conduite de politiques actives du marché du travail au niveau national. En réalité, dans certains pays, le fait de mettre l'accent sur des mesures actives du marché du travail et de tenter de développer un lien plus étroit entre le bien-être et les politiques de l'emploi a donné pour résultat la fusion de certains ministères.

Les services publics de l'emploi

Dans la majorité des pays, le système national d'administration du travail comprend un service public de l'emploi (SPE) non payant. La logique derrière le SPE est, d'une part, qu'il améliore la transparence du marché du travail et, d'autre part, qu'il offre une aide spéciale à ceux qui, autrement, auraient pu être désavantagés sur le marché du travail. Du point de vue institutionnel, le SPE pourrait être soit un démembrement d'une direction gouvernementale, soit une entité autonome. Dans le dernier cas, des représentants des partenaires sociaux (des représentants des employeurs et des travailleurs) sont souvent membres de son bureau.

Différents modèles peuvent être choisis. En Australie, par exemple, l'administration du travail a remplacé son SPE par un réseau de l'emploi dans lequel les demandeurs d'emploi sont choisis sur la base d'un marché concurrentiel. Dans un autre groupe de pays, comme au Sri Lanka, il a été tenté de mettre en place un service de l'emploi avec un partenariat public-privé à différents niveaux : local, régional et national.

En tout, cinq fonctions peuvent être associées au SPE :

- le courtage pour l'emploi ;
- l'offre d'information sur le marché du travail ;

Encadré 9 Les services interactifs de l'emploi à Hong-kong

La Direction du travail de Hong-kong offre un service par lequel les chercheurs peuvent choisir des emplois vacants adaptés et chercher un service d'information et d'orientation auprès de tous les bureaux de placement. Des équipements modernes, comme des systèmes d'affichage électronique, des écrans tactiles permettant des consultations à la carte, des terminaux de recherche d'emplois vacants, des télécopieurs, des téléphones non payants, des ordinateurs connectés à l'Internet et un emplacement destiné à l'information sur les carrières, sont disponibles. A travers le « Job Matching Programme » un programme d'appariement des offres et demandes d'emploi, les agents de placement aident les chercheurs d'emplois à évaluer leurs qualifications académiques, leurs aptitudes professionnelles, leur expérience et leurs références professionnelles et les encouragent à rechercher activement des postes adaptés. Les agents de placement introduisent aussi des cours de perfectionnement adaptés pour les chercheurs d'emplois si cela se révèle pertinent.

Le site Web offre un service de l'emploi et des informations complètes sur l'emploi, 24 h/24. C'est un des sites gouvernementaux les plus populaires à Hong-kong et il compte environ pour un tiers des pages visitées de l'ensemble des sites gouvernementaux.

Voir aussi Tsang, 2007.

- l'administration des programmes d'ajustement du marché du travail ;
- l'administration de l'allocation de chômage ;
- le conseil et l'orientation sur les carrières.

Dans la majorité des pays, le courtage pour l'emploi opère actuellement dans un marché du travail fortement concurrentiel, dans lequel la plupart des emplois vacants sont pourvus à travers plusieurs canaux technologiques. La fonction traditionnelle a été modifiée en 1970, avec l'introduction du libre affichage des emplois vacants. Aujourd'hui, elle est à nouveau en train d'être modifiée parce que, dans plusieurs pays, les SPE produisent des dossiers d'emplois vacants et, quelquefois, des dossiers de chercheurs d'emplois mis en ligne. L'internet offre un canal très puissant pour donner l'information à la fois aux chercheurs d'emplois et au grand public.

La production et l'analyse des informations sur le marché du travail

L'efficacité du système d'administration du travail dépend aussi de sa capacité à produire des informations sur le marché du travail (IMT) fiables et à jour. Un

tel système est un élément essentiel dans la planification de l'emploi. Le rôle de l'administration du travail à ce sujet est de servir de producteur d'IMT (souvent comme produit dérivé de ses opérations au quotidien), d'utilisateur et d'interprète de ces informations. Avec des exigences grandissantes de la part des employeurs et un savoir-faire de plus en plus sophistiqué des chercheurs d'emploi, plusieurs pays – parmi lesquels, la Belgique, le Canada, le Danemark, la France, Singapour, l'Espagne et les États-Unis – ont consenti des investissements délibérés dans cette fonction qui comprend, par exemple, l'offre d'IMT en ligne.

Les signaux du marché du travail avertissent des développements nouveaux qui s'y passent, ou confirment les tendances observées auparavant. Ces signaux sont un produit vital de l'IMT, en particulier pour ceux qui ont la responsabilité de prendre des décisions immédiates et de mener quotidiennement des opérations. L'impact des politiques en matière de marché du travail peut être systématiquement évalué, soit relativement à des groupes cibles identifiés, soit relativement à l'économie dans sa globalité, ou en partie. Le suivi et l'évaluation peuvent identifier les contraintes ou les insuffisances des politiques et programmes du marché du travail, avec comme objectif d'apporter des informations utiles pour l'amélioration de leur mise en œuvre, ainsi que la facilitation de l'ajustement des politiques nationales du travail aux exigences du marché du travail. La collecte de données désagrégées sur le genre est essentielle dans cet exercice pour rendre compte des changements structurels ou conjoncturels sur cette question.

Dans l'environnement des affaires de plus en plus dynamique dans lequel opère la majorité des ministères du travail, il est nécessaire d'anticiper les changements dans le marché du travail. Beaucoup de ministères du travail qui cherchent un meilleur accès à des informations complètes et à jour sur les tendances changeantes en matière d'IMT ont mis en place des unités d'analyse du marché pour rassembler les différentes pièces du puzzle en une évaluation cohérente. Les résultats sont ensuite mis à la disposition des acteurs et des utilisateurs. Cette initiative a permis à beaucoup de pays d'améliorer la visibilité de leur ministère du Travail. Elle a aussi permis, pour beaucoup de ministères, une meilleure compréhension des tendances, besoins et défis généraux et sectoriels du marché du travail et a mis en évidence les tendances émergentes.

Les politiques actives de marché du travail (PAMT) et les programmes de formation

L'administration des programmes d'ajustement des marchés du travail a été un domaine majeur du développement de l'administration du travail. Au cours des dernières décennies, des gouvernements et des organisations internationales –

comme l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Union européenne (UE) – ont cherché à faire passer l'équilibre de politiques passives du marché du travail (qui apportent un soutien financier aux personnes au chômage) vers des politiques plus actives (qui améliorent l'employabilité des chômeurs). Il y a trois types de programmes concernés :

- des programmes d'assistance à la recherche d'emplois ;
- des programmes de formation et d'éducation ;
- des programmes de création directe d'emplois.

La recommandation n° 158 met l'accent sur la relation entre l'emploi et le développement des ressources humaines. Elle insiste sur le besoin de politiques détaillées et coordonnées et de programmes de formation professionnelle étroitement liés à l'emploi. Les compétences et les connaissances sont le moteur du développement économique et social et, dans beaucoup de pays, les agences de formation professionnelle du système d'administration du travail aident les personnes à améliorer leur employabilité par la formation, le développement des compétences et l'éducation. Cette assistance est essentielle pour soutenir la productivité et les opportunités de revenus au travail. Elle sert aussi à accroître leur mobilité au sein du marché du travail et offre un choix plus large de carrières. En investissant dans leurs ressources humaines, les entreprises sont capables d'améliorer leur productivité et d'être plus compétitives dans des économies de plus en plus intégrées au niveau mondial. Dans beaucoup de pays, l'administration du travail cherche aussi à favoriser les investissements dans les compétences et la formation, pour que les hommes et les femmes aient un accès égal à un travail productif et décent. Par les moyens du plaidoyer, du développement des connaissances et des services aux travailleurs et aux employeurs, les administrateurs du travail encouragent l'amélioration des politiques et programmes de formation, avec un accent particulier sur des stratégies de formation qui appuient l'intégration de groupes qui pourraient être défavorisés dans le marché du travail⁴.

De nombreux pays utilisent déjà leurs systèmes d'administration du travail pour préparer leur population active aux défis de l'avenir, en offrant une formation efficace et des services d'appui à la fois aux nouveaux arrivants sur le marché du travail et aux personnes qui sont déjà dans le monde professionnel, et en mettant à disposition des informations de haute qualité sur l'économie et le marché du travail. Nous savons tous qu'une économie nationale forte dépend de la préparation des nouveaux travailleurs et de la réinsertion des anciens travailleurs dans la vie active, avec les compétences adéquates pour les métiers d'aujourd'hui et ceux du futur.

Beaucoup d'industries et de secteurs de l'économie créeront de nouveaux métiers dans les années à venir, ou modifieront leur processus de production ;

ce qui exigera des travailleurs de nouvelles compétences. En conséquence, les administrations du travail, ainsi que les travailleurs doivent être préparés pour les nouveaux défis à venir.

Notes

¹ Voir BIT, 2008b.

² Pour plus d'informations, voir BIT, 2006d.

