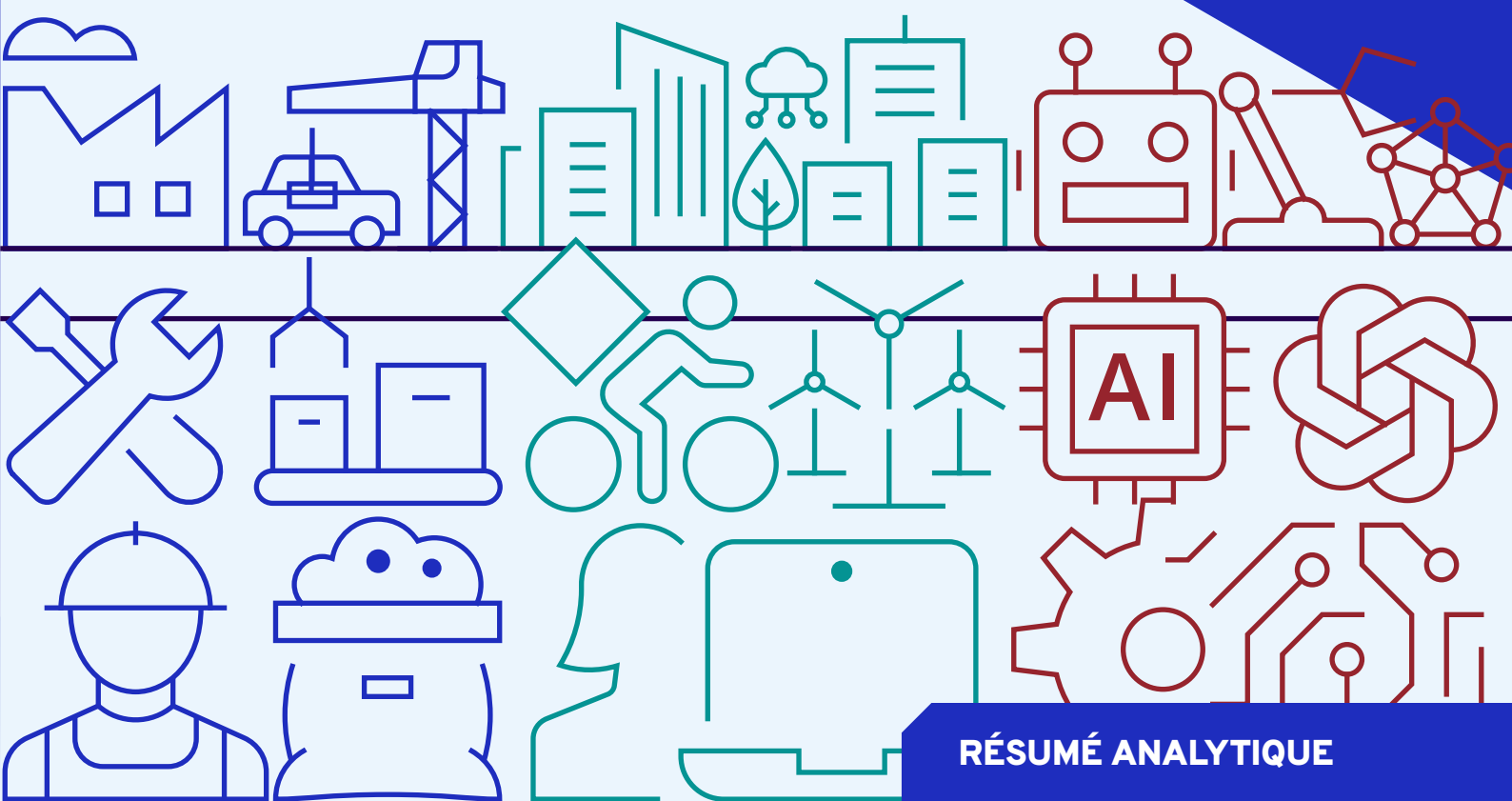


► **L'administration du travail dans un monde du travail en mutation**

Conférence internationale du Travail
112^e session, 2024



RÉSUMÉ ANALYTIQUE

1. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (la CEACR ou la commission d'experts) a le plaisir de présenter cette nouvelle Étude d'ensemble, qui porte sur la mise en œuvre de la convention (n° 150) et de la recommandation (n° 158) sur l'administration du travail, 1978¹.

