

Conférence internationale du Travail, 100^e session, 2011

Rapport V

Administration du travail et inspection du travail

Cinquième question à l'ordre du jour

Bureau international du Travail Genève

ISBN 978-92-2-223109-6 (imprimé)
ISBN 978-92-2-223110-2 (Web pdf)
ISSN 0251-3218

Première édition 2011

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.

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 du Bureau international du Travail peuvent être obtenues 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 e-mail: pubvente@ilo.org ou par notre site Web: www.ilo.org/publns.

Table des matières

	<i>Page</i>
Résumé analytique.....	v
Introduction	1
Cadre général	1
Objectif et contenu du rapport	2
Chapitre 1. Normes internationales du travail concernant l'administration et l'inspection du travail	5
Administration du travail	5
Inspection du travail	7
Chapitre 2. Administration du travail	11
Concepts et terminologie	11
Origines et évolution	11
L'administration du travail et l'OIT	12
Systèmes nationaux d'administration du travail	14
Organisation des ministères du travail	18
Capacités institutionnelles des administrations du travail	20
Seuil critique pour obtenir des résultats	26
Nouveau contexte	27
Capacités des ministères du travail en matière d'élaboration des politiques	33
Les performances de l'administration du travail.....	40
Modernisation de l'administration du travail: l'exemple des services publics de l'emploi.....	49
Chapitre 3. Nouvelles technologies pour l'administration et l'inspection du travail	63
Chapitre 4. L'inspection du travail	69
L'autorité centrale et son rôle de coordination	69
Coopération entre les services d'inspection du travail	72
Coopération avec d'autres institutions ou administrations	74
Consultations avec les partenaires sociaux.....	77
Initiatives public-privé	79
Les difficultés traditionnelles de l'inspection du travail.....	81
Nouveaux défis pour l'inspection du travail dans un monde en mutation.....	94
Améliorer les moyens d'action juridiques et administratifs.....	107

Chapitre 5. Administration et inspection du travail: stratégie de l'OIT	119
Une vision renouvelée de l'OIT	119
Traduire cette vision dans les faits au moyen de l'assistance technique du BIT	120
Points suggérés pour la discussion	125

Annexes

I. Données ventilées par sexe concernant les inspecteurs du travail (dans certains pays)	127
II. Performances des systèmes d'inspection du travail (dans certains pays).....	128

Résumé analytique

A sa 308^e session en juin 2010, le Conseil d'administration a décidé d'inscrire la question de l'administration et de l'inspection du travail à l'ordre du jour de la 100^e session (2011) de la Conférence internationale du Travail en vue d'une discussion générale.

Le présent rapport a pour but de donner un aperçu des défis actuels et des perspectives des systèmes d'administration et d'inspection du travail, et de recenser les principaux domaines d'action, à la fois pour ces systèmes et pour l'OIT. Un large éventail d'institutions et d'activités relèvent du domaine de l'administration et de l'inspection du travail; le rapport se concentre sur un nombre restreint de questions.

Tout d'abord, si les activités liées à l'administration du travail – action normative, politique de l'emploi, protection sociale, dialogue social – sont régulièrement abordées à l'OIT dans le cadre de questions faisant l'objet de discussions récurrentes ou de rapports globaux, il est rare que les questions transversales relatives aux institutions et à la gouvernance le soient. Deuxièmement, alors que les services de l'emploi, les institutions de formation ou encore les organismes d'assurance sociale font fréquemment l'objet d'un examen, les ministères du travail, qui sont pourtant au cœur de l'administration du travail dans la plupart des pays, sont un sujet rarement abordé. Troisièmement, étant donné que le respect de la législation du travail détermine l'efficacité des politiques du travail, l'inspection du travail doit être considérée comme un pilier central de l'administration du travail.

Normes internationales du travail

L'administration et l'inspection du travail sont fermement ancrées dans les normes internationales du travail. La convention (n° 150) et la recommandation (n° 158) sur l'administration du travail, 1978, contiennent un ensemble de dispositions générales qui définissent le rôle, les fonctions et l'organisation des systèmes nationaux d'administration du travail. La convention (n° 81) et la recommandation (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, ainsi que la convention (n° 129) et la recommandation (n° 133) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, constituent des fondements pour établir un système d'inspection du travail qui soit suffisamment souple pour tenir compte des différentes situations nationales.

Le rapport examine les principales caractéristiques de ces instruments et d'autres normes essentielles, et en présente les perspectives de ratification, en particulier à la suite des activités de promotion adoptées par le Conseil d'administration en novembre 2009 pour les normes considérées comme très importantes du point de vue de la gouvernance, dont les conventions n^{os} 81 et 129.

Défis et perspectives

Nouveau contexte

Le rapport montre comment les conditions dans lesquelles l'administration du travail fonctionne ont changé radicalement au cours des dernières décennies, conduisant ainsi les administrations publiques à revoir leur organisation, leur rôle et leurs modes de fonctionnement. Dans le domaine de l'administration du travail, ces changements ont eu des effets opposés. Certaines administrations nationales du travail y ont trouvé une justification plus grande pour exister et se renforcer. Dans d'autres cas néanmoins, elles ont été affaiblies et semblent avoir perdu de leur poids et de leur raison d'être, d'où la nécessité de reconsidérer leur utilité et leur rôle.

De plus, la crise économique a été un facteur extérieur qui a poussé à redéfinir le rôle et les méthodes d'action de l'administration du travail. L'accroissement des responsabilités confiées aux ministères du travail et à leurs organismes, depuis l'été 2008, a mis en relief les difficultés institutionnelles et de gouvernance que les systèmes nationaux d'administration du travail connaissaient déjà et qu'ils continueront de rencontrer dans les années à venir. Dans ce nouveau contexte difficile, le rapport montre que les administrations du travail doivent adopter une stratégie de changement, régie par les principes fondamentaux de la bonne gouvernance, la participation, la transparence, l'équité, l'inclusion, l'efficacité, la responsabilisation et la primauté du droit.

Capacité des ministères du travail d'élaborer des politiques

Dans la plupart des pays, l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de l'emploi relèvent de plusieurs ministères et organismes publics. Sous l'effet des nombreuses réorganisations des structures publiques et des transferts et redistributions d'attributions ministérielles intervenus au cours des dernières décennies, les ministères du travail ont parfois dû céder certaines de leurs responsabilités traditionnelles à d'autres ministères. Cette tendance se poursuit.

Le rapport estime que l'avenir des ministères du travail et leur influence sur les grandes orientations dépendent de leur capacité de maintenir des partenariats fructueux avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, et de continuer à être au sein du gouvernement le principal vecteur et promoteur du dialogue social. Un autre moyen pour que les ministères du travail conservent une place centrale dans les grands débats économiques est de renforcer leur rôle de coordination des éléments de la politique nationale du travail. Toutefois, si de nombreux gouvernements ont adopté des politiques nationales dans les domaines de la santé publique, de l'éducation ou du développement industriel, rares sont les exemples de participation du ministère du travail à l'élaboration de ces politiques.

Performances de l'administration du travail

Dans de nombreux pays, la réduction des ressources humaines et financières résultant de politiques d'ajustement structurel et d'autres mesures budgétaires antérieures a amenuisé la capacité des institutions. Le rapport souligne que, bien que bon nombre d'administrations du travail ressentent encore les conséquences de ces politiques, les expériences n'ont pas été les mêmes dans tous les pays touchés. En effet, certains ont surmonté ces effets négatifs et renouvelé leur attachement aux services

d'administration et d'inspection du travail, qu'ils considèrent comme essentiels pour la bonne gouvernance et le développement économique.

Le manque de moyens financiers pose de grandes difficultés mais il convient de s'efforcer de tirer un meilleur parti des ressources existantes et d'améliorer la gouvernance d'ensemble de l'administration du travail. Le rapport montre que des progrès peuvent être accomplis en s'attaquant à diverses lacunes – structures de gouvernance inadéquates, gestion médiocre des ressources humaines, insuffisance de la recherche et de la collecte et analyse de données, voire utilisation inappropriée des technologies de l'information et de la communication.

Des Etats Membres cherchent à améliorer l'efficacité de l'administration du travail, y compris dans les services publics de l'emploi, par exemple en appliquant des méthodes modernes de gestion pour remédier aux faiblesses du modèle «bureaucratique» traditionnel. Ces réformes mettent l'accent sur la responsabilisation en mesurant la performance des administrations publiques.

Le rapport signale une autre tendance: la décentralisation et le transfert de services de l'administration du travail aux collectivités locales. Cette tendance s'explique par la recherche d'efficacité, d'économies supplémentaires et de meilleure prestation des services. Mais il ne faudrait pas que cela compromette la capacité de l'autorité centrale d'exercer sa fonction de coordination, comme le prévoit la convention n° 150.

Le rapport fait observer que, pour faire face à l'augmentation de la demande et aux mutations du marché du travail, les administrations du travail doivent chercher des moyens de collaborer plus étroitement avec le secteur privé. Les partenariats public-privé peuvent offrir plusieurs avantages, notamment une amélioration des prestations et de l'accès aux compétences de haut niveau et aux nouvelles technologies, mais ils doivent être contrôlés régulièrement et leur efficacité et leurs coûts doivent faire l'objet d'une évaluation rigoureuse.

Moderniser l'administration du travail: Le cas des services publics de l'emploi

Les services publics de l'emploi sont un très bon exemple de la façon dont l'un des éléments les plus anciens et les plus traditionnels de l'administration du travail ne cesse de s'adapter à des situations en évolution constante, et dont ces services ont réorganisé leurs fonctions. Le rapport passe en revue quelques unes de leurs mutations importantes en termes de structures et de capacités institutionnelles ainsi que de leurs méthodes de gestion et de prestation.

Le but principal de ces nouvelles modalités dans les pays industrialisés a été de mieux conjuguer politiques actives et passives du marché du travail et de déléguer plus de responsabilités aux niveaux institutionnels locaux. Le rapport note que, dans les pays en développement, on a visé essentiellement à créer des services publics de l'emploi modernes et à combler le manque de capacités.

Afin de répondre à l'évolution des conditions du marché du travail, beaucoup de ces services ont entrepris une restructuration de leurs activités en s'appuyant sur de nouvelles technologies, données empiriques et approches de façon à améliorer leurs résultats. Tenant compte des différences nationales, le rapport montre comment beaucoup de ces mutations ont des traits communs, liés pour l'essentiel au passage à la gestion des résultats.

Le souci de justifier les dépenses publiques n'est pas la seule raison pour laquelle les services publics de l'emploi continueront de se concentrer sur la mesure des résultats. Le rapport montre que l'externalisation croissante d'activités des services publics de l'emploi est un argument de plus pour une mesure précise des résultats et une responsabilisation stricte. Les cadres régissant les relations contractuelles entre pouvoirs publics et prestataires diffèrent beaucoup d'un pays à l'autre et il n'y a pas de modèle idéal. Toutefois, le rapport décrit les divers atouts et inconvénients que comporte le recours à des prestataires privés dans les services publics de l'emploi, et conclut que l'OIT est bien placée pour aider ses Etats Membres à comprendre les avantages et embûches liés à l'externalisation des services publics de l'emploi.

Nouvelles technologies pour l'administration et l'inspection du travail

Au cours des vingt-cinq dernières années, l'utilisation généralisée des ordinateurs personnels ainsi que l'expansion du travail en réseau, de l'Internet et des communications mobiles ont eu un impact énorme sur la façon dont les pouvoirs publics, notamment les administrations et inspections du travail, gèrent et fournissent des services.

Le rapport note que chacune de ces technologies peut contribuer à rapprocher les décideurs du grand public et favoriser la transparence dans l'élaboration des politiques. Les nouvelles technologies permettent aussi d'espérer une prestation plus rapide des services, tout en permettant aux usagers d'accéder à distance aux services qu'ils sollicitent. Elles peuvent également améliorer les systèmes internes de gestion qu'appliquent les organes de l'administration du travail, qu'il s'agisse d'activités de programmation et de budgétisation ou de gestion des ressources humaines. Dans une certaine mesure, les technologies de l'information peuvent même contrebalancer les effets de la cessation, réduction ou relocalisation de certains services sur le terrain et, fait important, améliorer la gestion et le partage des connaissances et des informations, en particulier entre les autorités centrales et les bureaux décentralisés.

Dans les pays en développement, des technologies de l'information et de la communication adaptées au niveau technologique national peuvent améliorer sensiblement la communication entre les prestataires de services et les usagers (par exemple, au moyen de la téléphonie mobile). Le rapport souligne que, toutefois, leur degré d'utilisation dans l'administration du travail est très variable d'un pays à l'autre et peut même entraîner d'autres difficultés – besoin de former du personnel, coûts liés à la maintenance et au renouvellement des logiciels et des équipements, sécurisation des informations privées ou confidentielles.

L'inspection du travail à la croisée des chemins

L'inspection du travail est un élément essentiel de l'administration du travail, sa fonction fondamentale étant de veiller à l'application et au respect effectif de la législation du travail. Cependant, le manque de coordination centrale dans certains pays se traduit par des difficultés pour faire respecter cette législation. Le rapport estime que coordonner les différents organismes d'inspection au sein du système d'administration du travail permettrait d'agir plus efficacement à tous les niveaux et serait un premier pas vers la mise en place de services d'inspection modernes.

En fin de compte, c'est aux pouvoirs publics qu'il incombe de faire appliquer la loi. Or le rapport montre que, ces dernières décennies, le nombre d'initiatives concernant la

responsabilité sociale d'entreprise n'a cessé de s'accroître. Le risque est que ces initiatives privées amoindrissent la fonction publique d'inspection en créant une dépendance à l'égard des méthodes privées de contrôle qui pourrait affaiblir la capacité des services nationaux d'inspection de s'acquitter de leur mandat.

Les organisations d'employeurs et de travailleurs peuvent aider considérablement à faire mieux respecter la législation sur le lieu de travail, en particulier en sensibilisant leurs membres et en les informant. Dans le cadre d'une coopération étroite, ils peuvent aussi être des partenaires stratégiques dans la définition des priorités et activités des services de l'inspection du travail.

La collaboration avec d'autres autorités, par exemple la police, les services de sécurité sociale ou l'administration fiscale, a un rôle important à jouer si l'on veut rendre plus efficaces les services d'inspection du travail. Le rapport souligne que plusieurs accords et protocoles ont été conclus dans ce sens en particulier en Europe et que, de plus en plus, différentes administrations mènent conjointement ou de façon concertée des inspections afin de rationaliser l'utilisation de ressources limitées.

Problèmes traditionnels de l'inspection du travail

En novembre 2006, un document du Conseil d'administration ¹ sur les stratégies et pratiques pour l'inspection du travail a recensé les principales difficultés, pour la plupart répandues et récurrentes, auxquelles se heurtent les services de l'inspection du travail. Le présent rapport estime qu'il faudrait une approche mondiale pour formuler des propositions, efficaces et fondées sur les meilleures pratiques, qui pourraient déboucher sur des mesures correctives.

Les institutions de l'inspection du travail, notamment dans les pays en développement, ont des difficultés nombreuses et toutes particulières pour mettre en place et maintenir de bons systèmes d'inspection du travail. Ces mauvaises conditions peuvent contribuer à créer des problèmes éthiques qui menacent l'intégrité et l'indépendance du personnel, et compromettent la fonction de protection publique de l'inspection.

Faire appliquer la législation du travail est particulièrement compliqué dans l'économie informelle. La surveillance de certaines branches d'activité, comme le travail domestique, pose des problèmes pour les inspecteurs du travail, eu égard notamment au droit des ménages au respect de leur vie privée. Autre gageure pour les inspecteurs: faire respecter la législation dans les lieux de travail qui sont intentionnellement dissimulés et donc difficiles à identifier (par exemple, dans l'agriculture ou la construction).

Le rapport note en outre que la sécurité et la santé au travail, ainsi que la prévention des risques, posent des problèmes persistants et en constante évolution qu'il convient de traiter de façon générale et durable à la lumière des principes relatifs à la sécurité et à la santé énoncés dans la convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, et la convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006.

La lutte contre le travail des enfants et le travail forcé sont des questions prioritaires dans de nombreux pays, notamment lorsque l'inspection ne s'étend pas à l'économie informelle non réglementée. En outre, la présence accrue des femmes sur le

¹ BIT: *Stratégies et pratiques pour l'inspection du travail*, Conseil d'administration, 297^e session, Genève, nov. 2006 (document GB.297/ESP/3).

marché du travail a mis davantage en évidence la nécessité de combattre et d'éliminer la discrimination sexuelle dans les conditions de travail, en particulier en matière de rémunération, ainsi que la discrimination fondée sur d'autres motifs (race, ascendance nationale, VIH/sida). Le rapport expose les approches novatrices et les stratégies de l'inspection du travail qui ont été adoptées en alliant méthodes traditionnelles et nouvelles technologies, en collaboration avec des organismes publics et les partenaires sociaux.

Nouveaux défis pour l'inspection du travail dans un monde en mutation

Les transformations à l'œuvre dans le monde du travail, du fait de réformes législatives ou de l'évolution des pratiques de la vie économique et de l'emploi, ont forcé les inspecteurs à s'adapter pour continuer à s'acquitter efficacement de leur tâche. Les nouvelles technologies créent de nouvelles catégories d'emploi dont les conditions sont de plus en plus difficiles à inspecter si l'on recourt aux méthodes traditionnelles. De nouvelles compétences en matière d'inspection et de nouvelles stratégies de prévention s'imposent pour répondre à la complexité croissante des procédés industriels, aux problèmes liés à la sécurité et à la santé au travail ainsi qu'aux nouvelles pathologies et au stress physique et mental.

Le rapport note que les nouvelles formes d'emploi, l'externalisation et les chaînes d'approvisionnement complexes rendent plus ardues les tâches quotidiennes des inspecteurs et requièrent des approches globales, une meilleure collecte des données et des campagnes associant partenaires sociaux, médias et inspecteurs spécialisés. Pendant la crise économique mondiale, des gouvernements et des entreprises ont suivi diverses stratégies pour modifier les conditions de travail. Ainsi, dans leurs plans nationaux d'inspection, plusieurs pays ont donné la priorité au contrôle du paiement des salaires et aux modalités d'aménagement du temps de travail.

Le rapport fait observer que la réorientation des priorités vers une économie écologiquement viable conduit des services d'inspection à imaginer des approches et des programmes inédits dans des domaines tels que les emplois verts et la surveillance de l'environnement.

Préoccupation majeure depuis les années quatre-vingt-dix, la lutte contre le travail non déclaré est plus que jamais d'actualité en raison des effets de la crise économique. Pour combattre ce phénomène, des gouvernements prennent diverses mesures et mènent notamment des campagnes d'inspection efficaces focalisées sur certains secteurs. Plusieurs pays ont alourdi les sanctions applicables. D'autres ont mis en place des structures administratives spécifiques pour lutter contre le travail non déclaré. Plusieurs pays ont organisé des campagnes de régularisation des travailleurs non déclarés au lieu de compter uniquement sur les contrôles exercés par les services d'inspection du travail. Le rapport conclut que ces approches montrent les possibilités qu'offrent d'autres types de programmes de régularisation, en complément de mesures coercitives renforcées.

Améliorer les moyens d'action administratifs et juridiques

La planification, la programmation et l'établissement de rapports sont essentiels pour donner une base cohérente et objective à un système d'inspection du travail qui soit adapté aux conditions de travail en vigueur et anticipe les éventuels besoins d'une action ciblée dans une région géographique ou un secteur donnés. Le rapport souligne

néanmoins que, dans la plupart des services d'inspection, les registres administratifs sont constitués au niveau national sans critères uniformes. De plus, des données ventilées par sexe sont rarement disponibles. Pour améliorer la planification et la programmation, il convient d'accroître considérablement les qualifications des inspecteurs en s'appuyant sur une stratégie de formation bien conçue. La participation des partenaires sociaux au niveau le plus général permettra aussi de centrer davantage l'action.

Le rapport indique comment les sanctions ne représentent qu'un des moyens dont disposent les inspecteurs pour inciter au respect de la législation ou, le cas échéant, la faire appliquer. Lorsqu'elles sont adaptées à la situation économique et à la réglementation du pays, les sanctions et réparations servent l'objectif global qui est de promouvoir l'observation de la législation. Il est fondamental que les services d'inspection établissent des sanctions et des procédures appropriées pour infliger des amendes et les recouvrer, ainsi que des procédures judiciaires rapides et respectueuses des principes de la légalité. Toutefois, il est communément admis que les mesures de dissuasion ne suffisent pas à elles seules et qu'il est préférable de conjuguer sanction et prévention. Pour promouvoir la culture du respect de la législation, des évaluations et auto-évaluations établies avant d'effectuer les activités de surveillance, ainsi que des mesures de contrôle, peuvent par ailleurs être utiles.

Stratégie de l'OIT sur l'administration et l'inspection du travail

Depuis quelques années, l'administration et l'inspection du travail suscitent de plus en plus l'intérêt, tant à l'échelle nationale qu'internationale. Le rapport rappelle que cela tient à l'utilité croissante de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques nationales du travail pour répondre aux défis et opportunités de la mondialisation et, plus récemment, pour faire face à l'impact de la crise économique mondiale.

L'OIT insiste depuis longtemps sur l'importance fondamentale de l'administration et de l'inspection du travail pour une bonne gouvernance. La Déclaration de 2008 de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable a réaffirmé la nécessité de renforcer la capacité de l'OIT d'appuyer les efforts déployés par ses Etats Membres pour atteindre les objectifs de l'OIT en rendant efficaces la législation et les institutions du travail et en renforçant les systèmes d'inspection. Le rapport souligne que cette vision renouvelée a débouché sur la création en avril 2009 du Programme d'administration et d'inspection du travail de l'OIT (LAB/ADMIN), le but étant d'améliorer les systèmes nationaux d'administration et d'inspection du travail.

LAB/ADMIN conduit l'action de l'OIT en matière d'appui technique et de services consultatifs dans le domaine de l'administration et de l'inspection du travail, en mobilisant les compétences utiles disponibles dans l'ensemble du Bureau et en faisant intervenir en réseau les différents secteurs techniques et régions afin de renforcer l'assistance aux mandants. Le rapport expose comment la conception du programme et la mise en œuvre de l'assistance technique se fondent sur des évaluations systématiques des besoins des institutions et services des pays appuyés par des plans d'action nationaux.

Il y a un besoin constant d'améliorer les produits et l'assistance techniques du BIT dans le domaine de l'administration et de l'inspection du travail, sur la base de bons résultats et pratiques évalués de façon indépendante. Le rapport note que l'OIT devrait aussi s'efforcer de combler les lacunes en ce qui concerne les sujets qui, à l'exception notable des services publics de l'emploi, n'ont pas suscité l'intérêt des chercheurs.

Enfin, le rapport mentionne tout particulièrement un certain nombre d'alliances et de réseaux mondiaux qui facilitent l'échange de données d'expérience et de pratiques exemplaires entre les systèmes nationaux d'administration et d'inspection du travail. L'OIT a joué et continuera de jouer un rôle de premier plan dans le renforcement de ces plates-formes de coopération, en favorisant les initiatives internationales et les mécanismes de coordination efficaces.

Introduction

Cadre général

1. La mise en place nécessaire de systèmes d'administration et d'inspection du travail solides est l'une des priorités de l'OIT depuis sa création. Le rôle important que jouent dans ce domaine des institutions saines et efficaces, dans le contexte du développement économique et social, est reconnu dans la Constitution de l'OIT, la Déclaration de Philadelphie et la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (Déclaration de 2008). Cette idée a été renforcée dans de nombreuses conventions, recommandations et autres instruments de l'OIT.
2. La valeur que comporte un système d'administration et d'inspection du travail efficace et efficient est une notion qui fait partie intégrante de l'Agenda du travail décent. A ce sujet, comme l'indique la Déclaration de 2008, les objectifs de l'Agenda du travail décent sont «indissociables, interdépendants et se renforcent mutuellement»¹. Les quatre objectifs stratégiques de l'Agenda doivent se fonder sur une approche globale et intégrée de l'organisation des ministères du travail.
3. La crise financière et économique mondiale a mis en évidence le besoin de disposer de systèmes d'administration et d'inspection du travail solides. Le Pacte mondial pour l'emploi adopté par la Conférence internationale du Travail (CIT) en 2009 indique que, pour surmonter les conséquences de la crise, le renforcement des capacités de l'administration du travail et de l'inspection du travail est «un élément important dans le cadre d'une action participative en faveur de la protection des travailleurs, de la sécurité sociale, des politiques du marché du travail et du dialogue social», et le considère comme un facteur clé pour répondre à la crise et promouvoir le développement économique et social². De plus, au cours de la session de 2010 de la Conférence, la Commission pour la discussion récurrente sur l'emploi a souligné dans ses conclusions qu'il fallait renforcer les capacités des services d'inspection du travail³.
4. Ainsi, en juin 2010 le Conseil d'administration du Bureau international du Travail en vue d'une discussion générale, a décidé d'inscrire à l'ordre du jour de la 100^e session (2011) de la Conférence internationale du Travail une question portant sur

¹ Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, Conférence internationale du Travail, 97^e session, Genève, 2008, partie I(B). La partie I(A) iii) de la Déclaration souligne l'importance 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 mise en place de systèmes d'inspection du travail efficaces.

² BIT: *Surmonter la crise: Un Pacte mondial pour l'emploi*, Conférence internationale du Travail, 98^e session, Genève, 2009, paragr. 17 et 26.

³ BIT: Conclusions concernant la discussion récurrente sur l'emploi, paragr. 44. *Compte rendu provisoire* n° 18, Conférence internationale du Travail, 99^e session, Genève, 2010, paragr. 73.

l'administration et l'inspection du travail, et invité le Bureau à préparer un document indiquant l'orientation à donner à la discussion et les questions à traiter.

5. La Commission de l'emploi et de la politique sociale du Conseil d'administration a examiné en novembre 2010 le document établi par le Bureau ⁴ et des commentaires ont été formulés sur le contenu et la structure de ce qui est maintenant le présent rapport. La commission a souligné qu'il fallait s'efforcer d'élaborer un rapport sur les bonnes pratiques afin d'enrichir la discussion de la Conférence sur les besoins des mandants et sur les possibilités d'une assistance technique du BIT relative à l'administration et à l'inspection du travail.

Objectif et contenu du rapport

6. Le présent rapport vise à donner une vue d'ensemble des faits récents, ainsi que des défis actuels et des perspectives pour les systèmes d'administration et d'inspection du travail, et à identifier les principaux domaines d'action pour les gouvernements, les partenaires sociaux et l'OIT.

7. Etant donné les nombreuses institutions et activités qui relèvent de l'administration et de l'inspection du travail ⁵, le rapport examine un certain nombre de domaines précis. Après avoir donné une vue d'ensemble des normes internationales du travail concernant l'administration et l'inspection du travail, le rapport étudie les évolutions institutionnelles survenues dans divers systèmes nationaux d'administration du travail, en s'intéressant particulièrement aux ministères du travail. Plusieurs aspects institutionnels de l'administration du travail ont été examinés en relation avec d'autres questions à l'ordre du jour de sessions précédentes de la Conférence internationale du Travail. Toutefois, le rôle crucial que joue le ministère du Travail en tant que principal décideur dans les systèmes d'administration du travail n'a pas été abordé par la Conférence depuis l'adoption de la convention n° 150 en 1978.

8. Le rapport se concentre aussi sur deux enjeux importants pour l'administration du travail, tant dans les pays en développement que développés:

- a) la capacité du ministère du Travail d'élaborer et de coordonner l'action publique; et
- b) l'efficacité de l'administration du travail, qui doit pour cela s'adapter à l'évolution des situations et moderniser sa gestion, y compris en recourant aux nouvelles technologies.

9. Ensuite, le rapport se penche sur le rôle de l'inspection du travail, qui représente l'une des fonctions essentielles de l'administration du travail et qui est l'un des piliers de son organisation. Le rapport examine tout d'abord le rôle de coordination de l'autorité centrale d'inspection et le développement de la coopération à l'intérieur et à l'extérieur du système de l'inspection du travail. Il met ensuite en lumière les difficultés, nouvelles ou de longue date, auxquelles est confrontée l'inspection du travail dans divers domaines – sécurité et santé, risques environnementaux et psychosociaux, groupes vulnérables, relation de travail, effets de la crise économique récente, travail non déclaré, inspections

⁴ BIT: *Administration et inspection du travail: Défis et perspectives*, Conseil d'administration, 309^e session, Genève, nov. 2010 (document GB.309/ESP/3).

⁵ Telles que définies par la convention (n° 150) sur l'administration du travail, 1978 (art. 1), la convention (n° 81) et sur l'inspection du travail, 1947 (art. 3), et la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969 (art. 6).

transfrontières. Puis il s'intéresse aux moyens d'action administratifs et juridiques dont disposent les inspecteurs du travail pour faire mieux respecter la législation du travail.

10. Enfin, le rapport évoque brièvement l'assistance technique du BIT en matière d'administration du travail et d'inspection du travail.

Chapitre 1

Normes internationales du travail concernant l'administration et l'inspection du travail

Administration du travail

11. L'administration du travail touche à pratiquement toutes les normes de l'OIT dans la mesure où ces normes exigent une action publique qui est souvent menée, mais pas exclusivement, par le ministère du Travail et/ou d'autres institutions de l'administration du travail.

12. La convention n° 150¹ fournit à l'administration du travail son cadre général. Avec la recommandation n° 158, cette convention définit le rôle, les fonctions et l'organisation des systèmes nationaux d'administration du travail. Ces deux instruments sont à jour et adaptés aux conditions socio-économiques actuelles et sont applicables à l'ensemble des Etats Membres de l'OIT, quels que soient leur degré de développement ou le degré de sophistication de leurs systèmes d'administration du travail.

13. La convention n° 150 prévoit un système d'administration du travail coordonné, efficace et garantissant une collaboration appropriée avec les employeurs et les travailleurs en ce qui concerne des activités visées plus en détail par d'autres instruments de l'OIT. La particularité de la convention est qu'elle fixe des normes concernant l'ensemble du système de l'administration du travail; elle recouvre les divers organes qui s'occupent des questions ayant trait à la politique du travail, y compris ses aspects internationaux, ainsi que de la fourniture de services et de conseils aux employeurs et aux travailleurs.

14. La convention n° 150 dispose que les termes «administration du travail» désignent les activités de l'administration publique dans le domaine de la politique nationale du travail et que les termes «système d'administration du travail» visent tous les organes de

¹ La convention n° 150 a été ratifiée par 70 Etats Membres (30 ratifications ont été enregistrées depuis la dernière étude d'ensemble du BIT sur l'administration du travail, réalisée en 1997 – dix en Afrique, neuf en Europe et en Asie centrale, sept en Amérique latine et dans les Caraïbes, deux dans les Etats arabes et deux en Asie et dans le Pacifique). Selon cette étude d'ensemble, les raisons que des Etats Membres donnent pour leur non-ratification de la convention n° 150 sont diverses – notamment, préoccupations quant à la compatibilité de la législation nationale avec la portée de la convention, dont l'article 7 dispose que, si les conditions nationales l'exigent, tout Membre qui ratifie la convention devra encourager l'extension, le cas échéant progressive, des fonctions du système d'administration du travail de façon à y inclure les catégories de travailleurs qui, aux yeux de la loi, ne sont pas des salariés. Autre motif évoqué de non-ratification: certains Etats Membres estiment ne pas disposer des ressources budgétaires et humaines nécessaires pour remplir les conditions d'un système d'administration du travail efficace, prévues à l'article 10 de la convention. BIT: *Administration du travail*, rapport III (Partie 1B), Conférence internationale du Travail, 85^e session, Genève, 1997 (étude d'ensemble, 1997).

l'administration publique responsables ou chargés de l'administration du travail (article 1). En 1973, une réunion d'experts sur l'administration du travail a étoffé ces définitions en indiquant que le concept d'administration du travail devrait être entendu dans son sens le plus large et qu'il devrait couvrir toutes les activités entreprises par les organismes d'administration publique qui assistent les gouvernements dans l'élaboration, la mise en œuvre, le contrôle et l'évaluation de la politique du travail. La commission d'experts a ajouté que la notion d'administration du travail «devrait comprendre l'ensemble des administrations ministérielles et des institutions publiques créées par la législation ou la réglementation nationale pour traiter de problèmes du travail et les différentes institutions établies à cette fin, aussi bien que le cadre institutionnel établi, d'une part, en vue de coordonner leurs activités respectives et, d'autre part, en vue d'assurer la consultation et la participation des employeurs et des travailleurs ainsi que de leurs organisations représentatives à l'élaboration et à l'évolution de la politique du travail»².

15. La convention identifie certaines fonctions que les systèmes d'administration du travail doivent remplir en ce qui concerne la protection du travail, l'emploi, les relations professionnelles et les services à fournir aux partenaires sociaux³. Pour s'acquitter de ces fonctions, les organes compétents doivent participer à la préparation, la mise en œuvre, la coordination, le contrôle et l'évaluation de la politique nationale du travail (article 6, paragraphe 1). La recommandation n° 158 énonce des dispositions plus détaillées dans plusieurs domaines – normes du travail, relations professionnelles, emploi et recherche sur les questions du travail – que les Etats Membres pourraient prendre en compte pour élaborer leurs politiques.

16. La Commission d'experts de l'OIT pour l'application des conventions et recommandations a fait observer néanmoins que la liste des fonctions énumérées dans la convention n'est pas exhaustive. Outre celles mentionnées plus haut, l'étude d'ensemble de 1997 identifie d'autres fonctions importantes de l'administration du travail qui sont largement exercées dans de nombreux Etats Membres – sécurité et santé au travail, sécurité sociale, mécanismes de fixation du salaire minimum, mise en valeur des ressources humaines⁴.

17. Le principe du tripartisme est aussi inscrit dans la convention. Ainsi, les diverses fonctions de l'administration du travail devraient être exercées dans un esprit de consultation, de coopération et de négociation avec les partenaires sociaux. La récente crise économique est un autre élément qui met en évidence aussi combien il est nécessaire que les administrations du travail collaborent au moyen du dialogue tripartite pour élaborer de façon transparente et participative une politique du travail efficace.

² Voir BIT: Etude d'ensemble, 1997, *op. cit.*, paragr. 41.

³ *Ibid.*, paragr. 44 et 45.

⁴ *Ibid.*, chap. II. Dans la même étude d'ensemble, la commission d'experts a noté que certains aspects de la politique nationale du travail ont pris de plus en plus d'importance, comme la protection des enfants au travail, la promotion de l'égalité de chances et de traitement dans l'emploi, la formation et le perfectionnement professionnels pour l'accès au travail et dans les lieux de travail en général, ainsi que pour les femmes et autres catégories et groupes sociaux moins favorisés, notamment les jeunes, les personnes handicapées et les travailleurs indépendants citadins et ruraux (*ibid.*, paragr. 45).

Inspection du travail

18. L'inspection du travail est l'une des fonctions essentielles d'un système d'administration du travail. Elle a été l'objet d'activités normatives internationales depuis la création de l'OIT, mention en étant déjà faite dans le Traité de Versailles et dans la Constitution de l'OIT⁵. En plus de ces textes fondateurs, de nombreux instruments que l'OIT a adoptés au fil des ans portent soit exclusivement sur la structure et le fonctionnement du système d'inspection du travail⁶, soit sur l'inspection en tant qu'instrument de prévention mais aussi d'application de la législation du travail⁷.

19. La convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, et la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, ainsi que les recommandations correspondantes, établissent les bases d'un système d'inspection du travail. Ces conventions ont été conçues en tant que conventions prioritaires de l'OIT, ce qui veut dire que les Etats Membres sont encouragés à les ratifier en raison de leur importance pour le fonctionnement du système des normes internationales du travail. Très récemment, la Déclaration de 2008 de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable a mis particulièrement l'accent sur les instruments de l'OIT considérés comme étant «les plus significatifs au regard de la gouvernance qui traitent du tripartisme, de la politique de l'emploi et de la politique du travail»⁸. Ces instruments sont désormais dénommés conventions relatives à la gouvernance et comprennent les conventions n°s 81 et 129. La volonté de parvenir à une ample ratification et à une mise en œuvre effective de cette catégorie de conventions a conduit le Conseil d'administration du BIT, en novembre 2009, à approuver un plan d'action pour le lancement d'une campagne de ratification⁹. Dans le cadre de la crise économique récente, le Pacte mondial de l'OIT pour l'emploi a également souligné l'importance d'instruments ayant trait à l'administration et à l'inspection du travail pour assurer une reprise durable¹⁰.

⁵ La Partie XIII, article 427, point 9, du Traité de Versailles instituant l'OIT dispose que: «Chaque Etat devra organiser un service d'inspection, qui comprendra des femmes, afin d'assurer l'application des lois et règlements pour la protection des travailleurs.» (http://avalon.law.yale.edu/subject_menus/versailles_menu.asp) Le Bureau est chargé notamment d'aider les gouvernements à améliorer leurs pratiques administratives et systèmes d'inspection du travail en vertu de l'article 10, paragraphe 2, alinéa b), de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, qui dispose ce qui suit: «Sous réserve des directives que pourrait lui donner le Conseil d'administration, le Bureau ... fournira aux gouvernements, sur leur demande et dans la mesure de ses moyens, toute aide appropriée pour l'élaboration de la législation sur la base des décisions de la Conférence, ainsi que pour l'amélioration de la pratique administrative et des systèmes d'inspection.»

⁶ Recommandation (n° 5) sur l'inspection du travail (services d'hygiène), 1919 (retirée); recommandation (n° 20) sur l'inspection du travail, 1923; convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947; protocole de 1995 relatif à la convention n° 81; convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969; et convention (n° 178) sur l'inspection du travail (gens de mer), 1996.

⁷ En tout, 56 conventions, un protocole et 49 recommandations contiennent au moins une référence à l'inspection du travail (compte non tenu des instruments mis à l'écart ou retirés).

⁸ Convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947; convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964; convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969; et convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976.

⁹ BIT: *Ratification et promotion des conventions fondamentales et des conventions relatives à la gouvernance de l'OIT*, Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail, Conseil d'administration, 306^e session, nov. 2009 (document GB.306/LILS/6, annexe).

¹⁰ BIT: *Surmonter la crise: Un Pacte mondial pour l'emploi*, Conférence internationale du Travail, 98^e session, Genève, 2009, paragr. 14 2).

20. Les nombreuses ratifications de la convention n° 81¹¹ démontrent que les Etats Membres de l'OIT sont fermement déterminés à disposer d'un système national d'inspection du travail et renforcent le rôle important que jouent les inspecteurs du travail en tant que garants de l'observation de la législation du travail et de la protection des travailleurs. Plusieurs des Etats Membres qui n'ont pas ratifié la convention font des progrès prometteurs dans ce sens¹². D'autres encore envisagent de ratifier la convention n° 81 mais ont demandé une assistance technique préalable du Bureau¹³.

21. Le protocole de 1995 relatif à la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, étend l'application de la convention aux établissements non commerciaux et couvre toutes les catégories d'établissements qui ne sont pas considérés comme industriels ou commerciaux¹⁴. On estime que le secteur des services non commerciaux représente aujourd'hui une proportion importante de la population active (de 10 à 50 pour cent selon les pays)¹⁵. A ce jour néanmoins, seuls 11 des 141 pays liés par la convention n° 81 ont ratifié le protocole¹⁶, une ratification seulement ayant été enregistrée depuis 2000¹⁷.

22. Alors que la convention n° 81 a été largement ratifiée, le nombre de ratifications enregistrées pour la convention n° 129, qui porte sur l'inspection du travail dans l'agriculture, est bien plus faible¹⁸. Or, dans beaucoup de pays, l'agriculture occupe une

¹¹ Sur 183 Etats Membres, 141 ont ratifié la convention n° 81, cinq ratifications ayant été enregistrées depuis la dernière étude d'ensemble sur ce sujet en 2006 (Fidji, Islande, Slovaquie, Tadjikistan et Trinité-et-Tobago).

¹² A la session de novembre 2010 du Conseil d'administration, le Bureau a indiqué à la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail que plusieurs pays envisageaient activement la ratification de la convention n° 81 – notamment, Afrique du Sud, Canada, Etats-Unis et République tchèque (voir BIT: *Ratification et promotion des conventions fondamentales et des conventions relatives à la gouvernance de l'OIT*, Conseil d'administration, 309^e session, Genève, nov. 2010 (document GB.309/LILS/6, paragr. 25).

¹³ En Chine et aux Philippines, le BIT a récemment évalué les besoins d'inspection du travail, ce qui devrait contribuer à ce processus. La Thaïlande envisage aussi de ratifier la convention n° 81 et de demander l'assistance technique du Bureau. Voir document GB.306/LILS/6, paragr. 44 à 48.

¹⁴ Article 1 2) du protocole. Le protocole ne développe pas cette définition mais le rapport préliminaire élaboré par le Bureau aux fins de la 82^e session de la Conférence énumère les secteurs que le protocole pourrait viser – notamment, administration publique, forces armées, services d'urgence et de secours, services d'éducation, transports, postes et télécommunications, services collectifs, services culturels et récréatifs, institutions religieuses et œuvres de bienfaisance (voir BIT: *Inspection du travail*, rapport III (Partie 1B), Conférence internationale du Travail, 95^e session, Genève, 2006 (étude d'ensemble, 2006), paragr. 34).

¹⁵ *Ibid.*, paragr. 37.

¹⁶ Azerbaïdjan, Chypre, Finlande, Guyana, Irlande, Luxembourg, République de Moldova, Norvège, Fédération de Russie, Suède et République-Unie de Tanzanie.

¹⁷ L'étude d'ensemble de 2006 a relevé plusieurs éléments qui empêchent des gouvernements de ratifier le protocole de 1995. Certains ont évoqué la difficulté d'identifier les activités, entreprises et services visés par l'instrument ou ont indiqué aussi que leurs services d'inspection du travail recouvraient déjà l'ensemble des secteurs économiques, ce qui rendait inutile la ratification du protocole. D'autres préféreraient une convention unique sur l'inspection du travail, applicable à tous les secteurs d'activité, au lieu de plusieurs instruments recouvrant différents secteurs. D'autres encore ont indiqué que l'assistance technique du BIT serait nécessaire avant de pouvoir envisager la ratification du protocole. Parmi les obstacles à la ratification figurait aussi le fait que l'inspection du travail concernant les agents des autorités locales ou provinciales était effectuée par le service provincial de l'inspection du travail et non par l'inspection fédérale du travail ou l'absence dans le protocole de dispositions permettant des dérogations relatives aux communautés religieuses et aux organisations confessionnelles, aux centrales nucléaires et aux plates-formes en mer. Autre obstacle qui a été mentionné: le manque de ressources humaines et financières dans de nombreux services d'inspection du travail, en particulier dans des pays en développement (étude d'ensemble, 2006, *op. cit.*, chap. X).

¹⁸ En tout, 50 Etats Membres ont ratifié la convention n° 129, dont six depuis l'étude d'ensemble de 2006 (Albanie, Fidji, Islande, Luxembourg, Saint-Vincent-et-les Grenadines et Slovaquie). D'autres instruments de l'OIT ont trait à l'inspection du travail dans l'agriculture, notamment la convention (n° 110) sur les plantations,

grande partie de la population active. La commission d'experts a souligné la nécessité de mener des activités d'inspection du travail dans ce secteur, en mettant l'accent sur la protection des jeunes travailleurs et sur la lutte contre le travail des enfants ¹⁹. Au-delà de quelques réserves qu'ils ont formulées ²⁰, un certain nombre de pays ont pris des mesures concrètes dans le sens de la ratification de la convention n° 129. Certains Etats Membres ont annoncé des consultations ou les envisagent avec les partenaires sociaux ou les autorités compétentes en vue de la ratification. D'autres se sont dits prêts à reconsidérer la convention à condition qu'une assistance technique soit fournie et sous réserve de consultations tripartites ou des résultats d'une évaluation de la conformité de la convention avec la législation nationale ²¹.

23. La sécurité et la santé au travail (SST) constituent une question technique qui a fait régulièrement l'objet de normes internationales du travail. La convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, est essentielle pour l'action de l'OIT en matière de SST, et tout un ensemble d'autres instruments de l'OIT complètent et approfondissent nombre de ses dispositions ²². Les administrations du travail ont la responsabilité particulière d'élaborer et de faire respecter la législation en matière de SST et de veiller à son observation, en particulier au moyen de leurs systèmes d'inspection du travail. Dans plus de la moitié des pays couverts par l'étude d'ensemble de 2009 ²³, les ministères du travail ont joué un rôle important, pour ne pas dire crucial, dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de SST. La convention n° 155, qui a été ratifiée par 56 Etats Membres, dispose que le contrôle de l'application des lois et des prescriptions concernant la sécurité et l'hygiène de travail devra être assuré par un système d'inspection approprié et suffisant qui, conformément à la recommandation (n° 164) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, devrait s'inspirer des dispositions des conventions n° 81 et 129. La convention n° 155 souligne aussi l'importance d'une politique nationale et de systèmes intégrés pour la sécurité et la santé au travail, ce que réaffirme la convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la

1958, et son protocole (P. 110), ainsi que la recommandation (n° 110), la convention (n° 184) sur la sécurité et la santé dans l'agriculture, 2001, et la recommandation (n° 192) correspondante. En particulier, la convention n° 110, qui contient des dispositions détaillées sur l'inspection du travail, n'a été ratifiée que par dix Etats Membres.

¹⁹ Voir, par exemple, BIT: *Les normes internationales du travail: Une approche globale*, 75^e anniversaire de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (Genève, 2001).

²⁰ Des gouvernements ont indiqué que la non-ratification de la convention n° 129 est due en partie à des obstacles administratifs, techniques ou économiques, notamment l'incompatibilité de la législation nationale et des dispositions de la convention n° 129, comme le fait que le Code du travail exclut de son champ d'application les activités agricoles ou les travailleurs de ce secteur. D'autres ont expliqué que leur système d'inspection du travail n'était pas suffisamment développé pour satisfaire aux exigences de la convention. Plusieurs pays ont fait état de la difficulté de mettre en place un système d'inspection spécifique pour le secteur agricole, ou précisé que leur système national d'inspection couvrait déjà tous les domaines d'activité économique. D'autres ont estimé que la convention n° 129 n'était pas adaptée aux caractéristiques nationales de l'activité agricole (par exemple le caractère informel du secteur ou la structure de la propriété foncière), ou que le manque de ressources humaines et budgétaires disponibles pour le système d'inspection du travail empêchait la ratification de la convention. Voir étude d'ensemble, 2006, chap. X. Voir aussi le document GB.306/LILS/6, *op. cit.*, paragr. 49-60.

²¹ Voir document GB.309/LILS/6, *op. cit.*, paragr. 27-33.

²² Au cours des quatre-vingt-dix dernières années, l'OIT a élaboré un ensemble conséquent d'instruments internationaux pour aider les mandants à renforcer leur capacité de prévenir et de gérer les dangers et les risques sur le lieu de travail. Voir aussi BIT: *Plan d'action pour parvenir à une large ratification et à une mise en œuvre effective des instruments relatifs à la sécurité et la santé au travail* (convention n° 155, son protocole de 2002, et convention n° 187), Conseil d'administration, 307^e session, Genève, mars 2010 (document GB.307/10/2(Rev.)).

²³ BIT: *Sécurité et santé au travail*, rapport III (Partie 1B), Conférence internationale du Travail, 98^e session, Genève, 2009 (étude d'ensemble, 2009).

sécurité et la santé au travail, 2006. A ce jour, la convention n° 187 a été ratifiée par 16 Etats Membres. Cela étant, il convient de mentionner la recommandation (n° 200) concernant le VIH et le sida et le monde du travail, 2010, qui a été récemment adoptée et qui porte sur le rôle que les services de l'administration du travail, y compris l'inspection du travail, devraient jouer pour mettre en œuvre les consignes de l'instrument ²⁴.

24. Pour s'acquitter de leurs fonctions de protection et de mise en application, les ministères du travail et les services d'inspection du travail sont confrontés à des difficultés particulières, en raison de la mobilité croissante des travailleurs dans une économie mondialisée et de la multiplicité des modalités d'emploi, lesquelles peuvent dissimuler une relation de travail au détriment de la protection des travailleurs. La récente recommandation (n° 198) sur la relation de travail, 2006, tient compte de ces difficultés et enjoint les autorités compétentes à adopter des mesures visant à assurer le respect et l'application de la législation relative à la relation de travail, par exemple par l'intermédiaire des services d'inspection du travail, en collaboration avec les organismes de sécurité sociale et l'administration fiscale (paragraphe 15).

²⁴ Paragr. 44. La sécurité et la santé au travail sont essentielles dans le domaine du VIH/sida, mais les systèmes d'administration et d'inspection du travail devraient s'occuper aussi d'autres questions, dont l'élaboration de politiques et de programmes nationaux sur le VIH et le sida et le monde du travail, la lutte contre la discrimination et la promotion de l'égalité de chances et de traitement.

Chapitre 2

Administration du travail

Concepts et terminologie

25. Comme indiqué plus haut, la convention n° 150 et la recommandation n° 158 fournissent des directives sur le rôle, les fonctions et l'organisation de l'administration du travail. Ces deux instruments de l'OIT constituent l'unique cadre conceptuel international reconnu pour l'administration du travail.

26. La convention n° 150 distingue le cadre d'élaboration des politiques du cadre institutionnel. Tandis que les termes «administration du travail» désignent les activités de l'administration publique dans le domaine de la politique nationale du travail, les termes «système d'administration du travail» visent tous les organes de l'administration publique responsables ou chargés de l'administration du travail (article 1).

27. La convention n° 150 ne propose pas de définition du concept de «politique nationale du travail». Aux fins du présent rapport, et en accord avec l'interprétation extensive donnée par la commission d'experts aux termes «administration du travail»¹, l'expression «politique nationale du travail» doit être entendue dans son sens le plus étendu, c'est-à-dire comme englobant toutes les questions liées au travail qui relèvent du mandat de l'OIT².

Origines et évolution

28. Comprendre les origines de l'administration du travail peut aider à mieux en cerner les enjeux actuels et les perspectives d'avenir.

29. L'émergence de l'administration du travail comme domaine de gouvernance remonte à la deuxième moitié du XIX^e siècle. Les ministères et services d'inspection du travail et les autres organes constitutifs de l'administration du travail ont été établis pour traiter ce que l'on appelait alors la «question ouvrière», ou «*Social question*», en Europe, ou comme le «problème du travail», ou «*Labour problem*»³, aux Etats-Unis. L'administration du travail avait initialement un rôle protecteur et régulateur. Elle visait à réglementer les marchés du travail par une intervention systématique et continue des

¹ BIT: étude d'ensemble, 1997, *op. cit.*, paragr. 41.

² Néanmoins, il convient de noter que les termes «politique du travail» sont souvent utilisés dans un sens plus restreint par les administrations nationales du travail, pour faire référence à la seule législation protectrice dans ce domaine.

³ Le 3 décembre 1901, à l'occasion du message du président au Sénat et à la Chambre des représentants des Etats-Unis, le Président Theodore Roosevelt a présenté cette question comme le problème le plus vital auquel le pays ou, en l'occurrence, l'ensemble du monde civilisé, devait s'attaquer.

pouvoirs publics, destinée à améliorer les conditions de travail et à veiller à l'équilibre entre les intérêts des employeurs et ceux des travailleurs. La principale motivation des gouvernements était de préserver la paix sociale et d'éviter des conflits sociaux majeurs ⁴. Ils ont ainsi progressivement mis en place des institutions du travail, partant d'inspections et de bureaux du travail de très petite taille pour arriver à des ministères du travail pleinement constitués ⁵.

30. Si l'administration du travail s'est adaptée aux changements de conditions et aux nouvelles exigences, elle a également dû évoluer pour faire face à des difficultés économiques et sociales ⁶. Le fait le plus marquant de l'histoire des administrations du travail pendant la période de l'après-guerre a été leur engagement dans les politiques de développement nationales. De plus en plus associés à la politique de l'emploi et à la protection sociale, les ministères du travail ont vu leur fonction, d'abord étroitement centrée sur la protection, la mise en application et la prise de sanctions, évoluer vers une contribution plus importante au développement économique national ⁷. L'administration du travail est ainsi devenue un instrument majeur de gouvernement, en termes de formulation et de mise en œuvre de politiques du travail cohérentes avec les objectifs de développement nationaux, tout en conservant néanmoins une dimension protectrice.