³ Voir aussi BIT, 2005a; Buckley, Salazar-Xirinachs et Henriques, 2009.

⁴ Voir aussi BIT, 2003b.

LA RECHERCHE POUR LA PLANIFICATION ET L'ÉLABORATION DE POLITIQUES

8

Introduction

En ces temps de développements révolutionnaires des technologies de l'information, il est à peine nécessaire d'insister sur le besoin de collecter des informations statistiques sur les questions relatives au marché du travail, de rassembler des renseignements et de conduire une recherche sur ces sujets. La convention n° 150, article 6, paragraphe 2 *b*) note que les autorités compétentes du système d'administration du travail devront « étudier d'une manière suivie la situation des personnes qui ont un emploi, aussi bien que celle des personnes qui sont sans emploi ou sous-employées, au vu de la législation et de la pratique nationales relatives aux conditions de travail, d'emploi et de vie professionnelle, appeler l'attention sur les insuffisances et les abus constatés dans ce domaine et soumettre des propositions sur les moyens d'y remédier ». Cette description est relayée par la recommandation n° 158 qui souligne que tous les systèmes d'administration du travail devraient considérer la recherche comme une de leurs fonctions centrales.

L'importance de procéder au suivi du marché du travail et d'étudier la situation des travailleurs en ce qui concerne leurs conditions de travail, leur vie professionnelle et les termes de l'emploi, dans la perspective d'adapter la politique nationale du travail selon son évolution, est explicitement reconnue par beaucoup de gouvernements.

Le rôle et la fonction d'un institut de recherche au sein du système d'administration du travail sont définis différemment dans chaque pays, selon le contexte historique de son marché du travail et ses politiques gouvernementales. Cependant, selon une conviction très répandue, l'apport de la recherche et d'informations, utiles à la fois pour le système gouvernemental

de l'administration du travail et le grand public, est une responsabilité importante.

Dans beaucoup de ministères du travail et d'autres ministères ayant des responsabilités en matière de travail et d'emploi, on trouve un département ou un service qui étudie les conditions de travail et l'emploi. Les informations que ce département ou ce service reçoit proviennent des inspections du travail et d'études conduites par les services statistiques au sein du ministère, ainsi que de tout autre service statistique distinct. Ce peut être parfois un département chargé des études et de la recherche, travaillant souvent en relation avec des universités et des institutions académiques de recherche. Les études effectuées et les statistiques collectées ont souvent pour objectif :

- une bonne connaissance des conditions de travail et de vie, telles que la sécurité, la santé, la sécurité sociale, le bien-être des travailleurs, etc. ;
- la formulation de politiques en direction de groupes cibles comme les femmes, les enfants et les travailleurs de l'économie informelle ;
- le suivi des relations professionnelles et des conflits de travail ;
- l'application de la loi et la résolution des difficultés rencontrées par les employeurs et les employés ;
- l'évaluation de la nature des emplois et du chômage, des compétences nécessaires pour différents métiers, des insuffisances dans les programmes de renforcement des compétences et d'autres facteurs relatifs à l'amélioration de la situation de l'emploi.

Toutes ces fonctions devraient être exécutées en collaboration avec les partenaires sociaux. Si le gouvernement doit jouer le rôle de protecteur, de facilitateur et de régulateur dans le développement économique, il lui est nécessaire d'avoir des données détaillées, fiables et à jour, et de bonnes institutions de recherche. De même, les institutions de recherche au sein du système d'administration du travail ne peuvent pas atteindre leurs buts sans de bonnes données statistiques. Bien que la convention n° 150 ne dise rien de spécifique sur les statistiques, la recommandation n° 158 contient une disposition au paragraphe 20 (2) selon laquelle les informations ou rapports que chaque service administratif du travail met à la disposition du ministère devraient contenir des statistiques pertinentes, d'une manière qui permet une évaluation des tendances actuelles du travail et des développements futurs prévisibles dans des domaines d'intérêt majeur pour l'administration du travail.

Entre autres instruments, la convention (n° 160) sur les statistiques du travail de 1985 prescrit à l'article 1 que chaque Etat Membre collecte et publie régulièrement des statistiques de base sur la population active, l'emploi,

le sous-emploi, les accidents du travail, les maladies professionnelles et les conflits de travail.

Les catégories de statistiques du travail

Les statistiques du travail actuellement disponibles dans la majorité des ministères du travail couvrent les domaines suivants :

- le travail forcé, l'emploi, le sous-emploi et le chômage ;
- l'inscription et le placement par les services de l'emploi ;
- la classification par industrie ;
- la classification par âge et par sexe ;
- la classification par niveau d'éducation ;
- la classification par activité professionnelle ;
- la classification par statut professionnel ;
- les niveaux de salaires ;
- la structure et la répartition des salaires, y compris le salaire minimum ;
- le salaire moyen et les heures de travail ;
- l'égalité de rémunération ;
- les coûts du travail ;
- les relations professionnelles ;
- les conflits de travail et le nombre de jours de travail perdus pour fait de grève, de lock-out, etc. ;
- la nature des conflits de travail, classée par région et par secteur d'activité ;
- la sécurité sociale ;
- les caisses de prévoyance et les fonds de retraite ;
- les primes, les indemnisations des travailleurs, les gratifications et les autres éléments de revenus ;
- les maladies professionnelles ;
- les accidents du travail ;
- la productivité et les indices de productivité ;

- les travailleurs ruraux et les travailleurs de l'économie informelle ;
- les conditions de travail et de vie des travailleurs dans des domaines spécifiques ou des secteurs d'activités spécifiques ;
- l'emploi des jeunes¹.

En plus de la collecte de statistiques, les instituts de recherche liés au ministère du Travail jouent, dans beaucoup de pays, un rôle important dans la formulation des politiques du travail. Ils examinent les données économiques et les résultats des recherches, et produisent des prévisions économiques, conçues pour être accessibles aux agents du gouvernement, aux entreprises privées et au grand public. Dans la majorité des cas, les résultats de leurs recherches permettent au ministère du Travail de prendre des décisions éclairées en matière de politique.

Dans de nombreux pays d'Asie, par exemple en République de Corée, en Malaisie, au Pakistan, à Singapour et au Sri Lanka, il existe une direction ou un service responsable de cette activité au sein du ministère du Travail. L'institut coréen du travail (Korea Labor Institute (KLI)), un institut de recherche de premier ordre, offre un excellent exemple de la manière dont la recherche peut être liée à la formulation et à la mise en œuvre de politiques. Le KLI a joué un rôle central à toutes les étapes de la mise en place du système d'assurance emploi du pays et son approche professionnelle et objective a donné une respectabilité et de la crédibilité aux politiques gouvernementales relatives au travail et aux questions liées au travail.

Les défis dans la collecte et la publication de données

Les données collectées au cours de la recherche sur le travail doivent être régulièrement réexaminées pour garantir qu'elles sont pertinentes et à jour. Beaucoup de pays ont institué des commissions ou des comités ad hoc pour procéder à la collecte régulière et à la publication des statistiques sur le travail. En 1975, par exemple, le ministère indien du Travail a mis en place un petit groupe de travail pour simplifier et rationaliser les divers registres, états et rapports prescrits par diverses lois du travail. Il a fait d'importantes recommandations. En janvier 1999, un groupe d'étude sur les statistiques du travail fut mis sur pied par le ministère et présidé par un chercheur respecté pour examiner l'ensemble du domaine de collecte d'informations statistiques par les différents ministères ou départements. Le groupe d'étude entreprit un examen détaillé des problèmes et des insuffisances qui existent dans les statistiques du travail et fit un ensemble de recommandations au gouvernement. En 2001, l'Inde mit en place la Commission nationale de la statistique qui traite des questions liées

au travail et à l'emploi et a fait un certain nombre de recommandations pour améliorer la crédibilité des statistiques sur l'emploi.

Dans de nombreux pays, un des défis qui se pose est la manière de collecter les données nécessaires dans une période de décentralisation, surtout lorsque les bureaux locaux et de district ne disposent pas de ressources. Dans ce contexte, un des problèmes majeurs est que, dans plusieurs pays, au sein de divers domaines d'activités, les obligations à soumettre les états prescrites par la loi ne sont pas remplies et les collecteurs de données ne sont pas dans l'obligation de publier les données avec promptitude. Dans certains cas, il y a un écart de plus de deux ou trois ans entre la collecte des données et leur publication.

Lorsque les données sont d'aussi piètre qualité et d'une fréquence si peu fiable, les décideurs ne peuvent se baser sur elles, ou en faire bon usage. Ainsi se pose la question de savoir qui bénéficie de tous les efforts et dépenses consentis pour continuer à effectuer ces études. Un examen des bases de données tenues actuellement par beaucoup de ministères du travail sur les statistiques du travail révèle que beaucoup d'entre elles souffrent de sérieuses déficiences comme :

- l'inadéquation des données ;
- la collecte irrégulière des données ;
- des retours insuffisants, changeants et/ou tardifs des informations requises par divers actes législatifs ;
- des informations incomplètes et de mauvaise qualité ;
- des enquêtes et des études qui ne reflètent pas la situation économique existante ;
- la non-disponibilité d'informations au microniveau/informations désagrégées ;
- l'absence de capacités pour analyser les données ;
- des informations caduques ;
- l'incapacité des acteurs à avoir accès à la recherche.