2. La présente Étude d'ensemble passe en revue la législation et la pratique des États Membres de l'Organisation internationale du Travail (OIT) en ce qui concerne la convention n° 150 et la recommandation n° 158, en analysant l'impact de ces instruments et leur application, y compris les difficultés rencontrées et les moyens de les résoudre. Elle a été établie sur la base des rapports communiqués par les États Membres au titre des articles 19 et 22 de la Constitution de l'OIT sur les mesures prises pour donner effet aux dispositions de la convention et de la recommandation à l'examen, ainsi que des observations présentées par les organisations d'employeurs et de travailleurs en vertu de l'article 23 de la Constitution de l'OIT. La commission d'experts a également tenu compte de ses commentaires antérieurs sur l'application de la convention n° 150 ainsi que d'autres informations disponibles sur la législation et la pratique nationales pertinentes.

3. Lors de sa discussion de novembre 2021 sur le choix des instruments à examiner, le Conseil d'administration a souligné qu'une Étude d'ensemble sur l'administration du travail devait dresser un bilan complet des répercussions que la crise du COVID-19 avait eues sur les systèmes nationaux d'administration du travail à travers le monde et mettre en évidence le rôle central que ces systèmes avaient joué, en consultation avec les partenaires sociaux, dans la gestion de la réponse immédiate à la crise ainsi que dans la planification et la mise en œuvre de la reprise à plus long terme. L'Étude d'ensemble devait aussi témoigner du rôle central des administrations pour assurer une reprise centrée sur l'humain qui soit fondée sur les droits, inclusive, durable et résiliente.

4. L'Étude d'ensemble s'articule autour de quatre chapitres: le **chapitre 1** analyse les fonctions exercées par le système d'administration du travail selon les dispositions de la convention et de la recommandation. Il traite également des activités des administrations du travail à l'égard des travailleurs de l'économie informelle ou occupant des formes d'emploi atypiques. Le **chapitre 2** porte sur la structure du système d'administration du travail et sur les principaux organes responsables en la matière, les aspects relatifs à la coordination au sein du système et avec d'autres acteurs publics et privés, ainsi que les ressources humaines et financières disponibles pour l'exécution des fonctions d'administration du travail. Le **chapitre 3** est axé sur le rôle des administrations du travail en tant qu'espaces de contact, de dialogue et de négociation et examine comment les organisations d'employeurs et de travailleurs participent à la gouvernance du travail, y compris dans le cadre de négociations directes sur la réglementation des questions liées à la politique du travail. Le **dernier chapitre** examine l'environnement qui peut contribuer à la réalisation du plein potentiel des instruments considérés. Il analyse en particulier la mise en œuvre pratique des principes de bonne gouvernance au service du développement durable élaborés par les Nations Unies, les obstacles et les défis qui entravent ou retardent la ratification des instruments et les mesures susceptibles d'être prises pour en améliorer l'application, au moyen d'actions normatives et de la coopération technique.

5. En dégagant les bonnes pratiques adoptées dans leur application par les États Membres, **la présente Étude d'ensemble vise à mieux faire connaître la teneur des instruments à l'examen et le cadre qu'ils fournissent pour un fonctionnement efficace et la coordination des systèmes nationaux d'administration du travail.** Elle donne un aperçu de la vaste gamme de services assurés par les administrations du travail et analyse la manière dont ces services ont évolué à mesure que le monde du travail se transformait. Enfin, en explorant les perspectives qui s'offrent aux systèmes modernes de gouvernance ainsi que les défis à relever pour une administration efficace des questions de travail, **l'Étude vise à mettre en lumière les multiples manières dont les administrations du travail peuvent contribuer à la réalisation de la justice sociale et du travail décent.**

1 L'administration du travail a fait l'objet d'une précédente Étude d'ensemble en 1997. OIT, [Administration du travail: Étude d'ensemble des rapports sur la convention \(n° 150\) et la recommandation \(n° 158\) sur l'administration du travail, 1978](#), CIT.85/III (1B), 1997.