L'administration du travail et l'OIT

31. Depuis sa création, l'OIT a entretenu des liens étroits avec les systèmes d'administration du travail, les ministères du travail étant ses principaux interlocuteurs et partenaires du côté des gouvernements ⁸. Cette relation privilégiée est ancrée dans la Constitution de l'OIT ⁹.

32. L'OIT œuvre de longue date au renforcement des ministères du travail et a influé sur la mise en place d'institutions d'administration du travail à travers le monde, en

⁴ Ce rôle a été imparti à de nombreux ministères du travail dès leur création. Aux Etats-Unis, par exemple, l'article 8 de la loi n° 426-62 du 4 mars 1913 portant création du département du Travail (Public Law 426-62: *An Act to create a Department of Labor*), dispose que le secrétaire au Travail est habilité à jouer le rôle de médiateur et à nommer des commissaires-conciliateurs lors de conflits du travail chaque fois qu'il le jugera nécessaire dans l'intérêt de la paix sociale.

⁵ Pour plus d'informations sur l'histoire de l'administration du travail, voir M. Wallin: «L'administration du travail: d'où vient-elle? Où va-t-elle?», *Revue internationale du Travail* (1969, vol. 100, n° 1).

⁶ J. Heyes et L. Rychly (dir. de publication): *Labour administrations in a changing world: Challenges and opportunities* (Genève, BIT, à paraître).

⁷ Dans de nombreux cas, cela s'est accompagné d'une augmentation conséquente de leur enveloppe budgétaire, car la mise en place de services de l'emploi, de programmes du marché du travail, de régimes d'assurance-chômage et d'autres formes de protection sociale entraînait davantage de dépenses qu'une fonction régulatrice.

⁸ Les données de 2010 font clairement ressortir la prépondérance des ministres du travail dans les délégations des Etats Membres représentés à la Conférence internationale du Travail (CIT). Sur les 166 pays présents à la 99^e session de la CIT, 164 avaient envoyé un délégué, et 124 de ces délégués étaient des ministres (ministre du Travail ou exerçant une fonction équivalente, comme le ministre de l'Emploi, de la Sécurité sociale, des Affaires sociales, de la Main-d'œuvre, de l'Action sociale ou des Ressources humaines). Source: BIT: *Liste finale des délégations*, Conférence internationale du Travail, 99^e session, Genève, 2010.

⁹ Les conventions et recommandations de l'OIT sont directement adoptées par la Conférence internationale du Travail, les gouvernements étant le plus souvent représentés par le ministère «technique» (ministère du Travail ou équivalent) qui, conformément à l'article 11 de la Constitution de l'OIT, peut aussi «communiquer directement avec le Directeur général».

particulier par l'adoption d'instruments internationaux ¹⁰ ainsi que diverses formes d'assistance technique.

33. Cet engagement a été réaffirmé en 2008 par la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (Déclaration de 2008). Cette Déclaration souligne la nécessité de renforcer la capacité de l'Organisation d'aider ses Membres dans leurs efforts pour atteindre les objectifs de l'OIT dans le contexte de la mondialisation. Plus précisément, elle insiste sur la nécessité de promouvoir le dialogue social et le tripartisme en tant que moyens de «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» ¹¹.

34. L'engagement de l'OIT en faveur du renforcement des capacités des mandants, dont les ministères du travail et les systèmes d'administration du travail ¹², a récemment débouché sur des activités d'assistance et de coopération techniques dont la coordination est assurée par son Programme d'administration et d'inspection du travail (LAB/ADMIN), lancé en avril 2009. Cette coopération couvre presque tous les domaines de la politique du travail, y compris l'assistance à l'élaboration de lois et de politiques et le renforcement des capacités institutionnelles.

35. L'une des formes d'assistance demandée par les gouvernements porte essentiellement sur les aspects institutionnels des ministères du travail et de leurs organismes. Cette assistance consiste à effectuer des évaluations ou des audits de leurs systèmes d'administration et d'inspection du travail ¹³. Les évaluations reposent sur une analyse fonctionnelle des mécanismes existants dans ces domaines. Leurs conclusions et recommandations, qui s'appuient sur les principes de l'OIT et prennent en considération les pratiques comparatives à l'échelle internationale, sont présentées aux gouvernements sous forme de mémorandums techniques du BIT (voir encadré 2.1).

¹⁰ Ainsi, une résolution de 1928 invitait les gouvernements à mettre en place un organe adéquat et spécialisé capable de mener à bien, de façon étendue et complète, la tâche de préparer, d'améliorer et de faire appliquer toutes les lois et dispositions relatives au travail, particulièrement en ce qui concerne l'inspection du travail, les relations avec le Bureau international du Travail, les organes consultatifs et d'information, la solution pacifique des conflits sociaux, ainsi que la compilation et la publication des statistiques, rapports et tous autres documents concernant le travail (résolution concernant la création, par les Etats Membres, de services chargés des questions de travail).

¹¹ Partie I A) iii).

¹² Constitution de l'Organisation internationale du Travail, art. 10 2) b): «le Bureau [...] fournira aux gouvernements, sur leur demande et dans la mesure de ses moyens, toute aide appropriée pour l'élaboration de la législation sur la base des décisions de la Conférence, ainsi que pour l'amélioration de la pratique administrative et des systèmes d'inspection».

¹³ Depuis 2006, l'OIT a réalisé 44 audits de l'administration et de l'inspection du travail, à la demande des gouvernements des pays suivants: Afrique du Sud, Albanie, Angola, Arménie, Belize, Burkina Faso, République centrafricaine, Chine, Côte d'Ivoire, Djibouti, El Salvador, Emirats arabes unis, Ethiopie, Ex-République yougoslave de Macédoine, Guatemala, Guinée, Haïti, Honduras, Inde, Jamaïque, Jordanie, Kazakhstan, Kenya, Liban, Libéria, Mali, Mauritanie, Maurice, République de Moldova, Monténégro, Népal, Nicaragua, Oman, Pérou, Philippines, Rwanda, Sainte-Lucie, Sénégal, République arabe syrienne, République-Unie de Tanzanie, Tchad, Togo, Trinité-et-Tobago et Yémen.

Encadré 2.1 **Evaluation de l'administration et de l'inspection du travail** **en Afrique du Sud, 2009-10**

L'évaluation du système sud-africain d'administration et d'inspection du travail a été demandée par le ministère du Travail en 2009, à l'appui d'un programme de réformes ministérielles. L'objectif global de l'évaluation était d'aider l'Afrique du Sud à améliorer l'efficacité et l'efficience de son système d'administration du travail et de ses services d'inspection du travail et de formuler une série de recommandations quant à la mise en œuvre des améliorations nécessaires.

Le mémorandum technique du BIT a abordé les questions suivantes:

- ❑ structure du bureau central et des bureaux régionaux;
- ❑ administration des services publics de l'emploi;
- ❑ réorganisation et renforcement du système d'inspection du travail;
- ❑ ratification des conventions de l'OIT, en particulier la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947;
- ❑ politiques du travail innovantes en temps de crise;
- ❑ assistance technique du BIT.

Se référant au mémorandum technique, le ministère du Travail a apporté une série de modifications à ses structures internes, avec notamment la création d'une unité des services d'inspection et d'application. Il prend également des dispositions en vue de ratifier la convention n° 81 de l'OIT.

Les recommandations relatives au renforcement du système d'inspection du travail ont été appliquées au moyen d'une série d'activités conjointes, financées par un projet norvégien de coopération technique et axées sur la formation des cadres, la création d'un corps de formateurs dans le domaine de l'inspection du travail et les changements stratégiques à apporter au système d'administration du travail.

Source: BIT: *Memorandum to the Department of Labour, South Africa, 2010.*

Systèmes nationaux d'administration du travail

36. La configuration des systèmes d'administration du travail et de leurs institutions varie selon les circonstances nationales. Cela étant, il est possible de dégager certaines similarités:

- ❑ Si les ministères du travail se trouvent généralement au cœur des systèmes nationaux d'administration du travail, certains portefeuilles associés relèvent souvent de la responsabilité d'autres ministères, tels que les ministères des affaires sociales ou du développement social, de la main-d'œuvre, de l'éducation, des migrations, de l'intérieur, des finances, de la santé ou encore de la jeunesse.
- ❑ Les portefeuilles clés du travail et de l'emploi sont habituellement confiés à un même ministère ¹⁴. Ainsi, la plupart des ministères du travail sont chargés des relations professionnelles, même si le portefeuille de l'emploi est parfois rattaché aux ministères de l'économie ou des finances ¹⁵.
- ❑ Les dossiers du travail et de l'emploi sont communément combinés aux affaires sociales. C'est le cas dans plus de la moitié des Etats membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Dans les pays en

¹⁴ Par exemple en Afrique du Sud, au Costa Rica, au Kenya, en Lituanie et en République tchèque.

¹⁵ Par exemple en Finlande, en Hongrie et en Suisse.

développement, la protection sociale est souvent répartie entre les ministères responsables des différents régimes de sécurité sociale qui sont gérés par des organismes distincts¹⁶, et fréquemment supervisée par le ministère des Finances¹⁷.

- ❑ En règle générale, la responsabilité de la formation professionnelle est répartie entre le ministère du Travail, auquel échoit la formation liée à l'emploi et la formation à court terme, et le ministère de l'Education, chargé de l'enseignement professionnel¹⁸. Certaines formations spécialisées, notamment dans les domaines de la santé, de l'agriculture, des transports ou des services publics, peuvent relever du ministère compétent¹⁹.
- ❑ Dans certains cas, les ministères du travail assurent une responsabilité générale en ce qui concerne la fonction publique²⁰ ou les migrations de main-d'œuvre, en particulier dans les pays accueillant une grande proportion de travailleurs migrants²¹.
- ❑ L'exécution des services est de plus en plus déléguée à des organismes paraétatiques²². Ces «agences» peuvent toutefois disposer d'un degré d'autonomie très différent en matière de gestion, de financement et de prestation de services.
- ❑ La mise en œuvre des politiques et, dans certains cas, leur élaboration échoient généralement aux collectivités locales (Etats, régions, provinces), surtout dans les pays dotés de structures fédérales ou quasi fédérales²³.
- ❑ On observe une tendance croissante à l'externalisation de la fourniture des services d'administration du travail, vers des prestataires du secteur public, mais aussi du secteur privé (organisations à but lucratif ou non lucratif), dans le cadre de divers arrangements contractuels.

¹⁶ Voir BIT: *Sécurité sociale: Un nouveau consensus* (Genève, 2001).

¹⁷ Au Sénégal, le ministère des Finances contrôle les principaux régimes de sécurité sociale et est représenté dans leurs conseils des gouverneurs respectifs aux côtés du ministère du Travail. De même, les ministères des finances dirigent les agences responsables des régimes contributifs aux Bahamas, à la Barbade, au Guyana et à Trinité-et-Tobago. En Malaisie, le ministère des Finances supervise la Caisse de prévoyance des salariés, tandis que l'organisation de la sécurité sociale est sous l'autorité du ministère des Ressources humaines.

¹⁸ Ainsi, la formation professionnelle dépend du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation, en Afrique du Sud, ou du ministère de l'Education publique et de l'Institut national de formation professionnelle, au Costa Rica. Au Cambodge, à l'inverse, elle relève du ministère du Travail et de la Formation professionnelle. Au Guyana, le Conseil pour l'enseignement et la formation techniques et professionnels est placé sous l'autorité du ministère de l'Education, tandis que le Conseil de la formation professionnelle est rattaché au ministère du Travail, des Services sociaux et de la Sécurité sociale.

¹⁹ V. Gasskov (dir. de publication): *Vocational education and training institutions: A management handbook and CD-ROM* (Genève, BIT, 2006), p. 25.

²⁰ Par exemple, dans nombre de pays africains, mais aussi en Belgique, en France et en Slovaquie et, plus récemment, en Equateur.

²¹ Par exemple, à la Dominique, en Egypte, en Espagne, en Indonésie ou au Luxembourg.

²² Traitant, par exemple, le placement, la formation professionnelle, la sécurité et la santé au travail (SST), la médiation et l'arbitrage, ou encore la gestion des différents régimes de protection sociale.

²³ Dans certains pays, ces services sont souvent assurés par un bureau (centre du travail ou institution similaire) qui combine différentes fonctions liées au travail, telles que l'inspection du travail, l'aide au placement, le paiement des allocations de chômage ou autres, ou encore l'orientation vers des programmes de formation professionnelle. Si la mise en commun de locaux et d'autres équipements collectifs est une source d'économies, le fait de combiner des services dotés de mandats très différents (comme l'aide au placement et l'inspection du travail) au sein d'un même «bureau du travail» peut entraîner une certaine confusion dans l'esprit du public, voire dissuader les employeurs de publier des offres d'emploi.

37. Si l'élaboration de la politique du travail relève de l'Etat, la mise en œuvre est souvent déléguée à des organismes publics spécialisés. Il s'agit là semble-t-il d'une tendance de longue date dans les domaines des services publics et de l'administration du travail²⁴. Les organismes liés au travail, tels que les services publics de l'emploi, les institutions et les fonds de formation professionnelle, les organes de la sécurité et de la santé au travail (SST) ou les conseils de médiation, de conciliation et d'arbitrage, ont une longue expérience en la matière et peuvent, s'ils sont correctement réglementés, dirigés et coordonnés par le ministère du Travail, contribuer à rendre les services plus efficaces et de meilleure qualité.

38. Cela étant, on peut se demander si ces organismes ne se substituent pas en fait aux ministères du travail, notamment quand ceux-ci sont faibles. Tel peut être le cas en particulier lorsque de nouvelles politiques sont adoptées et que les ministères du travail choisissent de confier à des organismes existants des tâches qui vont au-delà de leur mandat initial. Ainsi, il peut être demandé à une caisse de prévoyance ou à une compagnie d'assurance-chômage d'administrer des systèmes de sécurité sociale plus vastes, ou bien des organismes peuvent se voir déléguer des questions relatives à la SST, sans garantie que le ministère continuera d'assumer son rôle en matière d'élaboration des politiques. La prolifération des organismes présente un autre risque, qui est l'affaiblissement des capacités techniques du ministère du Travail, en raison du départ du personnel qualifié dans ces organismes.

39. La convention n° 150 ne définit aucune structure particulière pour les systèmes d'administration du travail, mais stipule que les tâches et responsabilités qui leur sont assignées doivent être «convenablement coordonnées» (article 4). Cette exigence ne peut s'interpréter en termes purement institutionnels, car l'intégration de fonctions politiques au sein d'un même organisme ne garantit pas en soi la cohérence de l'action publique. A cet égard, les audits que mène l'OIT en matière d'administration du travail mettent régulièrement en évidence des cas de fort «cloisonnement», y compris à l'intérieur d'un même ministère. Les unités responsables de tâches interdépendantes ne se consultent pas ou ne partagent pas leurs informations ni leurs ressources (humaines et matérielles), simplement parce qu'elles appliquent des lois différentes ou qu'elles ne disposent pas des mécanismes de gouvernance adéquats.

40. Assurer une bonne coordination au sein des systèmes d'administration du travail reste un défi, surtout dans les Etats fédéraux où l'élaboration et la mise en œuvre des politiques sont souvent décentralisées et où la loi assigne un ensemble de fonctions au niveau fédéral et un autre au niveau des Etats.

41. Il est plus difficile de parvenir à une coordination efficace quand la décentralisation est motivée par des considérations politiques et non par une gouvernance pragmatique. Les réformes doivent tenir compte du niveau auquel sont formulées les politiques et de la mesure dans laquelle la décentralisation reste compatible avec l'existence d'un marché du travail unique.

42. Dans les pays où la responsabilité des questions liées au travail incombe à la fois aux autorités fédérales et locales, on trouve souvent un système d'administration du

²⁴ En 1973, cette tendance était déjà constatée par la Réunion d'experts sur l'administration du travail organisée par le BIT: «Le souci, largement répandu, d'assurer une gestion efficace des programmes d'administration du travail, avec la participation active de représentants des employeurs et des travailleurs, a entraîné, dans un certain nombre de pays, la création d'organismes publics jouissant d'une certaine autonomie de gestion.» BIT: *Rôle, fonctions et évolution institutionnelle de l'administration du travail*, document de travail pour la Réunion d'experts sur l'administration du travail (Genève, 15-26 oct. 1973), paragr. 38.

travail à l'échelon fédéral et un autre à l'échelon de chaque Etat ou province (voir encadré 2.2). Dans cette situation, la coordination entre les différents niveaux est d'autant plus nécessaire.

Encadré 2.2
Coordination des politiques du travail en Inde et au Pakistan

En Inde, les lois promulguées à l'échelon national s'appliquent aux Etats. Les corps législatifs des Etats peuvent adopter des règlements pour appliquer ces lois et promulguer leurs propres lois sur certaines questions liées au travail. De ce fait, le niveau de protection peut varier selon les Etats, créant un déséquilibre entre, d'une part, les lois en faveur d'un traitement juste et équitable des travailleurs et, d'autre part, celles qui favorisent la compétitivité et l'efficience des employeurs. Les différences entre systèmes d'administration du travail selon les Etats et la nature des interventions qu'ils soutiennent peuvent alors avoir une incidence qui dépasse le seul domaine de la protection des travailleurs et, par exemple, jouer un rôle dans les décisions d'investissement liées au choix du lieu d'implantation des entreprises commerciales.

Au Pakistan, les gouvernements provinciaux ont leurs propres départements du travail et de la main-d'œuvre. Ces départements opèrent dans le cadre de politiques et de lois nationales, sous l'autorité générale du ministère du Travail et de la Main-d'œuvre, mais jouissent d'une grande autonomie dans l'application de ces politiques et lois. Cette autonomie est renforcée par le pouvoir dont disposent les gouvernements provinciaux d'adopter des lois concernant les questions liées au travail qui, parfois, supplantent la législation nationale et, parfois, sont en contradiction avec celle-ci.

Source: R. Heron, *Challenges and perspectives of labour administration* (Genève, BIT, à paraître).

43. Dans d'autres pays, le système d'administration du travail est décentralisé sur le plan opérationnel, mais la formulation des politiques du travail et l'élaboration des lois et règlements sont sous la seule responsabilité du gouvernement central. A cet égard, si la fixation des grandes orientations et la préparation connexe des lois du travail sont centralisées, la mise en œuvre des politiques et des lois, notamment les activités d'inspection du travail, les services de l'emploi et le règlement des conflits, est, elle, du ressort des diverses administrations locales du travail ²⁵.

44. Dernièrement, bon nombre de pays de l'OCDE ont décentralisé divers aspects de la politique relative au marché du travail dans le but de mieux cibler les allocations et d'améliorer les droits et devoirs qui leur sont associés ²⁶, et pour mieux adapter la prestation de services aux politiques et aux marchés locaux du travail. Cette décentralisation concerne en particulier les politiques actives du marché du travail, alors que les systèmes de prestation restent pour la plupart réglementés et administrés centralement.

45. Les efforts de décentralisation aboutissent à des résultats inégaux. D'une part, il est indéniablement avantageux de faire participer les collectivités locales à l'adaptation des programmes du marché du travail afin d'apporter une réponse appropriée aux besoins locaux. Ces partenaires peuvent également aider à instaurer un état de consensus et de coopération ou encore, s'agissant des politiques passives, à mieux cibler les prestations ainsi que les droits et devoirs qui leur sont associés. D'autre part, si la disparité entre les

²⁵ Aux Philippines, par exemple, l'administration du travail passe par 16 bureaux régionaux du travail et de l'emploi. En Jordanie, le ministère du Travail est le point focal du système d'administration du travail, mais les questions opérationnelles sont décentralisées dans des bureaux de terrain, établis dans chaque gouvernorat et à Amman. Au Belize, l'administration du travail opère à travers dix bureaux régionaux du travail.

²⁶ H. Immervoll: *Minimum-income benefits in OECD countries: Policy design, effectiveness and challenges*, document de travail sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, n° 100 (Paris, OCDE, 2010).

politiques devient excessive, les efforts de décentralisation peuvent engendrer des inégalités, et donc faire l'objet de critiques.

46. En outre, le succès de la décentralisation de l'administration du travail, comme pour d'autres domaines de l'administration publique, dépend en grande partie de l'aptitude des autorités locales à assumer de nouvelles responsabilités et doit s'accompagner d'un renforcement des capacités, tant en termes de personnel que d'équipement matériel pour les bureaux locaux.

Organisation des ministères du travail

47. La structure et l'organisation interne d'un ministère du Travail reflètent le mandat de celui-ci et son modèle d'application des politiques.

48. Il existe trois grands modèles, qui ne s'excluent pas mutuellement et qui sont souvent combinés au sein d'un même pays, à savoir: la gestion directe (la plupart des activités relèvent du ministère du Travail et de ses départements); la gestion indirecte (par le truchement de départements décentralisés); et la gestion déléguée (recours à des organismes existants ou nouvellement créés, placés sous la tutelle du ministère du Travail).

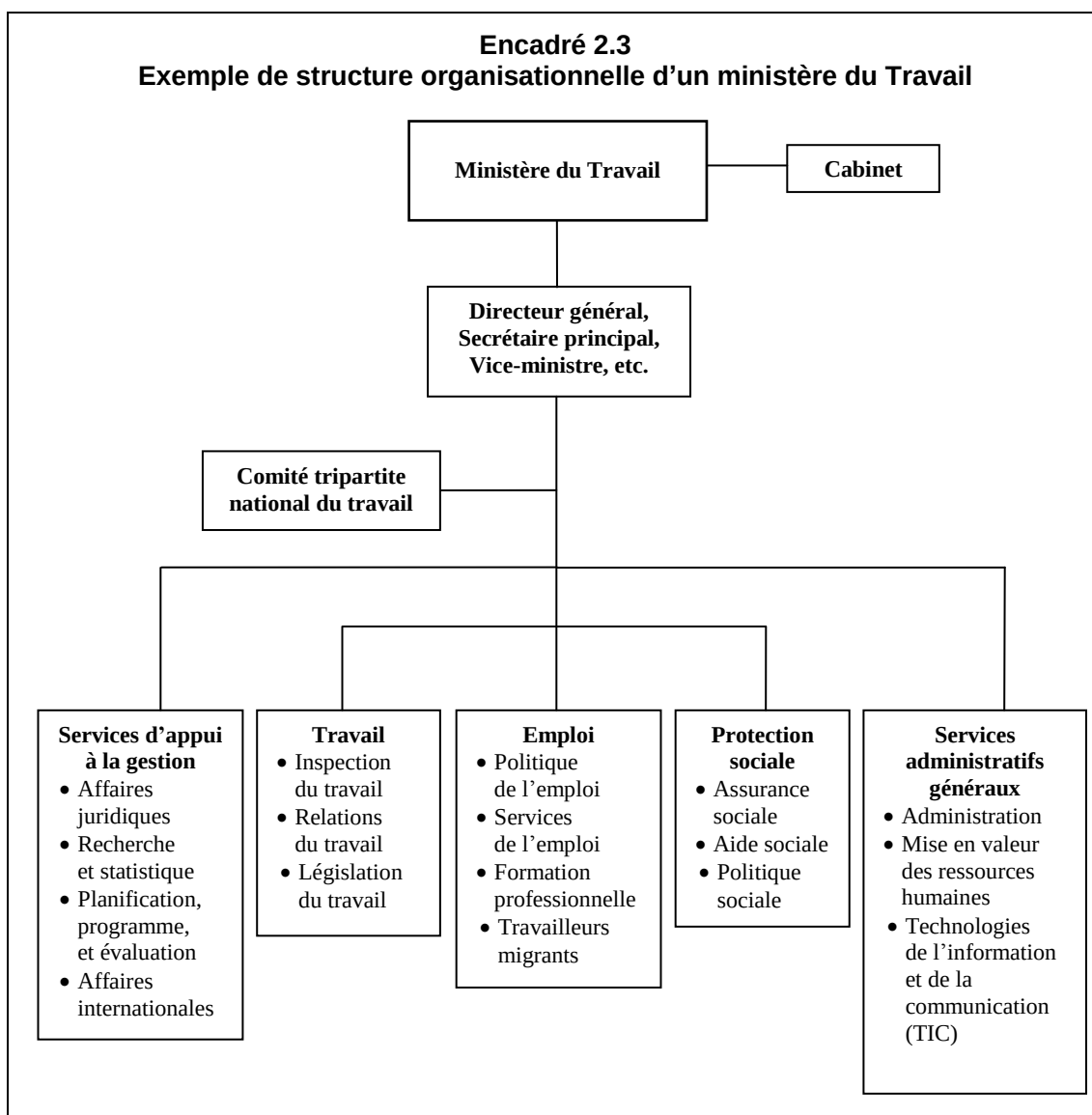
49. Indépendamment du ou des modèles retenus, les ministères du travail sont généralement constitués d'unités qui peuvent être regroupées en trois grandes catégories: les départements techniques, les services d'appui à la gestion et les services administratifs généraux. On trouvera un exemple de structure organisationnelle type dans l'encadré 2.3.

50. Les services d'appui administratif sont responsables de la gestion des ressources humaines, matérielles et financières du ministère du Travail ²⁷. Leur place dans la structure ministérielle est assez simple. Par contre, la structure des services d'appui à la gestion et des départements techniques peut varier considérablement d'un ministère à l'autre.

51. Les services d'appui à la gestion jouent un rôle déterminant dans le bon fonctionnement des ministères du travail et recouvrent généralement la planification, la programmation et l'évaluation, le conseil juridique, la rédaction juridique, les relations internationales, la recherche et les statistiques. Ils ont une incidence directe sur la capacité des ministères du travail à rédiger des textes de lois, influencer sur les programmes législatifs d'autres ministères et contribuer à la politique étrangère nationale (y compris à l'égard de l'OIT). Ils offrent également un soutien indispensable aux unités techniques en leur fournissant les statistiques, études et autres informations nécessaires à une action efficace. Et surtout, ils jouent un rôle central dans l'élaboration des politiques, plans et programmes ministériels.

²⁷ Habituellement, les services administratifs généraux recouvrent principalement la budgétisation, la vérification des comptes, les audits internes, la gestion des ressources humaines, les achats, les transports, l'entretien des bâtiments, la sécurité, la bibliothèque, la documentation ou encore les publications.

Encadré 2.3
Exemple de structure organisationnelle d'un ministère du Travail



52. Ces services exigent un personnel bien formé et expérimenté, dont les connaissances ne se limitent pas à la sphère du travail. Les services d'appui à la gestion s'adressent à l'ensemble du ministère, et pas uniquement à des départements techniques en particulier, et il est préférable de les concentrer dans de grandes unités centralisées. La majeure partie des pays ne placent donc pas les services d'appui sous l'autorité d'unités techniques, mais plutôt directement sous celle de la haute direction du ministère (directeur général, vice-ministre, secrétaire de direction ou fonctionnaire de rang équivalent).

53. Dans la plupart des ministères, les unités techniques correspondent à des domaines fonctionnels tels que les relations professionnelles, la législation du travail, l'emploi, la sécurité sociale, l'inspection du travail ou encore les conditions de travail. Leur fonction consiste à superviser l'administration et la mise en œuvre des politiques et de la législation du travail, à rédiger de nouvelles politiques et de nouveaux textes législatifs, et à émettre des avis et établir des rapports concernant leur application. Souvent, ces unités sont aussi chargées d'analyser les données statistiques et les rapports descriptifs en provenance du terrain, de créer et d'alimenter des bases de données nationales,

d'établir des rapports annuels et de mener des consultations directement avec les organisations d'employeurs et de travailleurs.

54. L'une des fonctions propres aux ministères du travail est de promouvoir le dialogue social interprofessionnel ou sectoriel à l'échelle nationale, de favoriser les négociations collectives et d'assurer la médiation entre les parties en cas de conflits du travail. En règle générale, les ministères disposent de départements spécialement chargés des relations professionnelles, afin de faciliter négociations collectives et médiations, notamment. Comme nous le verrons plus loin dans ce rapport, le ministère fournit également dans certains pays un large éventail de services techniques et administratifs à divers partenaires sociaux.

55. Ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, le rôle initial des ministères du travail était de protéger les travailleurs, ce qui explique qu'ils aient mis l'accent pendant des années sur la réglementation des conditions de travail (la composante protection). Au cours de ces dernières décennies, la composante emploi (élaboration de politiques de l'emploi et de politiques actives ou passives du marché du travail) a gagné en importance, à la fois globalement et en termes de capacité institutionnelle et de fonds alloués²⁸. Il en a été de même pour ce qui est de la sécurité sociale. Aujourd'hui, dans nombre de pays, les trois composantes que sont le travail, l'emploi et la sécurité sociale sont réunies au sein d'un même ministère, le ministère du Travail.

Capacités institutionnelles des administrations du travail

Persistance des écarts

56. Aucune administration du travail ne peut remplir ses objectifs de manière satisfaisante ni avoir suffisamment de poids si elle ne dispose pas de moyens matériels et financiers appropriés ni d'un personnel dûment qualifié et formé, jouissant d'un statut garantissant son indépendance vis-à-vis des influences extérieures²⁹. Or bien souvent ces conditions ne sont pas remplies, comme le montrent diverses sources, dont des études et audits du BIT. La plupart des ministères du travail objecteront des capacités et des ressources bien trop faibles compte tenu des objectifs à atteindre, mais c'est dans les pays en développement que le manque de capacités institutionnelles se fait le plus gravement sentir.

57. Les profils budgétaires des ministères du travail ne sont pas directement comparables, car ils sont généralement liés à des mandats spécifiques, qui varient d'un pays à l'autre. Par ailleurs, les dépenses totales consacrées par un gouvernement aux questions du travail peuvent être réparties entre plusieurs ministères et organismes³⁰. Comme le déplorait la commission d'experts dans son étude d'ensemble de 1997, les informations fournies au BIT au sujet de l'application de l'article 10 de la convention

²⁸ Voir, par exemple, J. Freyssinet: *Négocier l'emploi: 50 ans de négociations interprofessionnelles sur l'emploi et la formation* (Paris, Editions Liaisons, 2010).

²⁹ Article 10 de la convention n° 150.

³⁰ Il n'existe pas de catégorie correspondante dans la Classification des fonctions des administrations publiques (CFAP).

n° 50 par les pays qui ont ratifié cette convention sont souvent peu précises et rarement accompagnées de chiffres relatifs aux effectifs et au budget ³¹.

58. Des données empiriques indiquent que, dans certains pays, le budget du ministère du Travail représente une part importante du budget de l'Etat et qu'il a même progressé ces dernières années ³², tandis que dans d'autres il figure parmi les budgets ministériels les plus faibles. Les écarts sont particulièrement spectaculaires si l'on compare les budgets dont disposent les ministères du travail dans les pays en développement à ceux dont sont dotés les mêmes ministères dans les pays industrialisés ³³.

59. Fait préoccupant, des rapports de coopération technique, des constatations d'experts et diverses réunions régionales ont indiqué à maintes reprises que les capacités des administrations du travail de certains pays ou certaines régions sont restées aux niveaux qu'elles présentaient plusieurs décennies auparavant, quand on déplorait le peu de prestige des ministères du travail et les maigres ressources mises à leur disposition ³⁴. La mise en œuvre de politiques d'ajustement structurel dans les années quatre-vingt-dix, en particulier en Afrique ³⁵, mais également en Asie et en Amérique latine ³⁶, s'est accompagnée de coupes draconiennes dans les dépenses publiques ³⁷ et a eu parfois de lourdes conséquences sur la capacité des administrations nationales du travail à fournir ne serait-ce que des services de base. Les répercussions de ces restrictions ont déjà été décrites dans l'étude d'ensemble de 1997, mais elles se font malheureusement toujours sentir aujourd'hui dans les systèmes d'administration du travail de nombreux pays, en dépit des efforts consentis par beaucoup de gouvernements pour contrer ces effets et répondre aux fréquentes critiques formulées par les partenaires sociaux.

³¹ Etude d'ensemble, 1997, *op. cit.*, paragr. 161.

³² Il a été fait état, par exemple, de récentes augmentations des crédits budgétaires alloués au ministère du Travail en Papouasie-Nouvelle-Guinée et à Vanuatu. Au Costa Rica, le budget du ministère est passé de 38,5 milliards à 246,7 milliards de colones entre 2005 et 2010, principalement en raison d'une augmentation des transferts à différents programmes et institutions d'aide sociale, et tout particulièrement du fait de l'adoption en 2009 de la loi n° 8783 portant modification de la loi n° 5662 sur le développement social et les allocations familiales et d'autres dispositions législatives. En El Salvador, la hausse du budget en termes réels a été de 61 pour cent entre 2005 et 2009.

³³ En Allemagne, par exemple, le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales bénéficie du plus gros budget de tous les ministères du pays (143,2 milliards d'euros en 2010, soit environ 40 pour cent du budget de l'Etat). Sur ce total, 59 milliards d'euros ont été alloués aux mesures en faveur du marché du travail (dont 23,9 milliards consacrés à la garantie de revenu minimal pour les chômeurs et 11 milliards aux programmes actifs du marché du travail). A l'inverse, dans certains pays africains, les crédits budgétaires du ministère du Travail atteignent moins de 1 pour cent du budget de l'Etat (0,76 pour cent au Bénin en 2005; ou encore 0,13 pour cent au Togo en 2010). En Amérique centrale, en 2010, ils représentaient 0,15 pour cent du budget de l'Etat au Nicaragua, et 0,11 pour cent en République dominicaine, par exemple.

³⁴ BIT: *Rôle, fonction et évolution institutionnelle de l'administration du travail*, *op. cit.*, paragr. 408 à 412.

³⁵ M. Oumarou: *Réformes de l'administration publique des pays membres de l'UEMOA: impacts et perspectives*, document de travail n° 2, LAB/ADMIN (Genève, BIT, 2009).

³⁶ BIT: *Mise en valeur des ressources humaines dans la fonction publique dans le cadre de l'ajustement structurel et de la transition*, rapport soumis aux fins de discussion à la Réunion paritaire sur la mise en valeur des ressources humaines dans la fonction publique dans le cadre de l'ajustement structurel et de la transition, Genève, 14-18 décembre 1998.

³⁷ Entre 1987 et 1996, la Banque mondiale a travaillé dans pas moins de 68 pays en développement et économies en transition sur des programmes de réforme des dotations en personnel qui ont influé sur les capacités institutionnelles des administrations publiques. Nations Unies: *Unlocking the human potential for public sector performance: World Public Sector Report 2005* (New York, 2005).

Insuffisance des ressources humaines

60. L'efficience de l'élaboration des politiques et les aspects qualitatifs et quantitatifs des services fournis dépendent en grande partie des capacités du personnel de l'administration du travail.

61. Selon diverses sources du BIT, beaucoup de systèmes d'administration du travail, en particulier dans les pays en développement, manquent terriblement de personnel malgré les efforts considérables récemment consentis par un certain nombre de pays. On constate par ailleurs d'importantes disparités entre les régions. Pour prendre un exemple, alors que les effectifs des services publics de l'emploi peuvent se compter en dizaines de milliers en Europe, ils ne s'élèveront parfois pas à plus de quelques centaines, et souvent beaucoup moins, dans un pays africain de population comparable³⁸. Très souvent, ce grave sous-effectif est le résultat des politiques d'ajustement structurel adoptées dans les années quatre-vingt-dix, qui comprenaient des licenciements massifs dans le secteur public. Comme nous le verrons plus loin dans ce rapport, des disparités similaires sont constatées dans les services d'inspection du travail.

Encadré 2.4 **Audit des ressources humaines du ministère du Travail** **de Sri Lanka, effectué par le BIT**

Cet audit du BIT a porté sur l'ensemble du personnel du ministère. Les données ont été collectées au moyen d'un questionnaire, complété par des entretiens et des consultations avec le personnel clé. Les principales conclusions de l'audit ont été les suivantes:

- ❑ Le ministère a accès à une base de données informatisée complète et actualisée sur l'ensemble du personnel, sur laquelle il peut s'appuyer pour planifier les ressources humaines.
- ❑ Il existe de toute évidence des possibilités de redéploiement du personnel existant.
- ❑ Il est visiblement indispensable d'améliorer la formation du personnel.
- ❑ Un centre de formation à l'informatique a été créé et la formation des agents est assurée à tous les niveaux, quoiqu'il ressorte clairement qu'il est nécessaire de poursuivre le développement des connaissances.
- ❑ Des cours de formation spécialisée en langue anglaise ont été prévus et dispensés.
- ❑ Le personnel du ministère a acquis une expérience précieuse de la planification et de la conduite d'un audit des ressources humaines.

Source: R. Heron: *Challenges and perspectives of Labour administration* (Genève, BIT, à paraître).

62. Les employés de l'administration du travail sont des fonctionnaires, même si la tendance dans les pays développés et en développement est à l'accroissement du nombre de travailleurs en sous-traitance et de travailleurs temporaires³⁹. Le recrutement et la sélection des fonctionnaires de l'administration du travail, ainsi que leurs conditions d'emploi, sont en grande partie réglementés par les statuts de la fonction publique. Il est largement admis que, dans la fonction publique, les carrières longues et stables contribuent à la professionnalisation des inspecteurs du travail, des agents des services

³⁸ En 2008, par exemple, le nombre d'agents des services publics de l'emploi atteignait 96 000 en Allemagne et 70 000 au Royaume-Uni, contre seulement 480 en Afrique du Sud et 38 au Kenya.

³⁹ En El Salvador, par exemple, 353 des 677 employés du ministère du Travail et de la Prévision sociale en 2009 étaient des travailleurs en sous-traitance. Au Honduras, le secrétariat du Travail et de la Sécurité sociale comptait 114 travailleurs en sous-traitance et 511 travailleurs permanents (informations fournies par les gouvernements d'El Salvador et du Honduras).

de l'emploi et d'autres spécialistes des questions du travail. Cela étant, les conditions d'emploi proposées par les institutions de l'administration du travail ne sont généralement pas intéressantes aux yeux des travailleurs qualifiés, en particulier des spécialistes techniques ayant suivi une formation de haut niveau, et ce même dans maints pays industrialisés.

63. Nombre d'administrations du travail souffrent également d'une importante rotation des effectifs, car elles ont du mal à garder à leur service le personnel jeune et très qualifié. La raison principale tient aux salaires insuffisants et non concurrentiels ⁴⁰, situation souvent signalée aux agents du BIT dans différentes régions. Par ailleurs, de nombreux pays ne disposent pas de système de planification des carrières, et rares sont les mesures d'encouragement de l'avancement professionnel dans lesquelles les promotions ne sont pas liées objectivement au mérite ou à l'ancienneté. Les perspectives de carrière étant insuffisantes ou inexistantes, et les nouvelles embauches restant limitées, les administrations du travail sont dotées d'un personnel désabusé et vieillissant.

64. Dans de nombreux pays, les fréquents changements politiques peuvent également favoriser un manque de continuité dans la gestion des ministères du travail. Certains pays considèrent qu'une stabilité du personnel a des effets bénéfiques sur l'élaboration des politiques et soit ils ont adopté une réglementation qui fait une distinction claire entre les nominations de hauts fonctionnaires qui ont un caractère politique et celles qui sont effectuées par voie administrative ⁴¹, soit ils interdisent purement et simplement les nominations pour des raisons politiques ⁴². Dans d'autres pays néanmoins, les hauts fonctionnaires sont remplacés à chaque changement de gouvernement, ce qui peut nuire à la cohérence et à la continuité des politiques ⁴³.

65. En règle générale, les administrations du travail forment elles-mêmes leurs employés, avec au minimum un cours d'initiation (voir encadré 2.5), mais les stratégies nationales de formation des fonctionnaires de l'administration du travail font souvent défaut. Les formations sont donc fréquemment dispensées au coup par coup et, dans certains cas, subordonnées à la mise à disposition de fonds par des donateurs. Le manque de cohérence de l'approche nationale qui en découle a des conséquences défavorables sur le développement des capacités du personnel de l'administration du travail.

⁴⁰ S'agissant des salaires, les ministères du travail sont souvent incapables de rivaliser non seulement avec le secteur privé, mais aussi avec d'autres ministères, comme ceux des finances, ou d'autres organismes publics.

⁴¹ En Inde, par exemple, tous les ministères sont dirigés par des ministres, secondés par des secrétaires de département. Le ministère du Travail fédéral et ceux des Etats et reçoivent l'aide et les conseils du secrétaire au Travail, dont la nomination ne relève pas du politique.

⁴² Ainsi, au Danemark et au Royaume Uni, aucun poste n'est pourvu pour des raisons politiques, sauf dans le cas des conseillers politiques, qui n'appartiennent pas à la hiérarchie officielle.

⁴³ Voir A. Matheson et al.: *Etude sur la participation politique aux décisions relatives à la nomination des hauts fonctionnaires et sur la délimitation des responsabilités entre ministres et hauts fonctionnaires*, document de travail sur la gouvernance publique n° 6 (Paris, OCDE, 2007).

Encadré 2.5
**Un nouveau programme de formation au ministère fédéral
allemand du Travail et des Affaires sociales**

En Allemagne, le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales met actuellement en place son nouveau programme de formation. Celui-ci est destiné en partie à répondre à une nouvelle orientation de l'ordonnance fédérale relative aux carrières dans la fonction publique, qui stipule que chaque ministère doit élaborer son propre «concept de développement des ressources humaines». Chaque fonctionnaire aura droit à douze jours de formation complémentaire par an. Le ministère a élaboré un programme de cours constitué de modules obligatoires, devant être achevés dans les cinq années suivant la nomination, et d'une série d'options. Ce programme a été conçu dans le but d'accroître les possibilités de formation à la disposition du personnel expérimenté et de remédier au faible taux de participation aux formations des fonctionnaires âgés de plus de 50 ans. Le ministère espère aussi permettre tout particulièrement aux femmes, aux personnes handicapées et aux employés à temps partiel d'accéder à des formations, et ouvrir de nouvelles perspectives dans ce domaine aux catégories moyenne et inférieure de la fonction publique.

Source: J. Heyes: *Labour ministries and labour administration in transition: Recent developments and future prospects* (Genève, BIT, à paraître).

66. Les administrations du travail gagneraient à mettre en place un programme de formation complet comprenant des activités de mise au courant, de recyclage et de formation complémentaire ainsi qu'un accès à des supports de formation électroniques et imprimés. Le matériel pédagogique disponible sur le thème de l'administration du travail est très abondant, mais, souvent, il ne parvient pas jusqu'aux personnes qui pourraient en bénéficier.

67. La création d'unités de formation intégrées au système d'administration du travail, avec des cours de formation des formateurs dispensés à certains agents, pourrait permettre de systématiser les activités de renforcement des capacités. Ces unités pourraient devenir des centres de coordination aussi bien des activités de formation collective que de la production et de l'adaptation du matériel d'autoformation exploitant les technologies informatiques. Certaines administrations du travail s'attachent à mettre en œuvre des activités de formation conçues pour renforcer le professionnalisme et promouvoir une pratique plus positive du métier ⁴⁴.

68. Globalement, on constate d'importantes différences entre les pays, certaines administrations du travail ayant l'avantage de disposer d'institutions centralisées de formation pour la fonction publique ⁴⁵ ou de leurs propres instituts de formation ⁴⁶, tandis que d'autres s'appuient sur une coopération avec des universités ou des organismes de formation externes ⁴⁷.

⁴⁴ En Jordanie, par exemple, le manuel de l'inspection du travail comprend un code de conduite des inspecteurs du travail, destiné à renforcer le respect des règles du métier et à encourager l'adoption d'attitudes positives.

⁴⁵ C'est le cas des pays de tradition administrative française et de plusieurs pays d'Amérique latine.

⁴⁶ Par exemple en Arménie, en France, en Inde, en Jordanie, au Mexique et en Tunisie. A Sri Lanka, l'Institut NILS (National Institute of Labour Studies), qui dépend du ministère des Relations professionnelles et de la Main-d'œuvre, a été inauguré en 2008. Son rôle couvre des activités telles que des programmes d'éducation ouvrière, des ateliers, des séminaires ou des conférences ainsi que des activités de publication et d'information en rapport avec l'emploi.

⁴⁷ Les universités et autres organismes de formation externes proposent parfois des cours ou des programmes d'études spéciaux axés sur l'administration du travail. A Trinité-et-Tobago, par exemple, le Cipriani College of Labour and Co-operative Studies offre un grand choix de cours à temps complet ou partiel, sur des thèmes tels que les études sociales, la SST et la gestion de l'environnement, ou la gestion des ressources humaines,

Equipements et gestion des données

69. L'absence d'équipements appropriés reste un obstacle, principalement dans les pays en développement, mais pas uniquement. Elle nuit non seulement à la capacité des administrations du travail à s'acquitter de leurs tâches (visites d'inspection, programmes de formation, placement, etc.), mais également à leur aptitude à élaborer des politiques. Les informations collectées manuellement par les agents des services de l'emploi ou les inspecteurs du travail, par exemple, ou encore les données issues des conventions collectives, sont difficiles à compiler, analyser et exploiter pour l'élaboration des politiques. Même si les informations sont au format électronique, il est mal aisé de les communiquer à d'autres unités et au personnel d'encadrement en l'absence de réseaux informatiques communs. De même, il est fréquent que les administrations du travail ne partagent pas leurs informations ou n'aient pas accès aux bases de données gérées par d'autres organismes publics⁴⁸. Dans certains cas, cela peut être dû à un problème d'ordre technique et/ou politique. Or l'absence d'une base de données fiable, actualisée et complète, couvrant tous les aspects du travail, des conditions dans lesquelles il s'exerce et des relations professionnelles, est un problème auquel de nombreuses administrations du travail sont couramment confrontées⁴⁹.

70. Les administrations du travail pâtissent par conséquent d'un manque d'informations précises, fiables et complètes pour éclairer leurs processus décisionnels. Ce problème doit être résolu en faisant le point sur les données produites à l'échelle du système d'administration du travail et sur leur valeur, en repérant les déficits d'information et en élaborant un système d'information axé sur les besoins des utilisateurs plutôt que sur ceux du fournisseur. Une coordination efficace des fichiers de l'administration peut renforcer considérablement la mise à disposition d'informations et de données, et ce pour un coût presque nul. Dans de nombreux cas, il faut en priorité améliorer la collecte, l'analyse et la diffusion des informations pour pouvoir renforcer les capacités des systèmes d'administration du travail, surtout lorsqu'on s'oriente vers une approche de gestion des résultats.

71. L'un des problèmes importants, souvent mentionné, est le manque de voitures et d'autres moyens de transport pour les agents des bureaux de l'emploi ainsi que la mauvaise gestion des déplacements, et notamment le remboursement insuffisant des frais y afférents. Le manque de téléphones et l'accès limité à l'Internet nuisent à l'efficacité des communications et de la coordination entre les ministères et les bureaux de terrain, ainsi qu'entre les bureaux de terrain et leurs administrés. Souvent, les bâtiments et autres locaux de l'administration du travail sont inadaptés et difficiles d'accès, surtout pour les personnes handicapées, âgées ou simplement sans moyen de locomotion. Parfois, ces bureaux ne répondent pas aux normes minimales en matière de conditions de travail, compromettant ainsi la santé et la sécurité du personnel et nuisant à sa productivité. Dans d'autres cas, il n'existe même pas de bureau de réception ou de service d'information.

aboutissant à la délivrance de diplômes ou certificats professionnels, ou encore d'une licence. La licence, par exemple, répond à la nécessité d'une formation théorique de ce niveau pour les cadres et praticiens spécialisés dans les relations professionnelles, l'économie du travail et de la main-d'œuvre, ou la gestion des ressources humaines, et employés par des associations professionnelles ou des syndicats ou bien appartenant à la fonction publique.

⁴⁸ Les ministères du travail ont rarement accès, par exemple, aux registres des lieux de travail tenus par les services fiscaux ou aux registres des cotisants tenus par les institutions de sécurité sociale.

⁴⁹ Voir par exemple C.S. Venkata Ratnam et al.: *Labour administration in selected Asian countries* (Bangkok, Bureau régional du BIT pour l'Asie et le Pacifique, 2008). Divers audits réalisés par le BIT en matière d'administration et d'inspection du travail viennent également confirmer ce constat.

Pourtant, certains pays ont fait d'importants efforts pour améliorer les infrastructures matérielles et les équipements de leur administration du travail (voir encadré 2.6).

Encadré 2.6
Renforcement de l'administration
et de l'inspection du travail en Algérie

Ces dernières années, l'Algérie s'est employée à renforcer et à moderniser son système d'administration du travail, pour permettre au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale d'exercer une réelle influence sur les politiques socio-économiques du pays. Cette position d'influence au sein du gouvernement et de l'administration résulte d'un soutien politique de haut niveau accordé aux questions relatives au travail ainsi que du rôle et de la place des organisations de travailleurs et d'employeurs.

Le programme de modernisation comprend un plan d'action pour l'emploi adopté en 2008 assorti d'un investissement de 286 milliards de dinars, dont l'objectif est de créer 3 millions d'emplois entre 2010 et 2014. L'effort de modernisation porte également sur le système d'inspection du travail du pays, avec la réorganisation et le renforcement des institutions concernées, le recrutement de nouveaux inspecteurs et l'élargissement des pouvoirs de ces derniers. Entre 2000 et 2009, le budget de l'inspection du travail a augmenté de 120 pour cent. Cette progression a permis d'accorder aux inspecteurs des salaires attractifs tout en leur fournissant un matériel plus performant pour les aider à s'acquitter de leurs tâches, et de renforcer leur présence sur le terrain à travers le pays. Ainsi, on dénombre aujourd'hui un véhicule pour six inspecteurs (contre 1 pour 15 auparavant), ce qui donne à ceux-ci la possibilité de consacrer trois jours par semaine aux visites de contrôle. Cette évolution a entraîné une augmentation du nombre de visites de 82 000 en 2006 à 126 000 en 2009. Dans le même temps, le nombre d'ordinateurs par inspecteur est passé de 1 pour 50 à un par personne.

Source: BIT: mission d'évaluation des besoins de l'administration du travail, 20-25 mars 2010.

Seuil critique pour obtenir des résultats

72. Si ces déficiences appellent chaque fois une amélioration de la gouvernance, les solutions concrètes peuvent varier en fonction des spécificités locales. Dans de nombreux pays en développement, l'amélioration de la qualité de la gouvernance se passe difficilement d'une augmentation quantitative des effectifs et du financement, surtout lorsque les administrations du travail ont été fragilisées par des compressions drastiques du personnel ou par des conflits civils et des guerres.

73. Pour être efficaces et justifier leur existence, les administrations du travail doivent atteindre un certain seuil critique en termes de financement et d'effectifs. Ainsi, même si les services d'inspection du travail ou les services publics de l'emploi sont plutôt bien organisés et gérés, ils n'auront pas l'impact voulu à l'échelle de la nation s'ils ne sont pas en mesure d'atteindre un certain pourcentage d'entreprises ou d'aider une certaine proportion des demandeurs d'emploi ⁵⁰.

74. Le hiatus entre l'ambition des objectifs, souvent reprise dans les documents juridiques et politiques, et la médiocrité de la réalité engendre de la frustration et peut entamer la confiance de la société en la valeur de ces services. Il en résulte un cercle

⁵⁰ En Afrique subsaharienne, par exemple, le ratio moyen entre conseillers à l'emploi et demandeurs d'emploi est de 1 pour plus de 4 000, alors qu'il est de 1 pour 350 en Amérique latine et de 1 pour 150 en Europe. En matière de fonds disponibles et d'équipements, les ratios sont encore plus défavorables. Association mondiale des services d'emploi publics (AMSEP): *Région Afrique: Rapport d'activités 2008 et propositions 2009* (Nuremberg, 3 déc. 2008).

vicieux dans lequel le ministère du Travail, incapable de justifier de son action par des résultats concrets, ne peut obtenir les crédits budgétaires supplémentaires qui seraient nécessaires. L'optimisation de l'utilisation des ressources existantes, humaines comme matérielles, fait naturellement partie de la solution à ce problème. Cela étant, dans certains cas, seule une augmentation substantielle des fonds, à l'appui d'objectifs d'action clairement définis, réalistes et fondés sur des données probantes, permet de sortir de ce cercle vicieux.