Les problèmes de définition

Un autre problème est la variation des définitions juridiques. Au cours de l'élaboration par les pays de leur législation du travail, les anciennes lois ont été soit abrogées, soit modifiées pour s'adapter à des besoins changeants. Pendant ce processus, la portée et la signification de termes importants pourraient avoir été redéfinies, de sorte que, par exemple, les notions comme « l'enfant »,

« la famille » ou « le salaire » soient définies différemment dans diverses lois. Cela peut poser un problème pour les agents qui remplissent les états et documents exigés par la loi et aussi être source de confusion chez les utilisateurs de données qui comparent des données de sources différentes.

Les mesures pour améliorer la qualité de la recherche

Lorsqu'un processus de décentralisation est en cours, il semble clair que, sans une coopération entre l'administration centrale et les bureaux du travail des provinces ou des districts, il serait impossible pour les unités de recherche du système d'administration du travail d'obtenir des données fiables et à jour. Il est donc important que l'OIT s'engage dans le dialogue avec les gouvernements et les encourage à mettre en place un département ou à nommer un agent dont la responsabilité spécifique porte sur les statistiques du travail. Une fois que des définitions communes sont établies et qu'un format commun des états à retourner est mis en place, il devrait être plus facile d'obtenir des réponses adéquates de la part des différents secteurs d'activités. Si nécessaire, les dispositions légales devraient être renforcées et les sanctions pour la non-soumission des états à retourner rendues plus strictes pour dissuader les retards ou l'inaction. Même dans ce cas, les agents du service public auront besoin d'être informés sur le recouvrement des états à rendre. Cela peut être fait au cours des inspections de routine, à condition que les agents de l'inspection du travail soient correctement formés dans la collecte de l'information.

Le gouvernement central devrait aussi nommer un groupe d'étude technique composé d'utilisateurs et de producteurs pour examiner les études en cours et les données collectées, dans la perspective d'améliorer leurs contenus et la qualité des statistiques. Ce groupe devrait être constitué de statisticiens, d'économistes du travail et de chercheurs. Il devrait faire des suggestions sur la manière dont des améliorations pourraient être faites dans la méthodologie de recherche, en prêtant une attention particulière au redressement des déséquilibres entre les indicateurs quantitatifs et les informations qualitatives.

L'utilisation des technologies de l'information et le développement d'un système d'information numérique sur le travail

Dans beaucoup de pays, les ministères du travail ont introduit l'informatisation à grande échelle et mis en place des systèmes d'information numérique du travail, de sorte que les statistiques sont disponibles en ligne et le réseau informatique connecte différentes divisions au sein du ministère et lie ce dernier à d'autres ministères et structures. Cette mise en réseau garantit une diffusion plus rapide des informations relatives au travail. Pour un maximum d'utilité, ces informations

doivent être données d'une manière structurée, détaillée et cohérente. Dans les pays industrialisés, la création de ces bases de données ou de ce système d'information implique généralement :

- l'inventaire de toutes les sources d'informations disponibles sur le travail, à travers les systèmes existants ;
- l'identification des utilisateurs et utilisatrices et de leurs besoins ;
- la conception d'un système intégré de collecte, de stockage et d'extraction de toutes les informations disponibles ;
- le développement d'indices adaptés et d'un mécanisme de suivi adéquat.

Si ce système doit fonctionner de manière efficiente, il est essentiel que les données soient mises à disposition dans un délai raisonnable et que leur qualité et leur présentation soient affinées en évitant la duplication des informations saisies.

La formation et le renforcement des capacités du personnel de recherche

Chaque ministère du Travail devrait développer une expertise technique, à la fois au sein des instituts et unités de recherche au niveau central et dans les districts et les provinces. Pour ce faire, des programmes spéciaux de formation à l'utilisation du matériel informatique et des logiciels sont généralement organisés à l'intention des agents de l'administration du travail.

Note

¹ Idéalement toutes les données devraient être désagrégées par sexe.

L'ORGANISATION D'UN SYSTÈME NATIONAL D'ADMINISTRATION DU TRAVAIL

9

Introduction

On estime dans certains milieux que l'importance des ministères du travail a continuellement décliné. En réalité, la préservation de bonnes relations de travail dont ils ont la responsabilité n'est pas moins importante que la responsabilité des autres ministères, quels qu'ils soient. Malheureusement, cela n'est souvent pas compris. Il existe plusieurs raisons à cela, notamment le fait que le ministère du Travail est généralement perçu comme adoptant une approche paternaliste du bien-être des travailleurs et le fait que, la plupart du temps, ses performances ne sont pas quantifiables. Plusieurs points importants sont donc ignorés. Premièrement, un système de relations saines de travail est essentiel à l'efficacité de toutes les économies. Deuxièmement, les ministères du travail jouent un rôle vital dans l'équilibre entre l'équité et l'efficacité. Troisièmement, l'offre d'un travail sûr et décent a le potentiel d'augmenter la productivité du travail.

En dépit de ce qui précède, beaucoup de pays reconnaissent effectivement l'importance de l'administration du travail et sont en train de réinventer leurs systèmes d'administration du travail pour faire face aux nouveaux défis. Ce processus commence souvent par une tentative d'améliorer le système d'administration du travail en prenant en compte la convention n° 150 et la recommandation n° 158 qui l'accompagne. La majorité des ministères du travail se sont engagés dans une réorganisation de la manière dont les responsabilités pour l'emploi, les politiques du travail et la protection sociale sont réparties. Par cette action, ils cherchent à développer un système efficace d'administration du travail qui promouvra l'emploi et garantira l'égalité et la justice sociale.

Un système moderne, efficace et adapté d'administration du travail cherchera à remplir, entre autres, les fonctions suivantes :

- formuler, passer en revue et appliquer la législation du travail pour être à la hauteur des normes internationales du travail et garantir le respect des normes nationales du travail ;
- offrir aux partenaires sociaux un forum de dialogue social, en vue de formuler et d'appliquer la politique du travail, minimiser les conflits sur les lieux de travail et favoriser la négociation entre les travailleurs et les employeurs ;
- résoudre les conflits par la médiation, la conciliation, l'arbitrage et les décisions arbitrales pour promouvoir la paix et l'harmonie en milieu professionnel ;
- renforcer le tripartisme et le dialogue social pour promouvoir la paix et la cohésion sociale ;
- formuler et contrôler la mise en œuvre des politiques de l'emploi et promouvoir les opportunités d'emplois afin de concevoir un environnement favorable à la création d'emplois et garantir la paix sociale, la croissance et la stabilité économique ;
- rassembler des informations statistiques sur les tendances dans le marché du travail pour minimiser les distorsions et faciliter la prise de décision par des investisseurs potentiels ;
- mettre en place un régime national de sécurité sociale pour promouvoir le bien-être des employés ;
- promouvoir la sécurité, la santé et le bien-être au travail et minimiser les conséquences des accidents du travail et des maladies professionnelles ;
- développer des politiques et stratégies et contrôler leur application pour préserver le bien-être des travailleurs migrants et des personnes qui sont à leur charge ;
- formuler des politiques nationales en matière de VIH/sida et suivre leur application pour empêcher la propagation du virus et protéger les droits des personnes vivant avec le VIH/sida au travail ;
- ratifier et contrôler la mise en œuvre des principales normes internationales du travail ;

- offrir des formations qualifiantes aux travailleurs qui ont perdu leur emploi pour faciliter leur réinsertion en milieu professionnel ;
- travailler étroitement avec les centres nationaux pour la productivité afin d'appuyer l'économie nationale ;
- diffuser les informations relatives aux différentes activités du ministère du Travail pour les clients, les personnes concernées et le grand public afin de renforcer leurs capacités sur les questions du travail et de l'emploi ;
- tenir un système administratif efficace et efficient pour apporter un appui fiable aux opérations internes du ministère et des services professionnels à ses clients.

La structure et l'organisation des ministères du travail

L'article 10 de la convention n° 150 déclare que la capacité du ministère du Travail à remplir sa mission dépend des ressources humaines, financières et matérielles mises à sa disposition par le gouvernement. Ses agents devraient être adéquatement qualifiés et indépendants, et avoir accès à la formation. Ce personnel devrait aussi être doté des statuts, moyens matériels et ressources financières pour une exécution efficace de ses missions.

L'efficacité d'un système d'administration du travail dépend également d'un cadre bien organisé, constitué d'un ministère du Travail ou d'une structure comparable, pour garantir la coordination des fonctions et responsabilités du système, la cohérence de son fonctionnement, et des ressources humaines, matérielles et financières adaptées.