► Chapitre 1. Fonctions du système d'administration du travail

6. Selon la convention n° 150 et la recommandation n° 158, les administrations du travail exercent des fonctions en rapport avec: i) la préparation, la mise en œuvre, la coordination, le contrôle et l'évaluation de la politique nationale du travail; ii) la préparation, le développement, l'adoption, l'examen et l'application des normes du travail, y compris la législation pertinente; iii) les relations professionnelles; iv) l'emploi (notamment l'égalité des chances), l'orientation et la formation professionnelles; v) les recherches et études relatives aux conditions de travail et d'emploi; et vi) les relations internationales de travail. D'autres fonctions classiques concernent la fixation du salaire minimum, la sécurité sociale ou encore la sécurité et la santé au travail.

7. Les politiques nationales du travail sont des outils importants pour renforcer la gouvernance du travail et pour inscrire les questions liées au travail au nombre des grandes priorités des pouvoirs publics. Le champ d'action et le mandat des administrations du travail pouvant sensiblement varier d'un pays à l'autre, la convention n° 150 et la recommandation n° 158 n'énoncent pas de définition de la politique nationale du travail, laissant aux États le soin de donner corps à cette expression en englobant les questions qui correspondent à leur situation et à leur réalité propres. La politique nationale du travail est donc un concept souple qui peut être défini de multiples façons, en fonction de la situation nationale. L'Étude d'ensemble montre que, s'il est relativement rare que le ministère du Travail ou l'instance gouvernementale équivalente ait élaboré et adopté un document définissant de manière exhaustive une politique nationale du travail, il existe toutefois un nombre considérable de politiques du travail qui ont été développées au fil des ans et que le système d'administration du travail met en œuvre, voire contribue à réviser, le cas échéant.

8. Dans le processus d'élaboration des normes du travail, les consultations avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives sont essentielles pour garantir la prise en compte des intérêts des différentes parties prenantes. En outre, l'Étude d'ensemble indique que le processus de mise en application des normes du travail doit être adapté et modernisé pour faire face aux mutations à l'œuvre dans le monde du travail, dues notamment à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) et des modèles de planification stratégique de la conformité. Il est crucial que les administrations du travail soient dotées de ressources humaines, matérielles et financières adéquates pour pouvoir mettre en œuvre ces nouveaux outils de travail.

9. Les administrations du travail ont un rôle de catalyseur à jouer pour assurer le suivi, l'évaluation et l'adaptation continus des politiques de l'emploi et pour promouvoir l'inclusivité et l'égalité des chances sur le marché du travail, grâce à des unités et des programmes spécialement conçus afin de soutenir les travailleurs vulnérables aux déficits de travail décent. L'Étude d'ensemble souligne que, si la formulation, la mise en œuvre et l'examen des politiques de l'emploi peuvent être confiés à différents organes au sein du système d'administration du travail, la coordination et la coopération avec d'autres institutions gouvernementales et avec les partenaires sociaux n'en demeurent pas moins essentielles pour garantir que les mesures en faveur de l'emploi répondent aux besoins du marché du travail et soient pertinentes en situation de crise. La disponibilité de données statistiques permet d'examiner et d'évaluer les résultats des politiques de l'emploi et de suivre les progrès réalisés vers le plein emploi productif et librement choisi. Des services de l'emploi publics et gratuits devraient être intégrés dans les systèmes d'administration du travail. L'Étude indique que les partenariats public-privé dans l'administration des services de l'emploi peuvent s'avérer bénéfiques, mais qu'il importe de veiller à ce que l'engagement des agences d'emploi privées se fasse en toute transparence et à ce que les rôles, les responsabilités et le champ d'action incombant respectivement aux partenaires publics et privés soient clairement délimités.

10. Des administrations du travail efficaces et coordonnées jouent un rôle essentiel à l'appui des consultations et des négociations collectives, en particulier dans le contexte de la reprise après la pandémie de COVID-19 et d'autres crises socio-économiques.