75. L'affectation des ressources relève généralement de la responsabilité des gouvernements nationaux⁵¹, mais les administrations du travail, ministères du travail en tête, doivent s'employer plus activement à convaincre les hommes politiques et les hauts responsables du budget de la grande utilité que présente l'apport de l'administration du travail à l'économie du pays. Pour ce faire, ces instances doivent prouver qu'elles ont une incidence sur le développement économique, notamment par la prévention ou le règlement rapide des conflits du travail, par leur contribution à l'accroissement de la productivité de la main-d'œuvre ou à la diminution du nombre d'accidents du travail, ainsi que par une formation professionnelle et des programmes de développement des compétences en rapport avec les besoins, et par l'efficacité de leurs services de placement. En somme, la mise en avant de leur orientation en faveur du développement est un premier pas pour persuader les responsables de l'affectation des ressources que les administrations du travail ont un rôle clé à jouer.

Nouveau contexte

Environnement économique, social et politique

76. Le rôle et les structures de l'administration du travail sont déterminés par l'environnement politique, social et économique dans lequel cette administration opère. Cet environnement s'est profondément transformé en quelques décennies et continue de changer en raison de la crise financière et économique.

77. Les effets des évolutions économiques et sociales ont été largement décrits dans de multiples documents du BIT et il est inutile de reprendre leurs conclusions ici. L'administration du travail doit relever des défis économiques et sociaux, et notamment ceux posés par un chômage élevé et chronique, une concurrence mondiale accrue, et une main-d'œuvre hétérogène, multiculturelle, plus instruite et mobile. Dans maints pays, le profil de la main-d'œuvre évolue: la proportion de femmes qui travaillent augmente, le taux d'activité des jeunes recule et la population vieillit. En outre, nombre de pays doivent faire face à des inégalités croissantes de revenus et de salaires et à la persistance des disparités entre les femmes et les hommes. Dans certains pays, on observe également une forte prévalence du VIH et du sida, de la tuberculose et du paludisme au sein de la population active⁵². De plus, les formes des relations de travail sont multipliées et une proportion croissante de travailleurs vit de l'économie informelle.

78. Ces deux derniers éléments soulignent l'urgence qu'il y a pour les administrations du travail à étendre leurs services aux travailleurs qui ne possèdent pas de contrat de

⁵¹ Dans certains cas, le financement provient des collectivités locales. C'est le cas, par exemple, pour l'aide sociale, les services de l'emploi (Belgique), les allocations de chômage (Etats-Unis, en dehors des périodes de crise) ou la formation professionnelle (Suisse).

⁵² BIT: *Changements dans le monde du travail*, rapport I(C), rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 95^e session, Genève, 2006.

travail formel, mais qui ont droit à une protection, comme le prévoyaient les dispositions de la convention de l'OIT n° 150 ⁵³ et comme nous le verrons plus en détail dans la section de ce rapport consacrée à l'inspection du travail. A cet égard, la recommandation (n° 198) sur la relation de travail, 2006, de l'OIT fournit des orientations à l'intention des administrations nationales du travail.

79. Dans de nombreuses parties du monde, les réformes démocratiques ont élargi le champ d'action de l'économie de marché et poussé les administrations du travail à s'adapter en conséquence. De surcroît, du fait de la mondialisation, en particulier de l'intégration régionale et de ses effets directs sur le monde du travail (liberté de mouvement de la main-d'œuvre et normalisation de la législation du travail, par exemple), il est devenu nécessaire d'harmoniser certains aspects de la réglementation du travail et d'améliorer la coopération horizontale entre administrations nationales du travail ⁵⁴.

Impact de la récente crise économique

80. Du point de vue de l'administration du travail, la crise économique mondiale a représenté et représente un défi majeur et une occasion historique. Il incombait aux administrations du travail non seulement d'atténuer les conséquences sociales de la crise, mais aussi d'adapter les politiques du travail afin de forger des mécanismes réglementaires plus solides pour l'avenir. La crise a donc été l'occasion à la fois de moderniser les dispositifs de prestation de services et de renforcer le rôle des ministères du travail dans l'élaboration des politiques macroéconomiques.

81. Les effets de la crise sur l'emploi et le niveau de vie dans de nombreuses régions du monde ont mis en évidence l'importance des ministères du travail et d'autres composantes des systèmes nationaux d'administration du travail ⁵⁵. En outre, la reconnaissance par le G20 du rôle de chef de file de l'OIT pour lutter contre la crise de l'emploi ⁵⁶ offre aux administrations et ministères du travail l'occasion de jouer un rôle plus actif au sein des structures publiques ⁵⁷.

⁵³ L'article 7 de la convention n° 150 de l'OIT donne aux administrations du travail un mandat pour étendre les services au-delà de l'économie formelle et s'engager dans des activités en faveur de toutes les catégories de travailleurs.

⁵⁴ Ainsi, pour devenir membre de l'Union européenne, les pays candidats doivent remédier à toute une série de problèmes liés à la politique du travail et adapter leur administration du travail en conséquence.

⁵⁵ Ainsi, le ministre namibien du Travail et des Affaires sociales, dans sa déclaration de motivation du 19 mai 2010, décrivait-il les effets de la crise économique en termes de chômage intolérablement élevé, de salaires inférieurs au minimum vital et d'érosion des conditions d'emploi. «Dans ces circonstances, déclarait-il, le rôle du ministère du Travail et des Affaires sociales n'a jamais été aussi crucial pour le développement socio-économique de la nation.»

⁵⁶ Le 2 avril 2009, au Sommet de Londres sur la croissance, la stabilité et l'emploi, les chefs d'Etat et de gouvernement du G20 ont adopté un plan mondial pour la relance et les réformes. Au paragraphe 26, ils se sont engagés à soutenir des marchés du travail favorables à la vie familiale et ont appelé l'OIT, en collaboration avec d'autres organisations compétentes, à évaluer les mesures déjà prises et celles qui seront nécessaires dans l'avenir. Plus récemment, en République de Corée (nov. 2010), les dirigeants du G20 ont appelé l'OIT à poursuivre son travail sur les mesures de rétablissement de la croissance de l'emploi. Le plan de relance sera affiné sous la présidence française du G20 en 2011.

⁵⁷ Voir R. Torres: «Des réponses partielles à la crise: coûts socio-économiques et implications pour l'action publique», *Revue internationale du Travail* (2010, vol. 149, n° 2).

82. En raison de la crise et de l'augmentation du chômage, les institutions de l'administration du travail ont eu besoin de ressources supplémentaires⁵⁸. La plupart des pays ont saisi l'occasion que leur offrait la crise pour développer et ajuster les programmes sociaux existants ou en introduire de nouveaux (voir encadré 2.7)⁵⁹. Une large place a été accordée aux politiques relatives au marché du travail dans nombre de programmes nationaux de relance⁶⁰, ce qui a conduit certains gouvernements à renforcer les capacités des institutions de l'administration du travail, surtout les services publics de l'emploi, appelées à assurer des services efficaces à un nombre croissant de demandeurs d'emploi. Les effectifs ont augmenté dans les services publics de l'emploi de la plupart des pays membres de l'OCDE⁶¹, ainsi que de certains pays en développement⁶². Dans des pays comme l'Australie et la Suisse, où le financement dépend du nombre de dossiers à traiter, les ressources des services publics de l'emploi ont augmenté automatiquement. Dans certains pays, la crise a nécessité la mise en place de nouveaux programmes et de nouvelles institutions pour faire face à la progression du chômage⁶³.

⁵⁸ Ainsi, en 2009, les dépenses consacrées par la République tchèque aux services publics de l'emploi et aux programmes actifs du marché du travail (PAMT) étaient trois fois supérieures à celles prévues dans le budget du ministère du Travail (15 milliards de couronnes tchèques contre 5 milliards budgétisés). Cette augmentation est due principalement à l'accroissement des allocations de chômage. Les ressources supplémentaires affectées aux PAMT ont été fournies par des fonds de l'UE.

⁵⁹ BIT: *Protéger les personnes, promouvoir l'emploi: De la réponse à la crise à la reprise et à la croissance durable*, communication du Directeur général du BIT au Sommet des dirigeants du G20, Pittsburgh, 24-25 sept. 2009.

⁶⁰ En moyenne, les économies avancées ont consacré 3,9 pour cent de leur produit intérieur brut (PIB) aux programmes de relance, alors que ce chiffre était de 7,3 pour cent pour les pays en développement et les économies émergentes. En termes de structure des dépenses, la place accordée au marché du travail et aux dépenses sociales a été moins grande dans les pays en développement et les économies émergentes, où un dixième seulement de l'enveloppe totale de relance est allée à ces initiatives. À l'inverse, les économies avancées ont alloué un cinquième de leur enveloppe de relance au marché du travail et aux mesures sociales.

⁶¹ D'après les chiffres de l'OCDE, les effectifs ont augmenté de 10 pour cent ou plus en Allemagne, en Hongrie, au Japon, au Mexique, en Pologne et en Turquie (OCDE: *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2010: Sortir de la crise de l'emploi*, Paris, 2010, pp. 55-56). En France, 1 840 conseillers à l'emploi ont été recrutés en 2009, auxquels il faut ajouter 500 nouveaux agents affectés aux plates-formes téléphoniques. En Allemagne, le gouvernement a recruté 1 000 nouveaux agents de placement en 2008 et 5 000 autres en 2009. En Espagne, les services publics de l'emploi ont embauché 2 145 personnes dans leurs bureaux de l'emploi et 1 500 conseillers en recherche d'emploi. Les Pays-Bas ont mis en place des centres de mobilité, qui encouragent les travailleurs à changer de domaine d'activité.

⁶² Par exemple, en Argentine, aux Bahamas, au Cambodge, au Cameroun, au Costa Rica, en République dominicaine, en El Salvador, au Guyana, au Honduras et en Malaisie.

⁶³ Voir BIT: *Lutter contre la crise financière et économique par le travail décent*, Conseil d'administration, 304^e session, Genève, mars 2009, document GB.304/ESP/2; et BIT: *Faire face à la crise mondiale de l'emploi: Une reprise centrée sur le travail décent*, rapport I(A), rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 98^e session, Genève, 2009.

Encadré 2.7 **Présentation d'un régime d'allocations de chômage** **aux Bahamas**

En avril 2009, le gouvernement des Bahamas a élaboré un programme d'allocations de chômage qui a établi un nouveau pilier dans le système de sécurité sociale du pays (loi nationale sur l'assurance (amendements), 2009). Ce programme a été mis en place à une période de licenciements massifs, alors que le chômage atteignait rapidement un taux à deux chiffres; il constitue l'un des éléments de la riposte du pays à la crise économique et financière mondiale. Après une phase de transition de quatorze mois, le programme est entré dans sa phase permanente.

Sa mise en œuvre a fait intervenir le Département du travail, qui dépend du ministère du Travail et du Développement social, et le Bureau national d'assurance (NIB, National Insurance Board), supervisé par le ministère des Finances. Le service de l'emploi du Département du travail était chargé d'enregistrer les travailleurs sans emploi et de leur délivrer une carte de chômeur. Le Directeur du travail, ou son représentant, recevait les chômeurs au moins une fois toutes les quatre semaines, afin de les aider à trouver un emploi, de les conseiller et de les orienter dans leurs recherches (disponibilité, motivation, entretiens, formation, etc.) et d'émettre les documents nécessaires. Le NIB gère les cotisations et le paiement des allocations de chômage, en étroite collaboration avec le Département du travail.

Durant la phase de transition, il a fallu accueillir un grand nombre de demandeurs d'allocations de chômage (environ 20 000 personnes) dans un court laps de temps. Au départ, ces demandes pouvaient être déposées auprès de centres spécialisés répartis dans l'ensemble du pays, notamment les bureaux du service de l'emploi, les bureaux locaux du NIB ou d'autres bureaux publics locaux. Au plus fort de la demande, entre 15 et 20 agents temporaires supplémentaires ont été recrutés pour absorber la charge de travail. À la suite de la phase de transition, plusieurs d'entre eux ont été embauchés par le NIB à titre permanent. Grâce aux guichets uniques, le paiement des allocations de chômage s'est effectué dans un délai de quatre jours suivant l'ouverture des droits (délai comparable à celui d'autres prestations à court terme également gérées par le NIB).

Source: Bureau sous-régional de l'OIT pour les Caraïbes, Port of Spain.

83. Les opinions divergent quant à l'effet de la crise sur les tendances sous-jacentes à l'action des pouvoirs publics. Quoi qu'il en soit, la crise a joué un rôle dans la révision de certaines des hypothèses qui avaient inspiré la politique économique de ces trente dernières années et a conduit, en particulier les institutions financières internationales, à réexaminer les approches adoptées jusqu'ici ⁶⁴. Ainsi, le Fonds monétaire international (FMI) a reconnu que des institutions du marché du travail solides et efficaces pouvaient grandement participer aux efforts internationaux de croissance et de développement durables, et que les politiques de protection sociale jouaient un rôle majeur pour mettre les populations à l'abri des chocs économiques et pour améliorer la cohésion sociale ⁶⁵. L'effet stabilisateur automatique des allocations de chômage a notamment été souligné ⁶⁶.

84. Dans ce contexte, diverses politiques du travail innovantes ont été élaborées et appliquées à grande échelle, surtout dans le but de préserver les emplois existants ou de

⁶⁴ R. Torres, *Des réponses partielles à la crise*, op. cit.

⁶⁵ BIT-FMI: *The challenges of growth, employment and social cohesion*, document de travail de la Conférence commune OIT-FMI organisée en collaboration avec le Cabinet du Premier ministre de la Norvège, Oslo, 13 sept. 2010.

⁶⁶ O. Blanchard, G. Dell'Ariccia et P. Mauro: *Rethinking macroeconomic policy*, IMF Staff Position Note (12 fév. 2010). Voir aussi S. Cazes, S. Verick et C. Heuer: *Labour market policies in times of crisis*, document de travail de l'emploi n° 35 (Genève, BIT, 2009).

mieux protéger les catégories de travailleurs vulnérables. Ces politiques ont consisté à étendre la formation professionnelle et à renforcer l'aide à la recherche d'emploi, le partage du travail ainsi que différents programmes publics de l'emploi. Au cours de la récente crise économique, une grande attention a été accordée aux programmes de partage du travail subventionnés par les pouvoirs publics, qui ont considérablement aidé les entreprises à adapter la durée du travail aux fluctuations de la demande, et donc à réduire la nécessité du recours au licenciement (voir encadré 2.8).

Encadré 2.8
Programmes de partage du travail subventionnés
par les pouvoirs publics

Dans le contexte actuel de récession économique mondiale, de nombreuses administrations du travail ont introduit ou développé, par le truchement de leurs services publics de l'emploi, des programmes dans le cadre desquels les pouvoirs publics subventionnaient en partie les coûts salariaux des entreprises au moyen de dispositifs de partage du travail. L'idée du partage du travail est de répartir une moindre quantité de travail entre le même nombre de travailleurs, de façon à éviter les licenciements ou pour créer des emplois.

Le concept remonte à la Grande dépression et se retrouve dans l'esprit de la convention (n° 47) des quarante heures, 1935. Cette convention, adoptée au plus fort de la Dépression, établissait le principe de la semaine de 40 heures et affirmait en préambule: «... il est indispensable de tenter un effort afin de réduire le plus possible la durée du travail dans toutes les catégories d'emplois.»

La diminution du temps de travail à des fins de partage est dans bien des cas, quoique pas toujours, assortie d'une réduction proportionnelle de salaire. Toutefois, la perte de revenu peut être compensée par des subventions salariales publiques. Ces subventions sont souvent fournies au moyen de prestations de chômage partiel, mais elles peuvent aussi provenir des recettes générales des administrations publiques.

Le partage du travail est loin de se réduire à «des baisses de salaire». C'est une mesure destinée à répartir le poids d'une situation économique difficile, non seulement entre les travailleurs, mais aussi entre ceux-ci, les employeurs et les pouvoirs publics. Lorsque les politiques de partage du travail sont convenablement conçues et mises en œuvre, elles peuvent contribuer à soutenir la demande globale en évitant une déflation salariale et à réduire les coûts d'embauche futurs ainsi que la perte de capital humain jusqu'à la reprise du marché du travail.

Sources: J.C. Messenger: *Work sharing: A strategy to preserve jobs during the global jobs crisis*, TRAVAIL, note de synthèse n° 1, juin 2009 (Genève, BIT); FMI: «The human costs of recession», dans BIT-FMI: *The challenges of growth, employment and social cohesion*, document de travail de la Conférence commune OIT-FMI organisée en collaboration avec le Cabinet du Premier ministre de la Norvège, Oslo, 13 sept. 2010.

85. Différentes formes de dialogue social à l'échelon national, avec le plus souvent une participation active des ministères du travail respectifs, ont contribué à maintenir la paix sociale en favorisant la recherche de solutions consensuelles destinées à atténuer les effets de la crise. La négociation collective, surtout là où elle avait été organisée et systématiquement favorisée avant que la crise n'éclate, a contribué à trouver des solutions de substitution aux licenciements dans un grand nombre d'entreprises⁶⁷.

86. Etant donné que les mesures d'intervention touchant au travail n'étaient que des composantes de plans de relance plus larges, le ministère de l'Economie et des Finances a continué d'assumer le rôle principal de la coordination des politiques anticrise dans la plupart des pays. Néanmoins, les ministères du travail ont tenu une place essentielle

⁶⁷ L. Rychly: *Social dialogue in times of crisis: Finding better solutions*, DIALOGUE, document de travail n° 1 (Genève, BIT, 2009).

lorsqu'il s'est agi d'éclairer les politiques gouvernementales, de mettre en œuvre les mesures de création d'emplois et de protection des emplois, d'élargir la protection sociale, de renforcer et d'adapter les services fournis par les administrations du travail ou, par le dialogue social, de mener des consultations avec les organisations d'employeurs et de travailleurs au sujet des mesures proposées.

87. Bien que les gouvernements soient parvenus à éviter l'effondrement économique en prenant dès le début de la crise des mesures d'urgence sans précédent, ces interventions ont assombri pour longtemps les perspectives des finances publiques. La crise a accru la probabilité de difficultés persistantes, car le ralentissement économique entraîne une baisse des recettes de l'Etat et une compression des dépenses publiques. Ce scénario a également pour effet d'amplifier les effets de conditions démographiques déjà difficiles dans la plupart des pays industrialisés (vieillesse de la population et augmentation du rapport inactifs/actifs, par exemple). L'adoption de mesures d'austérité pour remédier à ce déséquilibre budgétaire pourrait avoir une incidence sur le financement de l'administration du travail. Les répercussions pourraient être doubles: a) réduction des dépenses consacrées aux programmes de protection sociale, de création d'emplois ou autres menés par l'administration du travail; et b) diminution des frais de fonctionnement en termes d'effectifs et de salaires⁶⁸. Les compressions de personnel pourraient se traduire par une charge de travail accrue à une période où la demande de services augmente⁶⁹, dégradant par là même les conditions de travail des fonctionnaires de l'administration du travail et compromettant l'efficacité et la qualité des services fournis⁷⁰.

88. De façon générale, la crise a mis en évidence la nécessité d'apporter certains ajustements. Il est important pour les administrations du travail de tirer des enseignements de la crise récente et d'adapter les politiques et les capacités institutionnelles afin d'être mieux préparées à atténuer les effets d'éventuels chocs économiques futurs. Pour les y aider, le BIT a rédigé des principes directeurs équilibrés, notamment le Pacte mondial pour l'emploi (juin 2009), qui exhortent les gouvernements à placer les politiques centrées sur l'emploi et les possibilités de travail décent au cœur des ripostes à la crise. En outre, l'Initiative pour un socle de protection sociale (avril 2009), codirigée par l'OIT et l'Organisation mondiale de la santé (OMS), appelle à

⁶⁸ Il semble que les effets de la crise sur l'administration publique ont été particulièrement marqués en Europe et aux Etats-Unis. En Europe, huit pays ont réduit leurs effectifs administratifs, de 172 000 personnes au total, au cours de l'année qui se terminait en juin 2010, tandis qu'aux Etats-Unis le taux d'emploi dans l'administration publique est tombé sous les niveaux d'avant la récession pour la première fois en juillet 2010, les collectivités locales ayant supprimé 143 000 postes sur le seul premier trimestre de cette même année. Depuis 2008, les agents de l'administration publique de certains pays européens ont vu leurs salaires diminuer, surtout dans le cadre de plans d'assainissement budgétaire établis conjointement avec les institutions internationales ou de la préparation d'émissions obligataires. Voir BIT: *La dimension sectorielle des activités de l'OIT: Actualisation des aspects sectoriels au regard de la récession économique mondiale: Administration publique*, Conseil d'administration, 309^e session, Genève, nov. 2010, document GB.309/STM/1/1.

⁶⁹ La crise économique avait déjà augmenté la charge de travail de nombreuses administrations du travail, en particulier des agences s'occupant des demandeurs d'emploi. D'après l'OCDE, le nombre moyen de dossiers à traiter par agent a augmenté dans un grand nombre de services publics de l'emploi au sein des Etats membres de l'OCDE, notamment en Turquie et au Royaume-Uni (de 50 pour cent environ), en République tchèque, en Nouvelle-Zélande et au Mexique (*Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2010, op. cit.*). En France également, le nombre de dossiers à traiter par agent des services de l'emploi a nettement augmenté depuis 2008. Alors que l'objectif des centres de Pôle emploi était d'attribuer 60 dossiers à chaque conseiller, dans certaines régions, ce rapport a atteint 180 pour 1 (P. Marini: «Rapport général fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi des finances pour 2010», annexe 32, *Travail et Emploi* (Paris, Sénat, 2009)).

⁷⁰ Ainsi, il a été rapporté qu'une réduction de 20 pour cent des dépenses publiques en 2009 avait presque paralysé les services publics de l'emploi en République de Moldova.

investir à la fois dans la justice sociale et dans le développement économique pour mieux faire face aux risques rencontrés tout au long de l'existence ⁷¹.

Capacités des ministères du travail en matière d'élaboration des politiques

Rôle particulier des ministères du travail

89. Les ministères du travail ont un rôle spécifique à jouer pour cultiver une approche conjuguant le développement social et le développement économique, propice à une croissance équilibrée et durable. Outre leur fonction sectorielle ou opérationnelle lors de l'élaboration de mesures dans leur domaine de compétence, ils exercent une fonction horizontale résultant des relations qu'ils entretiennent avec le monde du travail en tant que garants de la paix sociale. De fait, leur rôle dans la défense de saines relations professionnelles est essentiel et leur confère une position tout à fait particulière.

90. Pour remplir ce rôle, les ministères du travail doivent être en mesure d'élaborer, d'adopter, d'appliquer et d'évaluer leurs propres politiques, mais aussi de plaider en faveur de l'intégration d'un cadre d'action centré sur l'emploi dans chacune des orientations plus larges prises par les pouvoirs publics.

91. Cela étant, leur influence réelle sur le processus de décision et leur place dans la hiérarchie des ministères ne peuvent pas être tenues pour acquises. Le bilan global, tel qu'il apparaît dans diverses sources du BIT ou d'autres entités, est inégal: de nombreux ministères du travail sont déjà influents et très en vue, et d'autres sont parvenus à sortir de l'ombre et à obtenir des crédits budgétaires plus importants. Par contre, dans de nombreux pays, ce ministère a perdu de l'influence et ne dispose pas des capacités suffisantes pour s'acquitter dûment de ses fonctions.

92. Les priorités des pouvoirs publics, en particulier l'accent qui est mis sur les politiques du travail, déterminent si le ministère du Travail occupe une place prépondérante au sein de l'administration et dans quelle mesure il peut influencer sur les grandes politiques économiques. Les projets de réforme, l'adoption d'une nouvelle législation du travail, la révision des régimes de retraite ou la restructuration des organes de l'administration du travail peuvent, ne serait-ce que temporairement, focaliser l'attention sur les questions liées au travail et les institutions compétentes. Le pouvoir politique personnel du ministre du Travail (son ancienneté au gouvernement ou le poste que cette personne occupe dans un parti politique, par exemple) est également un facteur déterminant. Dans les pays gouvernés par une coalition, la répartition des responsabilités ministérielles entre les membres de cette dernière peut également avoir une incidence. Ces éléments de réflexion, quoique fondamentaux, dépassent le cadre de ce rapport.

93. Dans la section ci-après, nous allons nous intéresser à trois caractéristiques institutionnelles qui influent directement sur le rôle des ministères du travail dans l'élaboration des politiques: le mandat; la fonction stratégique et de coordination; et la coopération avec les organisations d'employeurs et de travailleurs.

⁷¹ L'approche adoptée par cette initiative insiste sur la nécessité de mettre en œuvre des politiques globales, cohérentes et coordonnées en matière de protection sociale et d'emploi, afin de garantir les services et les transferts sociaux tout au long de l'existence, en prêtant une attention particulière aux groupes vulnérables.

Un mandat en évolution

94. Le mandat des ministères du travail repose souvent sur le droit constitutionnel et d'autres lois, et définit leurs fonctions par rapport à celles des autres ministères.

95. De nombreux ministères du travail ont récemment vu leur mandat évoluer de manière significative. Comme nous l'avons souligné plus haut, si les ministères du travail sont au cœur du système d'administration du travail, ils partagent généralement certaines des responsabilités liées à ce domaine avec d'autres ministères ou réunissent plusieurs portefeuilles. Ainsi, en plus de leur mandat classique relatif au travail et à l'emploi, ils se voient souvent confier d'autres responsabilités, qui n'ont parfois qu'un vague lien avec ces questions. Ces dispositions peuvent être dictées par des considérations pragmatiques ⁷². Cependant, l'association de différents portefeuilles a souvent une incidence directe sur la manière dont les politiques sont formulées et mises en œuvre. Dans le domaine des migrations, par exemple, l'axe privilégié dans la délivrance des permis de travail – marché du travail, sécurité ou politique étrangère – pourrait dépendre des rôles respectifs des ministres du travail, de l'intérieur et des affaires étrangères. En matière de formation professionnelle, la répartition des responsabilités entre le ministère du travail et le ministère de l'éducation peut avoir une incidence sur l'orientation donnée aux programmes de formation et sur leur lien avec les besoins du marché du travail ⁷³. De même, le fait d'associer les affaires sociales au programme d'action pour l'emploi peut modifier l'équilibre entre les besoins de protection et les impératifs de création d'emplois ⁷⁴. La combinaison des dossiers du travail et de l'emploi offre des avantages incontestables pour trouver un juste équilibre entre les conditions d'emploi et les besoins du marché du travail, par exemple lors de la formulation des politiques des revenus.

96. En théorie, la coordination devrait être facilitée par le regroupement des différentes politiques liées au travail au sein d'un même ministère. Pourtant, l'expérience semble montrer que l'intégration des institutions ne débouche pas toujours sur une meilleure coordination. Les départements d'un même ministère sont parfois extrêmement cloisonnés, ce qui peut entraîner un manque de cohérence des politiques si les différentes unités ne poursuivent pas toutes des objectifs communs clairement définis, sous la houlette d'une autorité éclairée.

97. Récemment, certains gouvernements ont tenté une fusion entre le ministère du travail (ou sa composante emploi) et le ministère de l'Economie ou des Finances ⁷⁵.

⁷² Ainsi, l'attribution de portefeuilles multiples peut s'expliquer par la petite taille d'un pays. A Vanuatu, les questions liées au travail relèvent du ministère de l'Intérieur, qui est également chargé de la police, de l'immigration, des affaires provinciales, des élections, des services pénitentiaires et de la gestion des catastrophes. A Saint-Kitts-et-Nevis, c'est le ministère des Affaires étrangères, de la Sécurité nationale, du Travail, de l'Immigration et de la Sécurité sociale qui est responsable des questions du travail.

⁷³ La manière dont les responsabilités sont réparties entre ces deux ministères détermine si l'accent sera mis plutôt sur l'apprentissage et la formation professionnelle continue des personnes ayant déjà un emploi ou plutôt sur la formation des chômeurs en vue de les aider à trouver un travail.

⁷⁴ Au Japon, par exemple, le ministère de la Santé, du Travail et des Affaires sociales a été créé en 2001 par la fusion des ministères du Travail et des Affaires sociales. Cette fusion a facilité l'élaboration d'une approche plus cohérente des problèmes sociaux et des questions du travail. En 2001, le gouvernement du Royaume-Uni a créé un ministère du Travail et des Retraites, auquel il a confié la responsabilité de la sécurité sociale et de la politique de l'emploi.

⁷⁵ Par exemple, en Allemagne (2002-2005), en France (2007-2010), en Finlande (2008), en Hongrie (2010) et en Suisse (1999). En République de Moldova, en revanche, les questions relatives au travail ont été transférées en 2009 du ministère de l'Economie au ministère du Travail, de la Protection Sociale et de la Famille, nouvellement créé.

Cette mesure est généralement motivée par le fait que la croissance économique constitue la principale condition préalable à la création d'emplois et qu'il est donc nécessaire de parvenir à une synergie entre politiques économiques et politiques de l'emploi. Les avis sur l'efficacité d'un tel arrangement divergent. Il peut conduire à la création d'un ministère de l'Economie et de l'Emploi plus puissant et plus influent, tout comme il peut entraîner une marginalisation des politiques traitant prioritairement du travail ⁷⁶. A court terme, il est possible que les fusions de ce type aident à soulager certaines tensions entre les ministères «économiques» et les ministères «dépendants» et à accélérer la mise en œuvre de réformes du marché du travail. A long terme, cependant, les administrations du travail risquent de voir se réduire considérablement leurs occasions de susciter le débat à l'échelon gouvernemental au sujet des modalités d'application des programmes de la politique de l'emploi, de la réglementation du marché du travail, de la qualité des emplois créés ou du lien entre les politiques des revenus et la création d'emplois (effets du salaire minimum, par exemple). Les avis divergent également sur plusieurs fusions récentes qui n'ont pas été sans incidence sur le programme d'action en matière de relations professionnelles ⁷⁷. Celles-ci sont en effet traditionnellement associées aux questions du travail, et leur traitement est considéré comme l'une des principales fonctions d'un système national d'administration du travail ⁷⁸.

Encadré 2.9 **Récente restructuration du ministère allemand du Travail** **et des Affaires sociales**

Le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales a été créé en 1949. Entre 2002 et 2005, les fonctions liées à l'élaboration des politiques dans ce domaine ont été temporairement confiées au nouveau ministère fédéral de l'Economie et du Travail (BMWA). Ce dernier a pris en charge le droit du travail et l'emploi ainsi que les domaines d'action précédemment chapeautés par le ministère de l'Economie. La responsabilité de la sécurité sociale (retraites, par exemple) a été transférée à un nouveau ministère, celui de la Santé et de la Sécurité sociale, mais les prestations de chômage sont restées du ressort du ministère de l'Economie et du Travail. La création du BMWA est intervenue peu de temps avant l'annonce par le Chancelier Gerhard Schröder de son intention de poursuivre les réformes économiques libérales, conformément à l'Agenda 2010 fixé à l'échelle nationale et aux recommandations de la Commission Hartz. Ces réformes visaient notamment à augmenter les cotisations de sécurité sociale des travailleurs, à privilégier les politiques «actives» de l'emploi, à assouplir les restrictions à l'emploi de travailleurs intérimaires et à apporter des modifications au système d'allocations de chômage. En 2005, l'Economie et le Travail ont été confiés à des ministères distincts, et le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales nouvellement reconstitué a repris la responsabilité de la sécurité sociale.

Source: J. Heyes: *Labour ministries and labour administration in transition*, op. cit.

⁷⁶ Lorsqu'en 1995 le ministère britannique de l'Emploi a été fusionné avec le ministère de l'Education et que la responsabilité des relations professionnelles a été transférée au ministère du Commerce et de l'Industrie (devenu le ministère des Entreprises, de l'Innovation et des Compétences), le Trades Union Congress (TUC) a objecté que le ministère censé prendre la défense des chômeurs, des personnes vulnérables et des travailleurs susceptibles d'être exploités ne serait pas représenté dans le Cabinet (cité dans R. Aldrich, D. Crook et D. Watson: *Education and employment: The DfEE and its place in history* (Londres, Institute of Education, Université de Londres, 2000).

⁷⁷ Par exemple, le ministère britannique de l'Emploi, créé en 1916, a été démantelé en 1995 et la responsabilité des relations professionnelles a été transférée au ministère du Commerce et de l'Industrie, principalement chargé des problèmes de compétitivité. De même, en Irlande, les relations professionnelles relèvent depuis 2010 du ministère de l'Entreprise, du Commerce extérieur et de l'Innovation. Pour plus d'informations, voir J. Heyes: *The changing role of labour ministries: Influencing labour, employment and social policy* (Genève, BIT, 2004).

⁷⁸ Voir la recommandation (n° 158) sur l'administration du travail, 1978, de l'OIT (paragr. 7 à 10), et l'étude d'ensemble du BIT, 1997, op. cit., chap. II (partie IV).

98. Dans la plupart des pays, le ministère des Finances influe de manière notable sur la formulation et la mise en œuvre des politiques, y compris celle du travail. Cette influence tient au fait que les ministères des finances déterminent généralement les budgets des autres ministères ⁷⁹. Dans beaucoup de pays, les budgets alloués aux politiques actives du marché du travail sont le fruit de négociations entre le ministère du Travail et celui des Finances. En règle générale, plus les implications financières des politiques sont importantes, plus le ministère des Finances tend à se faire entendre. Dans certains pays, comme cela a été le cas au Danemark dans les années quatre-vingt-dix, les ministères des finances participent activement aux discussions sur les réformes du marché du travail. Cependant, la capacité du ministère des Finances à analyser et à interpréter correctement les phénomènes observés sur le marché du travail soulève parfois quelques inquiétudes ⁸⁰.

99. Les ministères du travail jouant à la fois un rôle protecteur et un rôle économique, il est logique qu'ils entretiennent des relations avec d'autres ministères «économiques». Cela étant, en raison, d'une part, de leurs contacts quotidiens avec le monde du travail par l'intermédiaire de leurs bureaux décentralisés, des inspections du travail et des agences pour l'emploi, et, d'autre part, de leurs relations avec les représentants des employeurs et des travailleurs, ils offrent un éclairage particulier et expriment des avis dont il faut tenir compte.

Fonction stratégique et de coordination

100. Les fonctions génériques des ministères en matière d'élaboration des politiques consistent habituellement à établir les priorités, planifier et rédiger les politiques et les dispositions législatives, conduire les consultations interministérielles, préparer les documents à soumettre au gouvernement, faciliter l'examen de la proposition par le parlement jusqu'à l'adoption du texte, puis assurer la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de celui-ci ⁸¹. Dans le domaine de l'administration du travail, la qualité de ce cycle de tâches repose sur deux éléments: l'existence d'une vision ou d'une stratégie à long terme et la capacité de coordination.

101. Des événements tels que les catastrophes minières, les grandes vagues de licenciements ou les grèves nationales attirent l'attention des médias et donnent un aperçu des interventions qui font le quotidien des institutions d'administration du travail. Cependant, l'administration du travail est loin de se résumer à ces activités au jour le jour, car les politiques du travail doivent être mises en œuvre dans le cadre d'une vision à moyen ou long terme. En fait, les systèmes sociaux des différents pays, et même des régions, sont généralement assez stables sur la durée ⁸², du fait qu'ils sont non seulement ancrés dans les traditions et institutions locales, mais aussi déterminés par des facteurs

⁷⁹ En Irlande, par exemple, le ministère des Finances doit donner son avis sur les nouvelles propositions avant que celles-ci puissent être soumises au gouvernement. Au Royaume-Uni, l'influence du Chancelier de l'Echiquier sur les objectifs des ministères s'exerce officiellement au moyen des réexamens globaux des crédits (Comprehensive Spending Review), qui fixent les budgets ministériels, et des accords de service public (Public Service Agreement), lesquels comprennent une série d'objectifs fixés d'un commun accord par les ministères et le Trésor. En Allemagne, les projets de loi doivent passer par une étape de négociation des ressources à laquelle participent tous les ministères.

⁸⁰ J. Heyes: *The changing role of labour ministries*, op. cit.

⁸¹ Voir OCDE: *The role of ministries in the policy system: Policy development, monitoring and evaluation*, document n° 39 (Paris, 2007).

⁸² Voir G. Esping-Andersen: *Les trois mondes de l'Etat-providence: Essai sur le capitalisme moderne* (Paris, Presses universitaires de France, 1999).

relativement durables, tels que la structure économique du pays, la composition de la population active, la puissance des partenaires sociaux, les systèmes de relations professionnelles ou l'évolution démographique.

102. Les institutions d'administration du travail doivent être bâties pour durer⁸³. Elles doivent associer des qualités de souplesse⁸⁴ et de réactivité, particulièrement importantes en période de crise économique et sociale⁸⁵, à une réflexion stratégique à long terme recoupant différents domaines d'action des pouvoirs publics et diverses responsabilités ministérielles. Ces stratégies doivent dépasser l'horizon des cycles politiques en cours et engager de grandes consultations sociétales, non seulement avec tous les acteurs de l'échiquier politique, mais aussi avec les partenaires naturels des administrations du travail, c'est-à-dire les organisations d'employeurs et de travailleurs.

103. La politique du travail est un domaine pluridisciplinaire et pluridimensionnel. Le monde du travail concerne presque tous les citoyens, y compris ceux qui se préparent à entrer dans la vie active et les retraités. La politique du travail met en jeu des droits, mais aussi des obligations et des sanctions. Ses ramifications dans d'autres disciplines, y compris techniques, sont multiples. Pour fonctionner idéalement, un système du travail a donc besoin d'un équilibre fondamental entre les différents acteurs, mais également d'une coordination entre ses composantes clés: législation du travail, politique de l'emploi, protection sociale et relations professionnelles. Pour se retrouver au centre des débats économiques, les ministères du travail doivent mieux exercer ou renforcer leur rôle de coordination de tous les éléments de la politique nationale du travail, conformément à la convention n° 150 de l'OIT.

104. Cependant, ils peuvent avoir du mal à assumer ce rôle lorsque les activités menées dans le cadre du système d'administration du travail sont très éparpillées. Comme l'indique la commission d'experts dans son étude d'ensemble de 1997, des difficultés peuvent se présenter lorsque trop d'acteurs interviennent dans le processus de décision, la coordination des politiques et l'action au niveau national. Cette constatation soulève inévitablement la question de savoir comment il faudrait concevoir les rouages de l'administration du travail pour que ses différentes composantes fonctionnent comme un tout cohérent⁸⁶.

⁸³ Beaucoup d'institutions dans le domaine de la sécurité sociale, qui ont été créées dans les années trente pendant la Grande dépression, sont restées relativement inchangées durant des décennies (administration de la sécurité sociale des Etats-Unis, par exemple).

⁸⁴ Conformément à la convention n° 150, tout membre qui ratifie la convention peut déléguer ou confier certaines activités d'administration du travail à des organisations non gouvernementales (ONG), notamment à des organisations d'employeurs et de travailleurs ou à des représentants de ces derniers. Cela montre bien avec quelle souplesse il est possible d'appliquer la convention pour préserver l'efficacité au long cours des systèmes d'administration du travail malgré les inévitables changements de politiques macroéconomique et sociale.

⁸⁵ Ainsi, à chaque récession majeure depuis les années cinquante, le Congrès des Etats-Unis a adopté un programme temporaire permettant de prolonger de plusieurs semaines le versement des prestations d'assurance-chômage, grâce à des fonds fédéraux, qui a été maintenu jusqu'à la reprise de l'économie et l'amélioration des perspectives d'emploi. Voir le Comité économique mixte du Congrès des Etats-Unis: *Extending the federal unemployment insurance benefits program* (nov. 2010).

⁸⁶ Au niveau national, il est nécessaire de coordonner les apports des divers ministères et agences afin de garantir que les politiques du travail et de l'emploi qui sont proposées sont compatibles avec les politiques menées par d'autres ministères et agences. Les politiques du travail destinées à renforcer la protection des entreprises et des travailleurs de l'économie informelle, par exemple, doivent s'harmoniser avec celles conçues par les agences responsables du développement des petites entreprises, du développement régional, de la formation professionnelle, de la condition féminine, de la jeunesse et de l'agriculture, entre autres.

105. Cette coordination doit être appuyée par un cadre institutionnel approprié, par exemple par des conseils économiques et sociaux nationaux ou des entités similaires⁸⁷, des commissions de planification ou des conseils consultatifs, dans lesquels le ministère du Travail est ou devrait être représenté. Cependant, de telles institutions auraient peu de sens si elles ne suivaient pas un programme d'action global.

106. Étonnamment, alors que de nombreux gouvernements ont adopté des politiques nationales en matière de santé publique, d'éducation ou de développement industriel, il est rare que des ministères du travail aient été chargés d'élaborer et de soumettre à leurs gouvernements respectifs des documents de travail visant à proposer une politique nationale intégrée du travail. L'OIT a récemment pris l'initiative de promouvoir l'adoption de politiques globales dans ce domaine sous les auspices des administrations publiques compétentes, conférant ainsi aux ministères du travail un rôle de coordination et de direction des politiques dans l'élaboration des plans nationaux de développement. Les politiques nationales du travail peuvent être un moyen de renforcer le rôle des administrations du travail, dans les pays développés comme dans les pays en développement (voir encadré 2.10).

Encadré 2.10

Burkina Faso: élaboration de la politique nationale du travail

Le ministère du Travail et de la Sécurité sociale du Burkina Faso a récemment présenté au gouvernement un projet de politique nationale du travail et un plan d'action opérationnel. Ces documents contribuent à renforcer et à clarifier les orientations du pays dans ce domaine, en définissant des étapes concrètes menant à la réalisation des objectifs correspondants. Ils garantissent également l'alignement de la stratégie de réduction de la pauvreté adoptée par le ministère sur les dispositions de la convention n° 150. Un budget-programme et un cadre de dépenses ont été intégrés dans le processus d'allocation de ressources du ministère, afin de faire du budget de l'Etat un outil efficace pour la mise en œuvre de la politique du travail. L'un des volets essentiels de cette nouvelle stratégie sera l'alignement des politiques sectorielles du travail.

Coopération avec les organisations d'employeurs et de travailleurs

107. Conformément à l'article 5 de la convention n° 150, il convient d'assurer, par des consultations, une coopération et des négociations, la participation des travailleurs, des employeurs et de leurs organisations au processus d'élaboration de la politique nationale du travail, et ce aux niveaux national, régional et local, dans la mesure où cela est compatible avec les conditions nationales. Cet article indique clairement que ces arrangements ne sont pas laissés à l'appréciation des pouvoirs publics. Il existe de nombreux moyens, adaptés aux circonstances nationales, de mettre en pratique cette participation.

⁸⁷ Des mécanismes visant à améliorer la coordination ont été élaborés en Irlande, par exemple. La Commission du Cabinet pour la reprise économique (Cabinet Committee on Economic Renewal) est présidée par le *Taoiseach* (Premier ministre) et comprend des représentants des ministères clés, tels que celui de la Protection sociale, des Finances, de l'Entreprise, du Commerce extérieur et de l'Innovation, et de l'Éducation et de la Formation. Elle est conseillée par un groupe de hauts fonctionnaires chargé des questions de reprise économique. Un autre groupe de hauts fonctionnaires, responsable cette fois des questions relatives au marché du travail, soumet également des propositions et des analyses à cette commission. Enfin, un groupe de coordination pour l'amélioration des compétences (Upskilling Coordination Group), présidé par le ministère de l'Éducation et de la Formation et comprenant des prestataires de services d'enseignement et de formation, a été créé pour améliorer la coordination dans le domaine de l'éducation et de la formation.

108. La coopération tripartite donne aux travailleurs et aux employeurs l'occasion de se faire entendre et de participer à la formulation des politiques dans des domaines tels que l'élaboration de lois relatives au travail, les aspects opérationnels de l'inspection du travail, la prévention et le règlement des différends, les services de l'emploi, et la SST.

109. Le dialogue social n'est pas circonscrit aux questions du travail puisque des organes comme les conseils économiques et sociaux y prennent part et, à travers eux, d'autres ministères, tels que ceux chargés des finances, du développement économique, de l'industrie, de l'agriculture ou de l'éducation. Cependant, dans les faits, ce sont les ministères du travail qui constituent la voie la plus évidente pour la consultation tripartite.

110. Dans de nombreux pays, les ministères du travail sont responsables de l'administration des secrétariats des organes tripartites nationaux. Certains de ces organes ont été créés en tant que mécanismes consultatifs auprès du ministre du travail⁸⁸ et peuvent même dans certains cas remplir les fonctions de conseils sectoriels des salaires et fournir des avis au ministre sur les salaires minima et les conditions d'emploi dans les différents secteurs économiques⁸⁹. Très souvent, ce sont les ministères du travail et leurs départements techniques qui fournissent la majorité des documents nécessaires pour ces réunions tripartites. Dans d'autres pays, bien que les relations entre le ministère du travail et les partenaires sociaux soient moins institutionnalisées, elles n'en demeurent pas moins importantes⁹⁰.

111. Les activités des ministères du travail dépassent la simple création de cadres législatifs favorables pour s'étendre à la promotion du dialogue entre employeurs et travailleurs. Le rôle de ces ministères est de fournir une base objective aux négociations collectives en transmettant aux partenaires sociaux des données et des prévisions officielles sur les prix, les salaires, l'emploi et la productivité de la main-d'œuvre. Dans certains pays, les hauts responsables des ministères facilitent également le processus en présidant les commissions sectorielles de négociation. Les ministères du travail peuvent également encourager la coopération sur le lieu de travail en favorisant l'instauration de différents organes à ce niveau, notamment la création de comités d'entreprise, de comités d'hygiène et de sécurité, d'organes consultatifs paritaires, de comités d'action sociale et d'autres organes destinés à favoriser le dialogue au sein de l'entreprise. Dans de nombreuses régions du monde, les ministères du travail contribuent également à la résolution des conflits du travail en fournissant des services de conciliation, de médiation et/ou d'arbitrage, soit directement, soit par l'intermédiaire d'agences spécialisées⁹¹.

⁸⁸ Par exemple, le conseil consultatif du travail de la République dominicaine, créé en 1999 par décret-loi, ou celui de Zanzibar, République-Unie de Tanzanie, créé en vertu de la loi sur l'emploi de Zanzibar en 2005.

⁸⁹ En République-Unie de Tanzanie, par exemple, les conseils sectoriels des salaires sont régis par la loi sur les institutions du travail (2004).

⁹⁰ En Belgique, le Conseil national du travail (CNT) et le Conseil central de l'économie (CCE) sont des organes indépendants, créés par une loi, qui recrutent leurs propres agents et organisent leurs activités avec des fonds provenant du budget de l'Etat. Toutefois, un représentant du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale (l'équivalent du ministère du Travail) prend part aux réunions du CNT afin d'assurer la liaison entre ce dernier et le ministère et d'exercer un contrôle au regard de la réglementation et du budget.

⁹¹ De nombreux pays, tels que l'Afrique du Sud, les Etats-Unis, l'Irlande, le Kenya, le Royaume-Uni et la République-Unie de Tanzanie, ont créé des agences entretenant avec le ministère du travail des liens institutionnels solides, pour conseiller les partenaires sociaux en cas de conflits du travail et leur offrir des services de conciliation, de médiation ou d'arbitrage dans le cadre de procédures précontentieuses. Au Cambodge, la loi sur le travail prévoit la création d'un conseil d'arbitrage chargé de régler les conflits collectifs du travail en cas d'échec de la procédure de conciliation. Ce conseil d'arbitrage est un organe tripartite

112. L'administration du travail fournit un large éventail de services aux travailleurs et aux employeurs. Parallèlement, une coopération étroite avec les partenaires sociaux permet aux ministères du travail d'informer en retour le gouvernement sur l'évolution du marché du travail et de la situation sociale, de manière à lui permettre d'adapter son action en conséquence et de prendre des mesures correctives si nécessaire.

113. Les partenaires sociaux participent communément, à titre consultatif ou en qualité de gestionnaires, à l'administration d'agences relevant des ministères du travail. C'est le cas par exemple dans diverses institutions de sécurité sociale, notamment l'assurance sociale, financée totalement ou principalement par les cotisations des travailleurs et des employeurs, ou les régimes d'assurance-chômage⁹². Les partenaires sociaux participent au fonctionnement des services publics de l'emploi dans bon nombre de pays, soit en tant que membres des conseils de gestion, comme en Allemagne ou en Autriche, soit à titre consultatif, comme en République tchèque et en Turquie. Ils sont également souvent représentés dans les conseils d'administration et organes de gestion similaires des institutions de formation professionnelle⁹³, ainsi que dans les instances de conciliation, de médiation et d'arbitrage.

114. La relation privilégiée qu'entretiennent les ministères du travail et les partenaires sociaux, aussi bien dans le cadre de l'élaboration des politiques que sur le plan des liens institutionnels, est l'une des spécificités de l'administration du travail. Le renforcement de cette relation est l'un des grands objectifs stratégiques des administrations du travail qui entendent, par ce moyen, accroître leurs capacités en matière de formulation des politiques, rehausser leur statut et accentuer leur influence.

Les performances de l'administration du travail

Modernisation

115. Au cours des dix dernières années, face à la dégradation des conditions économiques et au resserrement des budgets nationaux, de nombreux gouvernements ont pris des mesures pour accroître l'efficacité et améliorer les résultats du secteur public. Ces mesures ont notamment consisté à renforcer les contrôles administratifs tout en s'appuyant sur les valeurs et la déontologie traditionnelles de la fonction publique. Dans le même temps, certains pays ont cherché à moderniser les institutions publiques en appliquant des méthodes de gestion empruntées au secteur privé⁹⁴.

116. Ces méthodes ont été adoptées, en tout ou partie, par un grand nombre d'administrations publiques à travers le monde, mais principalement dans les pays industrialisés. S'agissant de l'administration du travail, peu d'analyses ont été consacrées aux effets de ces méthodes sur l'amélioration de l'efficacité, de l'élaboration des politiques et de la qualité de service. Si un certain nombre de succès ont indubitablement

indépendant et impartial composé d'au moins 15 membres. Son secrétariat est placé sous la responsabilité du ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle.

⁹² Voir BIT: *Sécurité sociale: un nouveau consensus* (Genève, 2001).

⁹³ Voir V. Gasskov (dir. de publication): *Vocational Education and Training Institutions*, op. cit.

⁹⁴ L'application au secteur public de méthodes du secteur privé a été intégrée dans le concept de «Nouvelle gestion publique» (New Public Management). Voir, par exemple, J. Steward et K. Walsh: «Change in the management of public services», dans *Public Administration* (1992, vol. 70, n° 4, décembre) et C. Hood: «A public management for all seasons?», dans *Public Administration* (1991, vol. 69, n° 1, mars). Voir également OCDE: *Public administration after «New Public Management»* (Paris, 2010).

été enregistrés, des problèmes liés aux effets indésirables des modèles de gestion empruntés au secteur privé se sont également fait jour. Comme nous le verrons plus loin, ce sont les services publics de l'emploi qui se sont le mieux prêtés à l'expérimentation de méthodes de quasi-marché. La sécurité sociale est un autre domaine de l'administration du travail dans lequel ont été introduites la mesure des résultats et d'autres méthodes modernes de gestion ⁹⁵.

117. La priorité accordée à la réduction des coûts et à l'innovation appelle un changement à la fois dans la sphère privée et dans la sphère publique. Si les attentes de la société quant au rôle de l'Etat peuvent avoir évolué au fil du temps, elles n'ont pas diminué ⁹⁶. Les gouvernements sont en permanence contraints de fournir des services de meilleure qualité et d'accroître la transparence. Les cadres des organismes publics, y compris des institutions de l'administration du travail, ont assumé des responsabilités nouvelles alors même que leur champ d'action et leurs outils restaient ancrés dans des pratiques et des priorités qui, elles, n'avaient pas évolué ⁹⁷. Parallèlement, tout changement dans la gestion du secteur public suscite souvent controverse. L'adoption de méthodes issues du secteur privé pose la question de leur compatibilité avec l'intérêt public. Cet aspect est particulièrement préoccupant pour les institutions de l'administration du travail, qui sont chargées de défendre la justice sociale.