Dans un pareil système, une politique nationale du travail, appuyée par une législation favorable, devrait fixer la mission, la vision, les objectifs et les responsabilités fonctionnelles de chaque système d'administration du travail. A cet égard, les dispositions organisationnelles et structurelles du système d'administration du travail concernent principalement la coordination, la structure et les services de terrain.

L'OIT ne promeut pas un modèle particulier ou une forme organisationnelle spécifique, puisque les ministères et/ou les organes qui lui sont liés revêtent plusieurs formes, suivant les réalités de leur propre contexte historique, culturel, social et économique. Cependant, ils devraient couvrir les principales fonctions ou domaines d'activité de l'administration du travail et, surtout, les éléments qui les composent devraient être correctement coordonnés. L'efficacité d'un système d'administration du travail dépend d'un cadre bien organisé. Les différents services et départements généralement créés dans le système d'administration du travail, pour servir chaque domaine fonctionnel spécifique, doivent être

organisés d'une manière qui favorise une cohésion et une efficacité d'ensemble. La structure du système d'administration du travail devrait servir ses fonctions.

On peut généralement dire qu'un ministère du Travail pourrait être constitué des départements suivants pour opérer dans les domaines fonctionnels correspondants :

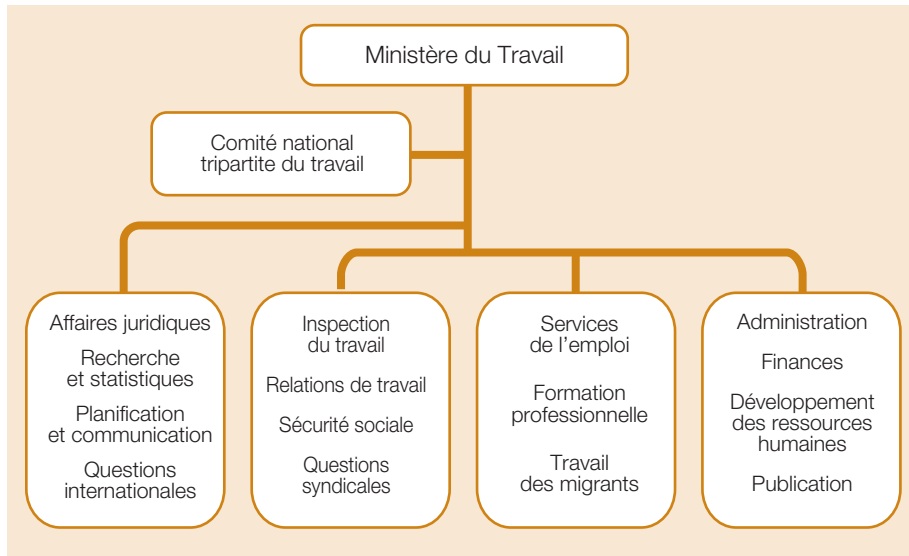
- les relations de travail ;
- l'emploi ;
- l'inspection du travail ;
- les conditions de travail et les termes de l'emploi ;
- la planification des ressources humaines ;
- la formation professionnelle ;
- la sécurité sociale ;
- les salaires minima ;
- les questions internationales du travail ;
- les organisations professionnelles

Les dispositions structurelles précises dépendront, dans une certaine mesure, des ressources disponibles. Pour les administrations du travail de plus petite taille, certaines responsabilités fonctionnelles peuvent être regroupées (par exemple, la planification et le développement des ressources humaines, l'inspection du travail, les conditions de travail et l'emploi). L'organisation d'un ministère du Travail type est résumée sous une forme simplifiée dans la figure 2.

Dans un domaine de juridiction partagée, il est important que le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces coordonnent leurs activités avec efficacité, pour offrir un ensemble cohérent et intégré de services. En résumé, il devrait exister une bonne relation de travail entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces sur les questions relatives à l'administration du travail.

L'Inde et le Pakistan ont des systèmes partiellement décentralisés, dans lesquels la responsabilité pour la formulation de la politique, l'élaboration des lois, leur application et la prestation de services dans la majorité des domaines fonctionnels est partagée entre le gouvernement central et les gouvernements provinciaux. Dans d'autres pays (par exemple, la Malaisie, l'Afrique du Sud et le Vietnam, entre autres), l'élaboration de politiques est centralisée, mais l'application de la loi est également en partie décentralisée.

Figure 2 Structure organisationnelle simplifiée d'un ministère du Travail type



La plupart des administrations du travail suivent une approche de décentralisation partielle. Les principales exigences pour que cette approche fonctionne de manière efficace sont les suivantes :

- Des rapports mensuels devraient être envoyés par la province, ou le district, à la direction centrale qui, à son tour, devrait leur envoyer des retours d'information.
- L'analyse des informations et des résultats de recherche, les services de formation et les spécialistes devraient être mis à la disposition des bureaux de terrain par la direction centrale.
- La planification, la programmation et l'évaluation devraient être faites en concertation avec les bureaux de terrain.
- Les budgets des régions et des districts devraient être basés sur des évaluations réalistes. Une fois qu'ils sont approuvés, les provinces devraient administrer leurs propres plans de travail.
- Les entités décentralisées devraient établir et conserver leurs propres contacts avec les représentants des partenaires sociaux au sein de la communauté. Les objectifs de performance des provinces devraient être fixés en concertation avec la direction centrale.

L'organisation de l'administration centrale

Au niveau central, l'administration est normalement constituée de services dont les fonctions et responsabilités sont attribuées d'une manière qui garantisse un fonctionnement efficace et une cohérence dans l'exécution de la politique.

Encadré 10 Les rôles et fonctions des départements au niveau central

Les départements au sein du système de l'administration du travail devront :

- superviser la formulation et l'application des politiques et de la législation du travail ;
- élaborer des projets de nouvelles politiques du travail, conseiller sur les conditions législatives à remplir pour appuyer l'application des politiques, conseiller et rendre compte de l'application de la législation du travail telle qu'elle est appliquée à l'inspection du travail, aux relations de travail, à l'emploi, etc. ;
- consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs et leurs représentants, pas le biais de rencontres régulières avec l'entité tripartite nationale ;
- recueillir, coordonner et analyser les informations statistiques et les rapports des bureaux locaux ;
- préparer un rapport annuel national détaillé et de courts rapports trimestriels sur l'administration du travail, qui seront distribués aux structures gouvernementales, au niveau national comme au niveau local, aux organisations d'employeurs et de travailleurs, aux organisations internationales et à la communauté dans son ensemble ;
- créer et entretenir une base de données nationale complète ;
- développer et mettre en œuvre des activités de formation destinées au personnel de terrain, aux employeurs, aux employés et à leurs organisations respectives ;
- assurer la coordination avec les autres départements/divisions au sein du ministère, dans le but de recevoir une assistance technique et financière des agences donatrices pour aider au renforcement et au développement du système national d'administration du travail ;
- préparer des supports promotionnels et de sensibilisation du public sur la nature, le but et les avantages d'une administration du travail efficace ;
- rédiger des modèles de rapports, en consultation avec les bureaux locaux, les employeurs, les travailleurs et leurs organisations respectives ;
- faire régulièrement des communiqués de presse sur les activités de l'administration du travail et des bureaux locaux.

Encadré 11 Les services de terrain

Les bureaux locaux du système d'administration du travail devront :

- préparer les rapports d'activités trimestriels ;
- exécuter le travail selon les plans de travail déjà préparés ;
- préparer les rapports statistiques et narratifs mensuels et trimestriels à transmettre à l'administration centrale ;
- recevoir et traiter les plaintes des employeurs et des employés ;
- fournir des informations et sensibiliser les employeurs, les employés, leurs organisations respectives et la communauté en général sur le contenu de la politique du travail et celui des lois et règlements du travail.

Ces services différeront en fonction des activités spécifiques qu'ils exécutent, mais peuvent être regroupés en trois catégories principales : les services de l'administration générale, les services d'appui et les services techniques.

Les services de l'administration générale sont chargés de la gestion des ressources humaines, matérielles et financières du ministère. Cela comprend le recrutement et la formation des agents, ainsi que la gestion des ressources financières internes.

Les services d'appui comprennent généralement les services juridiques, de conseils, chargés des relations internationales, de la recherche et des statistiques, de la planification et de la communication.

Les services techniques – comme l'inspection du travail, les relations du travail, l'emploi et la sécurité sociale – seront constitués d'un personnel administratif relativement restreint et d'une série de bureaux de terrain. Le travail de terrain devrait normalement être effectué par les bureaux locaux plutôt que par la direction centrale de l'inspection du travail. Les services techniques au niveau central se concentreront essentiellement sur l'élaboration des politiques, l'administration des systèmes, la coordination des services locaux, le suivi de la performance et la production de rapports au niveau national. Les bureaux locaux mettront l'accent sur la conduite de visites, le traitement des plaintes, l'offre de services de sensibilisation, la compilation de données statistiques et la production de rapports destinés aux services techniques centraux.