Les activités de l'administration du travail dans le domaine des relations professionnelles visent à favoriser des relations saines entre les employeurs et les travailleurs en établissant un cadre dans lequel les parties peuvent interagir efficacement. Il est souligné dans l'Étude d'ensemble que, en adoptant des mesures pour promouvoir le dialogue social, tant bipartite que tripartite, dans le respect des principes de la liberté syndicale et de la négociation collective, les administrations du travail peuvent également fournir aux pays les moyens institutionnels d'assurer une reprise centrée sur l'humain. Par ailleurs, l'Étude d'ensemble montre que la diversité croissante des modalités de travail, l'informalité, la baisse du taux d'affiliation aux syndicats et la diversification croissante de leurs membres soulèvent la question de l'inclusivité et de l'efficacité des systèmes traditionnels de relations professionnelles. Les administrations du travail doivent adapter et repenser leurs politiques afin de veiller à ce que leurs services couvrent toutes les catégories de travailleurs et répondent de manière adéquate aux besoins spécifiques des uns et des autres en matière de relations collectives de travail.

11. Les activités de recherche, y compris la collecte de données et l'établissement des faits, sont fondamentales pour que l'administration du travail puisse atteindre ses objectifs.

Les TIC peuvent apporter une aide précieuse pour la collecte et le traitement de l'information, ainsi que pour la production de données statistiques pouvant être utilisées dans l'élaboration des politiques. Ces technologies peuvent également améliorer de manière significative la diffusion de l'information sur les questions liées au travail et, ainsi, permettre de toucher une plus grande partie de la population. Il est souligné dans l'Étude d'ensemble que les ministères du travail et les autres organismes impliqués dans la recherche et les études sur les questions de travail devraient disposer des ressources financières, humaines et techniques nécessaires, y compris de services de statistique, de recherche et de planification, pour établir des diagnostics corrects et contribuer efficacement à la formulation de propositions politiques claires.

12. Dans un monde du travail de plus en plus interconnecté dont les enjeux transcendent souvent les frontières nationales, les fonctions liées aux relations internationales du travail ont progressivement gagné en importance. À l'heure où l'accent est mis sur la nécessité de renforcer la coopération multilatérale et la cohérence politique dans le cadre des efforts déployés pour créer une vaste Coalition mondiale pour la justice sociale, les administrations du travail jouent un rôle crucial en faisant du travail décent une priorité aux niveaux international et régional. À cet égard, l'Étude d'ensemble souligne la nécessité de veiller à ce que, dans la mesure où la législation et la pratique nationales le permettent, les administrations du travail aient les capacités et le mandat voulus pour contribuer à l'élaboration de la politique nationale relative aux relations internationales du travail.

13. L'administration du travail devrait étendre ses activités aux travailleurs de l'économie informelle et aux travailleurs occupant des formes d'emploi atypiques, y compris les travailleurs des plateformes numériques, pour gagner en viabilité, en efficacité et en crédibilité.

Les ministères du travail ont un rôle essentiel à jouer pour remédier aux déficits de travail décent associés à ces formes d'emploi. Ils peuvent et devraient agir en adaptant les réglementations et les politiques afin d'en étendre l'application à tous les travailleurs et en garantissant le bon fonctionnement des structures d'administration du travail qui sont responsables de mettre en œuvre la législation du travail. L'Étude d'ensemble montre que, dans certains pays, les administrations du travail ont pris des mesures et adapté leurs structures pour étendre progressivement leurs services aux travailleurs de l'économie informelle ou occupant des formes d'emploi atypiques. Tout en rappelant la souplesse offerte par la convention n° 150, l'Étude d'ensemble indique qu'un engagement politique fort est indispensable pour assurer la conception de politiques et d'approches stratégiques permettant de cibler les groupes les plus vulnérables et de canaliser les ressources financières et humaines nécessaires à la promotion de la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle.

14. Pour relever certains des défis liés aux migrations de main-d'œuvre et aux chaînes d'approvisionnement mondiales, les administrations du travail sont appelées à adopter des politiques et des mesures permettant de lutter efficacement contre les déficits de travail décent et les violations des droits de l'homme. Les administrations du travail devraient agir en coordination et en consultation avec les partenaires sociaux et les autres parties prenantes afin d'établir des approches intégrées permettant d'inclure les travailleurs migrants dans les mesures de protection sociale adoptées à l'échelle nationale. En ce qui concerne les chaînes d'approvisionnement mondiales, il est souligné dans l'Étude d'ensemble que, pour combler les lacunes en matière de réglementation et d'application, les administrations du travail devraient promouvoir une gouvernance efficace, compte tenu de la responsabilité de premier plan que l'État a de faire respecter la législation et les principes et droits fondamentaux au travail, tout en assurant la coordination des fonctions et des responsabilités de tous les acteurs concernés.