Gestion des résultats

118. Depuis peu, de nombreux gouvernements concentrent leur attention sur l'amélioration des résultats de l'administration publique. Compte tenu de la crise économique et du fait que les services de l'administration du travail sont de plus en plus sollicités dans de nombreux pays, la question se pose avec un regain d'acuité. La gestion des résultats a pour but d'inciter les fonctionnaires, et en premier lieu les cadres, à prendre des décisions et à affecter les ressources de telle manière à obtenir de meilleurs résultats.

119. L'établissement d'objectifs à long terme constitue, pour les organisations, une première étape vers une gestion plus stratégique et un recentrage sur les résultats ⁹⁸. En complément de ces objectifs, sont définis de façon plus concrète des résultats attendus et des produits ⁹⁹, souvent associés à un cycle budgétaire ¹⁰⁰. Les plans d'action des

⁹⁵ Voir, par exemple, Association internationale de la sécurité sociale (AISS): *Measuring performance in social security institutions: Outcome oriented management*, Rapport de la conférence internationale, Taormina, 29-30 mars 2001.

⁹⁶ OCDE: *La modernisation du secteur public: La route à suivre*, Synthèses (Paris, nov. 2005).

⁹⁷ O. Hurta Melchor (2008): *La gestion du changement dans l'administration des pays de l'OCDE: Un premier aperçu général*, document de travail sur la gouvernance publique n° 12 (Paris, OCDE, juin 2008).

⁹⁸ A Fidji, l'ambition du ministère du Travail, des Relations professionnelles et de l'Emploi est que tous les travailleurs bénéficient, au travail, de principes et droits fondamentaux de justice sociale conformes aux conventions de l'OIT. Ce ministère se fixe comme mission dix objectifs stratégiques qui visent à établir des relations de travail stables, à mettre en place un environnement de travail sûr et sain, à faire en sorte que les possibilités d'emploi soient équitables et à favoriser la création d'emplois (site du ministère: www.labour.gov.fj). On retrouve des déclarations similaires dans bon nombre d'agences dépendant d'autres ministères du travail. Ainsi, l'objectif général du système de sécurité sociale des Philippines est de mettre sur pied et de développer un régime de protection sociale viable, universel et équitable en s'appuyant sur un service de tout premier ordre (M.C.C. Ciriaco: «Measuring results and performance appraisal system», dans ISSA: *Measuring performance in social security institutions*, op. cit.).

⁹⁹ Les «produits» sont les résultats des activités des gouvernements (par exemple, les biens et les services) alors que les résultats correspondent à l'impact de ces produits.

¹⁰⁰ Le ministère du Travail et de la Sécurité sociale du Swaziland s'est doté, pour 2010, d'un plan composé de six grands objectifs et résultats, qui se déclinent à leur tour en produits et résultats concrets et sont mis en œuvre au

ministères du travail peuvent être centrés sur les objectifs liés à leurs mandats ainsi que sur l'accroissement de l'efficacité organisationnelle et l'application de la stratégie globale du gouvernement ¹⁰¹.

120. Aujourd'hui, on utilise communément des contrats d'objectifs dans les institutions publiques pour associer les réalisations d'une organisation et de son personnel à des objectifs collectifs et individuels ¹⁰². Dans les institutions de l'administration du travail, ces dispositifs se sont révélés utiles pour mettre en place une gestion par objectifs. Alors que les contrats d'objectifs sont parfois limités au personnel dirigeant, dans bien des pays ils s'appliquent à toutes les catégories de personnel (Afrique du Sud, Belgique, Brésil, Canada, Pays-Bas, Royaume-Uni), y compris aux agents des services de l'emploi (Lesotho) ou aux conseillers à l'emploi et aux inspecteurs du travail (Kenya). Les travaux de recherche ont mis en évidence certains risques liés à ce type de contrats, notamment la difficulté de définir des produits et des résultats attendus corrects et mesurables, la tendance à se focaliser sur des objectifs faciles à atteindre ou encore la manipulation des résultats ¹⁰³. Malgré cela, une étude de l'OCDE conclut que les problèmes potentiels que peuvent occasionner les contrats d'objectifs ne signifient pas qu'il faille abandonner l'évaluation ou la gestion des performances. Il faut plutôt en conclure qu'en la matière la prudence et le pragmatisme sont de rigueur ¹⁰⁴.

121. Pour que les programmes de gestion des résultats soient efficaces, ils doivent s'appuyer sur des systèmes d'évaluation de bonne qualité. Dans plusieurs pays, l'évaluation du travail fait partie intégrante de la culture administrative. Ces pratiques sont souvent inscrites dans les modes opératoires internes et sont parfois confiées à des évaluateurs externes, comme c'est le cas au Canada (Québec). Les évaluations sont utilisées à des fins diverses, y compris pour déterminer les domaines potentiels de réduction des coûts de fonctionnement ou d'amélioration des pratiques de gestion, comme au Royaume-Uni. Elles servent aussi couramment à apprécier le comportement professionnel du personnel, pour décider de son avancement ou en vue d'attribuer des primes et d'améliorer la productivité (voir encadré 2.11) ¹⁰⁵. Bien que la mesure des résultats ait une importante fonction de contrôle, son intérêt réside surtout dans les évaluations objectives qui permettent d'avoir une idée précise de la situation, d'intervenir si nécessaire et d'éviter les jugements subjectifs.

moyen d'une liste d'activités limitées dans le temps. Au Costa Rica, en 2009, le ministère du Travail et de la Sécurité sociale a instauré un plan stratégique institutionnel assorti d'objectifs, de résultats attendus et d'indicateurs, et coordonné par un bureau central de la programmation.

¹⁰¹ Ainsi, dans les Emirats arabes unis, la stratégie du ministère du Travail a changé pour faire passer celui-ci du statut de simple prestataire de services à celui de responsable de l'élaboration des politiques, tout en visant l'adoption de l'administration électronique comme un fondement de l'amélioration de l'efficacité organisationnelle dans les domaines des ressources humaines, de la structure organisationnelle, de la culture institutionnelle et de la réglementation du travail.

¹⁰² A.C.L. Davies: *Accountability: A public law analysis of government by contract* (New York, Oxford University Press, 2001).

¹⁰³ Voir A. Ketelaar, N. Manning et E. Turkisch: *Formules de gestion de la haute fonction publique axées sur les performances – Les expériences respectives de l'OCDE et de différents pays*, document de travail sur la gouvernance publique n° 5 (Paris, OCDE, 2007).

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ A.G. Sylva: «A case study of the experience of the Gambia Social Security and Housing Finance Corporation with the system of performance contract and memorandum of understanding», dans AISS: *Measuring performance in social security institutions*, op. cit.

Encadré 2.11
Systèmes d'évaluation du comportement professionnel mis en place
au sein de deux agences spécialisées dans les relations
professionnelles aux Etats-Unis et au Royaume-Uni

Les systèmes d'évaluation du comportement professionnel instaurés au Royaume-Uni par le Service de conseil, de conciliation et d'arbitrage (Advisory, Conciliation and Arbitration Service (ACAS)) et aux Etats-Unis par le Service fédéral de médiation et de conciliation (Federal Mediation and Conciliation Service (FMCS)) diffèrent à plus d'un titre mais, considérés dans leur ensemble, ils permettent de tirer de précieux enseignements:

- ❑ Il est nécessaire d'établir des liens étroits entre le système d'évaluation du comportement professionnel et les objectifs stratégiques plus vastes de l'organisation.
- ❑ Le système retenu doit être adapté aux activités et aux objectifs de l'organisation tout en répondant aux aspirations de développement personnel des individus.
- ❑ Un système performant d'évaluation du comportement professionnel n'est qu'une composante, certes essentielle, du processus de dialogue entre le personnel et la direction.
- ❑ La réussite de l'introduction et de l'application d'un système de ce type nécessite une information et une consultation larges et cohérentes du personnel.
- ❑ Il est essentiel que toutes les personnes intéressées soient parties prenantes et que l'on ressente bien l'implication de la haute direction. Le système d'évaluation du comportement professionnel doit avoir des partisans à la fois dans l'encadrement et au sein du personnel.

Chaque système d'évaluation du comportement professionnel a une durée de vie limitée. L'évolution de la conjoncture économique, des objectifs opérationnels ou des pressions budgétaires demandera inévitablement de modifier ou de restructurer en profondeur le système en place. L'important est d'anticiper le besoin de changement et de planifier en conséquence.

Aucune des deux organisations n'a introduit de dispositif de rémunération lié aux performances dans le cadre du système d'évaluation du comportement professionnel. Le FMCS a préféré mettre en place pour l'ensemble de ses fonctionnaires un système de rémunération liée aux performances qui comprend un certain nombre de primes de résultat ponctuelles accordées à titre individuel ou collectif.

Source: K. Hall: *Managing individual performance: The ACAS and FMCS case studies* (Genève, BIT, à paraître).

Rémunération liée aux performances

122. Selon un usage établi de longue date, la rémunération des fonctionnaires est liée à l'ancienneté et réglementée par des barèmes progressifs gérés au niveau central, la principale incitation à produire des résultats étant la promotion.

123. Les efforts de renforcement de la gestion des résultats impliquent une plus grande souplesse dans l'attribution des gratifications en fonction de la réalisation des objectifs collectifs ou individuels. La rémunération liée aux performances a été considérée comme un instrument permettant d'améliorer la motivation et la responsabilité individuelles et de retenir les agents de valeur. A l'opposé, elle a également été utilisée comme un moyen de contenir les coûts salariaux ou d'indemniser les fonctionnaires de la perte de la sécurité de l'emploi à la suite de l'introduction des contrats à durée déterminée. Progressivement, les politiques de rémunération liée aux performances se sont étendues de la haute direction aux autres catégories de personnel¹⁰⁶. Pour autant, comme l'ont

¹⁰⁶ Au Canada, en Irlande, en Italie et en Norvège, par exemple, la rémunération sur les résultats est appliquée aux niveaux d'encadrement, tandis que dans d'autres pays elle ne s'applique qu'à certains ministères.

relevé de récentes études de l'OCDE, le pourcentage du salaire de base concerné est resté modeste de façon générale pour les non-cadres (5 à 10 pour cent), alors qu'il était plus élevé pour le personnel d'encadrement (environ 20 pour cent) ¹⁰⁷.

124. Il convient de noter que, dans nombre de pays, les systèmes traditionnels fondés sur l'ancienneté permettaient, eux aussi, de récompenser les bons résultats grâce au versement de primes. En France par exemple, bien avant l'adoption de la loi organique relative aux lois de finance (LOLF), en août 2001, une réforme budgétaire introduisant des changements majeurs dans les finances publiques (article 35 de la loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires) autorisait l'attribution de primes de rendement ¹⁰⁸. Aux Etats-Unis également, le système de gratification des fonctionnaires prévoit le paiement de primes de ce type. Au Royaume-Uni, les directives du Cabinet Office incitent toutes les unités de négociation des services publics à introduire la rémunération liée aux performances dans leurs systèmes de gratification.

125. Il existe peu de données sur les effets que les systèmes de rémunération liée aux performances eux-mêmes produisent dans les administrations du travail. Néanmoins, il existe de nombreuses publications sur ce mode de rémunération dans l'administration publique en général, particulièrement dans les pays qui sont à l'avant-garde des réformes de ce secteur ¹⁰⁹. Ces études tendent à indiquer que le dispositif a des effets positifs, quoique temporaires, en termes de productivité. Elles soulignent les difficultés rencontrées dans la mise en pratique de ces systèmes, principalement pour des questions liées au suivi et à la mesure de la performance des agents à partir d'indicateurs objectifs et quantitatifs. En outre, les coûts associés à l'adoption et à la gestion de ces dispositifs sont souvent élevés et sous-estimés. Si certaines études font état d'effets favorables sur l'établissement des objectifs et la qualité des services, il en ressort aussi que, selon le personnel, la rémunération liée aux performances n'a pas accru la motivation des agents, mais au contraire tend à diviser, démoraliser, susciter des jalousies et entraver la coopération sur le lieu de travail ¹¹⁰. D'après ces mêmes études, certains responsables pensent que la rémunération liée aux performances réduit la coopération entre le personnel et l'encadrement. Certains auteurs soulignent le risque de subjectivité, voire d'arbitraire, qui peut avoir des répercussions néfastes sur la légitimité des institutions publiques aux yeux du personnel et des administrés ¹¹¹.

126. Une étude de l'OCDE conclut que l'importance et l'impact de la rémunération liée aux performances ne doivent pas être surestimés. Le succès de ce mode de rémunération tient plus à la qualité de l'évaluation du comportement professionnel qu'au niveau des primes. Et surtout, l'OCDE indique que la rémunération liée aux performances requiert une culture de service public longue et bien établie, et recommande de consulter le personnel et les syndicats avant la mise en œuvre de systèmes de cette nature ¹¹².

¹⁰⁷ OCDE: *La rémunération liée aux performances dans l'administration*, Synthèses (Paris, août 2005).

¹⁰⁸ V. Forest: *Nouvelle fonction publique et l'individualisation des rémunérations en France* (Genève, BIT, à paraître).

¹⁰⁹ Canada (1964), Danemark (1987), Espagne (1984), Etats-Unis (1978), Nouvelle-Zélande (1988) et Royaume-Uni (1985).

¹¹⁰ D. Marsden et S. French: *What a performance: Performance related pay in the public services* (London School of Economics and Political Science, 1998). Voir également F. Cardona: «Performance related pay in the public service», présentation OCDE-SIGMA à la deuxième conférence de l'Institut européen d'administration publique, octobre, 2002).

¹¹¹ F. Cardona: «Performance related pay in the Public Services», *op. cit.*

¹¹² OCDE: *La rémunération liée aux performances dans l'administration*, *op. cit.*

127. Les concepts de gestion des résultats et de rémunération liées aux performances ont été élaborés et appliqués dans les pays industrialisés dotés d'administrations publiques bien en place. Quelques-unes de ces pratiques se sont rapidement propagées dans les économies en transition et dans les pays en développement en raison de la tendance récente des gouvernements à se tourner vers des sociétés de conseil privées et à appliquer des méthodes de gestion empruntées au secteur des entreprises. Cela étant, les chercheurs semblent s'accorder à dire qu'un certain nombre de conditions préalables doivent être réunies pour mener à bien ces réformes: bonne gouvernance générale, capacités de gestion suffisantes pour réaliser les évaluations du travail et relation de confiance entre l'encadrement et les agents.

128. L'existence d'un secteur public doté de règles transparentes et strictement respectées est une condition préalable indispensable à l'introduction de la rémunération liée aux performances et d'autres méthodes de gestion issues du secteur privé. D'aucuns font valoir que, dans les pays dont les systèmes d'administration publique sont peu développés, il est plus avantageux de réformer les contrôles administratifs «traditionnels» et d'améliorer les conditions d'emploi, les perspectives de carrière et l'épanouissement professionnel des fonctionnaires que d'adopter des méthodes axées sur les résultats. L'OCDE est également critique à l'égard de la démarche de certains pays en transition qui déterminent une grande partie du salaire de base par des méthodes de rémunération liée aux performances.

129. D'autres travaux de recherche et études de cas seront nécessaires pour bien cerner les avantages de ce mode de rémunération dans la gestion de l'administration du travail, tant au niveau des ministères que des agences placées sous leur autorité. Une attention particulière doit être accordée aux conditions préalables à l'instauration de ce type de rémunération ainsi qu'à ses répercussions sur les relations professionnelles dans la fonction publique.

Collaboration avec les secteurs public et privé

130. Etant donné que la politique du travail et son administration exigent une approche intersectorielle, la collaboration entre administrations et autorités publiques (partenariats public-public) est nécessaire dans pratiquement tous les domaines de l'administration. Elle peut s'instaurer par exemple: entre les ministères du travail et d'autres ministères ou départements, pour élaborer des programmes de création d'emplois; entre les ministères du travail et les bureaux de la statistique, pour collecter des données fiables sur le marché du travail ¹¹³; entre l'Inspection générale du travail et les inspections spécialisées (le cas échéant), pour coordonner les activités de contrôle ou partager des bases de données; entre les services de l'inspection du travail et les instances judiciaires, pour poursuivre les employeurs en cas d'infractions au droit du travail; entre les ministères du travail et les collectivités locales, dans le domaine des travaux publics ou de la protection

¹¹³ L'absence de statistiques sur l'emploi et le chômage ou le caractère obsolète des données disponibles sont souvent dénoncés dans les rapports.

sociale ¹¹⁴; ou encore entre les ministères du travail, de l'intérieur et des affaires étrangères, pour ce qui est de la réglementation s'appliquant aux travailleurs migrants.

131. Cette collaboration peut être plus ou moins étroite selon le nombre de partenaires et permet de tirer profit de la mise en commun ou du partage des ressources entre deux ou plusieurs parties prenantes, dans le but de régler des problèmes qu'individuellement elles ne pourraient résoudre ¹¹⁵. Bien que ce type de synergie entre deux entités publiques soit souhaitable, dans la pratique, il n'est pas facile de formaliser une relation de coopération dans un secteur public où les lois, les règlements et les rapports hiérarchiques tendent à l'emporter sur les relations de coopération informelles ¹¹⁶.

132. Les domaines de la recherche et des statistiques sont parmi les domaines types nécessitant une coopération entre l'administration du travail et des organismes publics ou privés externes. Dans le contexte budgétaire actuel, il est de plus en plus demandé de démontrer l'efficacité des programmes d'action et des interventions. Ainsi, on cherche de préférence à élaborer des politiques fondées sur des données probantes, issues de travaux de recherche fiables, clairs et approfondis. Même si de nombreux ministères disposent de leurs propres unités de recherche ou d'organismes similaires ¹¹⁷, le partenariat avec des organisations externes, des universités, des bureaux de statistique ou des instituts de recherche (privés ou publics) peut se révéler nécessaire pour suivre cette approche (voir encadré 2.12).

¹¹⁴ Ainsi, le Canada a institué un nouveau type d'accords de partenariat entre l'Etat fédéral et les provinces dont le premier spécimen a été signé entre l'Etat du Canada et l'Ontario en novembre 2005, parallèlement à l'Entente sur le développement du marché du travail (EDMT) conclue entre ces deux mêmes acteurs. L'accord de partenariat a été créé pour combler une lacune majeure en rendant les programmes accessibles aux personnes sans emploi non assurées (femmes immigrées et jeunes). En effet, les programmes classiques mis en place dans le cadre des EDMT s'attachaient essentiellement à fournir des services aux personnes bénéficiant d'une assurance-chômage: H. Mosley: «The trade-off between flexibility and accountability in labour market policy», S. Giguère et F. Froy (dir. de publication): *Flexible policy for more and better jobs* (Paris, OCDE, 2009).

¹¹⁵ B. Gray: *Collaborating: Finding common ground for multiparty problems* (San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1989).

¹¹⁶ Voir, par exemple, l'étude sur le partenariat noué au Royaume-Uni entre le ministère du Travail et des Retraites et le ministère de la Santé dans le domaine de la réadaptation médicale: K. Greasley, P.J. Watson et S. Patel: «The formation of public-public partnerships: A case study examination of collaboration on a "back to work" initiative», dans *International Journal of Public Sector Management* (2008, vol. 21, n° 3).

¹¹⁷ Dans de nombreux pays comme le Costa Rica, la République dominicaine et certains pays d'Afrique, des observatoires dépendant des ministères du travail mènent des recherches sur les structures, les caractéristiques et les tendances des marchés du travail, et formulent des propositions susceptibles d'être intégrées dans les politiques et programmes en faveur de l'emploi.

Encadré 2.12
Partenariat entre l'Institut du travail de Corée
et l'administration nationale du travail

Fondé en 1988, l'Institut du travail de Corée s'est imposé au cours des vingt dernières années comme l'un des principaux groupes d'étude et de réflexion du pays. Il emploie une centaine de personnes spécialisées dans de multiples domaines tels que l'économie, la sociologie, l'économétrie, la science de la gestion et l'ergonomie.

L'Institut a facilité l'instauration de nouvelles institutions du marché du travail et renforcé les capacités de l'administration du travail en matière d'élaboration des politiques. Depuis sa création, il a mené toute une série de projets de recherche dans le pays sur les questions liées au travail. Ses travaux couvrent un large éventail de sujets, tels que le marché du travail et la politique de l'emploi, le développement et la gestion des ressources humaines, les relations professionnelles, le droit et la réglementation du travail ou encore la protection sociale des travailleurs.

Il a également contribué à la mise en place du tripartisme. Par ses recherches indépendantes et professionnelles, l'Institut fournit des informations, des données et des propositions d'action circonstanciées sur des questions liées au travail qui divisent les partenaires sociaux. Grâce aux études fouillées et impartiales de l'Institut, représentants du gouvernement, employeurs et travailleurs disposent d'une base objective pour dialoguer et parvenir à un consensus dans la négociation des politiques nationales du travail, ce qui aide à renforcer la crédibilité et la légitimité de l'action des pouvoirs publics tout en contribuant à une plus grande transparence du processus d'élaboration des mesures.

Source: G. Casale, A. Sivananthiran et C.S. Venkata Ratnam (dir. de publication): *Re-engineering labour administration to promote decent work* (Genève, BIT, 2006).

133. L'administration du travail qui, aux termes de la convention n° 150, recouvre les activités de l'administration publique dans le domaine de la politique nationale du travail relève pour l'essentiel de la responsabilité des pouvoirs publics. Toutefois, cela n'exclut pas la possibilité que certaines fonctions de l'administration du travail soient mises en œuvre en collaboration avec le secteur privé (partenariats public-privé).

134. Les services de l'administration du travail achètent depuis toujours des biens et services au secteur privé dans le cadre de contrats commerciaux, mais l'externalisation des fonctions centrales se limite en règle générale à quelques domaines techniques. Ainsi, dans de nombreux pays, la formation professionnelle est assurée par des entreprises et d'autres prestataires du secteur privé. Il est également d'usage que les administrations du travail recourent à des services de conseil privés pour réaliser des études, former le personnel ou concevoir des systèmes d'information informatisés. Cette sous-traitance est souvent régie par des arrangements contractuels spécifiques.

135. Depuis peu, on observe aussi un recours de plus en plus fréquent au secteur privé pour des questions considérées traditionnellement comme des fonctions essentielles de l'administration du travail, telles que les relations professionnelles (conciliateurs ou arbitres privés), l'emploi (prestataires privés de services de placement et institutions de formation), les services sociaux et l'aide sociale (voir encadré 2.13).

Encadré 2.13**Amélioration de la sous-traitance des services sociaux à New York**

La ville de New York fournit des services sociaux qui sont essentiels pour le bien-être de ses habitants et représentent une part importante du budget municipal. Bien que certaines prestations soient assurées directement par les services et agents municipaux, l'administration et la fourniture de ces prestations sont le plus souvent sous-traitées par la ville à des organisations à but non lucratif. Sur l'exercice 2010, plus de 7 000 contrats de services à la personne ont été octroyés par la municipalité, pour un montant total de 3,7 milliards de dollars des Etats-Unis.

L'un des grands objectifs de la municipalité est de parvenir à plus d'efficacité et d'efficience dans ses relations avec ses prestataires. Dernièrement, la ville et des organisations représentant les prestataires de services à but non lucratif ont déployé des efforts considérables pour améliorer le processus de sous-traitance, en particulier par l'évaluation des résultats. L'idée était de permettre aux agents de la commune de suivre et d'évaluer la qualité des services assurés et de faire en sorte que les prestataires privés rendent compte de leurs résultats au regard de leurs obligations contractuelles. Des systèmes ont été mis en place à cet effet afin de faire état rapidement et avec précision des services fournis et de permettre aux autorités de rémunérer rapidement les prestataires, tout en continuant de contrôler de près la gestion des fonds publics.

Sources: J. Krauskopf, B. Chen et J. Casey: *The role of contracting in government-nonprofit relations: New York City initiatives, provider capacity and constraints, and recent national developments*, projet de présentation à la 32^e Conférence annuelle de la recherche organisée par l'APPAM, Boston, 4-6 nov. 2010; J. Krauskopf: «Performance measurement in human services contracts», dans *New York Nonprofit Press* (2008, vol. 7, question 2, février).

136. Le développement des relations contractuelles avec le secteur privé présente plusieurs avantages, comme la possibilité d'accéder à un savoir-faire de haute qualité ou aux nouvelles technologies, le remplacement de fonds publics limités par des ressources privées, des prestations de services plus rapides et de meilleure qualité ou le recours à des capacités spécialisées de gestion pour les projets vastes et complexes ¹¹⁸.

137. Les partenariats public-privé posent également de nouveaux défis aux administrations du travail, car ils nécessitent de nouvelles compétences managériales et opérationnelles, en particulier pour rédiger, négocier et suivre les contrats, établir le prix des services, élaborer des propositions de projet, préparer les cahiers des charges, gérer le processus d'adjudication et évaluer les projets.

138. Lorsqu'elles externalisent des services au profit du secteur privé, les administrations du travail doivent être à même de suivre et d'évaluer les produits et les résultats obtenus, et de prendre les décisions qui s'imposent, car c'est l'Etat qui est responsable en dernier ressort. Les administrations ne doivent pas recourir à cette pratique par défaut, mais uniquement si elles sont en mesure de garantir les droits des personnes et les prestations auxquelles celles-ci ont droit, de conserver la maîtrise de l'élaboration des politiques et superviser convenablement le travail des prestataires privés et la qualité des services fournis.

Quelques enseignements tirés des efforts de modernisation

139. Il est possible de tirer quelques enseignements essentiels des récentes réformes de l'administration du travail, comme l'ont fait apparaître des études du BIT, des audits portant sur des administrations et inspections du travail, des documents des Nations Unies et de l'OCDE et d'autres sources consacrées au sujet.

140. L'administration du travail continue de s'adapter aux évolutions constantes de la société. Comme le soulignait l'OIT en 2006, le monde du travail subit de profondes

¹¹⁸ R. Heron: *Labour administration: A modern, developmental approach* (Bangkok, BIT, 2007).

transformations¹¹⁹ et les administrations du travail doivent y faire face en recourant à de nouvelles politiques, de nouveaux services et de nouveaux moyens d'application des lois existantes, même en dehors de l'économie formelle.

141. Si la modification des structures administratives et la réallocation des ressources répondent à un réel besoin, beaucoup de raisons incitent à ne pas opérer ces changements à la légère. En effet, les organisations établies offrent la stabilité et la continuité nécessaires pour assurer la cohérence des politiques et permettre aux fonctionnaires de développer les capacités, les connaissances et les relations requises pour traiter des questions de gouvernance complexes.

142. Contrairement à la pertinence universelle autoproclamée¹²⁰ des prescriptions de la Nouvelle gestion publique (NGP), il n'existe pas de méthode générique unique pour réformer l'administration publique. L'existence d'une administration fondée sur des règles est la principale condition préalable aux réformes inspirées des entreprises privées¹²¹. Dans la réalité, les résultats des réformes fondées sur la NGP sont contrastés et il ne faut pas oublier que ces types de réformes ont des coûts de transaction très élevés¹²².

143. Pour que la modernisation et la transformation managériale soient réussies, les gouvernements doivent consulter les partenaires sociaux. Dans le monde du travail, il est crucial de concilier des points de vue divergents pour parvenir à des solutions durables et légitimes. Les administrations du travail doivent mettre à profit l'expérience des partenaires sociaux et saisir les occasions de dialogue social qui se présentent régulièrement.

144. Le rôle de l'OIT doit être d'aider les administrations du travail à tirer des enseignements des réussites et des échecs des unes et des autres, en tenant compte des disparités nationales et régionales susceptibles d'influer sur le choix des méthodes de réforme.

Modernisation de l'administration du travail: l'exemple des services publics de l'emploi

Nouvel environnement et nouveaux défis

145. Les services publics de l'emploi (SPE) constituent un exemple unique illustrant comment l'une des composantes les plus anciennes et les plus traditionnelles des systèmes d'administration du travail continue de s'adapter à un environnement changeant et comment, au fil des décennies, elle a réorganisé ses fonctions. Par ailleurs, du fait de l'existence de multiples mécanismes internationaux et régionaux de partage de l'information, d'apprentissage mutuel et d'analyse comparative¹²³, les pratiques innovantes élaborées dans un pays ou dans une région peuvent se répandre rapidement.

¹¹⁹ BIT: *Changements dans le monde du travail*, rapport I(C), rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 95^e session, Genève, 2006.

¹²⁰ E. Sol et M. Westerveld: *Contractualism in employment services: A new form of welfare state governance* (La Haye, Kluwer Law International, 2005).

¹²¹ A. Schick: «Why most developing countries should not try New Zealand reforms», dans *The World Bank Research Observer* (fév. 1998, vol. 13, n° 1).

¹²² Voir, par exemple, L. Bordogna: *Moral hazard, transaction costs and the reform of public service employment relations*, DIALOGUE, document de travail n° 19 (Genève, BIT, juin 2008).

¹²³ Exemples: l'OIT, l'OCDE, l'Association mondiale des services d'emploi publics (AMSEP) et le Réseau européen des chefs des services publics de l'emploi.

146. Depuis la réapparition du chômage massif au milieu des années soixante-dix, les SPE sont devenus l'un des principaux instruments utilisés par les pouvoirs publics pour faire face aux problèmes du marché du travail et ont donc été pressés de travailler de manière plus efficiente. Les dépenses publiques ayant été réorientées des politiques passives vers les politiques actives du travail, comme préconisé par bon nombre de gouvernements dans les années quatre-vingt-dix ¹²⁴, le rôle assigné aux SPE est devenu plus important, non seulement pour ce qui est de la fourniture des services de placement, mais aussi de l'élaboration et de l'expérimentation de programmes à l'intention de catégories particulières de chômeurs, comme les chômeurs de longue durée ou les jeunes sans emploi. Du fait des restrictions budgétaires ¹²⁵, les SPE ont dû agir de manière plus systématique, en évaluant les programmes existants dans l'idée de les remplacer par d'autres, d'un meilleur rapport coût-efficacité. La récente crise économique a aussi mis l'efficience des SPE à l'épreuve dans nombre de pays, sous l'œil attentif des médias et du grand public.

147. Pour faire face à ces exigences, l'administration des services de l'emploi a subi d'importantes transformations de ses structures et de ses capacités institutionnelles ainsi que de ses méthodes de gestion et modes de prestation. Dans la présente section du rapport, nous allons brièvement passer en revue ces transformations en s'appuyant sur des exemples de différents pays.

148. Les considérations qui précèdent valent essentiellement pour les pays industrialisés et certains pays à revenu intermédiaire; les SPE des pays en développement n'ont, quant à eux, guère progressé ¹²⁶. Comme nous l'avons vu plus haut, bon nombre de ces pays peinent à assurer des services de l'emploi efficaces, en raison de capacités techniques insuffisantes, auxquelles viennent s'ajouter un manque d'intérêt et d'appui de la part des politiques. De ce fait, la main-d'œuvre n'est ni enregistrée ni prise en charge, et les SPE ne sont pas utilisés et n'ont pas la confiance des employeurs et des travailleurs. Les pouvoirs publics ne peuvent donc pas tirer parti des possibilités, pourtant largement reconnues, qu'offrent ces services en matière de développement et de formalisation des économies nationales. L'OIT pourrait se pencher sur cette question en coopération avec d'autres acteurs intéressés, tels que l'Association mondiale des services d'emploi publics (AMSEP) et l'OCDE.

Changements institutionnels

149. Les mécanismes institutionnels des SPE ont été récemment modifiés dans de nombreux pays. Dans les pays industrialisés, le principal objectif des nouvelles dispositions est d'améliorer la cohérence entre les politiques actives et passives du marché du travail et de déléguer davantage de responsabilités aux niveaux institutionnels locaux. Dans les pays en développement, les efforts consistent principalement à mettre en place des SPE modernes et à combler les déficits de capacités. Certains de ces pays ont adopté une nouvelle législation et créé de nouvelles institutions dans ce but.

150. Pour renforcer la cohérence entre les politiques actives du marché du travail et les mesures de soutien du revenu, et pour fournir aux demandeurs d'emploi et autres

¹²⁴ Voir, par exemple, OCDE: *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 1993*, chap. 2: «Politiques actives du marché du travail: évaluation des effets macro- et micro-économiques» (Paris, 1993).

¹²⁵ Par exemple, à la suite du Pacte de stabilité et de croissance et de l'Union économique et monétaire en Europe dans les années quatre-vingt-dix.

¹²⁶ BIT: *L'OIT soutient le rôle des services publics de l'emploi dans le marché du travail*, Conseil d'administration, 306^e session, Genève, nov. 2009, document GB.306/ESP/3/2.

bénéficiaires des «guichets uniques» où les services et les informations sont plus facilement accessibles, plusieurs pays ont intégré les services de placement dans l'administration nationale chargée des prestations de chômage, suivant en cela l'exemple des réformes menées en Nouvelle-Zélande en 1998 et au Royaume-Uni en 2002 (voir encadré 2.14)¹²⁷.

Encadré 2.14

Gestion du changement – Jobcentre Plus au Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, le service public de l'emploi est assuré par Jobcentre Plus. Créé en 2002, ce centre a absorbé la Benefits Agency (agence chargée des prestations) et l'Employment Service (service de l'emploi), après une profonde transformation structurelle et organisationnelle. Certains des principaux enseignements tirés d'une gestion du changement menée avec succès dans un contexte difficile sont les suivants:

Participation des parties prenantes

- ❑ Identification et mobilisation rapides des principales parties prenantes, afin de s'assurer dès le départ de l'appui du personnel d'encadrement concerné; maintien d'un cadre de gouvernance approprié et instauration d'une collaboration active.

Gestion de la mise en œuvre

- ❑ Formation d'une équipe spéciale de haut niveau chargée de la gestion du programme et à même de mener les initiatives de changement de leur phase conceptuelle à leur concrétisation.

Gestion des risques, questions et décisions majeurs

- ❑ Elaboration d'un processus centralisé d'évaluation des risques assorti d'un plan adapté, afin que la gestion des risques fasse partie intégrante du suivi quotidien du programme.

Direction et organisation

- ❑ Nomination d'un directeur de programme efficace, épaulé par une équipe de base compétente.

Communications

- ❑ Détermination du public visé et justification du changement en termes clairs, en présentant l'état d'avancement du processus et les défis à venir.

Préparation de l'institution au changement

- ❑ Préparation de directives détaillées pour la planification et la mise en œuvre du changement en vue de faciliter son application dans le cadre des activités.

Préparation du personnel au changement

- ❑ Participation du personnel dès le départ, en alliant activités de formation et mise en œuvre des changements de manière à optimiser le temps personnel et à réduire à un minimum l'incidence négative sur la réalisation des objectifs de l'institution.

Collaboration avec les fournisseurs et les partenaires

- ❑ Collaboration avec les fournisseurs et les partenaires pour faire en sorte que les besoins soient clairs et bien compris.
- ❑ Détection précoce des domaines dans lesquels les compétences internes n'ont pas répondu aux besoins et recours à des prestataires privés pour obtenir l'appui voulu.
- ❑ Maintien d'un contrôle financier étroit, renforcé par des vérifications commerciales et des examens financiers formels.

Source: S. Davidson, *Jobcentre Plus – Transforming services for the future* (Jobcentre Plus, oct. 2010).

¹²⁷ En Norvège, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, les services de placement ont été intégrés dans l'administration chargée des prestations de parent isolé et des pensions d'invalidité. En Finlande et aux Pays-Bas, ils ont été en partie délégués à l'échelon local, ce qui permet une intégration dans la gestion des prestations d'aide sociale.

151. En France, le SPE a été réorganisé dans le cadre de la révision générale des politiques publiques lancée en juillet 2007. Le processus a abouti en 2008¹²⁸ à la création d'une institution nouvelle, «Pôle emploi», résultat de la fusion de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et de l'Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Assedic)¹²⁹.

152. Les efforts visant à resserrer les liens entre la politique de l'emploi et la sécurité sociale ont également imprimé un élan aux réformes récemment menées en Irlande, lesquelles s'inscrivaient dans la refonte intégrale du système d'administration du travail¹³⁰. Jusqu'en mars 2010, la politique de l'emploi et les prestations de chômage étaient du ressort de deux ministères distincts. La politique du travail et de l'emploi relevait du ministère de l'Entreprise, du Commerce et de l'Emploi (aujourd'hui ministère de l'Entreprise, du Commerce et de l'Innovation), qui était aussi chargé des questions liées à la formation professionnelle, tandis que la responsabilité de l'aide sociale revenait au ministère de la Famille et des Affaires sociales (aujourd'hui ministère de la Protection sociale). La fourniture des services de l'emploi et l'administration des prestations restent séparées pour le moment. En Irlande, c'est la FÁS, l'agence publique de l'emploi et de la formation, qui est chargée de s'occuper des questions d'emploi, tandis que la gestion des prestations échoit aux bureaux locaux d'aide sociale. La FÁS conserve la responsabilité de l'apprentissage, du développement des compétences et de la formation destinée aux travailleurs sans emploi¹³¹.

¹²⁸ Loi n° 2008-126 du 13 février 2008, relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi.

¹²⁹ L'objectif de cette fusion était de remédier au problème que posait la séparation institutionnelle entre les activités d'aide au placement (ANPE), d'un côté, et le paiement et la gestion des prestations de chômage (Assedic), de l'autre. Au niveau national, les services de l'emploi dépendent de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), qui est, depuis 2007, placée sous l'autorité du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, mais qui est aussi censée coopérer avec le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé, ainsi qu'avec le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire [ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration]. Au niveau local, les SPE comprennent Pôle emploi, les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).

¹³⁰ Le 1^{er} mars 2010, le système d'administration du travail a été réorganisé de la façon suivante:

- i) Le ministère de l'Entreprise, du Commerce et de l'Emploi a été rebaptisé ministère de l'Entreprise, du Commerce et de l'Innovation (DETI). Le DETI a conservé la responsabilité des relations professionnelles et de la protection de l'emploi.
- ii) Le portefeuille de la formation a été transféré du DETI au ministère de l'Education et de la Formation (anciennement ministère de l'Education et de la Science). Ce remaniement a donné lieu à la première fusion jamais réalisée des domaines de la formation professionnelle et de la formation continue. On espère qu'il se traduira par des gains d'efficacité et des synergies, qui amélioreront la prestation de services. On estime également que les réformes déboucheront sur une meilleure intégration de l'enseignement et de la formation, de façon à répondre aux évolutions du marché du travail et aux besoins futurs de compétences.
- iii) La responsabilité de l'«activation du travail» est en cours de transfert au ministère de la Protection sociale (anciennement ministère de la Famille et des Affaires sociales), qui est chargé des prestations sociales.
- iv) Un quatrième ministère, le ministère de la Communauté, de l'Egalité et des Affaires gaéliques, est responsable des interventions sur le marché du travail réalisées par le truchement de groupes communautaires. Les programmes portent essentiellement sur des groupes comme les handicapés et les «Travellers» (Roms) et sont axés sur le retour au travail.

¹³¹ La responsabilité de la FÁS est passée du ministère de l'Emploi, du Commerce et de l'Innovation au ministère de l'Education et de la Formation. Toutefois, il est envisagé de poursuivre le transfert au ministère de la Protection sociale des activités que mène la FÁS en matière d'activation du marché du travail. Le ministère de l'Education et de la Formation conservera la responsabilité des activités que conduit la FÁS dans les domaines de

153. En Allemagne, le service public de l'emploi (*Bundesagentur für Arbeit*, BA) a été créé en 1927 et a conservé ses principales caractéristiques pendant des décennies (y compris l'intégration systématique des partenaires sociaux dans leur gouvernance). La restructuration la plus vaste a eu lieu au début des années 2000 dans le contexte des réformes de la «Commission Hartz», qui étaient destinées à transformer le BA en un prestataire de services moderne, par la fusion de l'aide à l'emploi et de l'aide sociale. Dans le cadre de ces réformes institutionnelles, des efforts ont été déployés pour améliorer les ratios agent/usager en réaffectant un plus grand nombre d'agents dans les services de placement et de conseil professionnel. En outre, les lignes budgétaires du ministère de tutelle ont été en grande partie remplacées par un système d'accords négociés définissant des objectifs de résultats.

154. Le service public de l'emploi autrichien (*Arbeitsmarktservice*, AMS) a été pendant des dizaines d'années une structure étatique entièrement intégrée au ministère du Travail. Il a subi d'importantes réformes en 1994, date à laquelle l'AMS a été dissocié du ministère et relancé sous la forme d'une entreprise de service public créée dans le cadre de la loi sur le service public de l'emploi (AMSG). A la suite de la création de l'AMS, l'ensemble de la structure de gouvernance des SPE autrichiens a changé et une culture du partenariat social a vu le jour. Au niveau national, l'AMS est dirigé par un directoire composé de deux membres sélectionnés par le conseil d'administration et confirmés dans leurs fonctions par le ministère fédéral du Travail, des Affaires sociales et de la Protection des consommateurs. Le conseil d'administration tripartite est l'organe décisionnel central doté du pouvoir d'élaboration des politiques. Il traduit les orientations du ministère en objectifs opérationnels, alloue le budget et nomme et révoque les membres du directoire et les responsables à tous les échelons infranationaux.

155. Le système danois a connu des changements fondamentaux ces dernières années. Jusqu'en 2009, le service public de l'emploi (*Arbejdsformidlingen*, AF) était l'agence d'Etat chargée de la mise en œuvre de la politique du travail. Dans le cadre du système institué en 1994, la gouvernance du marché du travail a été fortement décentralisée, la responsabilité de la politique menée étant attribuée à 14 bureaux régionaux. Depuis 2001, toutes ces structures ont été remodelées par paliers. A partir d'août 2009, les municipalités ont assumé l'entière responsabilité économique (prestations incluses) de tous les chômeurs, avec un remboursement de l'Etat toutefois. De cette manière, le gouvernement danois a réussi à «municipaliser» le système de gouvernance du marché du travail du pays, en réduisant le rôle des SPE à celui d'une agence régionale de suivi.

156. Une restructuration profonde a été menée en République de Corée, où le nouveau réseau des services de l'emploi, appelés centres de sécurité de l'emploi, a été créé en réaction à la crise financière de 1998. Cette réforme intégrait les trois fonctions clés des SPE (aide au placement, administration des prestations de chômage et orientation vers des programmes actifs du marché du travail) en un service à guichet unique. Les municipalités et les collectivités locales continuent d'assurer des services d'emploi indépendants par le truchement de leurs centres d'information sur l'emploi, avec un appui financier du ministère de l'Emploi et du Travail ¹³².

l'enseignement et de la formation. Les fonctions de gestion des prestations et d'aide à la recherche d'emploi seront à terme fusionnées au sein d'un «guichet unique».

¹³² D. Grubb, J. Lee et P. Tergeist: *Addressing labour market duality in Korea*, document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations n° 61 (Paris, OCDE, 2007).

Encadré 2.15
Amélioration du service de l'emploi dans la Région
administrative spéciale de Hong-kong, Chine

Les mesures mises en œuvre pour améliorer le service public de l'emploi de la Région administrative spéciale de Hong-kong (RAS), Chine, sont notamment les suivantes (l'année où elles ont été introduites est indiquée entre parenthèses):

- ❑ informatisation de tous les centres d'emploi: établissement d'un réseau informatique unifié (1997); mise en place d'un centre d'appels pour les demandeurs d'emploi (Telephone Employment Service Centre) (1998); lancement du site Web du Service interactif de l'emploi (Interactive Employment Service (IES)) (1999); et création d'un programme d'information et de promotion de l'emploi (1998) destiné à renforcer les relations avec les employeurs et à faciliter la recherche des postes à pourvoir;
- ❑ création sur le site de l'IES de liens hypertextes vers d'autres sites Web de l'emploi, et possibilité offerte aux agences d'emploi privées de publier des annonces sur l'IES (2000);
- ❑ intégration des centres d'emploi dans les bureaux de la Division des relations professionnelles de manière à fournir des services à guichet unique aux demandeurs d'emploi (1998);
- ❑ lancement d'un programme de stages professionnels et de formation en faveur des jeunes (Youth Work Experience and Training Scheme) (2002), d'un programme pour l'emploi des personnes d'âge mûr (2003) et d'un programme spécial d'allocations incitatives en faveur de l'emploi d'aides à domicile (Employment Programme for the Middle-aged et Special Incentive Allowance Scheme for Local Domestic Helpers) (2003), et d'un programme pilote d'un an pour aider les jeunes à créer un emploi indépendant (Youth Self-employment Support Scheme) (2004);
- ❑ lancement d'un programme de travail à l'essai (Work Trial Scheme); amélioration du programme de formation préalable à l'embauche pour les jeunes (Youth Pre-employment Training Programme), et assouplissement des règles régissant le programme spécial d'allocations incitatives en faveur de l'emploi d'aides à domicile (2005);
- ❑ création de deux centres d'emploi dans des zones isolées de la RAS de Hong-kong (2006).

Source: G. Casale, A. Sivananthiran et C.S. Venkata Ratnam: *Re-engineering labour administration*, op. cit.

157. Au Cambodge, l'Agence nationale pour l'emploi a été mise en place en 2009, afin de veiller au fonctionnement efficace et performant des services de l'emploi et de faciliter la collecte et la diffusion des informations relatives au marché du travail. Créée sous la forme d'un établissement public spécialisé placé sous l'autorité du Bureau national de la formation, cette agence est chargée de gérer les centres d'emploi et de mener diverses initiatives de développement des capacités de son personnel. Les centres d'emploi régionaux au Cambodge constituent un mécanisme efficace de fourniture de services du marché du travail: communication d'informations sur les marchés de l'emploi au niveau local, recherche d'emploi et placement, conseil professionnel et accompagnement des demandeurs d'emploi, ou encore mise en place de programmes spécialisés, pour la formation ou la reconversion par exemple.

Gestion des résultats des services publics de l'emploi

158. Depuis les années quatre-vingt-dix, la gestion de nombreux SPE s'est profondément transformée, surtout dans les pays de l'OCDE, les responsables des politiques cherchant à accroître l'efficacité des mesures relatives au marché du travail. Pour s'adapter à une situation du marché du travail en transformation, bon nombre de SPE ont entrepris de se restructurer, en tirant parti des nouvelles technologies, des

données d'observation et de l'évolution prévisible des politiques, et ont ainsi amélioré leurs résultats ¹³³.

159. Malgré les différences observables d'un pays à l'autre, ce changement radical dans la gestion des SPE ¹³⁴ présente quelques caractéristiques communes (voir encadré 2.16). Le plus souvent, ces caractéristiques concernent la décentralisation des divers aspects des politiques relatives au marché du travail ¹³⁵: rôle grandissant de la gestion des résultats, gestion de la qualité, amélioration de la gestion personnalisée, introduction de quasi-marchés et renforcement de la collaboration ou fusion des agences chargées des prestations, des services de l'emploi et des prestataires de formation ¹³⁶.

Encadré 2.16
Principaux changements dans la gestion
des SPE de pays de l'OCDE

Les principales innovations touchant à la gestion des SPE de certains Etats membres de l'OCDE pendant les années quatre-vingt-dix sont notamment les suivantes:

- ❑ modifications de la structure institutionnelle, portant essentiellement sur la décentralisation et la mise en réseau des prestataires de services;
- ❑ fourniture de services d'aide au placement assurés par des prestataires privés et mise en concurrence plus fréquente des sous-traitants par les SPE;
- ❑ amélioration de la prestation de services, davantage orientée vers les usagers;
- ❑ stratégies de réinsertion professionnelle, axées sur la recherche d'emploi et les mesures d'insertion, tout en ciblant les demandeurs d'emploi défavorisés;
- ❑ introduction de nouvelles technologies avec la fourniture d'informations sur Internet, le libre-service et l'informatique de gestion.

Source: D. Lippoldt et M. Brodsky: «Public provision of employment services in selected OECD countries: The job brokerage function», dans D. E. Balducci, R. W. Eberts et C. J. O'Leary (dir. de publication): *Labor exchange policy in the United States* (Kalamazoo, W.E. Upjohn Institute, 2004).

160. Plusieurs pays industrialisés ont introduit des systèmes de gestion des résultats dans les années quatre-vingt-dix ¹³⁷. Ces systèmes reposent sur différents types d'indicateurs, choisis pour faire apparaître la relation entre les ressources consacrées à un programme (moyens), leurs résultats immédiats (produits) et leurs effets à terme (résultats) (voir encadré 2.17).

¹³³ D. Lippoldt et M. Brodsky: «Public provision of employment services in selected OECD countries: The job brokerage function», dans D. E. Balducci, R. W. Eberts et C. J. O'Leary (dir. de publication): *Labor exchange policy in the United States* (Kalamazoo, W.E. Upjohn Institute, 2004).

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ OCDE: *Managing decentralization: A new role for labour market policy* (Paris, 2003).

¹³⁶ J.T. Weishaupt: *A silent revolution? The discovery of management ideas and the reinvention of European public employment services*, document présenté à la conférence conjointe IMPALLA-ESPANET intitulée «The European Social Model in a Global Perspective» (Luxembourg, mars 2009).

¹³⁷ Autriche, Belgique, Finlande, France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède.

Encadré 2.17
Indicateurs communs employés dans les systèmes
de mesure des résultats des SPE

Mesure des moyens	Mesure des produits	Mesure de la qualité des processus	Mesure des résultats intermédiaires	Mesure des résultats finals
☐ Temps de travail du personnel ☐ Dépenses de personnel ☐ Dépenses relatives aux programmes ☐ Nombre de bureaux ☐ Dépenses de mise en conformité et de traitement	☐ Offres d'emploi enregistrées ☐ Entretiens réalisés ☐ Orientation vers des formations ou un autre type de soutien ☐ Mesure du taux de pénétration ☐ Plans individuels menés à bien ☐ Placement dans des emplois à l'essai ☐ Sanctions	☐ Evaluation des entretiens ou des projets ☐ Enquêtes de satisfaction des usagers ☐ Enquête de satisfaction des employeurs	☐ Mesure générale des taux de sortie du chômage pour retour à l'emploi ☐ Mesure spécifique des taux de sortie du chômage pour retour à l'emploi ☐ Mesure du taux de pénétration ☐ Mesure de la durée de versement des prestations ☐ Mesure des résultats associés aux offres d'emploi ☐ Mesures hybrides	☐ Taux d'emploi ☐ Taux de chômage ☐ Inactivité ☐ Productivité ☐ Evolution des salaires de l'emploi des bénéficiaires sur la durée

Source: A. Nunn, T. Bickerstaffe, B. Mitchell: *International review of performance management systems in Public Employment Services*, Department for Work and Pensions Research Report No. 616 (Her Majesty's Stationery Office, 2009), tableau 7.1.

161. Le recours aux indicateurs de produits varie selon les pays. Certains indicateurs, tels que le nombre de personnes orientées vers les programmes disponibles (formation, prestataire externe et autres soutiens), le nombre d'entretiens avec des bénéficiaires, le nombre d'offres d'emploi enregistrées ou le nombre de plans individuels menés à bien, sont largement utilisés. D'autres, comme le nombre de placements dans des emplois à l'essai (Estonie, Etats-Unis, Slovénie) ou le nombre de sanctions, sont rarement employés. Parfois, les indicateurs sont accompagnés de données plus détaillées concernant la rapidité des prestations (Suède), la qualité des postes à pourvoir en termes de niveau de qualification (Autriche) ou la durée des emplois et la préférence accordée à certains groupes de bénéficiaires (France, Irlande, Norvège). Ces indicateurs de «volume» sont utiles pour évaluer l'étendue des activités et la charge de travail associée. En revanche, ils ne donnent pas une image complète de la qualité des services fournis. Pour cerner cet aspect, certains pays s'appuient également sur des mesures de la qualité des processus et les commentaires en retour des clients (Etats-Unis, Pays-Bas, Suède).