Dans certains pays (par exemple, en Afrique du Sud, en France, en Inde, en Italie, en Namibie, en Pologne, au Portugal, au Sri Lanka et en République tchèque), le gouvernement a mis en place un organe de concertation au sein du

ministère du Travail dans l'objectif de coopérer avec les partenaires sociaux lors des discussions sur le droit du travail et sur les questions émergentes. Dans cette perspective, l'administration du travail joue un rôle essentiel dans la promotion et la préservation du dialogue social. Lorsque le gouvernement montre sa confiance dans le processus de concertation tripartite et encourage la participation proactive des partenaires sociaux dans les processus d'élaboration des politiques, la probabilité est plus grande d'avoir un dialogue social réussi.

La coordination

Dans tous les systèmes d'administration du travail, le ministère du Travail est responsable de la coordination des activités. Les éléments qui composent le système d'administration du travail (c'est-à-dire les relations du travail, l'inspection du travail, les services de l'emploi, la sécurité sociale) devraient fournir des rapports périodiques à l'autorité centrale. Les informations doivent être de nature technique, contenir des statistiques, mettre en lumière les questions qui se sont posées et indiquer les conclusions et résultats obtenus.

La coordination entre la direction générale et les bureaux locaux devrait permettre l'application uniforme des lois et règlements nationaux sur l'ensemble du pays. Le système d'administration du travail devrait aussi analyser, évaluer, publier et diffuser les informations sur l'administration du travail sur l'Internet, dans des lettres d'information, des bulletins, à la radio, à la télévision et sur des supports d'informations numériques.

Le renforcement et le développement d'un système d'administration du travail doivent comprendre une stratégie pour conduire le système. Cette stratégie fixera ce qui doit être fait pour atteindre les objectifs et la manière de procéder pour réaliser les résultats désirés. L'administration du travail doit être dotée des ressources matérielles et humaines nécessaires pour être efficiente. Des efforts considérables devront être consentis, à la fois au niveau international et national, pour garantir que les politiques du travail soient réellement appliquées et effectivement évaluées par un système d'administration du travail en parfait état de fonctionnement.

LES TENDANCES RÉCENTES DANS L'ADMINISTRATION DU TRAVAIL

10

Introduction

L'accélération des progrès technologiques, les changements dans la demande externe, les nouvelles aspirations des travailleurs et des employeurs, les modèles changeants du commerce, une concurrence plus intense sur les marchés locaux et étrangers et les changements dans les schémas des flux d'investissements étrangers et de migration ont tous un impact dans le fonctionnement de l'administration du travail, et renforcent le besoin des systèmes d'administration du travail d'être plus réactifs. L'environnement favorable offert par une bonne administration du travail peut accélérer le développement de l'entreprise. Il peut aussi conduire à un bon fonctionnement du marché du travail et à des politiques de restructuration et d'ajustement adaptées – tous sont des éléments essentiels pour la réalisation de l'Agenda du travail décent.

Tous les systèmes d'administration du travail doivent procéder à des ajustements constants, en réponse à différents taux de croissance sectoriels, à des changements des politiques du marché de travail, à des modèles commerciaux et à la demande intérieure. Ces éléments ont des interactions avec les travailleurs, telles que l'augmentation de la participation des femmes au marché du travail, les flux migratoires et l'expansion du travail informel. Le système d'administration du travail joue ainsi un rôle essentiel dans la création d'un cadre institutionnel favorable qui crée l'équilibre entre le besoin de flexibilité des entreprises et celui de sécurité des travailleurs pour répondre aux exigences changeantes de l'économie mondiale. Cette tâche est particulièrement difficile dans le contexte actuel de crise de l'emploi.

L'argument selon lequel la compétitivité future des nations dépend de l'existence de travailleurs hautement qualifiés, bien formés, motivés et

engagés est courant et très répandu. Selon l'opinion, le travail demande toujours plus de connaissances et il est d'importance vitale que les travailleurs continuent de se perfectionner et soient adaptables et flexibles. Selon un autre point de vue, il existe un conflit entre la préservation ou la création de systèmes robustes de protection des travailleurs et la capacité des entreprises et des nations à être compétitives dans un contexte de marchés et de systèmes de production de plus en plus « mondialisés ». Ces développements ont placé l'administration du travail au centre d'un débat plus large sur la performance économique et ont soulevé de nouveaux défis dans l'élaboration de politiques et de programmes dans les domaines du travail, de l'emploi et de la protection sociale. Comme résultat de ces pressions, on assiste à un changement en cours des structures et dispositions classiques des services de l'administration du travail.

Le reste de ce chapitre examinera les tendances récentes dans les domaines suivants : politiques actives du marché du travail, économie informelle, inspection du travail et migration.

Les politiques actives du marché du travail

Confrontées à une forte augmentation du chômage au cours des vingt dernières années et prenant conscience que les politiques de la demande globale ne suffisaient pas à résoudre le problème, les administrations du travail ont élaboré, dans beaucoup de pays, des politiques dont l'objectif est de réduire les imperfections observées dans le marché du travail et d'empêcher que la situation de certains groupes défavorisés (par exemple, les jeunes, les personnes handicapées, les travailleurs non qualifiés et les chômeurs de longue durée) n'empire. Ces politiques actives du marché du travail (PAMT) peuvent être divisées en trois catégories : la formation sur le marché du travail, la création d'emplois directs et le courtage pour l'emploi (c'est-à-dire établir une meilleure adéquation entre les chercheurs d'emploi et les postes vacants). Certains pays ont aussi changé la structure de leur administration du travail pour prendre en charge les changements dans la politique de l'emploi et les stratégies dans le marché du travail.

Pour beaucoup de pays en développement, le problème le plus sérieux de l'administration du travail est la crise mondiale de l'emploi qui s'accroît. En conséquence, la création d'emplois est devenue la première priorité. Dans de nombreux pays, le chemin vers le travail décent est passé par la croissance, l'investissement et le développement de l'entreprise. Un effort plus important pour renforcer les aptitudes, à la fois des travailleurs et des employeurs, accompagné d'un service public efficace de l'emploi, est essentiel pour partager les bienfaits des nouvelles technologies.

Les politiques du marché du travail sont supposées faciliter l'adéquation entre les compétences des travailleurs et les profils recherchés par les employeurs. Par exemple, il est attendu des programmes de formation et de perfectionnement qu'ils apportent aux travailleurs les compétences demandées par les entreprises, les services de l'emploi fournissant de meilleures informations sur les emplois vacants et aidant à améliorer l'efficacité dans la recherche d'emploi par les chômeurs. D'autres programmes du marché du travail peuvent se dérouler sur les lieux normaux de travail et préservent ou renouvellent les compétences professionnelles des participants.

Les pays qui ont réussi à établir le lien entre le développement des compétences, la productivité et l'emploi se sont attaqués à trois objectifs. Premièrement, ils ont cherché une meilleure correspondance entre la demande et l'offre de qualifications par des moyens qui comprennent l'extension d'un meilleur accès à la formation, en particulier pour les femmes, les personnes qui souffrent de handicaps et celles qui travaillent dans l'économie informelle et dans les communautés rurales. Deuxièmement, les politiques de renforcement des qualifications ont été destinées à aider les travailleurs et les entreprises à s'adapter aux changements. Les nouveaux produits et marchés et les nouvelles technologies pourraient avoir comme conséquence de rendre certaines compétences caduques, mais la formation permanente pourrait aider à préserver l'employabilité des travailleurs et la viabilité des entreprises. Ces objectifs à court et moyen terme ont été assortis d'un troisième objectif à long terme : soutenir un processus de développement dynamique en anticipant et en offrant les qualifications nécessaires dans le futur. Pour appuyer les changements technologiques, encourager l'investissement intérieur et étranger, garantir la compétitivité et la croissance de l'emploi, les politiques de développement des compétences doivent être orientées vers l'avenir, intégrées dans les stratégies nationales de développement et faire partie d'une réponse globale aux éléments moteurs du changement au niveau mondial, comme l'introduction de nouvelles technologies, les changements dans les modèles commerciaux et le changement climatique.

Au cours des deux dernières décennies, les systèmes d'administration du travail de pays et territoires, comme la République de Corée, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, Hong-kong (Chine), l'Italie, la Malaisie, le Portugal, Singapour, et la Suède, ont évolué de manière à introduire des PAMT liées à la politique nationale de l'emploi. En Malaisie et à Singapour, les fonds nationaux de développement des compétences qui ont été créés, pour accélérer la formation au niveau des entreprises afin de les aider à s'adapter aux nouvelles technologies et pour offrir des formations de perfectionnement, sont de nature tripartite. Cela est une initiative clé du système d'administration du travail. De même, au Sri Lanka, la nouvelle initiative de partenariat public-privé qui est la locomotive des services de l'emploi est sous l'autorité d'une entité tripartite.