► Chapitre 2. Organisation et structure du système d'administration du travail

15. La convention et la recommandation laissent une large place à la création de différentes structures organisationnelles et prévoient que le système d'administration du travail assure la coordination des fonctions et des responsabilités des divers organismes, qui opèrent selon des modalités diverses. La diversité des architectures structurelles adoptées par les ministères du travail reflète les contextes socio-économiques et politiques dans lesquels ces institutions opèrent.

16. La pandémie de COVID-19 a mis en évidence l'importance que revêt un système d'administration du travail efficace et coordonné pour apporter une réponse solide aux défis posés par les situations de crise. Pendant la pandémie, de nombreux gouvernements ont mis en œuvre ou en place des dispositifs visant à faciliter la coopération interinstitutionnelle pour gérer la crise. Ces dispositifs ont pris la forme de protocoles d'accord, de comités et de groupes de travail qui étaient souvent de nature pluridisciplinaire et associaient plusieurs ministères. L'Étude d'ensemble signale également que l'administration du travail a été en première ligne pour répondre au besoin sans précédent de confiance entre les acteurs du monde du travail que la pandémie a fait naître. Les mécanismes de dialogue social existants ou créés à titre ad hoc ont contribué à façonner les interventions des gouvernements à court et à long termes. Pour l'avenir, les gouvernements sont exhortés à évaluer, en consultation avec les partenaires sociaux, la réponse systémique apportée par les administrations du travail à la crise et à en tirer des leçons pour assurer la préparation institutionnelle aux crises futures.

17. En ce qui concerne la numérisation, les administrations du travail ont un rôle important à jouer dans la préparation et la mise en œuvre des politiques et du cadre réglementaire qui régissent l'évolution de la nature du travail due aux progrès technologiques. L'Étude d'ensemble montre que la numérisation a un double impact sur les administrations du travail. D'une part, elle constitue un outil important qui façonne la manière dont les administrations du travail modernes effectuent leur travail et conçoivent leur structure et leur prestation de services; d'autre part, elle élargit le champ de la gouvernance du travail pour tenir compte des mutations du monde du travail. L'Étude d'ensemble souligne par ailleurs l'importance de faire en sorte que les politiques et stratégies de numérisation se voient allouer des ressources humaines et matérielles suffisantes pour leur mise en œuvre, compte tenu des conditions nationales.

18. Si les partenariats public-privé peuvent contribuer utilement à la prestation de certains de ses services, l'administration du travail devrait toutefois conserver sa fonction de coordination et de contrôle à cet égard. En outre, les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives devraient être associées et consultées lors de la conception et de la mise en œuvre de ces partenariats. L'Étude d'ensemble met l'accent sur le fait que ces initiatives doivent servir de complément, et non de substitut, au rôle joué par les gouvernements, la négociation collective et les relations professionnelles dans la gouvernance du travail.

19. Le manque persistant de ressources financières et matérielles reste un défi pour de nombreuses administrations du travail, en particulier, mais non exclusivement, dans les pays en développement. L'Étude d'ensemble fait apparaître que, dans de nombreux pays, la part du budget de l'État allouée à la gouvernance du travail est inférieure à 1 pour cent. Elle indique également qu'il est essentiel que les gouvernements prennent des mesures pour garantir des programmes de formation complets, pourvoir les postes vacants et offrir des conditions de service comparables, sur les plans des responsabilités, de la rémunération et des ressources d'appui, à celles d'autres fonctionnaires exerçant des fonctions similaires. La stabilité des effectifs peut avoir des effets bénéfiques sur l'élaboration et la continuité des politiques, et donc sur l'efficacité globale du système d'administration du travail.