162. Pour mesurer les effets des SPE sur les conditions sociales, on utilise des indicateurs de résultats. Ces indicateurs se rapportent aux taux généraux d'emploi et de chômage ou au taux d'emploi de catégories particulières de travailleurs. Ils se présentent

également sous la forme d'indicateurs économiques encore plus larges, mesurant les performances du marché du travail. Cela étant, à des fins de gestion, il semble que les indicateurs de résultats intermédiaires soient plus répandus. Ces derniers mesurent essentiellement le nombre de personnes qui passent des registres du chômage à une forme ou une autre d'emploi (mesure du chiffre des sorties du chômage pour retour à l'emploi). Ces chiffres s'accompagnent parfois d'informations qualitatives plus précises sur le type des nouveaux contrats (Lituanie); ils peuvent mentionner le recours à certaines interventions telles que les mesures d'intégration, la formation ou un autre type de soutien (Autriche, Belgique, Danemark, Hongrie) ou préciser la durée de l'emploi, en établissant des seuils (Australie, France, Nouvelle-Zélande).

163. Parmi les autres indicateurs de résultats très employés, citons la durée de versement des allocations (Danemark, Estonie, France, Lituanie, Suède). Autre exemple, en Suisse, la rapidité de retour à l'emploi occupe une place importante dans l'évaluation des résultats (voir encadré 2.18).

Encadré 2.18

Indicateurs de résultats pondérés utilisés par les SPE en Suisse

En Suisse, les résultats du service de l'emploi sont suivis régulièrement au moyen de quatre indicateurs auxquels sont attribués des coefficients différents:

- ❑ vitesse du retour des chômeurs à l'emploi (coefficient: 50 pour cent);
- ❑ prévention du chômage de longue durée (coefficient: 20 pour cent);
- ❑ prévention de l'épuisement des droits (coefficient: 20 pour cent);
- ❑ prévention des réinscriptions au registre du chômage (coefficient: 10 pour cent).

Ces indicateurs servent à classer les bureaux de SPE, dans le but de créer une émulation entre pairs et d'améliorer en permanence la qualité du travail.

Source: N. Duell, P. Tergeist, U. Bazant et S. Cimper: *Activation Policies in Switzerland*, document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations n° 112 (Paris, OCDE, 2010), paragr. 16.

164. La mise en œuvre des systèmes de gestion des résultats dépend à l'évidence des mécanismes de gestion en place dans chaque pays ainsi que de la qualité générale de la gouvernance. De fait, la «structure de gouvernance des services de l'emploi est un déterminant majeur de leur efficacité»¹³⁸, car elle doit permettre de suivre les résultats finals des programmes, empêcher la «manipulation» de leur mesure, éviter la discrimination à l'égard des usagers défavorisés («écrémage» et mise sur une «voie de garage») et protéger les droits à prestations des individus.

165. Dans les pays industrialisés comme dans les économies en transition, les SPE utilisent le système classique de gestion par objectifs, lequel donne une certaine liberté opérationnelle aux échelons inférieurs de l'administration. Pour autant, ce dispositif fonctionne différemment selon qu'il est mis en œuvre dans des structures fortement centralisées (Japon et Royaume-Uni), qui reposent sur des techniques de gestion descendante et des mécanismes sophistiqués d'orientations et de vérifications, ou dans des structures décentralisées, dans lesquelles les objectifs de résultats locaux sont définis localement ou négociés avec les ministères ou les agences.

166. Dans les pays dotés de systèmes fédéraux, comme l'Autriche, les bureaux locaux des SPE ont non seulement une fonction d'exécution, mais aussi certains pouvoirs d'élaboration des politiques (voir encadré 2.19).

¹³⁸ OCDE: *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2005*, chap. 5, «Les services publics de l'emploi: Gérer la performance» (Paris, 2005).

Encadré 2.19
Définition des objectifs des SPE dans un Etat fédéral:
le cas de l'Autriche

Au niveau national, le ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Protection des consommateurs formule les principales ambitions du gouvernement ainsi que ses objectifs en matière de politique de l'emploi. Le directoire et le conseil d'administration tripartite des SPE (*Arbeitsmarktservice – AMS*) transposent ensuite ces directives générales sous forme d'objectifs opérationnels annuels. Le conseil d'administration consulte également le ministère avant d'annoncer ses objectifs globaux pour le marché du travail autrichien, même s'il n'y est pas obligé.

Bien que le siège national définisse les objectifs stratégiques pour l'ensemble du pays, la restructuration des SPE en 1994 a permis aux bureaux régionaux de l'emploi de bénéficier de davantage de responsabilités et d'une plus grande marge de manœuvre. Les directeurs des bureaux à l'échelon des *Länder* ne se contentent pas de transposer les objectifs nationaux, ils formulent aussi leurs propres objectifs régionaux; collaborent avec les gouvernements des *Länder*, les autorités municipales ou toute autre partie prenante; planifient et allouent le budget aux bureaux locaux des SPE de leur région; dirigent, soutiennent et supervisent ces bureaux; et sélectionnent les instruments et les programmes permettant de traiter des questions spécifiques concernant l'économie de leur *Land*.

A l'échelon des districts, les bureaux locaux des SPE fournissent à leurs usagers des services du marché du travail. Ces bureaux définissent les principes de l'application de la politique à l'échelle locale, mais sont aussi censés réaliser les objectifs établis par les autorités fédérales et celles des *Länder*. Les directeurs des bureaux des *Länder* gèrent les activités courantes et consultent, selon que de besoin, des comités consultatifs tripartites (*Regionalbeiräte*) composés de six membres. Si les partenaires sociaux exercent une influence moins forte sur l'action des pouvoirs publics à l'échelon local, ils disposent de certains «pouvoirs de veto», notamment pour ce qui est du recrutement de travailleurs non issus des pays de l'UE.

Source: T. Weishaupt: *Managing public employment services: Trends and experiences with recent governance reforms* (Genève, BIT, à paraître).

167. Au fil des années, les systèmes traditionnels de gestion par objectif se sont perfectionnés et ont intégré des mesures permettant de réaliser une évaluation stratégique complète des fonctions des SPE.

168. Dans certains pays, les performances sont analysées et interprétées au moyen d'un tableau de bord prospectif ¹³⁹. Aux Pays-Bas, par exemple, cet outil combine tous les indicateurs de performance et sert à classer les bureaux locaux de l'emploi. Des tableaux de bord prospectifs, combinant plusieurs objectifs et comparant moyens et résultats, mais aussi indicateurs de performance et primes de gestion, sont également utilisés dans des pays comme la Norvège et la Suède. Une méthode analogue, avec un tableau de bord fondé sur la création de valeur, est employée en Finlande, où des réformes axées sur les résultats et la reddition de comptes ont été mises en œuvre en 2004 ¹⁴⁰. Dans d'autres pays comme le Canada, le Danemark, l'Estonie, l'Irlande et la République tchèque, des rapports descriptifs sur les résultats incorporent des informations quantitatives et qualitatives. En Australie, un système de notation au moyen d'étoiles permet d'évaluer les performances et la qualité générale des prestataires de services externes.

¹³⁹ Un tableau de bord prospectif combine au sein d'un rapport concis des indicateurs financiers et non financiers comparés pour chacun d'entre eux à une valeur cible.

¹⁴⁰ I. Nio: *Measuring effectiveness and operational efficiency of the Finnish PES*, Blue Paper 04 (Vienne, Synthesis Forschung, 2006).

169. La justification des dépenses publiques n'est pas la seule raison qui explique pourquoi la mesure des résultats continuera d'être un élément central des SPE dans l'avenir. Comme nous le verrons dans les paragraphes ci-après, la participation croissante de nouveaux acteurs aux activités des SPE exige également une évaluation précise des réalisations et un mécanisme rigoureux strict de reddition de comptes.

Externalisation de la prestation de services

170. Le changement le plus important qui est intervenu dans le fonctionnement des SPE a peut-être été l'externalisation des principales activités de ces services et la création d'un «quasi-marché» du placement et d'autres services, à la suite de la division des SPE entre les pouvoirs publics (autorité de réglementation et acheteur), d'un côté, et les prestataires (publics ou privés), de l'autre¹⁴¹.

171. La présente section de ce rapport n'a pas pour objet d'examiner le règlement des agences d'emploi privées, lequel est traité dans la convention n° 181 de l'OIT. Elle porte uniquement sur la relation contractuelle existant entre les SPE et les prestataires privés ou publics de services d'aide au placement.

172. Ce type de relation ne se retrouve que dans un petit nombre de pays, l'Australie, les Pays-Bas et certains autres pays de l'OCDE faisant figure de précurseurs. Néanmoins, la tendance se propage dans les économies en transition, surtout en Asie (République démocratique populaire lao, Malaisie, Pakistan, Sri Lanka et Thaïlande).

173. Les raisons les plus souvent évoquées pour justifier l'introduction de «quasi-marchés» des services de l'emploi sont la concurrence, l'amélioration présumée de l'efficacité et de la qualité des services, une approche davantage axée sur les services et le choix proposé aux usagers. Le recours à des prestataires privés devrait aussi, estime-t-on, accroître les capacités à court terme (notamment pour faire face à la crise actuelle de l'emploi) sans augmenter les effectifs permanents des SPE. Cela étant, les réformes de grande envergure des systèmes publics menées en Australie et aux Pays-Bas devaient également permettre de réduire les coûts et de répondre au mécontentement dû au mauvais fonctionnement de ces systèmes.

174. Il existe d'importantes différences d'un pays à l'autre dans le degré d'utilisation des prestataires privés, l'organisation de ces dispositifs et les mécanismes de sous-traitance et de suivi.

175. Dans des pays comme l'Autriche et l'Allemagne, il est fait appel aux prestataires privés pour remplir des fonctions très spécialisées mais, comme le montre leur part de marché, leur rôle reste marginal. Toutefois, leur champ d'action s'élargit en raison des incitations à recourir au secteur privé.

176. En Suisse, ce sont les bureaux de l'emploi des cantons qui décident de faire intervenir des prestataires de placement privés pour appliquer la législation fédérale sur les services de l'emploi. En règle générale, les politiques actives du marché du travail sont mises en œuvre par des organisations à but non lucratif privées, mais parfois aussi publiques. Les prestataires privés tendent à se spécialiser dans l'application de mesures particulières et sont souvent sollicités par les bureaux de l'emploi cantonaux, mais ils

¹⁴¹ Cette évolution doit être distinguée du fonctionnement des agences de l'emploi privées, qui est traité dans la convention de l'OIT (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997.

concluent également des contrats de services avec les centres d'assurance-invalidité et les bureaux municipaux d'aide sociale ¹⁴².

177. En Australie, les services de l'emploi ont été principalement mis en place, depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, au moyen de contrats conclus avec des prestataires privés et des organisations communautaires à but non lucratif, le ministère de l'Emploi et des Relations professionnelles agissant en tant qu'acheteur unique. Bien que le gouvernement australien ait sous-traité la plupart de ses services de l'emploi, il convient de noter que le premier point d'accueil des demandeurs d'emploi dans le pays est l'organisme public (Centrelink). Les services sont assurés par de nombreuses agences et non par un prestataire unique, et les résultats de tous les prestataires sont suivis et évalués au moyen d'indicateurs reconnus ¹⁴³.

178. D'autres pays comme le Danemark, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont externalisé les services destinés aux chômeurs de longue durée, tandis que les SPE continuent de proposer une aide aux chômeurs récents.

179. Au Royaume-Uni, si les SPE (Jobcentre Plus) font depuis longtemps appel à diverses parties prenantes et ONG locales pour mettre en œuvre les programmes du marché du travail, ces acteurs privés, y compris les entreprises locales, sont surtout intervenus dans 15 zones d'emploi prioritaires (Employment Zones), créées en premier lieu dans les régions qui ont connu des difficultés économiques en 2000. Depuis l'adoption du programme Flexible New Deal (FND) en 2008 ¹⁴⁴, Jobcentre Plus prend en charge les demandeurs d'emploi pendant leurs douze premiers mois de chômage. À l'issue de ce délai, les personnes demandant une allocation de demandeur d'emploi sont dirigées vers un sous-traitant du tiers secteur ou du secteur privé. Pendant la même période, le système de sous-traitance a également été refondu. Résultat, des contrats sont à présent accordés à de grandes agences de placement professionnel opérant à l'échelle régionale ¹⁴⁵.

180. En Allemagne, les appels d'offres et les contrats de SPE sont gérés à l'échelle régionale et les consortiums des services de l'emploi (ARGE) ne sont pas soumis aux directives relatives à la gestion des résultats et à la passation des marchés édictées par l'Agence fédérale de l'emploi ¹⁴⁶.

181. Les cadres de réglementation de la relation contractuelle nouée entre l'Etat et les prestataires divergent considérablement d'un pays à l'autre. Selon l'OCDE, les pratiques adoptées dans d'autres pays ne pourraient pas être simplement transférées dans un environnement économique et un marché du travail différents ni dans une structure institutionnelle différente dotée de sa propre histoire. Et il n'existerait pas non plus de

¹⁴² N. Duell et coll.: *Activation Policies in Switzerland*, op. cit.

¹⁴³ En 2009, sur 115 prestataires de services en Australie, 3 étaient des entités publiques, 71 des organisations à but non lucratif et 41 des sociétés privées à but lucratif.

¹⁴⁴ L'un des éléments clés du programme FND est un partenariat faisant intervenir des organisations des secteurs public et privé et du tiers secteur, qui travaillent ensemble pour optimiser l'innovation et obtenir des résultats plus intéressants et en plus grand nombre.

¹⁴⁵ Pour éviter les monopoles, les règles de passation des marchés stipulent que la plupart des régions doivent compter au moins deux grands sous-traitants.

¹⁴⁶ P. Tergeist et D. Grubb: *Activation strategies and the performance of employment services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom*, document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations n° 42 (Paris, OCDE, 2006).

cadre idéal de concurrence sur les marchés ¹⁴⁷ qui aurait démontré son efficacité dans un grand nombre de pays.

182. Dans ce contexte, de récents travaux de recherche mettent en évidence un certain nombre d'avantages et d'inconvénients ¹⁴⁸. Au Royaume-Uni par exemple, où les activités des prestataires privés étaient jusqu'à ces derniers temps circonscrites aux zones d'emploi prioritaires, les évaluations ont fait apparaître que ces zones affichaient de meilleurs résultats que celles gérées par Jobcentre Plus en termes de placement à court terme. En Allemagne, les premières conclusions des évaluations de l'«Agenda 2010», publiées en 2006, montrent que les résultats relatifs aux nouveaux arrangements contractuels étaient décevants, mais aussi que les réformes n'étaient pas en place depuis suffisamment longtemps pour que des conclusions définitives puissent être formulées quant à leur efficacité ¹⁴⁹. En Australie, où depuis 1998 les services de l'emploi sont principalement assurés par des prestataires privés ou des associations communautaires à but non lucratif, les premières évaluations ont permis de constater que les effets des services clés sur l'emploi étaient modestes, mais pas nécessairement moins favorables que ceux obtenus par les anciens systèmes publics ¹⁵⁰.

183. Selon une étude récente sur la Suède, les chômeurs accueillis par les agences de placement privées entretenaient des relations plus individualisées avec le responsable de leur dossier et étaient plus satisfaits du travail de celui-ci que ceux pris en charge par des agents des SPE ¹⁵¹. Cela étant, l'étude n'a pas mis en évidence de différence globale entre agences privées et publiques pour ce qui est de la probabilité de trouver un emploi. Une étude comparative sur les quasi-marchés en Australie, au Danemark et aux Pays-Bas a conclu que l'on ne disposait pour le moment que de peu d'informations sur les résultats et les effets du passage aux quasi-marchés dans le cadre des politiques de l'emploi ¹⁵². Les auteurs affirmaient également que, loin d'être un simple exercice technico-administratif, l'externalisation d'un service public aussi ancien pouvait avoir d'importantes conséquences sur le contenu des politiques.

184. Les expériences du recours à des prestataires privés de services de l'emploi qui ont été menées par des pays comme l'Australie ou les Pays-Bas méritent de recueillir une plus grande attention des chercheurs et des décideurs publics. Le système Australian Job Network (réseau de l'emploi australien) a obtenu de bons résultats au cours des dix dernières années. Toutefois, l'exemple australien montre également que, pour qu'elle soit réussie, l'externalisation exige un certain nombre de conditions préalables en termes d'assurance de la qualité. Il faut en particulier qu'il existe un système adapté de mesure

¹⁴⁷ L. Struyven: *Design choices in market competition for employment services for the long-term unemployed*, document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations n° 21 (Paris, OCDE, 2004).

¹⁴⁸ P. Tergeist et D. Grubb: *Activation strategies and the performance of employment services*, op. cit.

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ Voir OCDE: *Des politiques du marché du travail novatrices: La méthode australienne* (Paris, 2001). Voir également A. M. Dockery et T. Stromback: «Externalisation des services publics de l'emploi: évaluation préliminaire de l'expérience australienne», *Revue internationale du Travail* (2001, vol. 140, n° 4).

¹⁵¹ H. Bennmarker, E. Grönqvist et B. Öckert: *Effects of outsourcing employment services: Evidence from a randomized experiment*, document de travail 2009: n° 23 (Uppsala, Institute for Labour Market Policy Evaluation, 2009).

¹⁵² T. Bredgaard et F. Larsen: «Quasi-markets in employment policy: Do they deliver on promises?», dans *Social Policy and Society* (2008, vol. 7, n° 3); idem: «Implementing public employment policy: What happens when non-public agencies take over?», dans *International Journal of Sociology and Social Policy* (2007, vol. 27, n° 7/8).

des résultats obtenus par divers prestataires en matière de placement et que ce système prenne en compte les différences de profil des usagers et ne soit pas biaisé par un «écrémage».

185. L'OIT est bien placée pour aider ses Etats Membres à comprendre les avantages et les pièges de l'externalisation des SPE. En effet, l'Organisation peut mettre en place un échange systématique d'informations et faciliter la comparaison des données d'expérience, mais aussi apporter des compétences techniques objectives sur le rôle de la supervision indépendante, sachant, en particulier, que les responsables de la formulation et de la mise en œuvre des politiques ont un intérêt évident à voir réussir le recours à la sous-traitance¹⁵³.

¹⁵³ D. Finn: *Contracting out welfare to work in the USA: Delivery lessons*, Research Report n° 466 (Londres, Ministère du Travail et des Retraites, 2007).

Chapitre 3

Nouvelles technologies pour l'administration et l'inspection du travail

186. Au cours des trente dernières années, l'utilisation généralisée des ordinateurs sur le lieu de travail et l'expansion de l'Internet et des communications mobiles ont transformé la façon dont les pouvoirs publics, y compris les administrations et les services d'inspection du travail, gèrent et fournissent des services. Aujourd'hui, des termes tels que «e-gouvernement» (administration en ligne) et, de plus en plus, «m-gouvernement» (administration mobile) sont fréquemment employés pour se référer à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication afin d'améliorer l'efficacité et l'efficacité de la gestion et des services du secteur public, tout en accroissant la transparence de la gestion et les possibilités de participation des citoyens à la gouvernance démocratique ¹.

187. Les technologies d'administration en ligne peuvent renforcer de bien des façons les systèmes d'administration et d'inspection du travail ². L'Internet en particulier permet de rapprocher les décideurs du grand public, d'informer ainsi mieux et plus rapidement, et contribue à l'élaboration plus transparente et plus participative des politiques ³. De plus, des logiciels adaptés peuvent améliorer la collecte et l'analyse de données sur le marché du travail et sur l'inspection du travail ⁴, renforçant ainsi les bases objectives de l'élaboration, la programmation et l'évaluation de politiques. Les nouvelles technologies ont aussi un potentiel pour dynamiser la prestation de services aux administrés et l'adapter à leurs besoins, tout en facilitant leur accès à distance aux services qu'ils sollicitent. En ce qui concerne les services publics de l'emploi, des centres d'appels peuvent faciliter la communication entre les demandeurs d'emploi et les agents de ces

¹ Voir A. Pavlichev et G. Garson (dir. de publication): *Digital government: Principles and best practices* (Hershey, Pennsylvania, Idea Group Publishing, 2004).

² Voir J. Fellows: *The role of new technologies in the management and delivery of labour administration and inspection services* (Genève, BIT, à paraître).

³ Le BIT a mené des recherches en 2010, dans 50 pays de toutes les régions, sur le contenu des sites Internet de services d'inspection et de ministères du travail. Ces recherches ont montré que la mise en place de sites Internet consacrés aux institutions de l'administration du travail était répandue mais que la richesse du contenu et la facilité d'utilisation étaient très variables. La plupart fournissaient au moins des informations de base sur la législation du travail et sur des publications utiles. En Afrique et dans les Etats arabes, les sites étaient souvent difficiles d'accès et généralement en retard sur d'autres régions quant à la disponibilité en ligne de données statistiques, de services publics de l'emploi et de services d'inspection. Dans la plupart des régions, hormis l'Afrique, des informations sont fournies en ligne et répondent aux besoins et aux préoccupations des travailleurs et des employeurs. Les résultats non publiés de l'étude sont disponibles à LAB/ADMIN.

⁴ Le projet de l'OIT «Vérification de la mise en œuvre des recommandations du Livre blanc en Amérique centrale et en République dominicaine» contribue à l'amélioration des registres au Costa Rica (mise à jour des registres des cas relevés par l'inspection du travail) et au Honduras (organisation des registres des différends du travail portés devant la justice et amélioration des procédures judiciaires).

services, tout en réduisant les coûts administratifs ⁵. Il en va de même pour les banques d'emplois en ligne qui présentent l'avantage d'être consultables à toute heure et accessibles de partout. En outre, dans le domaine de la sécurité sociale, la célérité, l'exactitude et la responsabilisation, qui sont essentielles pour gérer cotisations et prestations, sont grandement améliorées par des systèmes informatiques modernes.

Encadré 3.1 **Système d'information travail en réseau en France (SITERE)**

SITERE est un réseau informatique interne créé en 2000 par le ministère français du Travail. Aide aux inspections, ressources documentaires et échange d'informations sont ses trois principales fonctions. Aujourd'hui, ce site Intranet compte près de 3 000 documents élaborés par les autorités locales ou l'administration centrale, et est un outil précieux pour l'activité quotidienne des inspecteurs du travail.

CAP SITERE, le cœur et l'interface principale du système, permet aux inspecteurs d'enregistrer toutes les informations relatives aux réunions internes ainsi que les données recueillies à la suite de visites d'inspection. Les inspecteurs peuvent ainsi suivre le dossier d'inspection d'une entreprise donnée, élaborer des plans d'action et dresser des tableaux statistiques sur les actions d'inspection, qui sont utilisés pour préparer les rapports annuels. Le site propose d'autres applications pratiques aux utilisateurs. *Rédac* permet aux inspecteurs de transférer dans le système des documents pour enregistrer leurs actions d'inspection. *Madeira* permet aux particuliers de rechercher et de partager des informations sur des machines dangereuses ou non conformes à la législation. *RHRC* est une application qui assure un suivi plus efficace, par l'administration centrale, des recours dans les cas de rupture du contrat de travail.

Source: Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville: *L'inspection du travail en France en 2008*, rapport rédigé en application des articles 20 et 21 de la convention n° 81 de l'OIT.

188. Même avec tous ces avantages potentiels, mettre en place et entretenir un système informatique peut être un investissement coûteux en équipement et en personnel technique. Les gouvernements doivent également garder à l'esprit qu'il faut mettre à jour périodiquement les équipements et les logiciels, ou les remplacer lorsqu'ils deviennent obsolètes. A long terme, ces investissements devraient entraîner des gains significatifs de productivité, réduire les coûts de communication interne et externe et garantir une allocation et un suivi plus précis des ressources. Le recours aux technologies de l'information accroît la couverture géographique des services de l'administration du travail, sans avoir à construire, entretenir et doter en personnel des bureaux régionaux du travail.

189. Ces technologies peuvent servir à améliorer les systèmes de gestion interne des institutions de l'administration du travail, que ce soit en gérant à l'échelle d'un bureau les activités de programmation et de budgétisation, en rationalisant la gestion des ressources humaines ou en garantissant des normes de service identiques dans les unités centrales ou décentralisées. Par exemple, l'organisation automatisée des tâches contribue à la réalisation en temps voulu et à la transparence des activités financières et de gestion. Dans le domaine des ressources humaines, l'informatique améliore la tenue des dossiers, mais aussi ouvre la voie à des méthodes de formation novatrices, par exemple l'enseignement à distance ou l'autoformation professionnelle. En Belgique, par exemple, le Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale élabore actuellement un

⁵ Au Chili, en Colombie, en Malaisie, en Oman et au Royaume-Uni, par exemple, les particuliers peuvent même demander par SMS d'être informés de vacances de poste. Les centres d'appels peuvent également renseigner les travailleurs sur leurs droits: au Royaume-Uni, un numéro vert sur les droits salariaux et au travail (*Pay and Work Rights Helpline*) a été mis en place en mai 2009 pour aider les travailleurs vulnérables.

réseau informatique pour la recherche sur la discrimination au travail, qui servira en particulier à former les inspecteurs à la détection et au traitement des cas de discrimination. L'informatique peut également faciliter certaines modalités de télétravail et, sans nuire à la productivité, permettre au personnel de mieux concilier responsabilités professionnelles et familiales.

190. Les technologies de l'information sont très utiles pour améliorer la coordination des institutions de l'administration du travail. Des réseaux locaux et des plateformes Intranet peuvent aussi faciliter le partage d'informations entre les fonctionnaires chargés des questions du travail, et entre les organismes publics concernés – inspections du travail, autorités fiscales ou services de sécurité sociale (par exemple, accès partagé aux registres des lieux de travail). En Espagne, les autorités envisagent une législation qui sera la base juridique d'un système unifié et intégré d'échange d'informations entre l'inspection du travail et les institutions de sécurité sociale. Les capacités de réseautage social de ces outils peuvent également aider à créer des espaces de travail virtuels et collaboratifs tout en instaurant une communauté interactive en ligne, ce qui favorise une plus grande interaction professionnelle et peut même renforcer le sentiment d'identité et d'appartenance institutionnelles.

191. L'adoption de nouvelles technologies dans l'administration et l'inspection du travail reste très inégale selon les pays et leur niveau de développement économique. Dans les pays en développement, la difficulté que représente leur introduction dans les méthodes de travail de l'administration et de l'inspection du travail est souvent accentuée par l'insuffisance des ressources financières et de l'infrastructure informatique, sans compter le manque de compétences techniques et le faible degré d'alphabétisation de la population adulte ⁶. Dans certains cas, une évaluation honnête des capacités technologiques dans ces pays donne à penser qu'il vaut mieux mener des réformes administratives de base et peu onéreuses plutôt que consentir des investissements dans l'informatique ⁷. Les nouvelles technologies peuvent donner l'illusion facile de la modernité et de l'efficacité mais elles sont un simple instrument qui n'est utile qu'aux institutions en mesure d'en optimiser les avantages.

192. Cela dit, il existe des moyens modestes et performants pour appliquer utilement des technologies adaptées au degré de développement technologique d'un pays. Ainsi, la téléphonie mobile, qui se généralise dans les économies émergentes et le monde en développement ⁸, peut améliorer considérablement la communication entre les prestataires de services et les usagers, ainsi qu'entre les responsables de l'administration du travail et les agents qui se trouvent éventuellement sur le terrain dans des zones reculées. Au Kenya, le Fonds national pour la sécurité sociale envisage de recourir aux téléphones portables pour enregistrer les travailleurs des petites et microentreprises et communiquer régulièrement avec eux ⁹. De même, l'expérience acquise au Lesotho suggère que l'utilisation de téléphones portables permet de fournir une protection sociale

⁶ V. Ndou: *E-government for developing countries: Opportunities and challenges*, *Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries* (2004, vol. 18), www.ejisdc.org.

⁷ Par exemple, des audits du BIT ont montré que de simples améliorations des systèmes matériels de classement des documents (par exemple, utiliser des armoires au lieu d'empiler des documents par terre) seraient un moyen peu dispendieux d'améliorer l'organisation et l'accessibilité des dossiers importants.

⁸ La technologie mobile a déjà été adoptée par les pouvoirs publics de divers pays comme le Bangladesh, le Kenya, le Nigéria, l'Ouganda et les Philippines pour assurer toute une gamme de services dans les secteurs de l'agriculture, la santé, l'éducation et l'assainissement. Voir J. Fellows, *The role of new technologies*, *op. cit.*

⁹ BIT: Audit des besoins de l'administration du travail et de l'inspection du travail au Kenya, avril 2010.

dans de bonnes conditions, et d'assurer en particulier l'allocation efficace de prestations aux bénéficiaires, tout en diminuant les risques de corruption et de malversations ¹⁰.

Encadré 3.2
Technologies de l'information et de la communication
et administration du travail en Inde

Dans l'Etat indien du Maharashtra, le ministère du Travail, en partenariat avec une entreprise indienne de services informatiques et des banques locales, met actuellement en place un nouveau système en ligne de gestion des questions du travail. Ce système est conçu pour améliorer plusieurs services fournis aux employeurs et aux travailleurs, et notamment faciliter les demandes et le renouvellement des licences. Il devrait également introduire une plus grande transparence et assurer plus de sécurité dans le versement des salaires aux travailleurs dans l'économie formelle et informelle, grâce à la création de 20 millions de comptes bancaires de base accordés sans frais et assortis d'une carte donnant un libre accès à un guichet automatique de banque.

Le système a également été conçu pour rationaliser les services chargés du travail au sein du ministère en regroupant les informations dont disposent les services d'inspection du travail et en générant des alertes automatiques pour aider à contrôler le respect de la législation du travail. Le portail de ce système comportera une compilation de toutes les lois sur le travail et permettra aux travailleurs de demander des conseils et de présenter leurs doléances au ministère du Travail. Il est à espérer que l'introduction de ce système permettra aussi d'améliorer le partage et la coordination des informations entre les départements tout en rendant plus systématique et plus facile à gérer l'analyse du marché du travail au Maharashtra.

Le système est mis en place à titre pilote dans le district de Thane au début de 2011 pour une durée de quatre mois, l'objectif étant de le déployer dans l'ensemble de l'Etat sur une période de deux ans et demi.

Source: K. Gupta (Secrétaire principale, ministère du Travail, gouvernement de Maharashtra): «Bringing labour laws to all workers», présentation devant le BIT le 1^{er} février 2011.

193. En réponse à la crise financière et économique, des gouvernements ont mis au point de nouveaux outils d'administration en ligne, renforcé les dispositifs existants et recentré ou amélioré leurs moyens globaux d'administration en ligne ¹¹. Dans le domaine de l'administration du travail, les services publics de l'emploi ont été à l'avant-garde en donnant des informations en ligne sur les prolongations d'allocations-chômage et sur d'autres programmes visant les travailleurs, et ont répondu au nombre croissant de demandes visant à rapprocher les offres et demandes d'emploi, au moyen de l'Internet et d'autres plates-formes électroniques.

¹⁰ Voir K. Vincent et N. Freeland, «Upwardly mobile: The potential to deliver social protection by cellphone – Lessons from Lesotho», dans J.S. Pettersson (dir. de publication): *Comptes rendus de la 1^{ère} Conférence internationale sur les technologies de communication mobile pour le développement M4D*, 11-12 déc. 2008, Karlstad University, Suède (Karlstad University, 2008).

¹¹ Nations Unies: *United Nations E-Government Survey 2010: Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis* (étude sur l'administration en ligne et la façon d'en tirer parti à l'heure de la crise financière et économique) (New York, 2010).

Encadré 3.3 **Portail Web sur les restructurations** **d'entreprises en Belgique**

Pendant la crise, en Belgique, le Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation (SPF Emploi) a créé un site Web qui porte sur les restructurations d'entreprises.

Lancé en août 2009, il est une source d'informations publiques sur différents sujets – fermetures, faillites et transferts d'entreprises, licenciements collectifs – et sur les mesures de protection contre le licenciement pour certaines catégories de travailleurs. Avant la création de ce site, une grande partie de ces informations se trouvait sur différents sites Web des pouvoirs publics. Le site a été conçu grâce à l'action conjointe de nombreuses administrations fédérales et régionales, sous la direction du SPF Emploi. Il s'agit d'un portail unique qui permet aux particuliers d'accéder sur les sites publics pertinents aux informations souhaitées. Au cours de ses trois premiers mois d'existence, le site a été consulté près de 90 000 fois.

Source: SPF Emploi, Travail et Concertation sociale (Belgique): *Rapport annuel: Le Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale en 2009*; voir aussi www.restructurations.be.

194. Les inspections du travail utilisent de plus en plus l'Internet de façon proactive et novatrice pour s'acquitter de leurs fonctions. Par exemple, certains pays – Fidji, France, Pologne, Roumanie, Royaume-Uni, Ukraine, Viet Nam, etc. – fournissent par ce biais des informations et des services consultatifs techniques sur les dispositions de la législation relatives à la sécurité et à la santé au travail et sur les moyens les plus efficaces de l'appliquer¹². En Espagne, les inspecteurs du travail se servent même de cartes géographiques Google pour comparer la taille de plantations et le nombre d'ouvriers qui y sont enregistrés et détecter ainsi plus facilement le travail non déclaré pendant les récoltes. Dans le cadre de leur lutte contre le travail non déclaré, l'inspection du travail en Bulgarie et au Portugal a créé des sites Web pour obtenir des informations sur les contrevenants et divulguer leur identité en ligne¹³.

Encadré 3.4 **Système d'information au Brésil sur les zones** **où se concentre le travail des enfants (SITI)**

Hébergé par le ministère brésilien du Travail et de l'Emploi, le SITI est une plate-forme publique en ligne axée sur la lutte contre le travail des enfants. Il permet aux inspecteurs d'analyser et de donner, région par région, des informations sur le travail des enfants au moyen d'un registre des cas relevés qui est régulièrement actualisé. Grâce à cette plate-forme, les inspecteurs peuvent effectuer des recherches géographiques sur les cas confirmés, et ainsi mieux planifier et cibler leurs activités. Elle permet également l'échange instantané dans tout le pays d'informations obtenues à l'échelle régionale ainsi que la collecte de données essentielles sur l'ampleur du travail des enfants au Brésil. Le SITI contribue à la lutte contre le travail des enfants, à la transparence des activités d'inspection et à la visibilité des inspecteurs, sensibilisant ainsi la population au problème que pose le travail des enfants.

Le SITI est lié aussi au Système fédéral de l'inspection du travail (SFIT). Ce système informatisé de gestion de l'information sert à enregistrer les activités des inspecteurs du travail et recouvre tous les domaines thématiques et zones géographiques afin de faciliter la gestion interne, y compris l'évaluation de la performance des inspecteurs. Contrairement au SITI, la plate-forme SFIT n'est pas accessible aux particuliers.

Source: <http://sistemasiti.mte.gov.br>

¹² BIT: Etude d'ensemble, 2006, *op. cit.*, paragr. 95.

¹³ BIT: *L'inspection du travail en Europe: travail non déclaré, migration et la traite des êtres humains*, LAB/ADMIN, document de travail n° 7 (Genève, 2010).

195. En ces temps de fortes migrations de main-d'œuvre et d'intégration économique régionale, et alors qu'on observe une tendance à la libre circulation des travailleurs, la collaboration transfrontalière s'accroît entre les services de l'administration et de l'inspection du travail ¹⁴. Cette collaboration peut prendre la forme d'inspections du travail conjointes dans des entreprises en zone frontalière, de gestion de programmes de travailleurs invités ou de stratégies communes de lutte contre la traite des personnes à des fins de travail forcé. Elle peut aussi porter sur l'élaboration ou la mise en réseau de systèmes informatiques pour recueillir et partager des informations, et suivre l'évolution de la situation de la main-d'œuvre au-delà des frontières. En particulier, ces systèmes permettent de tenir des registres des travailleurs et des employeurs déployant des activités transfrontalières, et contribuent à l'application et à la mise en œuvre effectives des sanctions au-delà des frontières.

Encadré 3.5

Convergence des services d'inspection du travail Mettre en place au niveau européen un système visant à garantir le respect de la législation (CIBELES)

CIBELES est un réseau informatique régional en cours d'élaboration. Placé sous la direction espagnole de l'inspection du travail et de la sécurité sociale et financé par la Commission européenne, il devrait être opérationnel en 2011. Il vise à établir un système au niveau de l'Union européenne pour échanger des informations, vérifier le respect des réglementations et des conditions prescrites dans les documents, améliorer l'application et le recouvrement d'amendes et, en général, renforcer la coopération et l'assistance mutuelle entre les inspections nationales du travail. Il a été conçu pour faire face à un certain nombre de phénomènes persistants tels que l'expansion et la diversité des services transnationaux, et à la nécessité d'appliquer de façon plus uniforme et plus efficace la législation du travail dans l'Union européenne. CIBELES permettra d'unifier les mises en réseau informelles dans la région en mettant en ligne une interface sûre, facile à utiliser et rapide. Les autres pays qui y participent sont l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la France, la Hongrie, l'Italie, Malte et le Portugal.

Source: R. Aragón Bombín: «Proyecto CIBELES: Los retos de la Inspección de Trabajo ante un mundo globalizado» [Projet CIBELES: Les défis de l'inspection du travail dans un contexte de mondialisation], dans *Seguridad y Medio Ambiente, Especial Prevención 2010* (Fondation MAPFRE), www.mapfre.com/fundacion/html/revistas/seguridad/nEspecial2010/capitulo4.4.html.

196. Bien que l'utilisation des technologies de l'information et de la communication comporte de nombreux avantages démontrés pour les administrations et les inspections du travail, les gouvernements devraient rester vigilants quant à la sécurité de leurs réseaux et à la confidentialité des informations fournies par les usagers. Les réseaux ouverts sont exposés à des défaillances techniques ou à des accès non autorisés, et il existe toujours le risque que des données personnelles soient perdues, volées ou utilisées frauduleusement. À l'heure de l'administration en ligne, veiller au respect de la vie privée et à la sécurité des citoyens est pour les pays une tâche difficile et constante. Afin de garantir la protection des données et informations, les pouvoirs publics devraient établir des lois, règlements et politiques pour fixer des normes de confidentialité et de sécurité, et s'attaquer tout particulièrement aux problèmes que posent par exemple le stockage et le partage des données, et intégrer dans leurs systèmes technologiques des moyens de sécurité et de protection de la vie privée ¹⁵.

¹⁴ L'Union européenne constitue le marché du travail le plus intégré et le plus réglementé. D'autres groupements régionaux disposent de protocoles pour la libre circulation de la main-d'œuvre, par exemple la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDA).

¹⁵ J. Fellows, *The role of new technologies*, op. cit.

Chapitre 4

L'inspection du travail

197. Rouage essentiel du système d'administration du travail, l'inspection du travail a pour fonction fondamentale de contrôler l'application de la législation du travail et son respect dans la pratique. Elle garantit l'équité sur le lieu de travail et contribue à promouvoir le développement économique¹.

198. L'institution de l'inspection du travail a principalement une double nature. Premièrement, elle permet de contrôler l'application des dispositions légales², notamment en ce qui concerne les droits des travailleurs; ce contrôle ne porte pas uniquement sur les conditions de travail et d'emploi et sur le domaine de la SST. Les inspecteurs du travail sont souvent amenés à faire appliquer des dispositions légales régissant les services sociaux, les travailleurs migrants, la formation professionnelle, la sécurité sociale et d'autres questions³. Deuxièmement, l'inspection du travail fournit des informations et des conseils et dispense des formations. Du fait de cette double nature, les systèmes d'inspection du travail jouent donc un rôle déterminant dans le monde du travail et devraient pouvoir résoudre efficacement un large éventail de problèmes qui se posent dans ce domaine. Ils sont un vecteur de l'équité sur le lieu de travail et d'une bonne gouvernance et ils revêtent une importance toute particulière en cas de graves perturbations du marché du travail comme lors de crises économiques.

L'autorité centrale et son rôle de coordination

199. L'inspection du travail doit impérativement être reconnue comme étant l'une des principales fonctions du système d'administration du travail. La coordination et la coopération à l'intérieur du système et avec d'autres services nationaux d'inspection et organismes gouvernementaux, ainsi qu'avec les institutions publiques ou privées exerçant des activités analogues, peuvent contribuer à améliorer l'efficacité globale des

¹ Pour une synthèse comparative concernant l'application et le respect de la législation du travail, voir G. Casale et A. Perulli: *Compliance with labour legislation: Its efficacy and efficiency*, LAB/ADMIN, document de travail n° 6 (Genève, BIT, 2010).

² La visite sur le lieu de travail est une réelle occasion de contrôler la conformité à la réglementation et d'améliorer immédiatement les relations de travail. Voir aussi le paragraphe 2 de la recommandation (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, qui invite les Etats Membres à prendre des dispositions pour soumettre des plans relatifs à des établissements nouveaux ou à des procédés nouveaux de fabrication, et l'article 17 de la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, qui prévoit un contrôle préventif des nouvelles installations, des nouvelles substances et des nouveaux procédés de manipulation ou de transformation des produits.

³ Certaines de ces compétences figurent au paragraphe 2 de la recommandation (n° 133) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969. On peut trouver d'autres exemples sous le lien «Profils nationaux d'inspection du travail» du site Web de LAB/ADMIN: www.ilo.org/labadmin.

services d'inspection du travail au niveau national. Selon les dispositions des conventions n^{os} 81 et 129 de l'OIT, l'inspection du travail devrait fonctionner et être organisée en tant que système au sein de l'administration publique, afin de remplir ses objectifs au regard de ces deux instruments ⁴. Une approche systémique de l'inspection du travail suppose cohérence et coordination à l'intérieur du système d'administration du travail et spécialement entre les différents services d'inspection (tels que la sécurité sociale ou le contrôle fiscal), ainsi qu'une coopération entre les partenaires concernés, qu'ils soient publics ou privés, qui sont directement ou indirectement chargés de l'application des normes du travail. Est également inhérente à cette approche une étroite collaboration entre les administrations ou les institutions comme l'administration fiscale, la police ou les organes du système judiciaire. Enfin, la consultation avec les partenaires sociaux fait aussi partie intégrante du bon fonctionnement d'un système d'inspection du travail ⁵.

200. Comme il a été mentionné en ce qui concerne le système d'administration du travail, la désignation d'une autorité centrale du travail est le moyen d'assurer une réelle coordination au sein de tout le système. L'expérience montre que placer le système d'inspection sous le contrôle d'une autorité centrale facilite l'élaboration et la mise en œuvre de politiques, l'objectif étant un respect uniforme des règles dans le pays tout entier. Les ressources disponibles peuvent ainsi être utilisées de manière rationnelle, notamment en limitant un chevauchement inutile des tâches et des processus de décisions. Il convient cependant de souligner que le fait d'évoquer une autorité centrale ne doit en aucun cas être interprété comme impliquant une centralisation ou la subordination de l'inspection du travail au contrôle direct et exclusif d'une autorité centrale nationale ⁶. En fait, conformément à l'article 4 de la convention n^o 81, il faut conserver une certaine souplesse. Ainsi, l'inspection du travail sera placée sous la surveillance et le contrôle d'une autorité centrale pour autant que cela soit compatible avec la pratique administrative du Membre (article 4, paragraphe 1); s'il s'agit d'un Etat fédératif, le terme «autorité centrale» pourra désigner soit l'autorité fédérale, soit une autorité centrale d'une entité constituante fédérée (article 4, paragraphe 2).

201. Cette évolution vers l'instauration d'un système d'inspection du travail dépendant d'une autorité centrale en vue d'assurer une cohérence dans l'application de la législation nationale sur tout un territoire est nette dans plusieurs pays. Dans certains pays, même si des structures ont été mises en place au niveau de la province, celles-ci sont manifestement sous la supervision d'une autorité centrale (par exemple au Cambodge ⁷ et en République démocratique populaire lao ⁸). Des évolutions semblables se sont produites également dans des Etats membres de l'Union européenne. En France, les décrets n^{os} 2008-1503 et 2008-1510 du 30 décembre 2008 relatifs au regroupement des services de l'inspection du travail ont attribué la fonction de l'autorité centrale à la

⁴ BIT: Etude d'ensemble, 2006, *op. cit.*, paragr. 138.

⁵ Article 5 de la convention n^o 81, articles 12 et 13 de la convention n^o 129 et article 6 de la convention n^o 150.

⁶ La recommandation initiale (n^o 20) sur l'inspection du travail, 1923, contenait effectivement une disposition dans ce sens.

⁷ Anukret sur l'organisation et le fonctionnement du ministère des Affaires sociales, du Travail, de la Formation professionnelle et de la Réinsertion des jeunes (87/ANKr.BK.), 4 oct. 1999. L'article 25 prévoit des bureaux de province/ville et de district/khan en charge de la réalisation et de la coordination des activités ministérielles.

⁸ Les articles 68 et 69 de la loi sur le travail (telle qu'amendée le 27 décembre 2006) fixent les droits et les devoirs des services du travail et de la protection sociale de chaque province, ville, arrondissement et municipalité.

Direction générale du travail pour les questions concernant l'inspection du travail dans tous les secteurs, tandis que revenait aux autres ministères concernés par l'inspection, comme le ministère de l'Agriculture et de la Pêche et le ministère de l'Environnement, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, la responsabilité technique d'élaborer et d'adapter la législation et la réglementation. En Italie, les deux institutions en charge de la programmation et de la coordination des activités de l'inspection du travail sont le ministère du Travail et de la Politique sociale et la Direction générale des activités d'inspection, qui a été mise en place dans le cadre des réformes de l'inspection du travail de 2004⁹, dans le but d'accroître au niveau central le rôle de coordination d'ensemble du ministère du Travail.

202. La Direction générale des activités d'inspection supervise et coordonne les activités d'inspection du travail conformément aux directives émanant du ministère du Travail lui-même afin d'assurer une certaine cohérence au niveau des activités d'inspection et de l'attitude des divers organismes administratifs de contrôle. La réforme de l'inspection du travail a également institué la Commission centrale pour la coordination des activités de contrôle qui donne des avis au ministre du Travail sur des ajustements structurels visant à améliorer l'efficacité de l'inspection du travail, dont l'utilisation d'une base de données pour rassembler des informations relatives aux visites d'inspection.

Encadré 4.1

L'inspection du travail et les communautés autonomes espagnoles

L'Espagne est composée de 17 communautés autonomes dont la plupart sont en charge des questions liées au travail. Le système de l'inspection du travail est fondé sur le principe d'une collaboration interinstitutionnelle entre l'Etat et les communautés autonomes. Cette collaboration s'opère par l'intermédiaire de deux organismes: la Conférence sectorielle sur l'emploi et les questions du travail, comprenant l'administration générale de l'Etat et les administrations des communautés autonomes, et les commissions territoriales en charge de l'inspection du travail et de la sécurité sociale dans chaque communauté autonome. De plus, les statuts de certaines communautés prévoient l'affectation à leur service de fonctionnaires, processus qui est en cours. A cette fin, des mécanismes de coordination ont été mis en place, dont la création d'institutions pour réunir les effectifs de l'inspection du travail venant de l'Administration générale de l'Etat et des communautés autonomes.

203. En Amérique latine, plusieurs pays ont réformé leurs systèmes d'inspection du travail en vue d'assurer un meilleur respect de la législation nationale. Ainsi, en 2007, le ministère péruvien du Travail et de la Promotion de l'emploi a émis une série de recommandations pour que l'application de la réglementation au niveau de la province se fasse avec une certaine flexibilité. Ces recommandations apportent des éclaircissements sur la répartition des domaines de compétence administrative entre l'administration centrale et les services locaux d'inspection. Une telle délimitation dépend du lieu de l'unité de production et de l'administration donnant le mandat d'inspection¹⁰.

204. Dans certains pays dotés d'un système fédératif, il peut y avoir un chevauchement des compétences aux niveaux fédéral, de la province et de l'Etat. En pareils cas, le mandat des inspecteurs au niveau central est limité aux questions relevant du domaine

⁹ Décret législatif n° 124 du 23 avril 2004 concernant la rationalisation des fonctions d'inspection du travail et de sécurité sociale. En 2008, le ministère du Travail a émis une nouvelle directive concernant «l'inspection et le contrôle dans le domaine du travail et de la sécurité sociale». Voir M. Fasani: *Labour inspection in Italy*, LAB/ADMIN, document de travail n° 10 (Genève, BIT, 2011).

¹⁰ Information fournie par le gouvernement.

fédéral (Argentine ¹¹ et Mexique ¹²). En Argentine, un accord régional de coopération a été signé, lequel prévoit la coordination du système d'inspection du travail dans son ensemble par le ministère du Travail et de la Sécurité sociale. Dans ce cadre, l'autorité centrale veille à ce que les conventions soient appliquées et les mesures prises en coordination avec les provinces et la ville autonome de Buenos Aires. Au Mexique, l'administration fédérale a conclu avec chacun des Etats des accords de collaboration concernant l'inspection du travail afin d'harmoniser les procédures et les méthodes d'inspection se rapportant tout spécialement à la santé et à la sécurité, à la formation et aux qualifications, au travail des enfants et au recueil d'informations concernant les amendes pour non-conformité ¹³.

205. Un autre groupe de pays est illustré par le Royaume-Uni où l'Agence de la santé et de la sécurité au travail (HSE) est l'autorité chargée de veiller au respect de la réglementation en matière de santé et de sécurité avec d'autres autorités locales (organismes élus qui à terme doivent rendre des comptes aux électeurs) et le Bureau de la réglementation ferroviaire (l'organisme réglementaire indépendant en matière d'économie et de sécurité pour le système ferroviaire du Royaume-Uni). La charge de veiller au respect de la législation relative à la santé et à la sécurité dans certains établissements peut être transférée par convention de la HSE aux autorités locales. Au sein de ce système, un comité d'application et de liaison, Agence de la santé et de la sécurité/autorités locales, a été mis en place pour assurer les relations entre la HSE et les autorités locales, et veiller à ce que la réglementation concernant la santé et la sécurité soit appliquée avec cohérence; ce comité sert aussi de lieu de discussion et d'échanges au niveau national pour tout ce qui concerne le respect de la législation en matière de SST.

Coopération entre les services d'inspection du travail

206. Un système d'inspection du travail peut être «général» ou «spécialisé». Dans le premier cas, le système d'inspection est chargé de contrôler les conditions de travail et d'emploi, le milieu de travail, les relations de travail et, dans certains cas, la formation professionnelle, les migrations et la sécurité sociale ¹⁴. Dans le second, les diverses responsabilités sont confiées à différents services d'inspection qui ont une expertise technique particulière. Ces services sont habituellement contrôlés et supervisés par une ou plusieurs unités centrales. Entre ces deux grandes catégories, se trouvent des systèmes fondés sur des équipes interdisciplinaires: au sein d'un service local d'inspection du travail, un seul inspecteur du travail a la capacité d'assurer un service multifonctionnel ¹⁵.

¹¹ En Argentine, l'autorité nationale remplit une fonction de contrôle en tant qu'autorité centrale, ses tâches ordinaires d'inspection se limitant à la ville de Buenos Aires. décret n° 772/96 du 15 juillet 1996, attribuant les fonctions de contrôle national et d'autorité centrale au ministère du Travail et de la Sécurité sociale).

¹² Loi fédérale sur le travail de 1970, telle qu'amendée le 17 janvier 2006, art. 527.

¹³ V. Jatobá: *Labour inspection within a modernized labour administration*, Conférence interaméricaine des ministres du travail (CIMT)/OIT, document de travail n° 148 (Lima, BIT, 2002).

¹⁴ En ce qui concerne la sécurité sociale, c'est le cas en Espagne, en France et au Portugal. Dans certains pays, l'inspection du travail est chargée de contrôler le paiement des cotisations de sécurité sociale (bien qu'en Espagne cela ne s'applique pas à l'affiliation ou l'inscription). C'est également le cas en Bosnie-Herzégovine, en ex-République yougoslave de Macédoine, en République de Moldova et au Monténégro. Dans d'autres pays européens, tels que l'Allemagne et l'Autriche, cela est expressément exclu des tâches de l'inspection du travail.