L'emploi est aussi une priorité nationale au Burkina Faso où le président de la République l'a placé au cœur de son programme. Sa promotion fut un objectif explicite dans le document de stratégie de réduction de la pauvreté et dans le Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF), et un plan national d'action pour le suivi de la Déclaration de Ouagadougou fut formulé.

Au Pakistan, où les jeunes de moins de 19 ans représentent plus de la moitié de la population, la stratégie de l'emploi de l'administration du travail a pour but la réforme institutionnelle, la dérégulation et la privatisation. Ses objectifs sont : la motivation du secteur privé et l'encouragement de l'investissement direct étranger (IDE) ; la construction et le renforcement des infrastructures ; l'intégration de la question du genre ; le renforcement des petites et moyennes entreprises (PME) et le développement de l'entrepreneuriat ; l'introduction de programmes ciblés, en particulier pour les femmes et les jeunes ; et une application plus efficace des politiques du marché du travail.

L'administration du travail et l'économie informelle

Traditionnellement, le ministère du Travail, dans son rôle de point focal du système national d'administration du travail, met la priorité sur la protection et l'application des dispositions légales au bénéfice des travailleurs sous contrat de travail formel, employés dans le secteur régulier de l'économie salariée. Cependant, dans de nombreux pays en développement, les travailleurs engagés dans un travail régulier dans l'économie formelle représentent une minorité. La majorité de la population, hommes comme femmes, travaille dans l'économie informelle dans des conditions en deçà des normes décentes et acceptables. La grande majorité de ces derniers fait un travail mal payé et improductif, avec peu ou sans protection sociale et dans des circonstances où il existe peu de respect des droits des travailleurs et aucune possibilité pour ceux-ci de faire entendre leur voix.

Aussi longtemps que l'administration du travail concentrera ses efforts sur l'économie formelle, il est clair qu'un grand nombre de travailleurs et d'employeurs seront hors de sa protection et de son influence. Ainsi, il est nécessaire qu'elle aille au-delà de ses étroites missions traditionnelles pour adopter une perspective plus large qui réponde aux besoins des travailleurs et des employeurs, à la fois dans l'économie formelle et dans l'économie informelle.

Au cours de la dernière décennie, les systèmes d'administration du travail dans beaucoup de pays se sont évertués à trouver de possibles solutions et des approches efficaces de politiques dans ce domaine, et il existe maintenant un large consensus selon lequel les sociétés dans lesquelles l'économie informelle emploie une grande partie des travailleurs supportent un lourd fardeau. Les efforts pour remédier à cette situation doivent porter sur la résolution du déficit criant de travail décent dans l'économie informelle, pour les travailleurs comme

Encadré 12 La formalisation du secteur non structuré en Inde

En Inde, une importante initiative de l'administration du travail est la Loi de 2005 sur les travailleurs du secteur non organisé (amélioration des conditions de travail et des moyens d'existence). L'objectif de cette loi est d'améliorer les conditions de travail des travailleurs de l'économie informelle par la fixation de normes minimales de base, de salaires minima et d'imposer le respect de l'interdiction du travail des enfants et de la servitude pour dettes. La loi reconnaît un ensemble minimal de droits aux travailleurs, notamment le droit de s'organiser, le droit à la non-discrimination dans les salaires et dans les conditions de travail, le droit à la sécurité au travail et le droit à la protection contre le harcèlement sexuel. Le projet de loi propose aussi de mettre en place des conseils de résolution des conflits du travail dans les districts pour offrir un mécanisme institutionnel de prise en charge des différends entre travailleurs salariés et employeurs dans l'économie informelle. La loi sera mise en vigueur à travers la création d'un comité consultatif d'Etat qui sera composé, entre autres, des représentants des organisations de travailleurs de l'économie informelle et des ministères concernés.

pour les entrepreneurs, et sur leur intégration dans l'économie classique. Dans ce contexte, il pourrait être utile d'avoir comme priorités la garantie des salaires minima, la protection et la sécurité sociale, l'élimination des pires formes de travail des enfants et de la servitude pour dettes.

Un exemple récent d'une administration du travail qui prend l'initiative d'une formulation de politique en direction de l'économie informelle est offert par la Mongolie où une politique nationale et un plan d'action qui l'accompagne ont été adoptés par le Parlement, respectivement en janvier et en juillet 2006.

Encadré 13 La formalisation des petites et microentreprises au Pérou

Au Pérou, la Loi de 2003 sur la petite et la microentreprise (promotion et formalisation) encourage, entre autres éléments, la formalisation des petites et microentreprises. Elle simplifie les procédures pour créer des entreprises et obtenir les autorisations municipales et met en place un régime fiscal pour les petites et microentreprises. Elle fixe un objectif d'inspection de 20 pour cent des microentreprises chaque année.

La Loi sur l'inspection générale du travail et la protection des travailleurs, modifiée en 2004, encourage l'offre d'informations techniques et de conseils, à la fois aux travailleurs et aux employeurs, garantit la confidentialité des plaintes, renforce les pouvoirs des inspecteurs du travail et leur permet d'inspecter les coopératives et les agences de recrutement pour le travail à domicile.

Le renforcement et la modernisation des services de l'inspection du travail

Un système efficient de l'administration du travail offre un climat stable pour les affaires puisqu'il est la principale institution d'appui du marché qui favorise l'investissement national et l'investissement direct étranger. Les investisseurs ne sont pas attirés par un système d'administration du travail faible. Dans le marché mondial actuel, un mauvais respect de la législation nationale – ainsi qu'un non-respect des principales normes internationales du travail – peut créer l'inquiétude chez les consommateurs. Une administration du travail forte, qui garantit le respect des lois nationales par les entreprises nationales et internationales, peut être une caractéristique attractive pour les sociétés établies dans le pays et pour les entreprises internationales.

Une des tendances récentes dans l'administration du travail a été le renforcement des services de l'inspection du travail. En réponse à la demande des gouvernements d'être assistés dans ce domaine, l'OIT a apporté une assistance technique au cours des dernières années. L'étude des systèmes d'inspection du travail, conduite par l'OIT entre 2005 et 2009, a mis en lumière de nombreux domaines qui nécessitent une réforme. À l'évidence, il existe, pour beaucoup de systèmes d'inspection du travail, un besoin de changement. Trouver un nouvel équilibre entre la protection, dans l'intérêt de la justice sociale et de l'équité, d'une part, et l'efficacité économique, dans l'intérêt de la compétitivité et de la croissance de l'entreprise, d'autre part, est une grande priorité de l'agenda pour le changement. Des informations récemment obtenues, à travers des évaluations conduites par l'OIT à la demande des ministères du travail, suggèrent qu'une réforme dans ces domaines reste nécessaire. Les points qui suivent nécessitent une attention particulière.

- L'organisation et la structure des systèmes d'inspection pourraient bénéficier d'une plus grande intégration fonctionnelle des inspections relatives au travail, à la sécurité sociale, à la formation et à la SST.
- Il existe un besoin de réexaminer les politiques de l'inspection du travail dans divers domaines, comprenant la SST, la construction, le travail des enfants et l'agriculture, et de garantir l'uniformité dans la conduite des visites d'inspection.
- Une fois que de nouvelles politiques sont en place, il sera nécessaire de réviser la législation du travail pour garantir la cohérence entre les intentions politiques et les dispositions juridiques, en particulier en ce qui concerne le rôle, les fonctions et les pouvoirs des inspecteurs et les nouvelles approches en matière d'inspection.

- Il est nécessaire de répondre à diverses questions relatives aux aspects opérationnels de l'inspection, y compris le besoin d'un code de conduite pour les inspecteurs et celui de meilleurs systèmes d'information et de communication, en particulier entre la direction générale et les bureaux locaux.
- Une meilleure coopération et une plus grande coordination sont nécessaires entre les inspecteurs, les partenaires sociaux, d'autres structures gouvernementales et les groupements de la société civile.
- Une approche des visites d'inspection plus flexible, avec moins de recours à l'autorité et aux pouvoirs légaux, et une plus grande insistance sur la construction de relations de confiance et d'écoute sont nécessaires.

A la lumière de ce qui précède, l'attention a été maintenant donnée, dans beaucoup de pays, à la modernisation des services de l'inspection et à l'amélioration de leur efficacité. Pour exemples, Oman a recruté 100 nouveaux inspecteurs du travail en 2007 ; le Brésil en a recruté 150, en 2004, pour combattre le travail forcé. La Turquie a formé 108 inspecteurs pour lutter contre le travail des enfants. La Grèce a organisé une formation pour 81 inspecteurs nouvellement recrutés. En 2009, la France a lancé le nouveau Plan Larcher qui prévoit une ambitieuse réforme pour faire face à la crise organisationnelle dans l'inspection du travail. Le plan comprend des réformes structurelles et organisationnelles, l'amélioration de la qualité des inspections et le recrutement de 700 nouveaux inspecteurs avant 2010. Des mesures identiques ont été prises en Italie où 300 nouveaux inspecteurs ont été recrutés en 2008.