► Chapitre 3. Participation des employeurs, des travailleurs et de leurs organisations au système d'administration du travail

20. Les consultations tripartites permettent aux travailleurs et aux employeurs de faire entendre leur voix et de participer à la formulation des politiques. Les partenaires sociaux peuvent apporter à l'administration du travail un éclairage et une contribution précieuse pour l'élaboration des politiques et stratégies dans des domaines tels que l'emploi, les conditions de travail, la protection sociale, ou la sécurité et la santé au travail. **L'administration du travail est un instrument clé pour la participation des partenaires sociaux à la gouvernance du travail et constitue un espace de contact, de dialogue et de négociation entre les parties.** Cette participation peut se faire aussi bien par des consultations au sein d'un organe prévu à cet effet par la loi que par des mécanismes non institutionnalisés. Les partenaires sociaux peuvent également participer à la gestion de certaines activités de l'administration du travail et, ce faisant, jouer un rôle actif dans la mise en œuvre de la politique nationale du travail. La liberté syndicale et la reconnaissance effective du droit de négociation collective sont fondamentaux pour le bon fonctionnement de ces mécanismes participatifs.

21. L'ouverture des mécanismes de dialogue social tripartite aux organisations non gouvernementales peut renforcer le processus de gouvernance, en apportant un gain d'expertise et de connaissances et en permettant à tous les groupes potentiellement concernés de participer à l'élaboration des politiques et à la formulation de solutions. L'Étude d'ensemble montre que, ces dernières années, des organisations non gouvernementales ont participé à des initiatives multipartites dans le cadre desquelles elles ont activement contribué à la conception et à la mise en œuvre de normes et de divers systèmes de communication, d'audit, de suivi, de vérification et de certification. Il n'est d'ailleurs pas rare que des groupes de la société civile participent aux travaux d'organes consultatifs ou que des mécanismes de consultation informels soient prévus dans le cadre de l'administration du travail. L'engagement de la société civile dans la gouvernance du travail devrait accompagner, sans pour autant remplacer, les mécanismes d'administration du travail fondés sur le dialogue social, qui associent les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs.

► Chapitre 4. L'administration du travail en tant que catalyseur d'une bonne gouvernance et du développement durable

22. L'Étude d'ensemble met en lumière l'importance d'intégrer la bonne gouvernance dans l'administration des questions de travail, notion consacrée dans les instruments et développée dans les Principes de bonne gouvernance au service du développement durable élaborés par les Nations Unies en 2018, en vue d'atteindre la cible 6 de l'objectif de développement durable (ODD) 16, qui vise à promouvoir la mise en place d'«institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux». L'Étude d'ensemble recense les moyens par lesquels les gouvernements intègrent les ODD, et en particulier la cible 16.6, dans les stratégies, programmes ou initiatives nationaux concernant les administrations du travail ou l'administration publique en général.

23. Notant que, au cours des dix dernières années, la convention n'a été ratifiée que par six pays, l'Étude d'ensemble rappelle que les dispositions de la convention laissent aux gouvernements une latitude considérable pour leur permettre de concevoir le système qui réponde le mieux à leur contexte socio-économique et de faire face aux mutations actuelles et futures du monde du travail. Cette latitude explique que les instruments aient résisté à l'épreuve du temps et conservent toute leur pertinence depuis leur adoption, il y a plus de quarante ans. L'Étude d'ensemble montre aussi comment certains des principes clés de la convention et de la recommandation, tels que le dialogue social, et la coopération et la coordination entre les différents acteurs, se sont révélés essentiels pour concevoir une réponse efficace aux crises, comme lors de la pandémie de COVID-19.

24. Afin d'assurer le suivi des conclusions formulées dans l'Étude d'ensemble, la CEACR propose que le Bureau prépare un plan d'action pour aider les gouvernements à déceler des moyens de renforcer l'administration du travail au niveau national, dans le cadre de ses activités d'assistance technique. Un tel plan pourrait englober une série de stratégies et d'initiatives, en particulier dans les domaines de la réglementation du travail, de sa mise en application et du dialogue social, et comprendre des mesures de renforcement des capacités à l'intention des acteurs du système d'administration du travail.

25. La commission d'experts espère que l'Étude d'ensemble contribuera à une meilleure compréhension de la portée des instruments à l'examen, des possibilités qu'ils offrent et de la pertinence qu'ils conservent pour la promotion du travail décent. À cet égard, elle rappelle que l'administration du travail et les services fournis par celle-ci revêtent une importance vitale pour assurer la promotion et le respect des principes et droits fondamentaux au travail et pour créer un environnement propice à des entreprises durables.