¹⁵ Par exemple, en Autriche, au Danemark, en Norvège et en Suède.

207. Bien qu'il n'existe pas de système idéal d'inspection du travail, tout système s'efforce d'avoir de bons mécanismes de coordination à des fins d'efficience et d'efficacité ¹⁶.

208. Les services en charge de l'inspection peuvent être autonomes, comportant tous les domaines de spécialisation, ou fonctionner par l'intermédiaire de deux ou trois entités administratives. Dans des pays aussi divers que la Bulgarie, la Hongrie, l'Indonésie, les Philippines ou le Viet Nam ¹⁷, le système de coordination se présente comme un «concept intégré» impliquant une planification et des mesures conjointes orientées vers un objectif commun, partagé par les diverses unités en charge des inspections relatives au travail.

209. D'autres mécanismes sont aussi utilisés comme celui en place en Belgique où une coordination existe entre les trois différentes inspections (législation sociale, protection sociale et sécurité sociale) ainsi qu'avec les services d'emploi régionaux dans des domaines précis pour lesquels s'exerce une compétence commune (par exemple le travail non déclaré), dans le but de partager informations et données de façon systématique.

Encadré 4.2
El Salvador: mise en place d'une inspection
du travail coordonnée

En juin 2008, à la demande du gouvernement d'El Salvador, le BIT a réalisé une évaluation du système d'inspection du travail de ce pays, qui a débouché sur une réforme complète de la structure de l'inspection du travail salvadorienne, auparavant répartie entre deux autorités sans aucune réelle coordination entre elles. Diverses lois et réformes administratives sont en cours d'élaboration. Plus récemment, la nouvelle loi relative à la prévention des risques a introduit un mécanisme de coordination parmi les services techniques afin de mettre les compétences en commun et de mener des inspections coordonnées.

Source: BIT: Audit de l'inspection du travail en El Salvador, 2009; décret législatif n° 254 du 21 janvier 2010 promulguant la loi générale relative à la prévention des risques sur le lieu de travail.

210. En Afrique, des efforts sont réalisés en vue de simplifier les mécanismes de coordination parmi les différents systèmes spécialisés d'inspection du travail. C'est le cas en Afrique du Sud où des règlements ministériels internes encouragent une meilleure planification et une meilleure programmation des activités de l'inspection du travail. Au Lesotho, des inspections conjointes sont menées par le personnel du ministère du Travail et de l'Emploi, du ministère de l'Industrie, du Commerce, des Coopératives et de la Stratégie commerciale et du ministère de l'Intérieur, de la Sécurité publique et des

¹⁶ Ainsi que l'a souligné la commission d'experts dans son étude d'ensemble de 2006 sur l'inspection du travail: «Dans tous les cas, il est important que des mesures soient prises par l'autorité compétente pour favoriser la coopération entre ces structures. Des échanges d'informations sur les méthodes d'inspection et les résultats obtenus évitent beaucoup de gaspillage de temps. La rationalisation et la mise en commun de certains moyens matériels et logistiques pourraient, dans de nombreux pays en développement, remédier en partie à l'insuffisance chronique de ressources dont souffrent les services d'inspection. En outre, du point de vue de l'employeur, une concertation entre les services d'inspection pour programmer leurs interventions aurait l'avantage de diminuer les contraintes de la multiplicité de visites rapprochées». BIT: Etude d'ensemble, 2006, *op. cit.*, paragr. 152.

¹⁷ Informations communiquées par des gouvernements. Au Viet Nam, un système coordonné a été mis en place sous la tutelle du ministère du Travail, des Invalides et des Affaires sociales, en application du décret n° 1118 de septembre 2003. CEACR: Observation individuelle concernant la convention n° 81, 2005.

Affaires parlementaires dans le but de contrôler les conditions de travail et d'emploi dans les entreprises étrangères ¹⁸.

211. Dans certains pays d'Amérique latine (par exemple l'Argentine, le Brésil ¹⁹, le Paraguay et l'Uruguay), des groupes d'inspecteurs du travail se sont vu assigner des fonctions spécialisées ²⁰. Ainsi, les inspecteurs du travail se consacrent soit aux questions de travail en général (conditions de travail) soit aux questions de santé et de sécurité et au milieu de travail en particulier. Ils peuvent aussi se spécialiser dans un domaine donné selon leurs qualifications et formation (experts juridiques, médecins ou experts techniques) ²¹. Au Mexique, bien que les inspections soient faites par le même groupe d'inspecteurs, elle sont classées par domaine: conditions de travail, santé et sécurité ou formation et qualifications ²².

212. Plusieurs pays ont récemment renforcé et regroupé leurs différents organismes d'inspection du travail. Tel a été le cas en Jordanie en 2006 et au Pays-Bas en mai 2010 ²³.

Coopération avec d'autres institutions ou administrations

213. Pour être efficace, tout système d'inspection du travail doit collaborer avec les autres services gouvernementaux ou institutions publiques et privées exerçant des activités analogues ²⁴. On observe dans toutes les régions du monde une tendance croissante à conclure des accords en ce sens et à renforcer les bases d'une collaboration officielle. Dans certains systèmes, une telle collaboration peut nécessiter un large cadre et/ou des accords conclus au niveau ministériel alors que, dans d'autres, ce sont des critères différents qui doivent être remplis. Une collaboration existe entre les inspections du travail, les bureaux de placement, les administrations fiscales ²⁵, les organismes de sécurité sociale et la police. Par exemple, davantage d'inspections du travail font intervenir les forces de police dans des situations très périlleuses ou des opérations criminelles (telles que la traite des êtres humains, le travail forcé et le travail des enfants). Dans certains systèmes, des accords de collaboration officiels sont nécessaires, comme celui signé entre le ministère des Finances fédéral allemand et les ministères du travail des *Länder*, lesquels sont en charge des différents services d'inspection, y compris les inspections du travail. La Pologne a conclu des accords aux termes desquels l'administration fiscale est informée de toute activité illégale découverte pendant les inspections, ce qui a eu un impact notable sur la lutte contre la fraude dans ce pays. En Bulgarie, un accord de collaboration entre l'Institut national de sécurité sociale et

¹⁸ Information fournie par le gouvernement.

¹⁹ Les fonctions de l'inspection sont réparties selon la spécialisation (domaine médical, technologie et santé et sécurité).

²⁰ M.L. Vega: *Labour administration: To ensure good governance through legal compliance in Latin America – The central role of labour inspection*, LAB/ADMIN, document de travail n° 1 (Genève, BIT, 2009).

²¹ Voir J.L. Daza Pérez: «Mercosur and labour inspection» dans *Mercosur: The impact of economic integration – A case study*, Labour Education, vol. 1997/4, n° 109 (Genève, BIT).

²² M.L. Vega: *Labour administration: To ensure good governance*, op. cit.

²³ Informations communiquées par les gouvernements.

²⁴ Article 5 a) de la convention n° 81 et article 12, paragraphe 1, de la convention n° 129.

²⁵ Par exemple, en Bulgarie, ex-République yougoslave de Macédoine et Lettonie.

l'administration fiscale nationale a été à l'origine d'une baisse considérable du travail non déclaré ²⁶.

214. Une collaboration avec les organismes et institutions de sécurité sociale est essentielle afin de rassembler et de comparer les données et, en conséquence, de mettre au point des actions mieux ciblées. Certains pays mènent des inspections ou des actions conjointes, par exemple El Salvador, où une unité spéciale d'inspection intégrée a été créée, ou le Belize, où les inspections sont menées conjointement par le Conseil de la sécurité sociale et le ministère du Travail ²⁷. Dans d'autres pays, par exemple en Europe, la collaboration consiste principalement à rassembler des informations avant la visite d'inspection.

215. Au Portugal, dans le cadre de conventions administratives, les inspections sont réalisées conjointement avec d'autres services gouvernementaux. Des rapports d'évaluation sont ensuite établis conjointement et des solutions examinées, tout spécialement dans les cas concernant des immigrants illégaux et leur intégration éventuelle dans le marché du travail. Une approche légèrement différente a été adoptée au Royaume-Uni où une commission pour l'équité dans l'emploi (*Fair Employment Enforcement Board*) a été créée afin de promouvoir la collaboration entre les organismes de contrôle. Cette commission s'attache en priorité à assurer le respect de la législation relative au temps de travail et au salaire minimum. Elle regroupe le ministre des Relations d'emploi (Président), l'administration des recettes et des douanes, l'inspection des normes concernant les bureaux de placement, la Direction de la santé et de la sécurité, la *Gangmasters Licensing Authority* (service chargé de délivrer une autorisation d'exercer aux gangmasters), le ministère de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales, la Confédération de l'industrie britannique, le Congrès des syndicats, la Fédération des petites entreprises et le Centre des consultations juridiques gratuites. Cette commission a aussi mis en place, en mai 2009, une ligne d'assistance téléphonique concernant le droit au salaire et les droits au travail à l'intention des travailleurs vulnérables qui centralise les demandes et réclamations adressées par les travailleurs couverts par les organismes de contrôle participants. Dans la pratique, la commission a officialisé les accords déjà conclus entre les différents organismes, et elle aide les travailleurs à faire face aux problèmes que posent le temps de travail et le salaire minimum.

216. Parmi les Etats arabes, un exemple récent est donné par les Emirats arabes unis où un mémorandum entre le ministère du Travail et l'administration de la santé a renforcé la collaboration concernant les activités relatives à la SST, l'objectif étant de mettre en place des mesures de prévention et d'échanger des données sur les accidents du travail et les maladies professionnelles ²⁸. Il en va de même pour Oman, qui a réformé son système d'inspection du travail en 2008. En Jordanie, le ministère du Travail a institué des comités nationaux de coordination qui englobent d'autres ministères et œuvrent à de nombreux échelons de fonctionnaires. Ainsi, le comité interministériel au niveau technique comprend des cadres moyens venant des ministères du Travail, du Commerce et de la Justice et du Service des renseignements généraux; son principal objectif est

²⁶ Voir M.L. Vega: *La inspección de trabajo en Europa: Retos y logros en algunos países seleccionados aún en tiempos de crisis*, document de travail LAB/ADMIN n° 3 (Genève, BIT, 2009).

²⁷ Information fournie par le gouvernement.

²⁸ *Ibid.*

d'examiner les infractions ne relevant pas du Code du travail et d'y donner suite, y compris les cas de traite de personnes ²⁹.

217. En Amérique latine, plusieurs pays ont établi des arrangements administratifs pour assurer une meilleure coopération entre organismes et institutions. Par exemple, en Argentine, le Pacte fédéral du travail ³⁰ définit le cadre juridique des actions communes de l'inspection du travail et d'autres organismes ou entités, particulièrement en ce qui concerne les questions techniques, en vue de renforcer les activités de contrôle.

218. En Asie, les exemples de bonne collaboration dans des domaines techniques précis comme la SST sont multiples. Au Cambodge ³¹, la loi dispose que le ministère du Travail et de la Santé doit établir des relations et une étroite collaboration avec l'inspection du travail afin de donner effet aux lois et règlements relatifs à l'hygiène au travail et à la protection de la santé des travailleurs. Le premier Programme national du Cambodge pour la santé et la sécurité au travail (2006-2010) prévoit un renforcement de la coopération entre tous les organismes liés à la SST et la tenue régulière de réunions de coordination afin d'échanger des données d'expérience et de mettre au point des programmes d'action communs. A Singapour ³², le service de la santé et de la sécurité au travail du ministère du Travail fait participer ses partenaires au moyen de concertations périodiques et collabore avec le Comité consultatif chargé de la santé et de la sécurité au travail et les divers sous-comités consultatifs. Le Comité consultatif a été institué en 2005 et comprend des représentants de l'industrie, des travailleurs, des employeurs, des universitaires et des conseillers venant des secteurs de l'assurance juridique et de la formation.

219. En Afrique, une collaboration formelle a été réorganisée par voie réglementaire. Au Sénégal, dans le cadre d'une réglementation administrative, la Commission pour la supervision et la réglementation des institutions de sécurité sociale agit en collaboration avec d'autres organisations. Elle comprend des représentants de l'inspection du travail compte tenu de leurs activités de suivi de questions liées à la sécurité sociale sur le lieu de travail ³³. Une telle collaboration avec d'autres ministères existe aussi au Swaziland ³⁴, où le Comité technique consultatif tripartite pour la santé et la sécurité au travail est composé de représentants de plusieurs ministères.

220. Ainsi que l'a indiqué la CEACR ³⁵ en 2008, une collaboration entre les services de l'inspection du travail et le système judiciaire est également essentielle pour l'efficacité de l'inspection du travail elle-même. Parmi les pays où existe une telle collaboration figure le Sénégal, où l'article L.195 du Code du travail fait obligation à l'autorité judiciaire d'informer l'inspection du travail de la suite donnée aux cas d'infraction.

²⁹ Ministère du Travail, Royaume hachémite de Jordanie: *Labour administration and compliance in Jordan: A multi-stakeholder collaboration* (fév. 2008).

³⁰ Le Pacte vise, notamment, à assurer une uniformité de la loi et de la sécurité au travail dans tout le pays, à unifier les systèmes d'infraction et de sanction ainsi qu'à mettre en œuvre un système coordonné d'inspection du travail et de sécurité sociale (loi n° 25212 du 23 décembre 1999 relative au Pacte fédéral du travail et loi n° 25250 du 11 mai 2000 sur la réforme du travail).

³¹ Anukret 87/ANKr.BK, *op. cit.*, art. 21.

³² Information fournie par le gouvernement.

³³ Décret n° 2003-1000 du 31 décembre 2003 instituant la commission.

³⁴ Loi sur la santé et la sécurité au travail, 2001 (n° 9 de 2001), art. 20(2)(d).

³⁵ CEACR: Observation générale concernant la convention n° 81, 2008. Disponible dans la base de données ILOLEX: www.ilo.org/ilolex.

L'Angola, le Mali et le Niger disposent aussi d'une législation qui prévoit une telle collaboration, de même qu'un grand nombre de pays d'Europe et d'Amérique latine.

Consultations avec les partenaires sociaux

221. Conformément aux dispositions des conventions n^{os} 81 et 129 ³⁶, pour que les interventions des inspecteurs du travail soient efficaces, il est essentiel que les employeurs et les travailleurs soient pleinement conscients de leurs droits et devoirs respectifs et qu'ils veillent à ce que ceux-ci soient respectés. A cet égard, les approches visant à assurer des consultations efficaces sont très diverses.

222. En Europe, un certain nombre de pays ont institué au niveau national des organes consultatifs tripartites chargés des questions d'inspection du travail ³⁷. De tels organes servent de cadre à une coopération entre les organisations de travailleurs et d'employeurs et l'inspection du travail. C'est le cas en Espagne, où la Commission consultative tripartite pour l'inspection du travail et la sécurité sociale est chargée de fournir des conseils et de proposer des stratégies afin de fixer les priorités et les objectifs d'ensemble pour l'inspection du travail, y compris les campagnes d'inspection, les ressources humaines et financières, les politiques de sélection et la formation des inspecteurs. Au Portugal, la Commission permanente pour le partenariat social, plate-forme du dialogue social au niveau national, s'occupe aussi des stratégies et des programmes d'inspection du travail. En 2009 par exemple, les mandants tripartites ont décidé de lancer une campagne nationale sur les mesures de prévention dans le domaine de la santé et de la sécurité, spécialement dans les secteurs économiques à haut risque pour les travailleurs. En Italie, le Conseil national pour l'économie et le travail, par l'intermédiaire d'un sous-comité spécial, s'occupe des questions d'inspection du travail et convient avec les partenaires sociaux des campagnes et manifestations de sensibilisation. En Norvège, l'autorité chargée de l'inspection du travail concentre ses efforts sur les inspections relatives à la santé et à la sécurité et sur la planification de campagnes annuelles en collaboration avec les organisations de travailleurs et d'employeurs.

223. Ailleurs en Europe, la coopération avec les partenaires sociaux peut prendre d'autres formes. En Bulgarie, une déclaration de l'Inspection générale du travail a servi de base à une collaboration avec deux des confédérations syndicales les plus représentatives, rejointes ensuite par l'Association industrielle bulgare ³⁸. Cette déclaration a été suivie en 2003 d'un accord tripartite sur la collaboration et la coordination dans l'inspection du travail, recommandant que les partenaires tripartites œuvrent ensemble dans le domaine de la santé et de la sécurité. Aux Pays-Bas, depuis le lancement en 2004 du programme «Un gouvernement différent», un processus de rationalisation des services d'inspection du travail est en cours, avec une meilleure communication et un échange de données entre ces services et les partenaires sociaux. En 2004, la Commission de la santé et de la sécurité du Royaume-Uni a formulé une stratégie en matière de sécurité et de santé pour une période allant jusqu'en 2010 et au-delà. L'un des éléments clés de cette stratégie consistait à reconnaître que des améliorations à long terme ne peuvent être obtenues qu'en gagnant la sympathie et l'adhésion des parties concernées sur les lieux de travail, et non pas en leur faisant

³⁶ Article 5 b) de la convention n^o 81 et article 13 de la convention n^o 129. Les recommandations n^{os} 81 et 133 indiquent aussi les formes éventuelles de collaboration en ce qui concerne la SST.

³⁷ Voir M.L. Vega : *La inspección de trabajo en Europa*, op. cit.

³⁸ Voir M.L. Vega : *La inspección de trabajo en Europa*, op. cit., p. 29.

accepter des mesures à contrecœur. Cette stratégie a été lancée à la suite de consultations avec plus de 2 500 personnes – employeurs, syndicats et autres parties intéressées³⁹. En République de Moldova, l'inspection du travail a récemment signé des accords de coopération avec les organisations de travailleurs et d'employeurs les plus représentatives⁴⁰.

224. En Suède, les inspecteurs écrivent souvent aux travailleurs et aux employeurs d'une entreprise pour les informer des objectifs et programmes de l'inspection, sollicitant des observations qui sont ensuite prises en compte lors de la planification des inspections et de la définition des conditions techniques. Des brochures et des notes d'information sont établies pour distribution pendant les visites d'inspection. En Pologne, les inspecteurs de circonscription tiennent des réunions avec des employeurs de différents secteurs afin d'examiner certains problèmes comme les facteurs de risques habituels et les mesures à prendre pour y faire face. Celles-ci font ensuite l'objet d'un suivi lors des visites d'inspection suivantes⁴¹.

Encadré 4.3

Charte de sécurité et de santé en Belgique

En Belgique, une Charte de sécurité et de santé pour les entrepreneurs et les sous-traitants a été élaborée par des organisations d'employeurs afin d'intégrer pleinement les questions de SST dans le travail en sous-traitance par une collaboration entre l'entrepreneur et le sous-traitant. Les principes de prévention, d'intégration, de partenariat, de communication et de coordination trouvent ainsi leur application. Les demandes visant à signer la charte sont présentées à l'inspection du travail qui atteste que l'entreprise candidate n'a pas, dans les six mois qui précèdent la demande, fait l'objet d'une condamnation devenue définitive, d'une amende administrative ou d'un ordre non annulé de cessation des travaux pour une infraction commise au cours des trois années précédentes. Les entreprises peuvent ensuite s'enregistrer sur le site Web de la charte.

Source: Voir www.chartedesecurite.be.

225. En Amérique latine, on trouve divers exemples d'activités tripartites aux niveaux des secteurs ou des Etats. Au Brésil, par exemple, le pacte tripartite pour lutter contre le travail précaire et parvenir au plein emploi et au travail décent, signé en 2009 par l'Etat de São Paulo, associe toutes les administrations concernées et les partenaires sociaux à l'action entreprise par l'inspection du travail contre le travail non déclaré et le travail forcé dans le secteur du textile. Des activités tripartites similaires faisant intervenir différents partenaires sont menées par les services d'inspection maritime qui les coordonnent avec d'autres organismes de contrôle (la Police fédérale, l'organisme de SST Fundacentro, l'Institut brésilien de l'environnement et des ressources naturelles renouvelables – IBAMA, les ministères de la Pêche et de la Sécurité sociale) et avec les partenaires sociaux. En outre, dans certains pays, les inspecteurs du travail sont spécialement chargés de fournir aux partenaires sociaux des informations sur le cadre institutionnel.

³⁹ A.F. Ellis: «Occupational health and safety inspection in Western Europe: Policies, practices and experiences», dans *The global challenges of labour inspection, Labour Education*, vol. 2005/3-4, n°s 140-141 (Genève, BIT, 2005).

⁴⁰ Voir M.L. Vega: *La inspección de trabajo en Europa*, op. cit.

⁴¹ *Ibid.*

226. En Afrique du Sud, le Conseil consultatif pour la santé et la sécurité au travail est composé de représentants des travailleurs et des employeurs ainsi que de représentants des ministères du Travail et de la Santé. Présidé par l'inspecteur principal, ce conseil consultatif fait des recommandations au ministère du Travail concernant les questions de santé et de sécurité au travail et la promotion de l'éducation et de la formation dans ce domaine ⁴². Au Maroc, le plan national d'amélioration des conditions de travail (PNACT), lancé en 2007, a été établi en consultation avec les partenaires sociaux. Il est centré sur les entreprises de plus de 50 salariés et vise à assurer le respect du nouveau Code du travail.

227. Dans les pays d'Asie, les exemples de comités tripartites de l'inspection du travail sont de plus en plus nombreux. Ainsi, en République démocratique populaire lao ⁴³, un comité mixte d'inspection a été constitué au niveau de la province. Cet organe inclut des représentants de la Fédération lao des syndicats, de la Chambre nationale de commerce et d'industrie lao, du Département du commerce, de la police et d'organisations telles que des mouvements de jeunesse ou des unions de femmes. Ces comités de province fournissent conseils et informations en ce qui concerne les questions d'inspection du travail et les stratégies à mettre en œuvre au niveau local.

Initiatives public-privé

228. Les exemples ci-dessus montrent qu'il est indispensable de coordonner les services d'inspection du travail au sein du système et avec les autres organismes d'inspection nationaux et services gouvernementaux et avec les institutions publiques ou privées exerçant des activités analogues. Cela peut considérablement contribuer à améliorer l'efficacité d'ensemble du système d'inspection du travail au niveau national.

229. Des associations d'employeurs, des entreprises multinationales et certaines ONG et programmes ont pris des initiatives pour encourager et renforcer le respect des normes et proposer une homologation indépendante qui ne requiert pas toujours la collaboration de l'inspection du travail publique.

230. Plusieurs méthodes ont été appliquées dans de nombreux pays avec des incidences et des résultats variables. L'une des principales initiatives est le programme Better Work ⁴⁴. Ce programme évalue le respect des normes du travail dans certains secteurs économiques. On commence à trouver des cas de coopération avec les services publics d'inspection. Au Viet Nam, Better Work œuvre avec le ministère du Travail, des Invalides et des Affaires sociales, la Chambre du commerce et de l'industrie du Viet Nam et la Confédération générale du travail du Viet Nam, par l'intermédiaire du Comité consultatif du programme, composé de représentants des partenaires tripartites, qui oriente le programme sur les problèmes de fond et les opérations courantes. En raison de ces consultations, le service d'inspection dépendant du ministère n'accordera pas la priorité dans sa liste d'inspection aux usines ayant déjà fait l'objet d'une évaluation par le programme Better Work au Viet Nam (sauf en cas d'infractions graves). Le service d'inspection relevant du ministère a également accepté d'entretenir des contrats réguliers avec Better Work pour mettre en commun des données d'expérience et

⁴² Loi sur la santé et la sécurité au travail, 1993 (n° 85 de 1993), art. 2, 3 et 4.

⁴³ Information communiquée par le gouvernement.

⁴⁴ Lancé conjointement par la Société financière internationale du Groupe de la Banque mondiale et l'OIT, Better Work vise à améliorer les pratiques de travail et la productivité dans les chaînes mondiales d'approvisionnement. Voir le site Web de Better Work: www.betterwork.org.

connaissances ainsi que pour clarifier tout point restant obscur en ce qui concerne l'application de la législation du travail. Better Work participe également à l'élaboration de la stratégie de formation du service d'inspection.

Encadré 4.4 Better Work Haïti

Le programme Better Work en Haïti est un exemple d'initiative public-privé. Non seulement il fait intervenir les entreprises conformément aux normes du travail et selon la méthodologie du BIT, mais il comprend également une évaluation tripartite du système d'administration et d'inspection du travail, qui sert ensuite de cadre de référence pour la mise au point de futures activités; les principales conclusions de l'évaluation sont mises en œuvre en collaboration avec les pouvoirs publics et les partenaires sociaux, en combinant une stratégie pour le respect des normes au niveau de l'entreprise avec une approche institutionnelle plus énergique du système de l'administration du travail.

Pour plus d'informations, voir SFI et BIT: *Better Work Haïti – Industrie de l'habillement: Premier rapport semestriel dans le cadre de la législation HOPE II* (Genève, 2010).

231. Au cours des deux dernières décennies, les initiatives en matière de responsabilité sociale des entreprises (RSE), se sont multipliées, particulièrement dans les entreprises multinationales (EMN) exportatrices, et se sont matérialisées notamment par l'élaboration de bilans sociaux et la mise en place de systèmes privés de contrôle. Souvent complémentaires de l'inspection publique, ces initiatives privées peuvent contribuer à améliorer les conditions de travail. Au Honduras par exemple, l'Association hondurienne des fabricants de vêtements (*Asociación Hondureña de Maquiladores*) a intensifié ses activités axées sur la sensibilisation et l'incitation au respect de la législation du travail, en présentant à ses membres des bonnes pratiques et des programmes concernant la RSE. Elle a également consolidé ses liens avec différentes organisations œuvrant pour le respect des normes et l'action sociale. A Sri Lanka, plusieurs systèmes de distinction au niveau national, ouverts à toutes les entreprises, ont permis d'attirer l'attention sur des questions propres au lieu de travail comme la productivité et la SST. Ainsi, le Prix national pour la sécurité, lancé en 1994 par la principale compagnie d'assurances fournissant ses services dans le cadre de l'ordonnance sur la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles, afin de renforcer la sécurité du travail, est décerné tous les deux ans sous la supervision du ministère du Travail⁴⁵.

232. Certaines initiatives de contrôle privé risquent toutefois d'affaiblir la fonction d'inspection publique, de créer des îlots de bonnes pratiques sans véritable lien avec le reste de l'économie et de monopoliser l'attention et des ressources au détriment d'autres secteurs n'ayant pas nécessairement vocation à exporter leur production. Les rapports établis dans le cadre de bon nombre de ces initiatives sont confidentiels, et il n'est donc pas possible de recenser les problèmes touchant au travail ni d'élaborer des politiques publiques pour y remédier. Si elle doit pouvoir travailler avec les différents acteurs du système, l'inspection du travail doit néanmoins rester une prérogative publique. L'existence d'un système d'inspection public efficace est le seul gage de crédibilité et d'efficacité des organes de contrôle privés, notamment en raison de l'effet dissuasif des sanctions.

⁴⁵ Pour plus d'informations, voir H. Perez: *Good labour practice compilation on labour inspection practices in EPZs and guidelines for an effective labour inspection in EPZs* (Genève, BIT, 2010, document non publié).

233. Les initiatives d'inspection public-privé existent presque partout. Certaines ont été lancées en Amérique latine et ont une incidence directe sur la SST, bien que l'environnement en ait été la préoccupation principale. Les entreprises privées peuvent recevoir une homologation pour conformité aux normes de sécurité, sur la base d'une série de critères et de vérifications techniques et avec le soutien des autorités publiques. En Bolivie par exemple, les entreprises homologuées pour gestion écologiquement viable des forêts voient leurs licences renouvelées sans être soumises à une inspection publique ⁴⁶.

234. En Asie, on trouve quelques exemples d'initiatives privées. Aux Philippines ⁴⁷, même si des partenariats ont été établis entre le ministère du Travail et de l'Emploi (DOLE) et les administrations locales concernant l'inspection du travail, aucun arrangement de ce genre n'existe entre le ministère et le secteur privé si ce n'est l'autorité donnée au personnel chargé de la SST pour agir en qualité d'agents, de consultants et de formateurs dans le domaine de la sécurité. Si aucun partenariat public-privé ne porte spécialement sur les activités de l'inspection, le plan Kapatiran, financé par le ministère, est un exemple de coopération privé-privé. En application de ce plan, de grandes entreprises fournissent assistance et soutien à des petites (y compris aux sous-traitants de grandes entreprises) afin de les aider à se mettre en conformité avec les normes de santé et de sécurité. Pour éviter d'affaiblir la fonction publique, il est recommandé que les initiatives privées d'inspection soient coordonnées dans le cadre du système public d'inspection du travail.

Les difficultés traditionnelles de l'inspection du travail

235. Les difficultés auxquelles se trouve aujourd'hui confrontée l'inspection du travail sont en grande partie classiques. Elles se rencontrent presque partout, d'où la nécessité d'adopter une approche d'ensemble afin de dégager des propositions efficaces fondées sur les meilleures pratiques et pouvant donner lieu à des mesures correctives.

Ressources humaines et financières

236. Parmi les difficultés classiques auxquelles se heurtent l'inspection du travail, la plupart des pays indiquent que, à des degrés divers, les systèmes d'inspection ne disposent pas de ressources humaines et financières suffisantes pour s'acquitter de leurs fonctions avec efficacité. De telles déficiences ont été mises en évidence tant dans les pays développés que dans les pays en développement. En Europe par exemple, une étude ⁴⁸ réalisée par l'Institut syndical européen pour la recherche, la formation et la santé et sécurité (ETUI-REHS) sur les systèmes d'inspection dans l'Union européenne a conclu que, d'un point de vue syndical, les effectifs des services d'inspection du travail opérant dans la région devraient faire l'objet d'une planification stratégique, leur niveau ne cessant de diminuer dans de nombreux pays alors que les tâches des inspecteurs du travail deviennent de plus en plus complexes. Confirmant ces conclusions, la majorité

⁴⁶ Un autre exemple intéressant est celui de l'Equateur où le contrôle de la sylviculture a été confié à des entités indépendantes (dont des ONG et des entreprises privées). A la suite d'une plainte alléguant que le secteur privé s'était emparé d'activités relevant du secteur public, la Cour constitutionnelle a décidé de suspendre le programme pour délégation illégale de l'autorité de l'Etat. Voir M.L. Vega: *Labour administration: To ensure good governance*, op. cit., p. 35.

⁴⁷ BIT: Audit de l'inspection du travail des Philippines, 2009.

⁴⁸ Institut syndical européen (ETUI): «Dossier spécial: La stratégie communautaire 2007-2012 – L'inspection reste un maillon faible de la plupart des stratégies nationales de prévention», *HESA Newsletter*, n° 33 (nov. 2007).

des audits de l'OIT sur les systèmes nationaux d'inspection ⁴⁹, ainsi que les rapports annuels présentés par les Etats Membres sur les conventions n^{os} 81 et 129, font tous mention du manque de ressources humaines, atteignant dans certains cas des seuils particulièrement inquiétants ⁵⁰.

237. Même si l'on ne peut s'attendre à ce qu'un pays soit pleinement satisfait des ressources humaines et financières dont disposent ses services d'inspection, les efforts réalisés par de nombreux gouvernements pour augmenter ces ressources rendent compte de l'importance que les pouvoirs publics et les partenaires sociaux attachent au soutien d'un système de contrôle efficace. En Amérique latine et dans les Caraïbes, des pays tels que l'Argentine, le Belize ⁵¹, le Costa Rica, la République dominicaine, le Guyana, le Honduras, le Nicaragua, le Paraguay, le Pérou, Trinité-et-Tobago et l'Uruguay ont pris des mesures importantes pour accroître les effectifs de l'inspection du travail ⁵². Récemment, le Mexique a recruté 100 nouveaux inspecteurs à travers le pays afin d'assurer un meilleur équilibre entre le nombre d'inspecteurs et celui des entreprises et entités fédérales, en considération des risques professionnels reconnus par l'Institut mexicain de sécurité sociale ⁵³.

238. Des progrès marquants ont aussi été enregistrés dans d'autres régions. Oman a mis en place son premier service d'inspection du travail en octobre 2007, recrutant 92 inspecteurs, tous diplômés en droit, puis 68 inspecteurs supplémentaires en juillet 2009 ⁵⁴. L'Ethiopie a aussi nettement augmenté le nombre des inspecteurs du travail, qui est passé de 44 en 2003 à 120 en 2009 ⁵⁵. L'Afrique du Sud compte actuellement 965 inspecteurs ⁵⁶, et une nouvelle vague de recrutement était prévue pour le début de 2011. Le ministère sud-africain du Travail a planifié depuis 2008 de consacrer une part importante de son budget au recrutement et à la formation de nouveaux inspecteurs. En 2009, aux Etats-Unis, 250 nouveaux inspecteurs des salaires et de la durée de travail ont été recrutés, soit un accroissement de plus d'un tiers ⁵⁷. Son budget de fonctionnement de 2010 ayant fortement augmenté, l'Administration de la santé et de la

⁴⁹ BIT: *Programme et budget 2008-09: Audits de l'inspection du travail – Une méthodologie*, disponible sur le site Web de LAB/ADMIN: www.ilo.org/labadmin.

⁵⁰ Par exemple, un récent rapport d'audit sur le système d'administration du travail du Népal a indiqué que les inspecteurs du travail étaient au nombre de 11 dans un pays qui compte une population active d'environ 10 millions de personnes.

⁵¹ Le ministère du Travail du Belize a recruté sept nouveaux inspecteurs du travail depuis 2008, ce qui représente plus d'un quart de tout son personnel de la catégorie professionnelle. BIT: *Final Report: A Review of the functions and organizational structure of the labour administration system of Belize* (document non publié, août 2010).

⁵² M.L. Vega: *Labour administration: To ensure good governance*, op. cit., p. 25 et suiv.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Informations communiquées par le ministère de la Main-d'œuvre.

⁵⁵ BIT: *Ethiopie – Audit de l'inspection du travail* (Genève, BIT), disponible sur le site Web de LAB/ADMIN: www.ilo.org/labadmin.

⁵⁶ Information fournie pour la préparation de l'audit de l'administration du travail réalisé en mars 2010.

⁵⁷ Ministère du Travail des Etats-Unis: *News Release*, 19 nov. 2009, à l'adresse suivante: www.dol.gov/opa/media/press/whd/whd20091452.htm.

sécurité des travailleurs (OSHA) des Etats-Unis a pu recruter davantage d'inspecteurs⁵⁸. En Europe, certains pays dont l'Italie et le Portugal ont accru le nombre de leurs inspecteurs du travail; ainsi au Portugal, 100 nouveaux inspecteurs ont été recrutés en 2009⁵⁹. En Suède par contre, on a relevé un gel du recrutement des inspecteurs du travail.

Formation des inspecteurs du travail

239. L'une des préoccupations majeures des gouvernements est d'assurer aux fonctionnaires de l'inspection du travail une carrière stable et une formation. De nombreux pays ont pu maintenir des effectifs stables par l'octroi d'un statut juridique de fonctionnaire ou son équivalent⁶⁰, comme le demandent les conventions de l'OIT⁶¹. Un certain nombre de pays d'Amérique centrale (par exemple la République dominicaine⁶², El Salvador et le Honduras) ont lancé des réformes juridiques visant à régulariser les carrières des inspecteurs du travail⁶³.

240. Toutefois, dans de nombreux systèmes d'inspection du travail, les mouvements de personnel sont importants, un grand nombre d'inspecteurs entrant dans le secteur privé. Cela est largement dû à l'absence de primes, avant tout salariales, qui inciteraient les inspecteurs à rester dans leur emploi. En outre, les conditions de travail peu attrayantes de nombreux inspecteurs peuvent entraîner des problèmes d'éthique. La conduite professionnelle et les risques de corruption sont des thèmes récurrents dans les observations de la commission d'experts de l'OIT. La plupart des gouvernements sont conscients de ces problèmes et ont pris des mesures pour empêcher de tels écueils et améliorer le comportement professionnel des inspecteurs. En Amérique latine⁶⁴, en Europe et en Afrique de l'Ouest, plusieurs pays ont mis en place un organisme interne de contrôle et de vérification des comptes pour veiller au respect de l'éthique de la part des fonctionnaires.

⁵⁸ L. Walker: «DOL FY 2010 budget includes increased OSHA funding», *EHS Today*, 8 mai 2009: <http://ehstoday.com/standards/osha/dol-fy-2010-budget-increased-osha-funding-0508/>. Avec ces fonds, le ministère du Travail envisage de recruter 160 nouveaux fonctionnaires dont beaucoup seront bilingues. En tout, il compte recruter dans le cadre de ce budget presque 1 000 nouveaux salariés, dont environ 670 enquêteurs, ramenant les effectifs pour la protection des travailleurs au niveau de 2001.

⁵⁹ M.L. Vega: *La inspección de trabajo en Europa*, op. cit., p. 21. Voir aussi le site du ministère portugais du Travail et de la Solidarité sociale, à l'adresse suivante: www.mtss.gov.pt/tpl_intro_destaque_iies.asp?1699.

⁶⁰ Par exemple, la législation du Costa Rica ouvre des perspectives de carrière similaires, prévoyant de stricts critères de sélection (le décret n° 29477-MTSS du 18 avril 2001 modifie la réglementation sur l'organisation et les services de l'inspection du travail, faisant obligation aux inspecteurs du travail d'être titulaires d'un diplôme en droit, sciences sociales ou administration du travail ou dans une discipline connexe), des salaires plus élevés (avec une prime de rendement) et des primes, ainsi qu'une formation continue.

⁶¹ Article 6 de la convention n° 81 et article 8 de la convention n° 129.

⁶² Le développement de l'inspection du travail en République dominicaine est un exemple pour la région. D'un personnel d'inspection amateur et non qualifié comprenant 77 inspecteurs en 1991, ce pays compte maintenant 203 inspecteurs, dont 55 pour cent détiennent des diplômes en droit.

⁶³ Ces activités s'inscrivent dans le cadre du projet de l'OIT «Renforcer la fonction publique au sein des inspections du travail du Honduras et d'El Salvador», financé par le ministère du Travail des Etats-Unis.

⁶⁴ Voir V. Jatobá: *Labour inspection within a modernized labour administration*, op. cit., p. 27.

Encadré 4.5

Le Code global d'intégrité pour l'inspection du travail

En juin 2008, l'Association internationale de l'inspection du travail (AIIT) a adopté un Code global d'intégrité pour l'inspection du travail qui vise à promouvoir le professionnalisme par la pratique de l'intégrité, de l'engagement, de la capacité de réaction et de la bonne gouvernance. Le code invite les inspections du travail à promouvoir un milieu de travail qui permet au personnel de se conformer aux valeurs et aux normes de conduite énoncées dans le code et de les mettre en application. En général, le code vise à établir des fondements solides pour assurer la crédibilité et le professionnalisme des systèmes d'inspection du travail.

Ce code a été traduit dans plusieurs langues et est utilisé comme document de référence dans plusieurs pays pour l'élaboration des codes d'éthique nationaux pour l'inspection du travail.

241. La formation appropriée⁶⁵ que doivent recevoir les inspecteurs du travail constitue un autre enjeu important. Dans les pays où des centres de formation spécialisés font défaut, les ministères du travail mettent souvent au point leur propre programme de formation. Parfois, les écoles d'administration publique nationales dispensent des cours d'initiation pour tous les fonctionnaires, y compris les inspecteurs. Des pays ont opté pour la création d'écoles spécialisées pour les inspecteurs du travail. En France, l'Institut national pour le travail, l'emploi et la formation professionnelle (INTEFP)⁶⁶ est l'une des premières du genre. Plusieurs autres pays ont mis sur pied leurs propres centres de formation, par exemple l'Algérie (Institut national du travail – INT), la Bulgarie, la Pologne (Centre de formation de l'Inspection nationale du travail – OSPIP), la Roumanie (Centre de formation de l'inspection du travail – CPPPIM), l'Espagne (Ecole de l'inspection du travail et de la sécurité sociale) et la Tunisie (Institut national du travail et des études sociales – INTES). En Inde, les trois principaux services d'inspection du travail (inspection générale, SST et mines) ont leurs propres instituts de formation à la fois au niveau central et au niveau des Etats⁶⁷.

Encadré 4.6

Manuel de formation par modules: mise en place de systèmes d'inspection du travail modernes et efficaces

Compte tenu du besoin urgent en matériels de formation technique sur l'inspection du travail, l'OIT s'emploie à aider les Etats Membres à améliorer leurs programmes de cours à l'intention des inspecteurs du travail. Dans le cadre d'un projet financé par la Norvège, «Renforcer l'efficacité de l'inspection du travail», LAB/ADMIN et le Centre international de formation de l'OIT à Turin (CIF-OIT) ont mis au point en 2010 un nouveau manuel de formation sur l'inspection du travail. Le programme est articulé autour d'une série de modules couvrant tout un ensemble de questions relatives à l'inspection du travail, notamment les principes, les politiques et les stratégies concernant l'inspection du travail, ainsi que des outils et méthodes pratiques pour les inspecteurs. Le manuel est disponible en plusieurs langues: albanais, anglais, arabe, arménien, chinois, espagnol, français, macédonien, moldave, monténégrin et portugais.

⁶⁵ Selon l'article 7, paragraphe 3, de la convention n° 81 et l'article 9, paragraphe 3, de la convention n° 129.

⁶⁶ Créé en 1955, il a pour mission de donner une formation initiale et continue aux fonctionnaires du ministère du Travail, comprenant un programme spécifique à l'intention des inspecteurs.

⁶⁷ A savoir, l'Institut national du travail V.V. Giri à Delhi et l'Institut de la direction générale, des conseils aux entreprises et du travail (DGFASLI) à Mumbai. Ces deux centres de formation offrent une large gamme de formations, comprenant des cours d'initiation à l'intention des inspecteurs nouvellement recrutés et des cours de remise à niveau pour les inspecteurs plus anciens; il existe aussi des centres de formation au niveau des Etats à Gujarat, Tamil Nadu, Kerala et Maharashtra.

Conditions de travail et d'emploi

242. Comme il est indiqué plus haut, dans la plupart des pays, les activités de l'inspection du travail sont de vaste portée et recouvrent plusieurs secteurs. Selon la région et/ou le pays, les priorités de l'inspection peuvent concerner les cas de violation de la réglementation sur la durée du travail, le non-paiement des salaires (en particulier le salaire minimum) et des primes et les infractions concernant la SST. En Amérique latine, des données provenant de la Direction du travail du Chili (2006) indiquent que 41 pour cent des sanctions étaient imposées pour violation de la réglementation concernant la durée du travail. Au Nicaragua, 38,3 pour cent des procédures intentées au cours des cinq dernières années étaient liées à des violations des normes de santé et de sécurité, suivies par des infractions concernant les heures supplémentaires (presque 18 pour cent), l'absence de contrats de travail écrits ou la non-application de leurs dispositions (17,2 pour cent). Au Brésil, les inspecteurs du travail conseillent les travailleurs et les employeurs sur la façon de garantir de meilleures conditions de travail et de se conformer à la législation du travail, tout en tenant compte de la nécessité pour les entreprises d'améliorer la productivité ⁶⁸.

243. Dans des pays européens comme l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne et le Portugal, les inspecteurs interviennent souvent dans des cas de travail non déclaré ou illégal (voir ci-dessous). Dans les Etats arabes, les principales questions se posant aux services d'inspection du travail sont l'existence ou l'absence de contrats de travail, le non-paiement des salaires et les problèmes liés à l'immigration illégale. En fait, les organismes chargés d'accorder les permis de travail dans cette région représentent une large part des activités d'inspection ⁶⁹.

244. Du fait de la crise économique, la charge de travail a augmenté et la pression est devenue plus forte pour de nombreux employés, ce qui s'est répercuté notamment sur la durée de travail. Par conséquent, les services d'inspection tendent de plus en plus à faire des visites d'inspection préventives pour vérifier les conditions de travail, en prenant en considération le lien existant entre ces conditions et d'autres domaines comme la SST ou la relation d'emploi.

Sécurité et santé

245. Le champ d'action de l'inspection du travail s'étend à de nombreux domaines techniques et particulièrement à celui de la santé et sécurité au travail. Dans la plupart des pays, les activités d'inspection correspondent aux risques classiques. Cependant, des changements ont été apportés à l'approche adoptée par les services d'inspection, spécialement depuis l'introduction de systèmes de gestion de la santé et de la sécurité au travail au niveau de l'entreprise dans les pays industrialisés et l'usage accru des évaluations des risques. La santé et la sécurité au travail ainsi que la prévention des risques posent un problème toujours présent et évolutif qu'il convient d'aborder de façon intégrée et durable, conformément à la convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des

⁶⁸ Voir R. Pires: *Compatibilizando direitos sociais com competitividade: Fiscais do trabalho e a implementação da legislação trabalhista no Brasil* [Reconciling Human Rights with Competitiveness: Labour and the implementation of labour legislation in Brazil] (Rio de Janeiro, IPEA, 2008).

⁶⁹ Informations communiquées par les gouvernements (en particulier audits de l'inspection du travail du Liban, d'Oman, de la République arabe syrienne et du Yémen).

travailleurs, 1981⁷⁰, et à la convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006.

246. De nos jours, les services d'inspection du travail ont du mal à faire appliquer les lois et règlements dans un monde du travail complexe et en mutation. De telles difficultés dans le domaine de la santé et de la sécurité ont été traitées de diverses manières dans les différentes régions du monde. Par exemple, en El Salvador où la loi n'autorise pas les inspecteurs en charge de la santé et de la sécurité à infliger des amendes, la législation en vigueur a récemment été modifiée⁷¹ afin de donner à ces inspecteurs les mêmes pouvoirs d'imposer des sanctions que ceux dont disposent les inspecteurs en charge des conditions de travail. Dans d'autres pays, l'accent est mis davantage sur la prévention. Ainsi, au Viet Nam⁷², le Département de l'inspection du travail organise une semaine nationale de la santé et de la sécurité sur les lieux de travail pour mieux faire connaître ces questions et former les inspecteurs. L'approche préventive à l'égard de la santé et de la sécurité prédomine aussi dans la plupart des pays africains. Au Bénin, en Ethiopie, au Kenya, au Malawi, au Niger, au Sénégal, en République-Unie de Tanzanie et au Togo, les inspecteurs du travail dispensent une formation à la SST aux travailleurs et aux employeurs.

247. Au fil des ans, les inspecteurs du travail ont dépassé leur fonction classique qui se limitait à repérer les cas de violation pour faire des recommandations et même imposer des sanctions, selon la gravité de l'infraction. Dans la plupart des pays, ils peuvent aussi, conformément à l'article 13 de la convention n° 81 et à l'article 18 de la convention n° 129, prendre des mesures immédiatement exécutoires, telles que la suspension d'activités ou même la fermeture d'une entreprise en cas de danger imminent pour la santé et la sécurité des travailleurs.

248. Aujourd'hui, les services d'inspection du travail choisissent d'agir par anticipation afin de mieux informer les travailleurs et les employeurs des questions de santé et de sécurité au travail. L'évolution de la nature des risques de SST et des méthodes de production restreint la capacité des inspecteurs de promouvoir efficacement des mesures de prévention. Cependant, des tendances prometteuses se dessinent. Ainsi, la population souhaite de plus en plus participer à la réglementation des risques. De plus, on voit apparaître de nouvelles stratégies de prévention sur la base de programmes d'action mis en œuvre par des employeurs en collaboration avec les inspecteurs du travail. Cette approche collaborative renforce le devoir général de protection incombant aux employeurs et est susceptible d'atténuer les problèmes de santé et de sécurité liés aux nouvelles formes de travail évoquées ci-dessous.

249. A cet égard, il convient de relever les initiatives prises par l'Union européenne dans le cadre des «Principes communs d'inspection du travail dans le domaine de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail» adoptés par le Comité des hauts responsables de l'inspection du travail (CHRIT), conformément à la Stratégie communautaire pour la santé et la sécurité au travail 2007-2012.

⁷⁰ Voir aussi le protocole de 2002 relatif à la convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, au sujet de l'enregistrement et de la déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles.

⁷¹ Décret législatif n° 254 du 21 janvier 2010 promulguant la loi générale concernant la prévention des risques sur le lieu de travail.

⁷² Information fournie par le gouvernement.

Principes et droits fondamentaux au travail

250. Les inspecteurs du travail ont essentiellement pour tâche de faire respecter les conditions de travail, spécialement en ce qui concerne les salaires et la durée du travail, et de défendre les principes et droits fondamentaux au travail. La lutte contre le travail des enfants et le travail forcé et leur réglementation sont des questions prioritaires dans de nombreux pays, en particulier lorsque l'inspection ne s'étend pas à l'économie informelle. Compte tenu de l'importance de la lutte contre le travail des enfants, les gouvernements ont eu tendance ces dernières années à créer des services, unités ou organes administratifs spécifiques en charge de cette question (parallèlement à la mise en œuvre du programme OIT/IPEC), faisant intervenir les services d'inspection du travail à des degrés divers (par exemple en Equateur, en El Salvador ⁷³, en République de Moldova et en Turquie).

251. Ces unités spéciales sur le travail des enfants qui ont été mises en place en collaboration avec les partenaires sociaux se consacrent à des questions prioritaires spécifiques et s'efforcent de coordonner leur action avec des organisations de défense des droits des enfants et des institutions publiques.

252. D'un pays à l'autre, les inspecteurs du travail procèdent différemment pour faire respecter les droits des enfants. Certains pays associent la formation spécifique des inspecteurs du travail à la formation offerte aux fonctionnaires d'autres ministères. C'est le cas en République dominicaine où un cours de formation spécifique et une campagne de sensibilisation sont habituellement organisés par l'inspection du travail avec le ministère de l'Education afin de déceler les pires formes de travail des enfants, particulièrement pendant les récoltes de riz et de café. De plus, l'Institut national de formation technique professionnelle (INFOTEP) a élaboré des programmes axés sur le secteur informel (le Programme pour la jeunesse et l'emploi étant le plus connu), visant à donner une formation à des jeunes de 16 à 29 ans qui sont trop âgés pour retourner à l'école mais ont un niveau d'instruction insuffisant. Ces jeunes ont ainsi reçu une indemnité journalière et ont suivi une formation de cinq mois avant de faire un stage chez des employeurs locaux. Ce programme combiné a formé plus de 20 000 jeunes notamment aux métiers de mécaniciens automobiles, de plombiers ou d'électriciens ⁷⁴.

253. En Turquie, un programme à composantes multiples comprenant notamment une formation et la collecte de données a été lancé dans le domaine du travail des enfants par le biais d'un projet pilote mis au point à Izmir ⁷⁵. Les inspecteurs du travail ont adopté une approche globale, en élargissant leurs activités de contrôle pour y inclure des services d'orientation et de surveillance. Avec la collaboration d'autres institutions, les enfants astreints au travail ont été placés dans des écoles primaires tandis que les plus âgés étaient dirigés vers des centres de formation professionnelle et des programmes d'instruction non scolaire, comportant des cours d'alphabétisation. Un suivi a été assuré auprès des familles des enfants et une aide a été offerte aux enfants sous la forme d'un bilan psychologique, d'une formation professionnelle et technique et d'activités lucratives. Dans le cadre de ce programme, 180 inspecteurs turcs ont reçu une formation sur le travail des enfants.

⁷³ Par exemple, un service est chargé de l'égalité hommes-femmes et de la non-discrimination au sein de l'inspection centrale. BIT: Audit de l'inspection du travail en El Salvador, 2009.

⁷⁴ M.L. Vega: *Labour administration: To ensure good governance*, op. cit., p. 22.

⁷⁵ Voir www.ilo.org/public/english/region/eurpro/ankara/download/lib.pdf.

254. Au Maroc, récemment, le ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle a nommé 43 inspecteurs du travail en tant que points focaux chargés de coordonner la lutte contre le travail des enfants au niveau local ⁷⁶.