De nombreux pays ont pris des mesures pour renforcer les capacités de leurs services d'inspection du travail à faire face aux risques changeants sur les lieux de travail. Entre autres, l'Australie a inclus l'inspection stratégique du travail et son application comme éléments clés de ses stratégies nationales en matière de SST. De même, la France et l'Italie ont adopté, à partir de 2005, un plan d'action pour former les inspecteurs sur la SST.

L'administration du travail et la migration de travail

La migration motivée par la recherche d'un emploi émerge actuellement comme un phénomène global, affectant la majorité des nations dans le monde. Elle figure en bonne place sur les agendas politiques internationaux, régionaux et nationaux et est devenue un facteur clé de l'administration du travail dans beaucoup de pays. Aujourd'hui, le processus de migration pose de sérieux défis au système d'administration du travail. Dans nombre de pays, de nouvelles institutions ont été créées, ou alors celles qui existent ont été réorganisées pour répondre à ces défis.

Chaque année, des millions d'hommes et de femmes quittent leurs maisons et traversent des frontières nationales, à la recherche d'une plus grande sécurité pour leur personne et leur famille. Les flux transfrontaliers de populations ont été en hausse dans les dernières décennies et vont probablement augmenter dans le futur. Par leur travail, les migrants participent à la croissance et au développement du pays qui les emploie, alors que leur pays d'origine tirent grand avantage de leurs envois d'argent et des compétences qu'ils ont acquises au cours de leur expérience à l'étranger. Cependant, beaucoup de travailleurs migrants, en particulier ceux ayant de faibles niveaux de compétence, sont confrontés à de sérieux abus et à l'exploitation. Les femmes qui, de plus en plus, se déplacent seules et représentent actuellement près de la moitié des migrants internationaux font face à des problèmes spécifiques de protection.

La préoccupation de l'administration du travail a toujours été de rendre ces flux migratoires plus ordonnés et d'éliminer l'exploitation des travailleurs migrants. L'objectif principal est de voir comment la migration du travail peut être insérée dans l'agenda du développement. Si cela peut se faire avec une bonne administration du travail et un dialogue social, le résultat sera une plateforme pour une situation gagnant-gagnant, à la fois pour les pays d'origine et les pays de destination. A cet égard, l'administration du travail a un rôle clé à jouer dans les migrations du travail, dans le cadre du mandat de l'OIT dans le monde du travail. Considérant le grand nombre de personnes impliquées et l'importance des travailleurs migrants pour les économies nationales, le rôle des administrateurs du travail dans la gestion de ces flux doit évoluer pour être à la hauteur de ce défi, au moment où les pays de destination comme les pays d'origine accroissent leurs capacités de réglementation pour prendre en charge la mobilité du travail au bénéfice de la société, des migrants et de l'Etat.

Les migrants sont particulièrement vulnérables à la discrimination, à l'exploitation et aux abus. Beaucoup d'entre eux travaillent hors des limites de la sécurité et de la protection sanitaire, dans des conditions où les normes du travail et le salaire minimum ne s'appliquent pas ou ne sont pas respectés. Ce problème est aggravé par des facteurs comme l'immigration clandestine et le travail illégal. Par exemple, à partir du milieu des années 1970, les pays du Moyen-Orient et du Golfe ont connu les années de « boom pétrolier », qui ont eu des effets à la fois négatifs et positifs. Trente ans après, les mêmes forces qui ont contribué à attirer des millions de travailleurs migrants (une combinaison de pauvreté dans le pays d'origine et de pénurie de travailleurs dans le pays de destination) constituent encore la raison de leur arrivée sur ces marchés du travail. A la même période, il y avait aussi la migration en Asie, vers les économies en croissance rapide comme Hong-kong (Chine), le Japon, la République de Corée, la Malaisie et Singapour. Dans les marchés domestiques des pays de migration, de nouveaux facteurs comme les accords commerciaux

et les obligations en matière de droits de l'homme ont ajouté aux pressions internes du chômage et du sous-emploi.

A présent, les principales activités des ministères du travail dans beaucoup de pays du Moyen-Orient, du Conseil de coopération du Golfe (CCG) et dans beaucoup de pays d'Asie, en matière de migration de travail, se concentrent sur deux domaines clés : une politique d'admission des travailleurs migrants (la gestion des permis de travail) et le placement et la formation des jeunes nationaux. Malgré les diverses politiques qui visent à réduire la dépendance à des travailleurs migrants, les principaux outils utilisés dans le contrôle des flux de migrants sont le système de quota et une évaluation subjective des demandes de permis de travail par des comités mis en place à cet effet. Ces deux outils sont en train d'être réexaminés par la majorité des gouvernements qui mettent en place de nouvelles normes pour faire face à ce problème.

Durant les dernières années, les services des relations de travail des ministères du travail ont été de plus en plus impliqués dans des conflits relatifs à des licenciements de ressortissants étrangers recrutés sur la base de postes créés par un processus de négociation de permis de travail, certains employeurs cherchant à renvoyer des travailleurs étrangers, après leur avoir obtenu des permis de travail, en abusant de la période de préavis de trois mois comme justification.

En 2008, l'administration du travail en Jordanie a été restructurée pour accueillir une Direction de la migration. Les inspecteurs du travail ont aussi reçu une formation de perfectionnement pour traiter de questions telles que le travail forcé et le trafic. Le droit du travail du pays a été traduit pour permettre aux migrants de connaître leurs droits et un numéro d'assistance téléphonique a été mis en place pour recueillir les plaintes. A la même période, à Singapour, le ministère du Travail a ajouté de nouveaux services administratifs à l'administration du travail, afin de répondre à l'expansion de son infrastructure en matière de contrat de travail pour attirer les talents internationaux, et de réexaminer les directives de politiques du pays pour affecter les travailleurs étrangers de secteurs à faible valeur ajoutée vers des secteurs à haute valeur ajoutée.

A Maurice, un Service spécial pour les travailleurs étrangers au sein du ministère du Travail inspecte les conditions d'emploi de ces derniers, qui ont les mêmes droits que les travailleurs nationaux. Il étudie les contrats de travail pour s'assurer qu'ils respectent certaines exigences, parmi lesquelles assurance, conditions de vie, soins de santé et offre d'un billet d'avion pour le retour. Les salaires doivent être payés directement aux travailleurs. Les procédures ont été améliorées et des inspecteurs supplémentaires et un interprète ont été embauchés, à la suite des protestations des travailleurs migrants.

Dans ce contexte, les inspecteurs conduisent trois types d'activités : des réunions avec les travailleurs pour les informer de leurs droits lorsqu'ils

commencent le travail pour la première fois ; des inspections de routine de jour portant sur le travail, les conditions de logement et d'alimentation ; des inspections nocturnes des logements et de l'alimentation.

Des réunions tripartites sont tenues au ministère pour examiner les revendications des travailleurs, pour la majorité desquelles une solution est trouvée en un jour ou deux. Si ce n'est pas le cas, les employeurs pourraient être poursuivis ou peuvent s'exposer à des sanctions pénales.

La discrimination basée sur la nationalité, la race, la religion, la couleur, la croyance religieuse ou le sexe est interdite. Récemment, le Service spécial pour les travailleurs migrants a aussi tenté de s'attaquer aux abus dans l'industrie de la confection.

En dernier lieu, il faudrait mentionner l'annonce par le ministère du Travail d'Arabie saoudite de la création d'une direction spéciale pour protéger les droits des migrants employés de maisons et imposer des sanctions aux employeurs qui violeraient les droits de ces derniers. La Direction pour la protection des travailleurs domestiques reçoit des plaintes de gens de maisons qui ont été victimes de harcèlement, de mauvais traitement, ou qui n'ont pas été payés. Les employeurs à l'encontre de qui il a été trouvé des preuves qu'ils se sont rendus coupables de telles pratiques peuvent se voir privés du droit de faire une demande pour recruter du personnel domestique pour cinq années.

En résumé, les systèmes d'administration du travail sont confrontés à de nombreux défis pour faire face à la migration, et beaucoup de pays, notamment ceux mentionnés plus haut, se sont engagés dans d'importantes réformes et adaptent leur programmes pour les concrétiser.

Dans le monde du travail en rapide mutation, les systèmes d'administration du travail font face à d'importants défis. Dans le chapitre précédent, nous avons exposé les principales tendances actuelles dans l'administration du travail, en particulier les questions liées aux politiques actives du marché du travail, à l'économie informelle, à l'inspection du travail et à la migration. Dans les premières sections de ce livre, nous avons examiné la manière dont l'administration du travail fait face aux questions nées de la mondialisation.

L'examen des tendances actuelles indique que beaucoup de systèmes d'administration du travail ont réussi à mettre en relation le développement des compétences avec la productivité et l'emploi. En général, elles ont pris en charge trois objectifs :

- améliorer l'adéquation entre l'offre et la demande de compétences ;
- introduire des politiques de développement des compétences dont le but est d'aider les travailleurs et les entreprises à s'adapter au changement ;
- appuyer un processus dynamique de développement, en anticipant et en mettant à disposition les compétences nécessaires pour le futur.