Encadré 4.7
Groupes spéciaux pour la lutte contre le travail des enfants
et la protection des travailleurs adolescents au Brésil

En 2000, l'inspection du travail du Brésil a coordonné la mise en place de groupes spéciaux chargés de lutter contre le travail des enfants et de protéger les travailleurs adolescents (GECTIPA). Ces groupes, qui ont été opérationnels jusqu'en 2004, avaient pour but de générer des compétences et une capacité institutionnelle concernant le travail des enfants. Chacun des Etats fédéraux disposait d'au moins deux inspecteurs chargés exclusivement de cette question, ce qui a permis d'identifier avec plus d'efficacité les lieux de travail employant des enfants. Pendant cette période, des techniques et des méthodes d'inspection spécifiques ont été mises au point pour pouvoir approcher et interroger les jeunes garçons et filles. Ces groupes spéciaux ont été déterminants pour institutionnaliser l'éradication du travail des enfants dans les activités de l'inspection du travail et ils ont sensiblement contribué à faire de la lutte contre le travail des enfants l'un des objectifs impératifs des services d'inspection du travail dans chaque Etat, comme le montre l'application dès janvier 2010 d'une nouvelle méthodologie d'inspection du travail.

L'instrument principal de la lutte contre le travail forcé au Brésil est constitué par les groupes spéciaux d'inspection mobiles (GEFM), créés en 1995. Leur action a permis de venir en aide à plus de 30 000 travailleurs réduits à l'esclavage. Ces groupes multidisciplinaires coordonnés par le secrétariat de l'inspection du travail du ministère du Travail et de l'Emploi sont composés d'un spécialiste en droit du travail, d'une unité de police fédérale et d'un inspecteur du travail. Leur mission est de donner suite aux allégations de travail en esclavage en allant voir sur le terrain, de libérer les travailleurs qui en sont victimes et d'imposer les sanctions appropriées aux propriétaires des exploitations. Pour assurer le succès des opérations et prévenir toute corruption, l'intervention des équipes est tenue confidentielle. Ces équipes sont coordonnées au niveau fédéral. Dans certains Etats (par exemple Mato Grosso), où les compétences des inspecteurs enquêtant sur le travail en esclavage ont été mises à niveau, les groupes ont été décentralisés et agissent au niveau de l'Etat.

Parmi les risques et les difficultés que rencontrent ces groupes spéciaux d'inspection, figurent les menaces et agressions constantes de la part des propriétaires d'exploitations qui, dans certains Etats, ont un ascendant sur les pouvoirs publics locaux et font obstacle aux activités d'inspection. Des actes de violence contre les groupes ont été signalés. Par ailleurs, l'action des groupes a eu une incidence positive sur la représentation que se font les travailleurs des autorités publiques, désormais considérées comme exemplaires en ce qui concerne l'application de la législation du travail dans les zones rurales.

Sources: BIT: *The good practices of labour inspection in Brazil: The prevention and eradication of child labour* (Brasilia, 2010); P.T. Maranhão Costa: *Combatendo o trabalho escravo contemporâneo: O exemplo do Brasil* [Combating contemporary slave labour: The example of Brazil] (Brasilia, OIT, 2010).

La non-discrimination

255. Dans le cadre de l'application des principes et droits fondamentaux au travail, un certain nombre d'exemples intéressants en matière de non-discrimination méritent d'être signalés. En Amérique latine, des pays comme le Chili, le Costa Rica et l'Uruguay ont enregistré des progrès notables; au Chili, le Service national pour les femmes (SERNAM) et la Direction du travail d'Antofagasta ont récemment conclu un accord de collaboration

⁷⁶ Information fournie par le gouvernement.

prévoyant un agenda commun qui vise à améliorer, contrôler et protéger les activités des femmes grâce à une collaboration efficace dans le cadre des activités d'inspection menées dans la région, spécialement dans les cas de harcèlement sexuel. En outre, selon cet accord, un programme de suivi relatif au harcèlement sexuel va être mis sur pied et sera géré soit par le service d'inspection du travail, soit par le SERNAM. Un programme de surveillance concernant les conditions de travail des travailleuses de nuit va également être mis en œuvre, et des stratégies de communication seront élaborées pour attirer spécialement l'attention du public sur les droits des travailleuses domestiques, afin de consolider et de régulariser leurs relations de travail ⁷⁷.

256. Au Costa Rica, des campagnes spéciales pour les femmes au travail et les adolescents auxquelles sera associé le service d'inspection du travail ont été planifiées afin de veiller à ce que le licenciement des femmes enceintes et des adolescents ne soit pas discriminatoire. En 2005, ces cas particuliers (qui ont fait l'objet d'une surveillance et d'un suivi dans les cas de violations de la liberté d'association) ont été à l'origine de 718 interventions, représentant plus de 90 pour cent de toutes les interventions d'inspection ⁷⁸. En Uruguay, une nouvelle législation a permis à l'inspection du travail de jouer un rôle important dans l'action entreprise pour combattre et/ou prévenir le harcèlement sexuel ⁷⁹. Le service d'inspection reçoit les plaintes et peut prendre des mesures immédiates pour protéger la victime. Il peut infliger une amende que la victime veuille ou non intenter une action en justice.

257. En Europe, de nombreux pays ont accompli des progrès en menant des campagnes spécifiques sur l'égalité entre hommes et femmes au travail. En Espagne, depuis la promulgation de la loi sur l'égalité ⁸⁰ en 2007, un plan d'intervention du service d'inspection a été établi, lequel comprend une formation, un enseignement, une liste de pointage et des visites d'inspection destinées à contrôler les cas de discrimination salariale dans des secteurs et entreprises donnés. Un total de 3 000 inspections d'entreprise ont été réalisées en 2009 pour assurer le respect de la loi, qui fait obligation aux entreprises de prendre des mesures pour instaurer l'égalité entre hommes et femmes, prévenir la discrimination fondée sur le sexe, veiller au respect du droit des femmes et des hommes à concilier vie professionnelle et vie familiale et assurer la protection de la santé et de la sécurité des femmes pendant la grossesse, la maternité et l'allaitement ⁸¹. En Ukraine, le service d'inspection met au point, avec l'appui du BIT, un programme de formation et une liste de pointage concernant l'égalité hommes-femmes sur le lieu de travail, visant à former les inspecteurs sur cette question et à assurer une application plus efficace des dispositions juridiques relatives à la non-discrimination.

258. En Afrique, plusieurs pays ont réalisé de solides avancées en permettant aux services de l'inspection du travail de suivre plus étroitement les questions liées à la non-discrimination (notamment Afrique du Sud, Bénin, Burkina Faso, Kenya, Mali, Niger, République-Unie de Tanzanie, Togo). Ainsi, au Kenya, les inspecteurs du travail utilisent un mode d'inspection particulier pour rechercher les formes de discrimination

⁷⁷ Voir le site Web de la Direction du travail: www.dt.gob.cl/1601/article-90661.html.

⁷⁸ M.L. Vega: *Labour administration: To ensure good governance*, op. cit., pp. 22 et 24.

⁷⁹ Loi n° 18561 du 11 septembre 2009 relative au harcèlement sexuel, aux fins de prévenir et de sanctionner le harcèlement sexuel sur le lieu de travail et dans les relations entre professeurs et élèves.

⁸⁰ Loi organique n° 3/2007 du 22 mars sur l'égalité entre hommes et femmes.

⁸¹ Voir: www.kpmg.com/ES/es/ActualidadNovedades/ArticulosyPublicaciones/Paginas/Campana-Inspeccion-Trabajo-Planes-igualdad.aspx.

sur le lieu de travail (incluant les questions concernant l'égalité hommes-femmes, les indemnités de maternité et l'égalité des salaires entre hommes et femmes). En Afrique du Sud, les inspecteurs vérifient la nature des plans d'emploi équitable⁸² et en contrôlent chaque année la mise en œuvre⁸³.

L'économie informelle

259. Il ressort clairement de ce qui précède que l'extension des services de l'administration du travail au secteur informel de l'économie est une nécessité permanente, comme le rappelle l'article 7 de la convention n° 150: les pays ayant ratifié la convention devront, si les conditions nationales l'exigent, encourager l'extension des fonctions du système d'administration du travail aux travailleurs qui ne sont pas des salariés. Cependant, il est difficile d'évaluer l'impact réel des interventions préconisant des conditions de travail décentes et les services d'inspection nationaux ne semblent pas avoir mis en œuvre avec succès de programme particulier.

260. Le terme «informalité» tel qu'il est compris aujourd'hui désigne un état de fait généralement admis dans les marchés du travail nationaux. L'économie informelle s'étend à de nombreux et différents groupes de travailleurs, d'entreprises et d'employeurs, dont les activités n'entrent pas dans le champ d'application de la législation ou relèvent de lois qui ne sont ni appliquées ni respectées ou qui sont trop difficiles ou onéreuses à mettre en application et restent donc sans effet⁸⁴. Néanmoins, l'économie informelle compte beaucoup d'activités légitimes qui ne sont pas illégales au regard du droit pénal.

261. Les services d'inspection du travail sont communément chargés de contrôler l'application de la législation en ce qui concerne les travailleurs du secteur informel de l'économie, généralement en l'absence de réglementation spéciale pour les petites entreprises⁸⁵ ou les travailleurs indépendants qui représentent la plus grande partie du secteur informel⁸⁶. Toutefois, dans certains pays, des dispositions juridiques ont été adoptées pour faciliter la tâche de l'inspection concernant le marché noir et le travail non déclaré (voir ci-dessous) en faisant concorder l'inscription ou la régularisation avec les activités d'inspection. Dans d'autres pays, des critères ont été établis pour déterminer la condition de salarié, permettant ainsi aux inspecteurs de mettre en évidence une activité indépendante fantôme⁸⁷.

⁸² Loi n° 55 de 1998 sur l'équité dans l'emploi, art. 20.

⁸³ Information fournie par le gouvernement.

⁸⁴ BIT: Conclusions concernant le travail décent et l'économie informelle, Conférence internationale du Travail, 90^e session, Genève, 2002.

⁸⁵ La loi brésilienne n° 9841 du 5 octobre 1999 sur les micro et les petites entreprises constitue une exception qui dispose, à son article 12, que toutes les inspections du travail et de la sécurité sociale doivent en priorité fournir des conseils aux micro et petites entreprises.

⁸⁶ Il est intéressant de noter que l'article 249 du Code du travail de la République dominicaine prévoit qu'une autorisation préalable du ministère est nécessaire pour recruter des mineurs pour les commerces de rue; dans la pratique, cette mesure coercitive concerne la plupart des microentreprises. Loi n° 16-92 de 1992 portant Code du travail.

⁸⁷ En Afrique du Sud, par exemple, la loi n° 11 de 2002 portant amendement de la loi sur les conditions de base de travail énonce un certain nombre de critères pour définir les salariés, sauf preuve contraire, indépendamment de la forme de contrat. Ces critères incluent les cas suivants: «la personne est économiquement dépendante de l'autre personne pour laquelle elle travaille ou à laquelle elle assure un service» et «la personne ne travaille ou n'assure un service que pour une seule personne».

262. On peut trouver des exemples d'inspection du travail dans l'économie informelle dans plusieurs pays, à différents stades de développement. Dans l'Etat indien du Maharashtra, par exemple, un nouveau programme visant à aider le bureau du commissaire au travail à s'occuper du secteur informel de l'économie est mis en place. Les principales activités de ce programme comporteront un service de formation, la création d'une structure en charge du secteur non organisé et l'élaboration de modèles, plans d'inspection et listes de pointage pour s'attaquer aux problèmes spécifiques de ce secteur⁸⁸.

263. En Amérique latine, plusieurs amendements de textes de lois ont recentré l'attention sur l'économie informelle. Ainsi, au Pérou, la législation relative à l'inspection du travail⁸⁹ a été amendée afin d'assurer la confidentialité des réclamations, renforcer le pouvoir des inspecteurs et élargir leur domaine de compétence aux coopératives de travailleurs et aux bureaux de placement pour les travailleurs domestiques. La loi sur les micro et petites entreprises (promotion et intégration)⁹⁰ fixe à 20 pour cent le pourcentage minimum de microentreprises enregistrées à inspecter chaque année. Au Chili, le Code du travail⁹¹ prévoit un régime de sanctions progressives en fonction du nombre de travailleurs employés dans l'entreprise. L'inspection du travail peut donc s'étendre aux microentreprises et infliger des amendes à des entreprises comptant moins de dix travailleurs. Ces amendes peuvent être remplacées (une fois par an seulement) par une participation obligatoire à un cours de formation (d'une durée maximum de deux semaines) sur le droit du travail, dispensé par le ministère du Travail.

Travailleurs domestiques

264. S'agissant des particularités du travail domestique⁹², on peut constater un recours important aux services d'inspection du travail. Plusieurs pays ont introduit des mesures pour prévenir le travail domestique illégal et permettre un contrôle par l'inspection du travail. En France par exemple, un système de chèques-services (*Chèque emploi service universel* – CESU) a été institué pour simplifier le processus de recrutement et de rémunération des travailleurs domestiques. Les salaires sont versés au moyen de chèques qui peuvent être acquis dans une banque locale. Les employeurs en tirent bénéfice du fait qu'ils peuvent demander que soient déduits de leurs impôts 50 pour cent du coût des chèques. Le système prévoit la tenue de registres, l'administration du travail disposant d'une copie du chèque et l'employeur étant tenu de conserver la sienne. Des systèmes semblables sont utilisés en Autriche, en Finlande, au Luxembourg et en Suisse.

265. Trouver un juste équilibre entre la nécessité pour l'inspecteur d'avoir un libre accès à un lieu de travail, d'une part, et le principe du respect de la vie privée de la famille et de l'intimité d'un domicile, d'autre part, est un problème qui se pose aux inspections du travail dans le cas des travailleurs domestiques. Toutefois, il existe un certain nombre d'exemples pratiques indiquant comment concilier ces exigences et faciliter le contrôle au domicile des particuliers. Au Brésil, par exemple, où le droit à l'inviolabilité du

⁸⁸ Information communiquée par le gouvernement dans le cadre du projet de coopération technique de la Norvège sur le renforcement de l'inspection du travail.

⁸⁹ Loi n° 28292 du 20 juillet 2004 modifiant le décret législatif n° 910, loi générale sur l'inspection du travail et la protection des travailleurs.

⁹⁰ Loi n° 28015 du 3 juillet 2003.

⁹¹ Décret n° 1 de 2005 ayant force de loi aux fins de réviser, coordonner et harmoniser le Code du travail.

⁹² Pour plus d'informations, voir BIT: *Travail décent pour les travailleurs domestiques*, rapport IV(1), Conférence internationale du Travail, 99^e session, Genève, 2010, p. 95.

domicile est inscrit à l'article 5 de la Constitution, les inspecteurs du travail sont autorisés à vérifier les registres des travailleurs domestiques. Au Canada, la Cour suprême a jugé que, même lorsque le lieu de travail est le domicile d'un particulier, les inspections ne constituent pas un usage déraisonnable des pouvoirs d'inspection⁹³.

266. En Uruguay, la Constitution dispose que, du fait de l'inviolabilité du domicile, nul n'est autorisé à y entrer la nuit sans le consentement du chef de famille et on ne peut y entrer le jour sans une ordonnance expresse d'un juge compétent, écrite, et dans les cas définis par la loi⁹⁴. Le ministère du Travail et de la Sécurité sociale peut mener des inspections à un domicile quand il y a une présomption de violation des normes du travail et des dispositions relatives à la sécurité sociale, encore que l'autorisation d'un juge soit nécessaire⁹⁵. En fait, l'Inspection générale du travail et de la sécurité sociale a créé un service spécial chargé du contrôle de l'application des dispositions concernant le travail domestique.

Travailleurs agricoles

267. Des dispositions spéciales s'appliquent aussi au secteur de l'agriculture. Le travail agricole est un domaine particulièrement important pour l'inspection non seulement en raison de son ampleur économique dans de nombreux pays, mais aussi compte tenu de la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969. Dans les pays industrialisés, les activités dans ce secteur visent généralement à lutter contre le travail non déclaré (voir ci-dessous) et à contrôler les conditions de travail des travailleurs saisonniers. De nombreuses infractions liées au travail des enfants et au travail forcé (voir ci-dessus) sont signalées dans le secteur agricole. En général, l'éloignement des lieux de travail ainsi que le caractère temporaire et la composition de la main-d'œuvre entravent les activités d'inspection et exigent une action plus ciblée qui, toutefois, n'est souvent pas menée dans la pratique. De façon générale, le secteur de l'agriculture n'est pas suffisamment couvert dans la plupart des pays, dont plusieurs pays en voie de développement.

268. Afin d'aider les travailleurs à se protéger contre des pratiques d'emploi abusives dans ce secteur, certains pays (par exemple l'Italie et la Norvège) ont affiché sur le site Web de leur service d'inspection du travail des informations utiles pour les travailleurs agricoles concernant la forme des contrats de travail et l'application des droits au travail en général⁹⁶.

269. Dans certaines structures centrales, le service d'inspection dispose d'un bureau en charge du secteur de l'agriculture, comme dans le cas de la division de l'agriculture de l'inspection du travail en El Salvador, qui emploie des méthodes d'inspection particulières, notamment une inspection préventive préliminaire qui ne peut aboutir à l'imposition d'une amende⁹⁷. En République arabe syrienne, le service d'inspection du

⁹³ *Comité paritaire de l'industrie de la chemise c. Potash* (1994), 2 R.C.S. 406.

⁹⁴ Constitution de l'Uruguay, 1967, art. 11.

⁹⁵ Loi n° 18065 du 15 novembre 2006 sur le travail domestique, art. 13.

⁹⁶ Voir le site Web de l'administration de l'inspection du travail norvégienne: www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=97840.

⁹⁷ BIT: Audit de l'inspection du travail en El Salvador, 2009.

travail pour l'agriculture dépend de la Direction centrale des relations dans le secteur agricole, qui a la seule charge de faire appliquer la législation propre à ce secteur ⁹⁸.

Les zones franches d'exportation

270. Même lorsque la législation du travail est applicable aux zones franches d'exportation (ZFE) sans dérogation, son application dans ces zones requiert une attention particulière, vu les difficultés considérables à y mener une inspection du travail. Dans la plupart des ZFE, les ressources (matérielles et humaines) et la formation des inspecteurs du travail font particulièrement défaut, de même qu'un cadre juridique bien défini leur donnant la capacité d'agir dans l'intérêt général ⁹⁹.

271. Les inspections du travail ne disposent pas souvent d'équipes d'inspecteurs spécialisés dans ce domaine ou dans des programmes ou campagnes visant à l'application de la législation et à l'action préventive dans les ZFE.

272. On trouve quelques exemples d'actions ciblées en Asie et en Amérique latine. A Sri Lanka, un service d'inspection du travail est en place dans l'une des ZFE. Au Honduras, l'inspection du travail a institué une unité mobile de services du travail, chargée de visiter les différentes ZFE et de donner suite aux demandes des travailleurs qui y sont employés. L'intention était d'amener le service d'inspection aux travailleurs pour leur éviter d'avoir à se rendre eux-mêmes dans les bureaux de l'inspection pour déposer leurs demandes ou être informés au sujet de leurs droits. En conséquence, afin de faciliter l'accès des inspecteurs du travail ou de tout autre organisme public aux ZFE, un protocole a été signé entre l'inspection du travail et l'Association des fabricants de vêtements du Honduras. Le protocole a pour objectif d'autoriser l'accès des inspecteurs aux locaux des ZFE, encore que cela ne concerne pas l'accès aux usines dont les dirigeants sont libres de décider de recevoir ou non les autorités publiques. Une démarche identique est entreprise au Guatemala où une unité spéciale d'inspection a été créée au niveau central.

VIH et sida

273. Les services d'inspection du travail ont plusieurs façons d'examiner l'incidence du VIH/sida sur le lieu de travail ainsi que ses conséquences pour les activités d'inspection, particulièrement en ce qui concerne la discrimination et la prévention. La récente recommandation (n° 200) sur le VIH et le sida, 2010, de l'OIT attribue à l'administration du travail des tâches spécifiques concernant la mise en œuvre des politiques du travail relatives au VIH et au sida, dont l'élaboration de stratégies et de programmes (en particulier des programmes de formation) pour prévenir la transmission du VIH sur le lieu de travail en assurant un milieu de travail sain et sécurisé.

274. A cet égard, un certain nombre d'approches intéressantes ont été adoptées au niveau national. Par exemple, le Code national namibien sur le VIH/sida et l'emploi donne des lignes directrices et des consignes que tous les employeurs et travailleurs doivent suivre pour l'application des dispositions de la loi sur le travail concernant le VIH/sida dans l'emploi. En Ethiopie, le ministère du Travail et des Affaires sociales a

⁹⁸ Loi n° 56 de 2004 régissant les relations dans le secteur agricole; son article 140 dispose que les inspecteurs du travail en charge du secteur de l'agriculture auront autorité de police judiciaire concernant l'application des dispositions de la loi, et ses articles 124 à 139 précisent les attributions, les compétences et les obligations de ces inspecteurs.

⁹⁹ Pour plus d'informations, voir BIT: *Good labour practice compilation of labour inspection practices and guidelines for effective labour inspections in EPZs* (Genève, fév. 2010).

mis en place une équipe spéciale pour coordonner les activités relatives au VIH/sida. Ces activités ont été renforcées par la création au sein du service d'inspection d'un centre de liaison chargé de suivre l'évolution du programme du ministère relatif au VIH/sida¹⁰⁰. Parmi les activités entreprises figurent des forums à visée éducative, la rédaction d'un code de pratique basé sur le Recueil de directives pratiques du BIT¹⁰¹, plusieurs cours pour les formateurs et l'élaboration d'une liste de pointage afin de guider les inspections menées dans ce domaine. Plusieurs pays des Caraïbes ont lancé des programmes de formation similaires, dont la Barbade, le Belize, la Jamaïque, le Suriname et Trinité-et-Tobago. Au Guyana par exemple, le ministère du Travail, des Services sociaux et de la Sécurité sociale a intégré la question du VIH dans les volets inspection et formation de la Division de la sécurité et de la santé au travail. Les fonctionnaires de cette division ont reçu une formation leur permettant d'apporter une assistance technique aux entreprises dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et programmes relatifs au VIH. Un programme informatique a aussi été conçu pour permettre à la division de suivre l'application des mesures prises par les entreprises pour lutter contre le VIH.

Encadré 4.8
L'inspection du travail et le VIH/sida aux Philippines

En 1998, les Philippines ont adopté la loi sur la prévention et la lutte contre le sida. L'article 15 du règlement d'application de la loi porte sur l'information à donner sur le lieu de travail en ce qui concerne le VIH/sida. Il dispose que chaque employeur doit élaborer, mettre en œuvre, évaluer et financer un programme d'information et d'éducation sur le VIH/sida pour tous ses employés. Le contrôle et l'évaluation de ce programme incombent au ministère du Travail et de l'Emploi en collaboration avec le ministère de la Santé. Le service d'inspection du travail a la charge d'assurer l'application de ce programme. Les employeurs sont tenus de fournir aux inspecteurs les registres et les matériels de leur programme d'information et d'éducation sur le VIH/sida, et les inspecteurs le notent sur leurs listes. Les inspecteurs du travail jouent un rôle actif en collaboration avec le bureau du ministère chargé de la sécurité et de la santé au travail, lequel est aussi le coordonnateur d'une commission interinstitutions s'occupant de la question du sida sur le lieu de travail, créée en 1996 par l'ordonnance administrative du ministère n° 236. Le Directeur exécutif du bureau chargé de la sécurité et de la santé au travail représente également le ministre du Travail et de l'Emploi au Conseil national sur le sida.

Source: BIT: Audit de l'inspection du travail aux Philippines, 2009.

Nouveaux défis pour l'inspection du travail dans un monde en mutation

275. Le monde du travail est par nature changeant, divers et, en dépit de l'existence de normes du travail, imprévisible. A cela s'ajoutent les problèmes posés par les exigences techniques propres aux différentes professions, l'utilisation de la technologie et l'existence de nouveaux procédés industriels. Plus que jamais auparavant, il faut se doter de mécanismes qui permettent aux inspecteurs d'actualiser leurs compétences et leurs connaissances. Ceux-ci doivent aussi disposer de la flexibilité et du dynamisme nécessaires à l'exercice de leurs fonctions de prévention, de consultation et de contrôle,

¹⁰⁰ BIT: Audit de l'inspection du travail en Ethiopie, 2009.

¹⁰¹ BIT: *Recueil de directives pratiques sur le VIH/sida et le monde du travail* (Genève, 2001).

comme le précise l'article 3, paragraphe 1, de la convention n° 81 et l'article 6, paragraphe 1, de la convention n° 129.

276. Du fait des changements intervenus sur le marché du travail au cours de la dernière décennie, le domaine de compétence des inspecteurs du travail s'est élargi de plus en plus (en particulier dans les pays qui donnent la priorité à l'inspection de la SST) pour prendre en considération d'autres aspects liés aux relations de travail.

277. Ces dernières années, des phénomènes tels que le vieillissement de la population active, les taux d'emploi des femmes plus élevés, les taux de chômage des jeunes en augmentation, les mouvements migratoires¹⁰², les nouvelles formes d'organisation du travail (télétravail et sous-traitance), la fixation d'objectifs mondiaux pour un développement durable et une nouvelle conception de l'environnement (énergie renouvelable et emplois verts) ont donné lieu à d'importants changements dans le domaine du travail et sur le plan social, aux niveaux national et international. Les inspecteurs du travail ont dû concentrer leur action sur de nouvelles priorités, recourir à de nouvelles méthodes d'enquête et relever de nouveaux défis. En plus de contrôler le respect des normes et de veiller à leur application, il devient nécessaire de déceler de nouveaux risques extrêmement complexes, ainsi que les dénis de responsabilité dans des chaînes de relations de travail de plus en plus compliquées et l'existence de nouvelles formes d'emploi, spécialement dans les petites et moyennes entreprises (PME).

278. Il est également nécessaire de prendre en considération la spécialisation croissante des procédés classiques ainsi que le recours fréquent à la robotique, à la microélectronique, à la télématique et aux nanotechnologies, de même que, parallèlement, les changements dans l'organisation du travail, en particulier un horaire de travail plus souple et l'utilisation des technologies d'information. D'autres facteurs à considérer et dont il faut tenir compte concernent les systèmes de gestion des ressources humaines plus individualisés comportant des objectifs de résultats impératifs. Ces évolutions s'observent à la fois dans les pays industrialisés et les pays en développement qui accueillent souvent des entreprises délocalisées dotées de procédés technologiques complexes mais d'un encadrement administratif insuffisant.

279. A cela s'ajoutent les nouveaux risques pour la santé des travailleurs, dont certains existaient déjà mais n'étaient pas reconnus comme tels (par exemple, les rayons ultra-violet)¹⁰³, et de nouvelles pandémies comme la grippe aviaire. Tous ces nouveaux problèmes devraient être abordés de façon systématique par les inspecteurs au moyen de la prévention et du contrôle, une tâche qui est loin d'être simple. Celle-ci est rendue encore plus difficile par des problèmes additionnels comme les effets du stress et les

¹⁰² M. Amable, J. Benach et V. Porthé: «La precariedad laboral y la salud de los inmigrantes en España ¿qué sabemos y qué deberíamos saber?», *Archivos de Prevención de Riesgos Laborales*, 2007, vol. 10, n° 1 (Barcelone). Les auteurs indiquent que, à cause de la perte de soutien des réseaux sociaux et des difficultés de langue entraînées par la migration, les migrants sont davantage soumis à des problèmes de santé que les habitants du pays. En fait, la population immigrante comporte un taux plus élevé de personnes en mauvaise santé que la population espagnole, et elle est confrontée à des problèmes psychologiques plus fréquents du fait d'un moindre recours aux soins de santé dans la période suivant l'arrivée.

¹⁰³ Considérés par l'UE comme étant cancérigènes dans 36 secteurs d'activités. Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail: *Outlook 1: Risques nouveaux et émergents liés à la sécurité et à la santé au travail*. Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes, 2009.

risques psychosociaux dans l'entreprise ¹⁰⁴ (comprenant une part de subjectivité), lesquels sont maximisés pendant les périodes de crise économique.

280. En plus de la large gamme de risques mentionnés ci-dessus, pour lesquels chaque inspecteur devrait posséder des connaissances dans de nombreux domaines techniques spécialisés, les différents facteurs peuvent se recouper et se superposer. Il est donc important, indépendamment des compétences et du niveau de complexité technique du service d'inspection (spécialisé ou général), de prendre constamment en considération les conditions et le cadre dans lesquels le travail est effectué. La stratégie communautaire en matière de sécurité et de santé au travail recommande de donner la priorité à l'étude des risques liés à plusieurs «facteurs croisés» (par exemple organisation du travail et conception des lieux de travail, exposition combinée à des agents physiques et chimiques) ¹⁰⁵.

Encadré 4.9 **Conséquences de l'intensité du travail sur la santé**

Selon une récente enquête européenne sur les conditions de travail, les travailleurs temporaires se trouvant dans cette situation d'emploi depuis plus de six mois sont les plus touchés par les problèmes de santé liés au travail (37 pour cent par rapport au nombre total de travailleurs employés sous différents types de contrat) car, en plus d'avoir une activité temporaire et plus intense, ils sont exposés à des risques physiques et liés au milieu du travail (plus longtemps que dans le cadre de contrats temporaires de plus courte durée) et aux répercussions psychologiques dues aux pressions sur le lieu de travail. Ils sont aussi plus exposés à des accidents du travail à cause du manque de formation.

Source: Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail: *Very atypical work: Exploratory analysis of fourth European Working Conditions Survey*, document de travail (2010).

Sécurité et santé

281. Compte tenu des nouveaux facteurs touchant la santé des travailleurs dans le monde, les services d'inspection du travail ont commencé à revoir la méthode d'inspection traditionnelle à trois volets – réglementation, contrôle et sanctions. Les inspecteurs sont de plus en plus directement associés à la stratégie de prévention des risques sur le lieu de travail, en s'efforçant d'améliorer et de mettre en application des dispositifs de base de réduction des risques et en participant à l'évaluation des risques ou en donnant un avis consultatif. L'inspecteur joue un rôle de prévention, d'anticipation, agissant directement sur le lieu de travail. C'est une approche nouvelle et plus systémique, basée sur les nouvelles méthodes de SST concernant la prévention et la gestion des risques (comme souligné dans la convention n° 187 de l'OIT).

282. Pour s'acquitter de ces nouvelles responsabilités et assurer une large couverture de la population, la Direction des programmes d'application, qui relève de l'Administration de la santé et de la sécurité au travail des Etats-Unis, utilise des moyens informatiques pour diffuser des recommandations visant à assurer un meilleur respect des normes de SST au niveau national. Cet organe fournit des informations sous la forme de directives et de notes explicatives exposant comment une norme doit être appliquée par les

¹⁰⁴ Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), la dépression sera la principale cause d'incapacité de travail d'ici à 2020. Voir Commission européenne: *Améliorer la qualité et la productivité au travail: Stratégie communautaire 2007-2012 pour la santé et la sécurité au travail*, COM (2007) 62 final (Bruxelles, 21 fév. 2007).

¹⁰⁵ *Ibid.*

fonctionnaires en charge du respect des normes de sécurité et de santé et comment les employeurs doivent s'y conformer ¹⁰⁶. Une approche similaire est adoptée au Royaume-Uni par l'Administration de la santé et de la sécurité qui communique des informations sous la rubrique «A quoi faut-il s'attendre lorsqu'un inspecteur de la santé et de la sécurité vous appelle», sous la forme de brochures et sur une page Web ¹⁰⁷.

283. Comme indiqué dans l'étude d'ensemble de 2009 de la CEACR sur la sécurité et la santé au travail ¹⁰⁸, la mission de prévention dont sont investis les inspecteurs du travail devient de plus en plus importante. En Belgique par exemple, la priorité traditionnelle de l'inspection du travail (*Direction générale Contrôle du bien-être au travail*) porte sur l'assistance technique et l'information, le recours aux sanctions n'intervenant qu'en dernier ressort ¹⁰⁹.

284. Dans un certain nombre de pays, les politiques nationales de sécurité et de santé sont axées sur le travail du service d'inspection. C'est le cas de l'autorité danoise chargée du cadre de travail qui, pour la période 2005-2012, a l'intention de mener des visites imprévues dans chaque entreprise du pays pour examiner les conditions de sécurité et de santé. Les entreprises sont gratifiées de «Smileys» (sourires), en fonction des résultats de l'examen, qui sont postés sur le site Web de l'autorité danoise (www.at.dk). En Bulgarie, l'Inspection générale du travail contribue systématiquement à l'élaboration de stratégies et de politiques relatives à la santé et à la sécurité ¹¹⁰.

285. Vu la nécessité de s'adapter en permanence et rapidement aux progrès technologiques et scientifiques et à un monde du travail en constante mutation, il convient de disposer d'organismes de SST spécialisés dans des domaines tels que l'évaluation des risques, la surveillance médicale, l'ingénierie mécanique, l'acoustique, l'analyse des matériaux, l'essai des matériels, la certification du matériel et des procédés, l'élaboration de normes techniques et la diffusion de l'information. Bien que l'évaluation des risques relève des entreprises, un soutien direct est souvent apporté par l'inspection du travail. Ce genre de participation est courante dans les pays industrialisés. Dans de nombreux pays, les inspections du travail planifient les visites en fonction des risques et de la réglementation nationale ou sectorielle en matière de SST. L'Observatoire européen des risques ¹¹¹ a établi une liste intéressante des priorités.

286. La participation des inspecteurs à l'évaluation des risques peut s'observer par exemple en Espagne dans le «Plan PREVEA» ¹¹², destiné aux entreprises comptant au plus 50 salariés, qui offre à titre volontaire un soutien et les avis techniques d'inspecteurs concernant la SST. En tant que condition préalable, les entreprises doivent prévoir des

¹⁰⁶ www.osha.gov/dcp/index.html

¹⁰⁷ www.hse.gov.uk/pubns/hsc14.htm

¹⁰⁸ BIT: *Sécurité et santé au travail*, rapport III (Partie 1B), Conférence internationale du Travail, 98^e session, Genève, 2009, paragr. 98 (étude d'ensemble, 2009).

¹⁰⁹ www.emploi.belgique.be/detailA_Z.aspx?id=834#AutoAncher1

¹¹⁰ BIT: Etude d'ensemble, 2009, paragr. 98.

¹¹¹ Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (EU-OSHA): *Labour Inspectorates' strategic planning on safety and health at work: Results of a questionnaire survey to EU-OSHA's focal points*, Observatoire européen des risques, document de travail n° 10 (Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes, 2009).

¹¹² Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Espagne: *Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2009* [Rapport annuel de l'inspection du travail et de la sécurité sociale].

activités préventives visant à améliorer les conditions de sécurité et de santé sur le lieu de travail, avec la participation active des représentants des travailleurs dans l'entreprise. Si le plan est appliqué, les sanctions peuvent être évitées sous réserve que les objectifs de SST soient atteints et qu'aucun accident du travail grave ou mortel ne se produise ou qu'aucune maladie professionnelle ne se déclare. En Norvège, des systèmes de contrôle internes sont obligatoires depuis le début de la décennie pour toutes les entreprises publiques et privées, qui sont tenues de mener des actions préventives. On est passé d'une inspection approfondie sur le site à une approche systématique. En 2001, des effets pouvaient déjà être perçus, avec des améliorations non seulement dans les plans de prévention internes (30 pour cent des entreprises s'étaient améliorées), mais aussi dans l'organisation du travail (37 pour cent des entreprises) ¹¹³.

287. La prévention et l'enquête relatives aux accidents du travail font toujours partie des difficultés auxquelles sont habituellement confrontés les services d'inspection du travail dans le domaine de la sécurité et de la santé, même si la façon de procéder et les techniques d'enquête évoluent considérablement. Selon l'EU-OSHA, les accidents figuraient en première position sur la liste des préoccupations exprimées par les autorités européennes en 2009 (80 pour cent se disaient très ou assez préoccupées), suivis par le stress au travail (79 pour cent) et les troubles musculosquelettiques ¹¹⁴ (78 pour cent). La violence ou les menaces de violence, les brimades et le harcèlement étaient un sujet de préoccupation pour près de 40 pour cent des personnes interrogées ¹¹⁵. L'Observatoire européen des risques signale que, si le taux d'accident a baissé depuis 1998, cette diminution est plus marquée pour les hommes (21 pour cent) que pour les femmes (14 pour cent). Le taux d'accident est surtout élevé dans des secteurs comme la construction ou l'agriculture et il est plus fort pour les jeunes dans tous les secteurs. En Europe, la Stratégie communautaire pour la santé et la sécurité au travail 2007-2012 a fixé pour objectif une réduction de 25 pour cent des accidents du travail dans toute l'Union européenne ¹¹⁶.

Risques liés à l'environnement

288. Du point de vue de la sécurité et de la santé, les risques liés à l'environnement, et particulièrement ceux se rapportant aux «emplois verts», exigent de plus en plus une approche spécifique de la part des services d'inspection. La convention n° 129 ouvrait déjà de nouvelles perspectives et posait des jalons pour des réformes comportant des méthodes d'inspection novatrices, globales et collaboratives, prenant en considération les aspects liés au travail et ceux liés à l'environnement, ainsi que de nouvelles méthodes de travail. Au Brésil par exemple, avec le soutien de l'OIT, l'administration a pris l'engagement de conduire un projet pilote à Mato Grosso afin de promouvoir de nouvelles méthodes d'inspection pour les emplois verts ¹¹⁷.

¹¹³ OIT/AIIT: *L'inspection du travail et les systèmes de gestion de l'hygiène et de la sécurité au travail*, Rapport récapitulatif du colloque commun OIT/AIIT, Düsseldorf, mai 2001.

¹¹⁴ Si les facteurs qui y contribuent sont nombreux, les troubles musculosquelettiques sont principalement dus à des tâches répétitives, comportant souvent un effort physique.

¹¹⁵ EU-OSHA: *Enquête européenne des entreprises sur les risques nouveaux et émergents: Résumé*.

¹¹⁶ http://osha.europa.eu/en/new_eustrategy/

¹¹⁷ Dans le cadre de l'ordonnance ministérielle n° 546 du 11 mars 2010, laquelle régit le fonctionnement du service d'inspection du travail en associant programmation et évaluation.

Risques psychosociaux

289. Les risques psychosociaux, le stress et la violence au travail sont de nos jours des questions abordées par les services d'inspection. Selon l'enquête EU-OSHA susmentionnée, ces «nouvelles» formes de risque (notamment le stress) sont classées par les entreprises européennes un point de pourcentage au-dessous des accidents du travail en terme de gravité. La concentration des tâches au sein de petits effectifs ainsi que la menace actuelle de perte d'emplois sont à l'origine d'une forte augmentation de l'anxiété et des maladies cardiovasculaires ainsi que d'un taux élevé d'absentéisme, ce qui ne fait qu'aggraver le problème puisque des tâches supplémentaires sont imposées à des membres du personnel qui, dans d'autres circonstances, n'auraient pas été touchés. Autrement dit, il existe un effet d'entraînement qui, malgré son importance, ne semble pas avoir fait l'objet d'une attention particulière dans de nombreux pays ¹¹⁸. Beaucoup d'entreprises, conscientes de l'ampleur du problème, ont mis en place des systèmes de gestion préventifs, encore qu'il s'agisse généralement de programmes internes basés sur la négociation et le dialogue ¹¹⁹.

290. L'évaluation des risques psychosociaux s'est répandue à travers l'Europe et doit impérativement faire partie de l'évaluation générale des risques, à laquelle sont souvent associés les services d'inspection. Dans la région, ces services ont adopté plusieurs mesures spécifiques. Par exemple, depuis mars 2009, le Comité allemand des *Länder* chargé de la sécurité et de la santé au travail a produit des guides et des listes de pointage à l'intention des inspecteurs, et il a également organisé des cours de formation dans le but d'intégrer les risques psychosociaux dans les procédures d'inspection des Etats fédératifs ¹²⁰. Le Danemark a nommé des psychologues à des postes d'inspecteurs et, depuis 2000, l'inspection du travail a fait paraître une publication intitulée *Surveiller le cadre psychosocial*, qui sert de guide pour les inspections, l'objectif étant d'informer le grand public sur les façons d'aborder de tels risques ¹²¹.

Groupes vulnérables

291. Les changements dans le monde du travail touchent aussi les conditions de travail des groupes vulnérables. Ces groupes doivent faire l'objet de programmes spécifiques et de campagnes d'inspection afin d'étudier les facteurs de risque qui leur sont propres. Plusieurs initiatives ont été lancées en Europe. En Autriche par exemple, le programme relatif aux conditions de travail tenant compte de l'âge s'accompagne d'activités de sensibilisation particulières menées par le service d'inspection et destinées aux travailleurs âgés. Plusieurs pays ont mis en place des programmes visant à identifier et régler les problèmes rencontrés par les jeunes dans certains secteurs (par exemple l'Australie, le Danemark, l'Espagne, la Grèce, l'Italie, la Nouvelle-Zélande et le Portugal).

¹¹⁸ En Europe par exemple, seuls la Belgique, la Finlande, les Pays-Bas et la Norvège en donnent une définition explicite dans leur législation alors que les définitions utilisées en France, en Italie et en Espagne le sous-entendent.

¹¹⁹ Par exemple les récentes négociations dans l'entreprise Danone en France.

¹²⁰ K. Seiler: «Psychosocial risks at work – An advanced labour inspection approach of the German Laender», exposé (Powerpoint), 23 nov. 2009.

¹²¹ J. Graversgaard: «Key role of labour inspection: How to inspect psychosocial problems in the workplace?», dans S. Iavicoli (dir. de publication): *Stress at work in enlarging Europe* (Rome, Institut national pour la prévention et la sécurité au travail, 2004).

Encadré 4.10 **L'inspection du travail et les jeunes en Autriche**

L'Inspection du travail autrichienne élabore plusieurs projets afin de résoudre les problèmes concernant les jeunes au travail, notamment sur le plan de la sécurité et de la santé. Au cours des six dernières années, plus de 11 projets ont été entrepris en collaboration avec des jeunes, des écoles et des entreprises. En 1999, l'inspection a lancé l'initiative «Team4Kids», dont l'objectif est de préparer les jeunes à la vie professionnelle, au moyen de l'enseignement et de la formation, et de promouvoir une culture de la sécurité et de la santé à la fois parmi les jeunes et dans les écoles professionnelles, les cellules d'orientation professionnelle et sur les lieux de travail.

Source: www.arbeitsinspektion.gv.at/NR/rdonlyres/4B3A8D52-3653-4659-92A2-D2569B6A15E4/0/safe_start.pdf

292. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, l'Inspection du travail danoise organise des activités à l'intention des jeunes, associant des campagnes d'inspection, des matériels d'information et des prises de contact avec les écoles. Aux Pays-Bas, des entreprises employant des jeunes pendant les vacances font l'objet d'une inspection annuelle. Pendant cette période, 25 pour cent des inspecteurs sont chargés des inspections «jeunes» avec environ 1 500 à 2 000 lieux de travail contrôlés chaque année ¹²².

293. Des campagnes similaires visent le secteur non réglementé de l'économie et la main-d'œuvre étrangère. Les migrations représentent un défi important pour les services d'inspection dans le monde entier. Ainsi, aux Emirats arabes unis, compte tenu du grand nombre de travailleurs migrants, un mécanisme de protection des salaires est en place depuis 2007, assurant un contrôle par voie électronique des salaires versés aux travailleurs étrangers ¹²³. Ce système a été instauré en vertu du décret ministériel n° 788 de 2009 sur la protection des salaires, et un bureau pour la protection des salaires a été créé. Assisté d'une équipe d'inspecteurs disposant des mêmes pouvoirs que les autres inspecteurs du travail, ce bureau vérifie le paiement des salaires par virement bancaire. Bien qu'il ne couvre pas tous les travailleurs, ce système représente une méthode d'inspection intéressante.

Relation de travail

294. Les nouvelles formes d'emploi, les pratiques de sous-traitance et la complexité des chaînes d'approvisionnement rendent encore plus difficile la tâche quotidienne des inspecteurs et requièrent des approches judicieuses, la collecte de données et des campagnes d'information associant partenaires sociaux, médias et organismes spécialisés. Vu le recours considérable aux pratiques d'«emploi indirect» au moyen d'un réseau complexe d'accords passés avec des entreprises de services parfois situées dans un autre pays, avec des employés ignorant souvent l'identité de leur véritable employeur, les inspecteurs du travail ont du mal à faire appliquer la législation. L'intervention des bureaux de placement peut aussi leur compliquer la tâche. Selon l'OIT, «la situation est

¹²² Pays-Bas: *Report on the practical implementation of Council Directive 94/33/EC of 22 June 1994 on the protection of young people at work*, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2921&langId=en>.

¹²³ En application du décret ministériel n° 133/1 de 2007.

encore plus incertaine quant aux possibilités d'action des inspecteurs du travail en cas de relation de travail déguisée ou objectivement ambiguë»¹²⁴.

295. Les programmes novateurs prévoyant des services d'information et d'éducation, des conseils d'orientation professionnelle et des campagnes de sensibilisation aident tous beaucoup à faire appliquer la législation et les conventions collectives. Dans ce contexte, les services d'inspection du travail doivent se doter de toute une panoplie de moyens d'action, notamment des matériels éducatifs, des lignes directrices et des listes de pointage, afin de renforcer les compétences des inspecteurs et leur aptitude à traiter avec efficacité les problèmes liés à des relations de travail déguisées ou ambiguës.

296. En Espagne, par exemple, la loi sur la sous-traitance dans le secteur de la construction¹²⁵ a été adoptée en raison du taux élevé d'accidents dans ce secteur, dû en partie à une pratique étendue de la sous-traitance. La loi limite le nombre de niveaux de sous-traitance et fixe des conditions pour les entreprises sous-traitantes, assurant ainsi la transparence dans ce secteur. Elle définit notamment les notions d'entrepreneur, de sous-traitant et de travailleur indépendant, fixe les obligations et les responsabilités et prescrit des sanctions en cas de non-respect.

297. La législation finlandaise définit précisément l'obligation qui incombe à l'employeur d'informer le travailleur des principales modalités de son contrat. Les travailleurs qui se considèrent employés et qui ne reçoivent pas d'information au sujet de leur situation professionnelle peuvent déposer une plainte auprès de l'autorité compétente¹²⁶.

298. A Singapour¹²⁷, aucune loi ne distingue clairement un contrat de travail d'un contrat de prestation de services, encore que le ministère de la Main-d'œuvre ait posté sur son site Web une série de critères à appliquer pour déterminer l'existence d'une relation de travail. Dans certains pays, dont plusieurs en Amérique latine (par exemple le Chili), la tâche de l'inspecteur est entravée par le fait que, s'il y a besoin d'établir directement ou indirectement l'existence d'une relation de travail, seul le tribunal du travail est compétent en la matière.

Conséquences de la récente crise économique

299. La récente crise économique mondiale a touché tous les secteurs et a eu un impact social évident¹²⁸. Outre l'augmentation du chômage et des mouvements de la main-d'œuvre, on a ainsi relevé un changement rapide et progressif dans certains indicateurs qui influent directement sur le travail des services d'inspection (à la fois sur leurs activités et sur les conditions de travail qu'elles doivent contrôler) et, par conséquent, sur leur capacité à garantir une stabilité sociale par la protection des travailleurs et la juste application de la loi.

¹²⁴ BIT: *La relation du travail*, rapport V(1), Conférence internationale du Travail, 95^e session, Genève, juin 2006, paragr. 67. Voir aussi G. Casale (éd.): *The employment relationship: A comparative overview* (Oxford, Hart Publishing, 2011).

¹²⁵ Loi n° 32/2006 du 18 octobre 2006 visant à réglementer la sous-traitance dans le secteur de la construction.

¹²⁶ Loi sur les contrats d'emploi, n° 55/2001, telle qu'amendée, chap. 2, art. 4.

¹²⁷ Information fournie par le gouvernement.

¹²⁸ Pour plus d'information sur l'incidence de la crise sur l'inspection du travail, voir BIT: *La crise économique et sociale mondiale et son impact sur les systèmes d'inspection du travail*, document LAB/ADMIN (Genève, 2009).

300. Les inspecteurs doivent agir rapidement pour mettre en œuvre des moyens préventifs et consultatifs ainsi que pour appliquer des sanctions adaptées à un contexte nouveau et inattendu, dans lequel certains des problèmes auxquels ils ont déjà été confrontés sont devenus plus épineux (identification de nouvelles relations de travail et progression de toutes les formes de travail non déclaré)¹²⁹. Malgré une certaine similitude des effets sur le plan social de la crise et de la période avant la crise, les réponses ont été nettement différentes. Des pays comme l'Italie, le Portugal et les États-Unis ont, pendant ces deux dernières années, augmenté le niveau des effectifs et/ou les budgets afin de renforcer le rôle de l'inspection, jugé essentiel dans un tel contexte. Inversement, certains pays ont souffert de restrictions budgétaires qui ont eu des conséquences directes sur les activités d'inspection. En Suède, les effectifs et le budget consacrés à la santé et à la sécurité ont baissé de 31 pour cent entre 2006 et 2010 (167 personnes de moins s'occupant de l'inspection ou de tâches analogues). Les restrictions ont également touché le perfectionnement professionnel et le financement des campagnes de communication et de formation, et ont conduit à une compression du personnel d'appui administratif. De ce fait, le nombre des inspections effectuées a chuté depuis 2006, tandis que le nombre des infractions et celui des mesures de prévention n'ont pas varié¹³⁰. Des restrictions budgétaires ont également été imposées en Espagne et au Royaume-Uni.

301. Dans de nombreux pays, les services d'inspection du travail ont réorienté et intensifié leurs activités comme suite immédiate à la crise. En Espagne, l'inspection du travail a marqué une augmentation de presque 300 pour cent par rapport à 2007 pour ce qui est des procédures administratives à appliquer dans les plans d'ajustement d'effectifs, dues à la fermeture d'entreprises ou à la réduction de leur personnel¹³¹. Il a fallu réorienter les programmes et modifier les plans mensuels de travail afin de répondre aux besoins du moment. En Argentine, les fluctuations économiques ont nui à l'impact du plan national de régularisation de l'emploi (voir ci-dessous), ce qui a contraint l'inspection du travail à prendre des mesures pour garantir les résultats et maintenir des seuils de régularisation optimaux.

302. D'autres pays ont complètement remanié leurs systèmes d'inspection du travail en introduisant d'importants changements dans leur organisation et leur composition. En Irlande par exemple, en parallèle avec les services classiques d'inspection de la santé et de la sécurité¹³² (chargés de seconder l'administration de la sécurité et de la santé dans certaines fonctions générales en application de l'article 34 de la loi sur la sécurité, la santé et la protection au travail de 2005¹³³), une nouvelle administration nationale des droits au travail a été établie dans le cadre du projet de loi sur le respect des droits en matière d'emploi du 18 mars 2008. Conformément à l'accord national «Towards 2016», elle a pour objectif d'assurer un meilleur respect de la législation du travail grâce à une

¹²⁹ Pour plus d'information, voir BIT: *Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: A review of experience*, rapport à la réunion des ministres du Travail et de l'Emploi du G20, Washington, DC, 20-21 avril 2010 (Genève, avril 2010), pp. 53-56.

¹³⁰ Information fournie par le gouvernement.

¹³¹ Voir: Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Espagne: *Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2009*, op. cit.

¹³² L'inspection du travail est divisée en plusieurs services de contrôle ayant peu de liens entre eux, une structure typique des pays anglophones. Voir M. Piore: «Looking for flexible workplace regulation in Latin America and the United States», document pour la Conférence sur l'application des normes du travail: A compared perspective, Buenos Aires, nov. 2005.

¹³³ Loi sur la sécurité, la santé et la protection au travail n° 10 de 2005.

coordination administrative renforcée avec l'administration fiscale et celle des douanes, les services de sécurité et de santé et les autorités de police, ainsi qu'à des inspections menées conjointement avec ces entités. Cette réforme a permis de nommer de nouveaux inspecteurs (leur nombre total est passé de 31 à 90), dotés d'un pouvoir de sanction et de moyens d'action accrus en matière de prévention. Un budget de 750 000 euros a été alloué aux activités de promotion et d'éducation centrées sur le respect et l'application des normes.