Dans ces trois objectifs, le processus du dialogue social a été un mécanisme essentiel.

Par le passé, l'administration du travail concentrait ses efforts sur l'économie formelle. Cependant, l'existence d'un grand nombre de travailleurs et d'employeurs hors de l'économie formelle l'a contrainte à aller au-delà de ses étroites missions traditionnelles pour adopter une perspective beaucoup plus large susceptible de résoudre les problèmes de tous les travailleurs et employeurs, à la fois dans l'économie formelle et informelle. Les systèmes

d'administration du travail améliorent les conditions de travail des travailleurs de l'économie informelle en offrant des normes de base minimales sur les heures de travail, les salaires minima, la sécurité sociale et le respect de l'interdiction du travail des enfants et de la servitude pour dettes.

Concernant l'inspection du travail, les systèmes d'administration du travail accordent actuellement une meilleure attention à sa modernisation et à son efficacité. Dans ce contexte, plusieurs pays ont récemment commencé à donner un nouveau souffle à leurs services d'inspection du travail, par le recrutement de nouveaux inspecteurs, ainsi que par d'ambitieuses réformes structurelles et organisationnelles, l'amélioration de la qualité des inspections et la mise en place d'un système d'inspection bien coordonné.

Pour ce qui est de la migration, la tendance récente dans l'administration du travail est de rendre ces flux migratoires mieux organisés et d'éliminer l'exploitation des travailleurs migrants. L'objectif principal des réformes qui ont eu lieu est de garantir que les questions sur les migrations de travail soient intégrées dans l'agenda pour le développement, et que cette situation soit favorable tant pour les pays d'origine et que pour les pays d'accueil.

Il est utile de souligner que l'administration du travail est essentielle à la bonne gouvernance du marché du travail. L'institutionnalisation de bonnes pratiques dans l'administration du travail s'est révélée être, et continuera d'être, un élément fondamental dans les politiques qui favorisent une meilleure redistribution de la richesse dans l'ensemble des pays du monde.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Andrees, B.; Belser, P. (directeurs de publication) 2009. *Forced labor: Coercion and exploitation in the private economy* (Boulder, CO, et Genève, Lynne Rienner Publishers et BIT).
- Baccaro, L.; Lee, C. 2003. *Strengthening industrial relations and social dialogue in the Republic of Korea*, technical note (Genève, BIT).
- Berg, J.; Kucera, D. 2008. *In defence of labour market institutions: Cultivating justice in the developing world* (Basingstoke et Genève, Palgrave Macmillan et BIT).
- Blanpain, R. (directeur de publication) 2007. *Comparative labour law and industrial relations in industrialized market economies*, 6^e édition révisée (Dordrecht, Kluwer Law International).
- Bronstein, A. 2009. *International and comparative labour law: Current challenges* (Basingstoke et Genève, Palgrave Macmillan et BIT).
- Buckley, G.; Salazar-Xirinachs, J. M.; Henriques, M. 2009. *The promotion of sustainable enterprises* (Genève, BIT).
- Bureau international du Travail (BIT). 1978. *Administration du travail: rôle, fonctions et organisation*, rapport IV (1), Conférence internationale du Travail, 64^e session, Genève.
- . 1997. *L'administration du travail*, rapport III (Partie 1B), Conférence internationale du Travail, 85^e session, Genève.
- . 1999. *Un travail décent*, rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 87^e session, Genève.
- . 2000. *Répondre au présent: l'administration du travail*, 2^e édition (Genève).
- . 2001. *Recueil de directives pratiques du BIT sur le VIH/SIDA et le monde du travail* (Genève).
- . 2003a. *Combattre le travail des enfants: manuel à l'usage des inspecteurs du travail* (Genève).
- . 2003b. *Apprendre et se former pour travailler dans la société du savoir*, rapport IV (1), Conférence internationale du Travail, 91^e session (Genève).

- 2003c. *S'affranchir de la pauvreté par le travail*, rapport du Directeur général, rapport I (A), Conférence internationale du Travail, 91^e session (Genève, BIT).
- 2004. *Une mondialisation juste: le rôle de l'OIT*, rapport du Directeur général sur la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, Conférence internationale du Travail, 92^e session, Genève.
- 2005a. *Rapport sur l'emploi dans le monde 2004-05* (Genève).
- 2005b. *Key Indicators of the Labour Market, KILM*, 4^e édition (Genève).
- 2005c. *Règles du jeu: une brève introduction aux normes internationales du travail* (Genève).
- 2005d. *L'emploi des femmes: tendances mondiales et réponses de l'OIT*, contribution de l'OIT à la 49^e session de la Commission sur le statut de la femme, Nations Unies, New York, 28 février-11 mars 2005, Genève.
- 2006a. *Manuel sur le VIH/sida à l'intention des inspecteurs du travail* (Genève).
- 2006b. *Stratégies et pratiques pour l'inspection du travail*, Conseil d'administration, GB.297/ESP/3, 297^e session, Genève, novembre 2006.
- 2006c. *Inspection du travail*, rapport III (1B), Conférence internationale du Travail, 95^e session, Genève.
- 2006d. *Changements dans le monde du travail*, rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 95^e session, Genève.
- 2006e. *Manuel pour les inspecteurs du travail: boîte à outils à l'intention des inspecteurs du travail* (Budapest).
- 2007. *L'économie informelle*, Conseil d'administration, 298^e session, GB 298/ESP/4, Genève, mars 2007.
- 2008a. *Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, adoptée par la Conférence internationale du Travail, 97^e session, Genève, juin 2008.
- 2008b. *Global Employment Trends for Women, 2008* (Genève).
- 2008c. *Rapport sur le travail dans le monde 2008: les inégalités de revenus à l'heure de la mondialisation financière* (Genève).
- 2008d. *La relation de travail: Guide annoté sur la recommandation n° 198* (Genève).
- 2009. *Sécurité et santé au travail* (Genève).
- Casale, G.; Arrigo, G. 2005. *Glossary of labour law and industrial relations* (Genève, BIT).
- ; Sivananthiran, A.; Daza, J. L.; Mar, C. (directeurs de publication). 2007a. *Showcasing tools and experience in labour administration and the informal economy* (Genève, BIT).
- ; Venkata Ratnam, C. S. 2007b. *Re-engineering labour administration to promote decent work* (New Delhi, OIT).
- ; Tenkorang, J. 2008. *Public service labour relations: A comparative overview* (Genève, BIT).
- Choi, Y. (directeur de publication). 2005. *Recent developments in employment relations and labour market in Korea* (Séoul, Korea Labour Institute).
- Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation. 2004. *Une mondialisation juste: créer des opportunités pour tous* (Genève, BIT).
- Goodson, E.; Maloba-Caines, K.; Olney, S.; O'Neill, F. 1998. *Egalité entre les sexes: manuel de négociation collective* (Genève, BIT).

- Heyes, J. 2001. *L'administration du travail au Royaume-Uni* (Genève, BIT)
- . 2004. *The changing role of labour ministries: Influencing labour, employment and social policy* (Genève, BIT).
- Hodges, J. 2007. *Recueil de bonnes pratiques législatives en matière de VIH/SIDA dans certaines pays d'Afrique* (Genève, BIT).
- Indian Ministry of Labour. 2002. *Report of the Second National Labour Commission* (New Delhi).
- Ishikawa, J. 2003. *Promoting national social dialogue: An ILO training manual* (Genève, BIT).
- Lécuyer, N. (directeur de publication). 2000. *Les nouvelles administrations du travail: des acteurs du développement* (Genève, BIT).
- Phan, T.; Hansen, E.; Price, D. 2001. *Le service public de l'emploi dans un marché du travail en mutation* (Genève, BIT).
- Pranesh, M. B. 2005. «Role of labour administration in promoting decent work for construction workers in Tamil Nadu», dans l'ouvrage publié sous la direction de A. Sivananthiran et C. S. Venkata Ratnam, pp. 145-172.
- Samorodov, A.; Barbier, J.; Henson, E. 2003. *The public-private partnership in employment services* (Genève, BIT).
- Sivananthiran, A.; Venkata Ratnam, C.S. (directeurs de publication). 2005. *Informal economy: The growing challenge for labour administration* (New Delhi, OIT/Indian Industrial Relations Association).
- Spurgeon. A. 2003. *Working time: Its impact on safety and health* (Genève, BIT).
- Tsang, K.-W. 2007. «Strengthening labour administration: Innovative practices in the delivery of employment services – Hong Kong experience», dans l'ouvrage publié sous la direction de G. Casale, A. Sivananthiran et C. S. Venkata Ratnam.
- Vega-Ruiz, M. L. 2009. *Administración del trabajo: Asegurar éa gobernanza a través de la aplicación de la ley en América Latina. El papel central de la inspección del trabajo*, document de travail (Genève, BIT).