Travail non déclaré

303. Ce sont les travailleurs vulnérables qui ont été le plus fortement touchés par la crise car celle-ci a engendré de nouvelles formes de relations de travail et une multiplication des travailleurs non déclarés, la législation en place ne couvrant pas toutes ces situations. Ces dernières années, de nombreuses réformes législatives ont visé à renforcer l'application et le respect des normes dans ce domaine, par exemple la loi sur l'inspection du travail de 2008 en Bulgarie et la loi sur l'inspection étatique du travail de 2008 en Lettonie ¹³⁴. Des réformes ont également été engagées en vue de réviser les critères d'identification de la relation de travail; ainsi, au Portugal la loi n° 7/2009 (12 février 2009) portant modification du Code du travail a introduit des changements dans le but de faciliter l'inspection.

304. La lutte contre le travail non déclaré s'inscrit dans une large stratégie visant à faire obstacle au travail sans papiers en général, et elle a recours à différentes mesures législatives. Toutefois, cette tâche ne doit pas avoir pour effet de transformer l'inspecteur en un agent de police en charge des migrations ¹³⁵. Il est souvent demandé aux inspecteurs du travail de coopérer avec les autorités chargées de l'application des lois ou de l'immigration pour surveiller la situation des travailleurs étrangers et migrants. Cette collaboration doit être menée avec prudence, en gardant présent à l'esprit que l'objectif principal de l'inspection du travail est de protéger les droits et les intérêts de tous les travailleurs et d'améliorer leurs conditions de travail ¹³⁶. Les services d'inspection font face à de nombreuses difficultés en essayant de mettre fin au travail non déclaré. Ces difficultés s'apparentent à celles auxquelles on est confronté quand on cherche à enrayer le travail forcé. En général, les compétences et les capacités des inspections du travail sont limitées dans ce domaine.

305. Afin de s'attaquer aux problèmes posés par le travail non déclaré, les pouvoirs publics ont pris différentes mesures pour faciliter la mission de l'inspection du travail. Dans certains cas, ces mesures ont surtout consisté à entreprendre des activités de préparation et de prévention semblables à celles menées en Italie par le Comité national pour l'officialisation du travail irrégulier ou en Irlande par le Groupe de surveillance de l'économie souterraine ¹³⁷. Des campagnes d'information et de diffusion ont également eu lieu. En Suède, le projet ID06 dans le secteur de la construction ¹³⁸ a adopté une

¹³⁴ Bulgarie: loi du 24 novembre 2008 sur l'inspection du travail; Lettonie: loi du 19 juin 2008 sur l'inspection étatique du travail.

¹³⁵ Pour plus d'information au sujet du travail non déclaré, voir BIT: *L'inspection du travail en Europe: travail non déclaré, migration et traite des êtres humains*; document de travail LAB/ADMIN n° 7 (Genève, 2010).

¹³⁶ BIT: étude d'ensemble, 2006, paragr. 161.

¹³⁷ Site Web de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound): www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/it007.htm, et www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/ie001.htm.

¹³⁸ www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/se002.htm

approche similaire et s'est avéré un outil de contrôle efficace pour s'attaquer au travail non déclaré, imposant à tous les travailleurs du site de construction de s'enregistrer et d'être munis d'une carte d'identité. Des mesures similaires ont été mises en place en Finlande, en Italie et en Norvège ¹³⁹.

306. Dans le même esprit, l'article 52a, incorporé dans la loi finlandaise sur la sécurité et la santé au travail en février 2006 ¹⁴⁰, fait obligation aux personnes dirigeant ou surveillant un site de construction de s'assurer que chaque travailleur se trouvant sur le site est en possession et en mesure de présenter une pièce d'identité avec photographie. D'autres dispositions de ce type destinées aux groupes vulnérables (quoique portant uniquement sur la sécurité et la santé) existent en Nouvelle-Zélande, où il est délivré un «Passport pour la sécurité» ¹⁴¹ aux travailleurs de 15 à 24 ans jugés vulnérables. Cela recouvre la protection sociale et la protection contractuelle. L'Australie a également introduit ce système ¹⁴², lequel est semblable au modèle canadien des communautés sécuritaires.

307. En Suisse, la loi fédérale du 17 juin 2005 concernant les mesures de lutte contre le travail non déclaré, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2008, a augmenté la charge de travail des inspecteurs de chaque canton pour ce qui est du travail non déclaré (en juillet 2010, 9 000 contrôles avaient déjà été réalisés). La loi a mis en place un nouvel organisme d'inspection du travail au niveau cantonal, doté de nouveaux moyens d'enquête. En outre, de nouvelles amendes ont été fixées, prévoyant à la fois des sanctions pécuniaires plus importantes et l'interdiction pour les entreprises fautives de répondre à des offres publiques ou de percevoir des allocations. Le nom des entreprises ayant enfreint la législation est également publié sur Internet. Ce nouvel organisme agit parallèlement au service d'inspection habituellement chargé de la sécurité, de la santé et des conditions de travail. Le nouvel organisme d'inspection joue un rôle déterminant dans la coordination avec les autres administrations publiques (police, bureaux de placement, sécurité sociale, administration des douanes et administration fiscale) pour lutter contre le travail non déclaré.

308. Aux Pays-Bas, l'inspection du travail, le Service des renseignements sociaux et d'enquête et le Service d'inspection pour le travail et le revenu ont été regroupés en mars 2010 sous la supervision d'un inspecteur général au sein du ministère des Affaires sociales et de l'Emploi. Cette mesure a fait suite à des changements dans le contrôle du travail non déclaré, qui ont commencé à être introduits en 2003 et dont la mise en œuvre a été accélérée en raison de la situation économique actuelle ¹⁴³.

¹³⁹ Eurofound. Voir aussi OCDE: *Combattre l'emploi illégal d'étrangers* (Paris, 2000).

¹⁴⁰ Loi n° 44 de 2006 sur le respect de la sécurité et de la santé au travail et la coopération concernant la sécurité et la santé sur les lieux de travail.

¹⁴¹ www.safecommunities.org.nz/p2s/gen

¹⁴² www.safework.sa.gov.au/youth/fom_passport.jsp

¹⁴³ Aux Pays-Bas, le nombre d'inspecteurs de la sécurité et de la santé a accusé une baisse de 4 pour cent entre 2003 et 2006, qui n'est toutefois pas imputable à l'accroissement parallèle du nombre des inspecteurs antifraude (179 en 2006, puis une augmentation de plus de 30 pour cent au cours de la même période), mais plutôt à la restructuration des effectifs des inspecteurs techniques en groupes multidisciplinaires collaborant avec d'autres experts ad hoc.

309. La collecte et l'utilisation de données statistiques est une stratégie courante dans la lutte contre le travail illégal. En Belgique, des bases de données fusionnées se sont avérées extrêmement utiles pour déceler, prévenir et combattre le travail non déclaré ¹⁴⁴.

310. Le nombre total d'inspecteurs du travail pouvant souvent être limité, de nouvelles méthodes intégrées ont été élaborées pour déceler le travail non déclaré, en utilisant des informations provenant d'autres sources ou recueillies par des instances administratives n'étant pas nécessairement en charge de questions de travail. A cette fin, certains pays mettent au point des indicateurs permettant de comparer et vérifier les informations provenant de diverses bases de données, en plus d'autres sources d'information. L'Espagne, par exemple, a élaboré une technique novatrice pour repérer le travail saisonnier non déclaré pendant les récoltes d'oranges et de raisin: les inspecteurs du travail comparent la superficie des terres agricoles avec le nombre d'heures travaillées pendant la récolte de l'année précédente et le nombre de travailleurs enregistrés chaque mois dans la base de données de l'institution de sécurité sociale. En cas d'écart entre les chiffres, l'employeur peut être invité à fournir des documents supplémentaires, notamment les contrats de travail. Si le problème persiste, une inspection peut avoir lieu ou bien l'employeur peut être convoqué au service d'inspection. Cette méthode s'est traduite par une augmentation de 217 pour cent du nombre de travailleurs enregistrés dans les bases de données de la sécurité sociale entre 2007 et 2009, et de 50 pour cent des demandes de permis de travail ¹⁴⁵.

311. Des plans et des campagnes destinés à régulariser la situation des travailleurs non déclarés ont été lancés dans certains pays d'Amérique latine. En Argentine, le Plan national de régularisation du travail (PNRT) mentionné plus haut est géré conjointement par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale, l'Administration fédérale des recettes publiques (AFIP) et les autorités du travail des administrations provinciales, avec la participation du Conseil fédéral du travail. Instauré en 2003, ce plan vise à garantir de bonnes conditions de travail et à renforcer la détection et les mesures correctives en cas de non-respect de la réglementation du travail et de la sécurité sociale. Il a notamment pour objectif de faire inscrire à la sécurité sociale des travailleurs auparavant exclus et de veiller à ce que les employeurs s'y emploient de leur plein gré. Il permet également de faire mieux connaître les problèmes résultant du travail non déclaré et les avantages d'une régularisation. Les résultats ont été positifs: depuis 2002, l'inscription des employés du secteur privé a augmenté de 64 pour cent (entre les deuxièmes trimestres de 2002 et 2009) ¹⁴⁶. En 2009, un nouveau cadre réglementaire a été défini en réponse à la crise, s'accompagnant de subventions de l'Etat pour les cotisations des employeurs et de facilités pour régulariser les travailleurs.

312. Depuis 2008, le «Plan Reto» au Pérou vise à régulariser les travailleurs non déclarés grâce à un ensemble de mesures destinées à sensibiliser le public et à inspecter

¹⁴⁴ Sont concernés: DIMONA (*Déclaration Immédiate/ONmiddellijke Aangifte*), système électronique d'enregistrement de l'Administration nationale de la sécurité sociale; LIMOSA (*Landenoverschrijdend Informatiesysteem Migratie Onderzoek Sociaal Administratief*), système international d'information sur les migrations; et OASIS, Organisation antifraude des services d'inspection sociale. La base de données a été créée en 2001 dans le cadre d'un projet conjoint antifraude.

¹⁴⁵ Information communiquée par le ministère du Travail. Voir aussi R. Aragón Bombin: «Labour inspectorates' collaboration in a globalized world: The 21st century challenges», exposé, oct. 2009, disponible sur le site Web de LAB/ADMIN: www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/docName--WCMS_118081/index.htm.

¹⁴⁶ Données provenant de l'Observatoire de l'emploi et de la dynamique des entreprises au sein du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale, sur la base de fichiers administratifs de sécurité sociale.

certaines activités de travail où il y a un risque d'emploi irrégulier. L'un des objectifs du programme est d'inscrire les travailleurs sur un livre de paie électronique ¹⁴⁷.

313. Les programmes de travail de certains services d'inspection reposent sur une stratégie et/ou une politique concernant le travail non déclaré. En Bulgarie, l'inspection du travail a inclus le travail non déclaré dans son plan d'action stratégique 2008-2010. Dans d'autres pays, comme la France, la Hongrie, l'Italie, la Lituanie, la Pologne et le Portugal, la question du travail non déclaré est de plus en plus intégrée dans les programmes et plans annuels des activités d'inspection. En Belgique, des critères d'inspection quantitatifs sont fixés pour chaque inspecteur, le travail non déclaré faisant l'objet d'une attention prioritaire. En outre, une stratégie nationale a été élaborée pour lutter contre la fraude sociale et la fraude fiscale.

314. Parallèlement, la collaboration entre inspecteurs et partenaires sociaux s'est avérée essentielle, à la fois par le biais d'accords de partenariat concernant des secteurs spécifiques où le travail non déclaré est très répandu (par exemple, Allemagne, Belgique, France, Estonie, Irlande et Italie) et au moyen d'échanges d'information et de campagnes de sensibilisation sur le travail non déclaré (par exemple, Danemark et Portugal).

315. Dans d'autres pays, les partenaires sociaux prennent part à la conception de programmes et d'activités concernant le travail non déclaré ainsi qu'à l'élaboration de plans d'inspection. C'est le cas en Lituanie où les partenaires sociaux participent au niveau national à l'élaboration de mesures de lutte contre le travail non déclaré par le biais de consultations au sein du Conseil national tripartite.

316. En ce qui concerne le travail non déclaré, les inspecteurs du travail ont besoin de recevoir une formation spéciale sur le phénomène en général et sur les secteurs spécifiques dans lesquels cette forme de travail se rencontre le plus souvent dans tel ou tel pays. Les pays européens reconnaissent de plus en plus l'utilité d'une telle formation. Une formation est dispensée dans le cadre des programmes d'initiation destinés aux inspecteurs dans des pays comme la France, la Hongrie, l'Italie et le Portugal.

Inspections transfrontières

317. Dans ce contexte, on s'oriente depuis une vingtaine d'années vers des activités d'inspection conjointes coordonnées, par suite sans nul doute des processus d'intégration régionaux et du plein essor de la libre circulation des travailleurs et des services. Par exemple, les inspections transfrontières conjointes ou coordonnées, en plus de celles qui s'inscrivent dans le cadre des projets de travaux publics transfrontières, deviennent une pratique courante. C'est le cas au Luxembourg qui invite les administrations allemandes (finances et inspections du travail) à mener régulièrement des inspections conjointes dans les zones frontalières, en particulier sur les chantiers de construction et dans les secteurs à forte concentration de travailleurs détachés. Outre les inspections coordonnées, les accords de coopération bilatéraux entre les services d'inspection du travail se sont multipliés depuis le début des années quatre-vingt-dix, surtout en Europe ¹⁴⁸. La majorité de ces accords reprennent et visent à faire appliquer la Directive de l'UE 96/71/EC concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, encore que leur champ d'application ne se limite pas aux travailleurs détachés.

¹⁴⁷ Information fournie par le gouvernement.

¹⁴⁸ Des accords bilatéraux ont de tout temps existé entre divers pays, particulièrement en Europe. Ils visaient essentiellement à susciter une coopération et un échange d'informations. Une très bonne inspection dans un état voisin permettait de garantir une paix sociale et de réduire les problèmes transfrontaliers.

En mai 2010 encore, un accord de coopération trilatéral relatif au travail non déclaré a été signé entre les ministères du Travail de Bulgarie, de Grèce et de Roumanie ¹⁴⁹.

318. Depuis 2007, un certain nombre d'initiatives ont vu le jour dans le Marché commun du Sud (Mercosur) ¹⁵⁰ pour parvenir à une coordination entre les inspections du travail et une harmonisation des procédures d'inspection des quatre Etats membres. Comme en Europe, plusieurs inspections conjointes ont eu lieu, et des actions coordonnées et simultanées ont été organisées dans les zones frontalières. En mai 2008, le Mercosur a élaboré une proposition conjointe qui comportait des mesures relatives à l'inspection et au travail des enfants, et ciblait des secteurs économiques précis (comme les travailleurs des scieries à la frontière entre l'Argentine et le Brésil). En outre, le Mercosur a pris des mesures et formulé des lignes directrices en vue d'établir des modalités d'action à l'échelon régional. En 2006, des activités d'inspection conjointes ont été mises au point, concernant les conditions minimum de la procédure d'inspection du travail (décision CMC n° 32/06) et les qualifications minimum requises pour les inspecteurs du travail (décision CMC n° 33/06), et ont constitué un premier pas dans cette direction. Ces projets sont toujours en cours.

319. Dans la région Asie-Pacifique, les chefs des Directions de la sécurité sur le lieu de travail (HWSA) ¹⁵¹ d'Australie et de Nouvelle-Zélande ont fait aboutir plusieurs initiatives d'harmonisation, même si celles-ci se limitaient à des questions concernant la santé et la sécurité. Des campagnes de prévention (par exemple en 2009, concernant le travail sur des échafaudages) et une stratégie ont été mises au point pour la période 2002-2012 établissant une liste de priorités en matière de sécurité et de santé et recherchant des approches communes compatibles avec les priorités des deux pays.

320. Dans le cadre de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), la 21^e réunion des ministres du Travail a récemment adopté le programme de travail des ministres du Travail de l'ASEAN, 2010-2015. Ce programme souligne l'importance de renforcer les moyens des services d'inspection du travail et réitère la nécessité de tenir régulièrement la conférence de l'inspection du travail de l'ASEAN ¹⁵². Cet engagement s'ajoute au travail déjà accompli en matière de SST par le biais du Réseau de l'ASEAN pour la santé et la sécurité au travail (ASEAN-OSHNET).

Améliorer les moyens d'action juridiques et administratifs

321. Conformément aux conventions n° 81 (article 16) et n° 129 (article 21), les établissements devront être inspectés aussi souvent et aussi soigneusement qu'il est nécessaire pour assurer l'application effective des dispositions légales en question. L'application de la loi passe donc par le recours à différents instruments et mesures

¹⁴⁹ Accord de coopération entre le ministère du Travail et de la Politique sociale de la République de Bulgarie, le ministère du Travail et de la Sécurité sociale de la République hellénique et le ministère du Travail, de la Famille et de la Protection sociale de Roumanie, concernant les conditions de travail et la protection des droits du travail, disponible sur le site Web de LAB/ADMIN: http://www.ilo.org/labadmin/info/lang--en/docName--WCMS_145368/index.htm.

¹⁵⁰ Le sous-groupe de travail 10 sur «Les relations de travail, l'emploi et la sécurité sociale» est en charge de l'inspection du travail dans le Mercosur.

¹⁵¹ Un groupe comprenant la direction générale des principaux organes de réglementation de SST dans les deux pays.

¹⁵² Voir www.ilo.org/labadmin/what/events/lang--en/docName--WCMS_145969/index.htm.

administratives qui assurent une mise en œuvre rapide et efficace à toutes les phases des interventions de l'inspection. Il convient de rappeler que ces interventions n'incluent pas seulement les visites d'inspection, mais aussi les activités et les campagnes de formation, de sensibilisation et de prévention, dans le cadre d'une approche globale s'étendant à toutes les formes d'application. Dans cette large conception, la notion de programme, de plan ou, comme parfois dénommé, «politique d'application» est fondamentale.

322. S'agissant des programmes ou plans d'inspection, il est essentiel que toutes les parties intéressées comprennent clairement quelles sont leurs responsabilités, les résultats devant être atteints, les objectifs, les délais, etc. Par conséquent, une stratégie générale d'inspection s'impose au niveau national. Cette stratégie doit être mise au point sous la supervision de l'autorité centrale et en consultation avec les partenaires sociaux. Pour assurer l'application effective des plans et une communication efficace quant aux difficultés rencontrées, les personnes qui élaborent la stratégie doivent aussi être chargées du contrôle des inspections. De plus, la programmation n'est pas à sens unique puisque les informations recueillies par les inspecteurs pendant les visites aideront à concevoir des plans de façon à ce que les inspections soient menées de la manière la plus efficiente et efficace possible dans un processus en constante évolution.

Planification et programmation

323. Des plans et des mesures d'application au niveau national existent partout, même s'ils diffèrent quant à la forme et au degré de détail. Le Pakistan, par exemple, a adopté des mesures d'application nationales en 2006, qui concrétisent l'engagement pris par le gouvernement de mettre en œuvre une inspection du travail et de faire respecter la loi. Ces mesures définissent les fonctions et les objectifs stratégiques de l'inspection du travail, la technique à adopter pour faire participer les principaux acteurs ainsi que les approches et moyens d'action. Le Royaume-Uni ¹⁵³ et la Nouvelle-Zélande ¹⁵⁴ ont aussi établi des documents d'orientation qui contiennent des approches spécifiques visant à assurer l'application de la loi.

324. A côté de ces «stratégies et programmes» de portée générale, les services d'inspection du travail mettent souvent en place des programmes annuels d'intervention fondés sur différents critères. Dans certains cas, des consultations ont lieu avec les partenaires sociaux pour définir l'objectif précis des interventions.

325. Aux Etats-Unis, par exemple, l'Administration de l'hygiène et de la sécurité du travail (OSHA) élabore des plans et des programmes concernant les risques professionnels ou risques d'accident, les réclamations des travailleurs, les renvois de la part d'autres organismes publics, les employeurs signalant un taux élevé d'accidents du travail ou de maladies professionnelles, les activités à risque telles que l'excavation de tranchées, l'utilisation de machines dangereuses comme les presses mécaniques, enfin la surveillance continue.

326. En Amérique latine, des plans ou des stratégies pluriannuels sont établis selon les fonds disponibles et habituellement pour une période de deux à quatre ans. Ces plans sont mis en œuvre par le biais de programmes annuels ou trimestriels qui définissent des

¹⁵³ Administration de la santé et de la sécurité, Royaume-Uni: *Enforcement Policy Statement* (2009): www.hse.gov.uk/pubns/hse41.pdf.

¹⁵⁴ Ministère du Travail, Nouvelle-Zélande: *Keeping Work Safe: The Department of Labour's policy on enforcing the Health and Safety in Employment Act 1992*, Nouvelle-Zélande (2009): www.dol.govt.nz/publications/research/keeping-work-safe/keeping-work-safe_01.asp.

indicateurs précis et un calendrier. Par exemple, au Mexique, le plan de développement ¹⁵⁵ pour 2005-2011 prévoit des consignes d'inspection opérationnelles, un manuel d'inspection du travail et un manuel sur les conditions de travail contenant des exemples pratiques. Ce plan institue le système *Déclarer* (déclaration sociale en ligne), qui encourage un engagement spontané (pour favoriser une culture de respect des normes au moyen d'informations en ligne) visant à faire connaître la réglementation du travail grâce à une bibliothèque virtuelle et qui permet l'auto-évaluation de l'utilisateur, confortant ainsi la confiance dans l'administration du travail.

327. Au Pérou, l'inspection du travail a publié une série de directives sur les procédures et les consignes à suivre pour assurer une application effective de la loi. Ces directives comprennent une liste de contrôle préétablie indiquant pour chaque question ce qui peut être inspecté et les éléments fondamentaux de comparaison. Afin de veiller à ce que chacune de ces directives (portant principalement sur des questions liées au syndicalisme, à la sous-traitance et l'intermédiation) est bien suivie, leur mise en application est surveillée annuellement en ce qui concerne les secteurs couverts, l'importance des infractions et d'autres aspects.

328. Dans le cadre d'un processus de révision interne et de changement de méthodes de travail, le Brésil a mis en place récemment (avril 2010) une nouvelle méthodologie d'inspection basée sur des objectifs, dans le cadre de projets nationaux et régionaux et d'un travail de groupe. Ces projets fixeront des priorités en fonction des objectifs d'ensemble du plan d'inspection pluriannuel. Le système s'appuie sur un soutien technologique financé par le fonds de garantie des indemnités de départ versées aux salariés et sur un programme de renforcement des capacités. Les programmes nationaux pour 2010 sont centrés sur quatre domaines: l'éradication du travail en servitude, la lutte contre le travail des enfants, l'intégration des personnes handicapées et la formation ¹⁵⁶.

329. Dans les Etats arabes, Oman a récemment mis en place un système électronique de partage de l'information qui permet aux inspecteurs de remplir leurs listes de contrôle par voie électronique pendant les visites et d'avoir accès en même temps à la base de données centrale. Les inspecteurs ont récemment été équipés de 180 assistants numériques personnels pour simplifier leurs tâches quotidiennes. En Jordanie, l'informatisation au niveau central du système d'inspection au ministère du Travail a amélioré la communication et l'établissement des rapports.

Insuffisance de données comparables

330. S'agissant de la planification et de la programmation, il est important de pouvoir s'appuyer sur des données d'inspection du travail fiables et utiles. C'est un point faible qui ressort de la comparaison des pratiques d'inspection du travail. En 2006, la commission d'experts a souligné que: «Si des informations sur le nombre des inspecteurs ou agents de contrôle du travail sont régulièrement communiquées au BIT, il est bien difficile d'en apprécier la teneur au regard des dispositions pertinentes des conventions. Manquent notamment les indications permettant de savoir dans quelle mesure le nombre d'inspecteurs en exercice tient compte des critères prévus. En outre, la variété des dénominations des agents de contrôle visés par les instruments rend difficile tout examen comparatif.» ¹⁵⁷.

¹⁵⁵ www.edomex.gob.mx/planeacion/docs/plandesarrollo.pdf

¹⁵⁶ Information fournie par le gouvernement.

¹⁵⁷ BIT: Etude d'ensemble 2006, paragr. 194.

331. En raison de la disparité des concepts, des critères et des paramètres dans l'élaboration des dossiers administratifs ainsi que de l'absence d'uniformité dans les sources retenues et de l'insuffisance des données ou de l'incohérence dans la collecte des données, il est difficile de procéder à une analyse comparative entre pays et dans des régions¹⁵⁸ ou de déterminer des tendances ou des ratios significatifs à partir des informations et des registres disponibles. En outre, des définitions différentes sont utilisées pour des notions de base comme celles d'inspecteur, de visite d'inspection ou d'intervention d'inspection (voir annexe II). La plupart des données ne sont pas ventilées par sexe¹⁵⁹ et il n'est donc pas facile de vérifier la composition hommes femmes du personnel des services d'inspection¹⁶⁰ (voir annexe I).

332. Dans ce contexte, il est souhaitable qu'une méthodologie commune soit établie pour la compilation des données concernant l'inspection du travail. Cela faciliterait la collecte des statistiques à inclure dans les rapports annuels, conformément aux dispositions de l'article 21 de la convention n° 81 et de l'article 27 de la convention n° 129, et permettrait un échange d'informations constructif qui est un instrument essentiel pour organiser, programmer et évaluer les activités d'inspection.

Campagnes spécifiques

333. Dans le cadre du plan annuel et pour compléter les visites d'inspection (préventives et réactives), les services d'inspection généraux organisent des campagnes ou des visites thématiques, l'objectif précis étant de résoudre les principaux problèmes qui se posent au niveau national ou sectoriel. Ces activités sont généralement mises au point en consultation avec les partenaires sociaux. Les campagnes sont des instruments fondamentaux pour l'organisation de l'inspection du travail, comme cela a été indiqué plus haut. Un grand nombre de bonnes pratiques en matière d'inspection sont mises en œuvre ou diffusées dans le cadre d'activités de ce type (deux exemples caractéristiques sont la lutte contre le travail des enfants et celle contre le travail non déclaré).

¹⁵⁸ Voir, par exemple, les données de LAB/ADMIN *Figures on labour inspection*: www.ilo.org/labadmin/info/lang--en/docName--WCMS_141485/index.htm.

¹⁵⁹ Le nombre de pays qui communiquent des données ventilées par sexe est assez limité; sur un total de près de 90 Etats Membres, ces informations ne sont disponibles que pour 15 d'entre eux. Voir LAB/ADMIN: *Figures and statistics on labour inspection system: A topic to be developed*, projet: www.ilo.org/labadmin/info/lang--en/WCMS_141079/index.htm.

¹⁶⁰ L'article 8 de la convention n° 81 et l'article 10 de la convention n° 129 disposent que les femmes aussi bien que les hommes pourront être désignées comme membres du personnel du service d'inspection et que, si besoin est, des tâches spéciales pourront être assignées aux inspecteurs ou aux inspectrices, respectivement.

Encadré 4.11**Le rôle du Comité des hauts responsables de l'inspection du travail**

Les campagnes publiques menées en Europe sont primordiales et incitent fortement à la prévention. En 2003, le Comité des hauts responsables de l'inspection du travail (SLIC) a lancé la première campagne à l'échelle de l'Europe axée sur le secteur du bâtiment et visant à prévenir les chutes de hauteur.

En Europe, il s'est avéré que de telles campagnes de l'inspection du travail étaient d'excellents outils pour sensibiliser le public et faire mieux respecter les obligations découlant des lois et règlements. Dans la plupart des pays, le taux d'accidents dans le secteur de la construction a diminué par suite des mesures prises. Les Etats membres de l'UE mènent des campagnes d'information identiques en se servant de la presse et des médias pour mieux faire connaître le secteur de la construction au public et utilisent les mêmes méthodes d'inspection. Les campagnes, qui ont lieu chaque année, produisent des résultats quantitatifs visibles dans l'ensemble de l'Union européenne. La dernière campagne du SLIC, organisée en 2010, concernait l'utilisation des substances toxiques sur le lieu de travail.

334. Une collaboration entre les services d'inspection et les médias s'est avérée essentielle pour attirer davantage l'attention sur leurs travaux, aux niveaux national et international. De nombreuses campagnes, notamment en ce qui concerne les questions de SST (prévention) ou sur l'illégalité et/ou l'emploi, ont été mises au point en collaboration avec les médias. Par exemple, en Australie, une campagne d'information a entraîné une réduction des demandes de prestations en raison de douleurs dorsales et des frais d'indemnisation. La campagne *Back Pain: Don't Take It Lying Down* (Maux de dos: n'attendez pas d'être immobilisé pour vous en soucier) visait les travailleurs ayant déjà souffert de maux de dos pour les aider à réduire ce handicap, l'une des causes principales de l'augmentation du coût des soins médicaux. La campagne comportait des spots télévisés et radiophoniques auxquels participaient des professionnels de la santé, des célébrités nationales et des acteurs. Des panneaux et des affiches ont été utilisés ainsi que des recommandations à l'intention des médecins pour le traitement des douleurs dorsales. Sur les trois ans qui ont suivi la campagne, le nombre de demandes de prestations pour maux de dos a diminué de plus de 3 300 et les économies réalisées sur les frais d'indemnisation se sont chiffrées à plus de 40 millions de dollars australiens ¹⁶¹.

Contrôle et évaluation

335. La planification et la mise en œuvre des activités d'inspection doivent être suivies d'un contrôle et d'une évaluation. A cet égard, c'est sur la base des rapports périodiques que sont mesurés les résultats et définis un certain nombre de critères communs.

336. Dans plusieurs pays, la législation prévoit expressément l'élaboration de rapports périodiques, conformément aux normes internationales du travail. En plus de rendre compte des activités d'inspection ou de leurs résultats, ces rapports présentent une évaluation des activités menées pendant la période couverte. Ainsi, en Bulgarie, l'analyse porte sur des accidents du travail, sur l'application de la législation en matière de SST et sur les relations professionnelles. En Ethiopie, les rapports périodiques contiennent aussi des informations sur les conséquences en termes de coûts humains, matériels et financiers des accidents du travail. En Algérie, au Maroc et en Tunisie, les rapports périodiques sur les activités des inspecteurs doivent indiquer les accidents du

¹⁶¹ «Can social marketing campaigns prevent workplace injury and illness?», dans *At Work*, n° 49, été 2007 (Toronto, Institut du travail et de la santé).

travail et leurs causes, les motifs des conflits du travail individuels et collectifs ainsi que toute information pouvant contribuer à la relance de l'économie régionale ou nationale, au renforcement des relations professionnelles sur le lieu de travail et à l'amélioration des conditions de travail ¹⁶².

337. L'évaluation est souvent réalisée par les services d'inspection du travail. Dans certains cas, elle consiste uniquement à comparer une série d'indicateurs (tels que le nombre des visites d'inspection, les notifications d'amélioration ou les visites par inspecteur) à ceux des années précédentes au lieu de procéder à une évaluation dans le cadre d'un plan spécifique.

338. Dans l'Union européenne, la Commission européenne a mis sur pied un projet de tableau de bord permettant de suivre les progrès accomplis par les Etats membres de l'UE dans la réalisation de la stratégie communautaire de SST, et un rapport a été publié en 2009 ¹⁶³. Des projets similaires existent aussi dans d'autres régions du monde. Par exemple, des plans concernant les inspections en matière de santé et de sécurité ont été mis au point en Australie du Sud et à Singapour. Aux Philippines, le cadre d'application des normes du travail établit des objectifs quantitatifs, soit six visites par semaine pour chaque inspecteur pendant dix mois par an. Le programme d'inspection pour chaque région doit être soumis avant le 15 janvier de chaque année au Bureau des conditions du travail, qui doit l'approuver et le contrôler deux fois tous les trois mois.

339. Dans certains pays d'Afrique, des systèmes de gestion axés sur les résultats ont été mis en place. Au Kenya, par exemple, un tel système concerne l'ensemble de l'administration publique; il n'est pas spécialisé puisqu'il applique un critère général pour toutes les inspections (15 ou 20 visites par mois par inspecteur) dans la capitale ou sur le terrain, sans prendre en considération les ressources et caractéristiques de chaque unité géographique ¹⁶⁴. Dans la majorité des pays d'Afrique de l'Ouest, dans le cadre des programmes de réforme de l'administration publique, un nouveau système d'évaluation basé sur le mérite, qui s'applique aux inspecteurs, a été mis en place, utilisant un système d'évaluation fondé sur des objectifs et non sur le nombre de visites. Au Burkina Faso, ce système, qui est prévu dans le statut général de la fonction publique, relève de l'Inspection générale des services du ministère de la Fonction publique ¹⁶⁵.

Respect et application des dispositions juridiques

340. Pour bien comprendre l'inspection du travail, il convient de se pencher sur les procédures de sanction. Ce sont les procédures à engager pour pouvoir obtenir réparation en cas d'infraction; elles ont également un effet dissuasif. Cependant, l'imposition de sanctions ne représente qu'un des moyens d'action dont disposent les inspecteurs pour encourager le respect de la législation ou, dans ce cas, la faire appliquer. Toutefois, dans bien des cas, les règles et les pratiques nationales régissant les sanctions manquent de clarté et ne confèrent pas aux inspecteurs un pouvoir discrétionnaire suffisant pour garantir l'application de la loi.

¹⁶² Tous ces exemples reposent sur des informations communiquées par les gouvernements.

¹⁶³ Commission européenne: *Tableau de bord 2009: Stratégie communautaire pour la santé et la sécurité au travail*.

¹⁶⁴ Information fournie par le gouvernement.

¹⁶⁵ BIT: Audit de l'administration du travail du Burkina Faso.

341. Dans la plupart des pays, les services d'inspection du travail imposent en général des amendes et des poursuites administratives à titre de sanctions¹⁶⁶. Leurs décisions sont susceptibles d'appel devant les tribunaux après épuisement des voies de recours administratives; en d'autres termes, les interventions de l'inspection du travail faisant l'objet d'un contentieux administratif, civil ou pénal peuvent en dernier recours être portées devant les tribunaux. Certains pays ayant des services d'inspection chargés de la sécurité sociale utilisent des procédures administratives spéciales qui assurent une affiliation automatique et des moyens d'application rapides.

342. Dans d'autres pays, des méthodes spécifiques ont été mises au point pour permettre aux services d'inspection et aux autorités judiciaires de collaborer afin de garantir l'efficacité des interventions de l'inspection du travail. En Espagne par exemple, le plan d'action pour le lancement et la mise en application de la stratégie concernant la santé et la sécurité sur le lieu de travail (2007-2012)¹⁶⁷ a mis en place dans chaque communauté autonome des inspecteurs spéciaux chargés de contrôler les cas de violation de la législation du travail, en particulier dans le domaine de la santé et de la sécurité. Ces inspecteurs collaborent directement avec les syndicats et l'inspection du travail, notamment en ce qui concerne le respect des obligations de protection de la santé et de la sécurité lorsque l'employeur est supposé avoir commis une infraction.

343. En France, un service a été établi au sein de la Direction générale du travail pour rassembler les dossiers concernant les poursuites administratives et pénales et assurer une coordination avec le ministère de la Justice afin d'améliorer la gestion des affaires. Cette collaboration est essentielle. En fait, la Commission d'experts de l'OIT a souligné que «le succès des dispositifs à caractère contraignant de l'inspection du travail dépend en grande partie de la manière dont les autorités judiciaires traitent les dossiers qui lui sont déférés par les inspecteurs du travail ou sur leur recommandation» et que des mesures devraient être prises «pour mieux sensibiliser les magistrats à la complémentarité des rôles respectifs de la justice et de l'inspection du travail»¹⁶⁸.

344. Les sanctions, notamment les amendes, sont souvent légères et n'ont donc pas d'effet dissuasif, en particulier pour les moyennes et grandes entreprises. Par ailleurs, il est parfois difficile d'obtenir le paiement des amendes imposées. De nombreux pays ont modifié leur législation pour fixer des sommes plus réalistes et proposer des méthodes plus souples et automatiques de détermination des amendes. Des réformes similaires ont été menées dans maints pays européens, dont le Danemark, la France, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la République tchèque¹⁶⁹. La République arabe syrienne¹⁷⁰ a modifié sa législation, tout comme El Salvador qui a publié la loi sur la prévention des risques (décret législatif n° 254 de 2010). Dans certains pays d'Asie

¹⁶⁶ En plus des amendes et conformément aux principes énoncés dans les conventions pertinentes (articles 13 et 18 de la convention n° 81 et articles 18 et 24 de la convention n° 129), la plupart des législations prévoient expressément que les inspecteurs peuvent faire suspendre ou stopper des processus ou des activités en cas de grave danger pour les travailleurs, ainsi qu'imposer des sanctions pour obstruction faite aux inspecteurs dans l'exercice de leurs fonctions.

¹⁶⁷ www.isciii.es/htdocs/centros/medicinadeltrabajo/ultima_hora/EESST.pdf

¹⁶⁸ CEACR: Observation générale concernant la convention n° 81, 2008.

¹⁶⁹ Informations communiquées par les gouvernements.

¹⁷⁰ La nouvelle loi sur le travail, n° 17 de 2010, art. 255 et suiv.

comme le Bangladesh ¹⁷¹, de nouvelles dispositions législatives ont été adoptées à cet effet.

345. Compte tenu des dépenses engagées pour déceler le travail non déclaré, les sanctions ont été renforcées, en particulier dans plusieurs pays européens. Ainsi, l'Autriche, la France, la Grèce, l'Italie, le Portugal et la Slovaquie ont révisé leur législation pour prévoir non seulement un plus grand nombre de sanctions mais aussi l'engagement de poursuites pénales. En France et en Allemagne par exemple, les sanctions en cas de travail non déclaré peuvent comporter un ou trois ans de prison ou de lourdes amendes, alors qu'en Norvège et en Suisse, elles incluent des peines d'emprisonnement.

346. Certains pays ont renforcé l'effet punitif des sanctions imposées en les publiant sur des sites Internet publics. C'est le cas pour le système «Smiley» au Danemark ou pour des systèmes analogues tels que ceux mis en place au Portugal et en Espagne où une sanction peut être assortie d'une obligation de publier les cas d'infractions récurrentes, graves ou extrêmement graves. Au Portugal, la sanction peut même s'accompagner d'une interdiction de participer aux appels d'offres publics. Au Royaume-Uni, les informations demandées sur les améliorations ou les avis d'interdiction sont rendus publics. De plus, depuis 2001, les décisions de justice rendues chaque année contre les auteurs de violations de la législation relative à la santé et la sécurité au travail sont publiées sur Internet. Un système similaire est appliqué au Brésil où est publiée une liste de ceux qui recourent au travail forcé ¹⁷².

347. En Suisse, la sanction peut entraîner une majoration des primes d'assurance et, comme au Royaume-Uni, le retrait des permis et la suspension ou la révocation de la licence d'exploitation de l'entreprise. La Belgique a adopté des systèmes similaires prévoyant des primes d'accidents du travail qui utilisent une formule mathématique pour diminuer le montant de la prime pour les établissements en règle comptabilisant peu d'accidents et en augmenter progressivement le montant pour celles qui ne satisfont pas aux conditions minimales requises en matière de respect des normes (semblable au système de bonus pour absence de sinistres utilisé dans l'assurance automobile). L'Espagne a également introduit une réduction analogue des primes d'assurance professionnelle pour les entreprises qui ont contribué à la prévention des accidents du travail. Une approche novatrice pourrait consister à adopter des mesures de dissuasion sous la forme d'une sanction administrative ayant une incidence sur les intérêts économiques vitaux de l'entreprise. Il pourrait s'agir de priver l'entreprise du droit de participer aux appels d'offres publics comme en Hongrie et au Portugal, de cesser de lui fournir des subventions et une aide de l'Etat ou d'ordonner la fermeture temporaire ou définitive de l'établissement comme en France, au Portugal et en ex-République yougoslave de Macédoine.

348. Aux Emirats arabes unis, si une entreprise enfreint les dispositions de la loi fédérale n° 8 de 1980 sur les relations professionnelles, le ministère du Travail peut suspendre le traitement des demandes en cours telles que l'approbation de nouveaux contrats de travail pour des travailleurs étrangers. Cette mesure peut s'appliquer à titre provisoire ou définitif (article 8, ordonnance ministérielle n° 788 de 2009 concernant la protection des salaires). En tant que sanction additionnelle, les entreprises pourraient aussi être rétrogradées ou même radiées du registre du ministère du Travail, ce qui les

¹⁷¹ Loi du Bangladesh sur le travail, 2006 (XLII de 2006).

¹⁷² Information communiquée par le gouvernement au sujet de la convention n° 81.

soumettrait à un régime moins avantageux pour ce qui est des redevances et charges administratives. Le ministère peut aussi refuser d'approuver des contrats de travail si l'employeur ne remet pas aux travailleurs les documents appropriés.

349. En République démocratique populaire lao, la loi sur le travail ¹⁷³ prévoit que les personnes ou organisations ayant obtenu des résultats probants en assurant l'application de la législation du travail bénéficient de primes et d'avantages sur le plan économique.

350. Pour être efficaces, les sanctions ne doivent pas seulement être adaptées quant à leur intensité et à leur retentissement, mais elles doivent aussi être renforcées par des procédures d'exécution et la mise en place d'organes de contrôle pouvant agir immédiatement. La possibilité d'entamer une procédure de recours constitue une protection supplémentaire contre les abus et en cas d'incapacité à se défendre. Au Chili, les amendes peuvent faire l'objet d'un recours en justice; de plus, la cour d'appel peut être saisie en cas de violation présumée des droits constitutionnels. En Argentine, la loi n° 25212 de 1999, portant ratification du pacte fédéral du travail, prévoit un nouveau régime d'infractions et d'amendes qui définit avec plus de clarté les différents cas de violation et établit un système de sanction uniforme comme base de l'amende, avec des montants minimums et maximums ajustables par l'autorité administrative (article 5). Des poursuites pénales peuvent être engagées en cas de défaut de paiement.

351. Au Brésil, le système de contrôle de procédure mis en place pour suivre et faciliter le recouvrement des amendes a entraîné une diminution du nombre des recours et le temps consacré à les instruire est passé de 400 jours en 2005 à 90 jours en 2007. En 1998, le Mexique a réorganisé son système d'inspection et de sanction en introduisant des procédures simplifiées et des limitations à l'application de sanctions par les autorités locales et fédérales. Les nouvelles dispositions donnent priorité à la fonction d'assistance ¹⁷⁴.

352. Le recours à l'assistance et à la prévention comme moyen de dissuasion a engendré de nouvelles pratiques. Plusieurs pays se sont tournés vers de nouveaux moyens qui sont prometteurs ¹⁷⁵. Par exemple, au Chili, un programme spécial a été créé pour les PME qui violent les droits du travail. Dénommé «Remplacer les amendes par une formation», ce programme a permis à des employeurs d'éviter des sanctions en s'inscrivant à un cours spécial de formation. Au Guatemala et en République dominicaine, les employeurs à faible revenu ayant commis des infractions sont tenus de participer à des programmes de valorisation des ressources humaines financés par l'Etat, qui comportent des activités de formation spécifiques.

353. En Asie, la Thaïlande a élaboré une série de documents d'orientation («Recettes») concernant des secteurs comme le textile et la construction, qui exposent aux inspecteurs et aux gestionnaires, dans des termes faciles à comprendre, quelles sont les questions de SST à examiner dans un secteur particulier. Environ 40 000 exemplaires ont été imprimés et distribués à tous les inspecteurs et entreprises ¹⁷⁶. De même, au Viet Nam ¹⁷⁷,

¹⁷³ Loi sur le travail 2006, art. 74.

¹⁷⁴ M.L. Vega: *Labour administration: To ensure good governance*, op. cit., pp. 31-32.

¹⁷⁵ Voir R. Pires: *Governing regulatory discretion: Innovation, performance and accountability in two models of labor inspection work*, document présenté à l'occasion de la conférence intitulée *1st Conference on Regulating for Decent Work: Innovative Labour Regulation in a Turbulent World*, BIT, Genève, 8-10 juillet 2009.

¹⁷⁶ BIT: *Audit de l'inspection du travail de Thaïlande*, 2004.

¹⁷⁷ Rapport du gouvernement sur les instruments relatifs à l'inspection du travail au titre de l'article 19, 2005.

le ministère du Travail, des Invalides et des Affaires sociales (MOLISA) tient annuellement une semaine nationale de la sécurité et de la santé au travail, chaque année dans une région différente et sur un thème spécifique, tel que la SST dans l'agriculture et les villages d'artisans ou la prévention des explosions et incendies. Les autorités locales et les entreprises organisent également des cours de formation auxquels les inspecteurs du travail sont invités pour faire des exposés sur les politiques et les réglementations pertinents.

Encadré 4.12
Mesures de dissuasion à Singapour

A Singapour, outre qu'ils prennent des mesures d'exécution pour sensibiliser les employeurs aux termes et conditions minimales d'emploi, les inspecteurs du travail font régulièrement des exposés au sujet de la loi sur l'emploi. Ces exposés sont destinés aux employeurs de PME ayant une connaissance limitée de cette loi, y compris à ceux qui l'ont enfreinte. Des activités, des séminaires et des ateliers de promotion sont organisés toute l'année pour faire mieux connaître les meilleures pratiques en matière de SST, y compris les droits et les obligations des employeurs et des travailleurs. Parmi les efforts de promotion figure l'aide apportée à l'Alliance tripartite pour des pratiques équitables en matière d'emploi (TAFEP) afin d'encourager l'adoption de pratiques équitables et responsables par des séminaires, des recommandations et d'autres moyens.

Sources: Rapport du gouvernement sur la convention n° 81 au titre de l'article 22, 2003; site Web TAFEP: www.fairemployment.sg.

354. En Europe, la plupart des pays ont des programmes spéciaux en la matière. Par exemple, la Belgique associe aux sanctions des activités de prévention. Une «contribution pour le bien commun» peut être prélevée auprès d'un employeur puis déduite de ses impôts lorsque les travailleurs ont été inscrits à la sécurité sociale. En Espagne, le décret royal n° 404/2010 du 31 mars 2010 prévoit une réduction des cotisations pour les risques professionnels en faveur des entreprises qui ont contribué de façon notable à diminuer et prévenir les accidents du travail. Le montant de l'incitation financière peut représenter, selon le cas, de 5 à 10 pour cent de la cotisation pour les risques professionnels. L'inspection du travail et de la sécurité sociale encadre les entreprises concernées.

Auto-évaluation

355. Aujourd'hui, dans un grand nombre de pays, surtout dans ceux où les prescriptions en matière de contrôle des conditions de SST sont de plus en plus rigoureuses, les entreprises à risque ont été investies de responsabilités élevées dans ce domaine, sous la supervision des organes chargés de l'inspection du travail. En vue d'instaurer des mesures de prévention au niveau de l'entreprise, certains pays européens ont introduit des systèmes volontaires d'auto-évaluation de la gestion des risques pour mettre en application les nouvelles directives de l'UE relatives à la santé et à la sécurité. L'auto-évaluation au niveau de l'entreprise suppose un partage des responsabilités entre l'employeur, les travailleurs et, dans le cas de la sécurité et de la santé, les comités de SST, et sert de cadre de référence pour orienter les actions d'inspection d'une façon plus ciblée et proactive. L'auto-évaluation présente l'avantage de faire collaborer activement tous les partenaires de l'entreprise à la mise en application des dispositions légales pertinentes, tout en leur faisant prendre conscience des problèmes qui se posent sur le lieu de travail et des mesures à prendre pour y remédier. Au cours des cinq dernières années, un certain nombre de systèmes d'auto-évaluation ont été introduits en Amérique latine. Au Chili par exemple, la Direction générale du travail, qui affiche sur son site

Web ¹⁷⁸ des listes de contrôle pour l'auto-évaluation correspondant aux différents secteurs, utilise des mesures réglementaires et préventives au niveau sectoriel.

356. Le système d'inspection du travail doit néanmoins conserver la responsabilité du contrôle des conditions de travail et doit disposer des pouvoirs nécessaires à cet effet. En tout état de cause, l'auto-évaluation ne doit pas être considérée comme un moyen de remplacer un système d'inspection du travail qui fonctionne bien. Généralement, l'employeur remplit un questionnaire préparé par les inspecteurs du travail en étroite collaboration avec les représentants des travailleurs. Les inspecteurs évaluent alors le questionnaire et jugent s'il est nécessaire d'inspecter l'établissement.

357. Dans plusieurs pays d'Asie, il existe des exemples d'initiatives d'auto-évaluation, notamment en ce qui concerne la SST. Les Philippines ont lancé une telle initiative pour développer une culture du respect volontaire des normes du travail par tous les établissements et permettre au ministère du Travail et de l'Emploi (DOLE) «d'élargir son champ d'action» et d'encourager les autres parties à s'associer activement à un nouveau système d'inspection. A long terme, le programme a pour objectif de créer une culture de sécurité, de santé et de protection sur le lieu de travail et une éthique de l'autoréglementation ¹⁷⁹.

358. En Thaïlande, un système d'auto-évaluation a été mis en place pour permettre aux PME de rendre compte de leurs pratiques de travail. Dans le cadre de ce système, il est demandé à ces entreprises de remplir un questionnaire comportant 19 questions (18 sur les conditions de travail et une sur la SST) et couvrant toutes leurs obligations légales principales. Ce formulaire doit être signé à la fois par l'employeur ou son/sa représentant(e) et par un représentant des travailleurs ou au moins un travailleur employé dans l'entreprise, puis renvoyé au bureau du travail régional où, à l'aide d'autres fonctionnaires, les inspecteurs «analysent» les données communiquées et envoient les résultats en ligne au bureau principal ¹⁸⁰.

359. Au Viet Nam, une forme d'auto-inspection a aussi été introduite en vertu de la décision n° 02/2006/QĐ-BLĐTBXH du 16 février 2006 ¹⁸¹, qui fait obligation à l'employeur de répondre à un questionnaire et de l'envoyer à l'inspection du travail après y avoir apposé sa signature et l'avoir fait signer à un représentant syndical (lorsqu'il y en a un). Les inspecteurs du travail peuvent aider l'employeur à remplir le formulaire et lui demander de prendre des mesures en cas de violation de la législation du travail.

360. Dans l'ensemble, l'auto-évaluation est un outil très utile pour promouvoir une culture de la prévention des risques et du respect de la législation du travail. Elle produit de meilleurs résultats lorsqu'elle est réalisée dans le cadre d'un système de coordination mis en place par l'inspection du travail.

¹⁷⁸ www.dt.gob.cl/documentacion/1612/w3-propertyvalue-23497.html

¹⁷⁹ BIT: Audit de l'inspection du travail/administration du travail des Philippines, 2009.

¹⁸⁰ BIT: Audit de l'inspection du travail de Thaïlande, 2004.

¹⁸¹ CEACR: demande directe concernant la convention n° 81, 2007.

Chapitre 5

Administration et inspection du travail: stratégie de l'OIT

Une vision renouvelée de l'OIT

361. Depuis quelques années, l'administration et l'inspection du travail suscitent un intérêt croissant, tant à l'échelle nationale qu'internationale. Cette tendance tient pour beaucoup au fait que les gouvernements ont compris que, à l'heure de la mondialisation, les institutions de l'administration et de l'inspection du travail occupent maintenant une place déterminante dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques socio-économiques nationales.

362. L'administration et l'inspection du travail représentent dans leurs domaines de compétence une source majeure d'information pour les gouvernements, employeurs et travailleurs. Elles jouent un rôle d'intermédiaires dans la prévention et le règlement des différends du travail. Grâce à leurs rapports privilégiés avec les partenaires sociaux, elles sont aussi des observatrices éclairées des tendances du marché du travail, et sont capables de répondre de façon concrète aux besoins en évolution constante de leurs usagers. Employeurs et travailleurs continuent de demander davantage de ressources pour les ministères du travail et les services d'inspection, afin de promouvoir l'équité et la bonne gouvernance, et de faire du travail décent une réalité.

Encadré 5.1 Les grands principes de bonne gouvernance dans l'administration du travail	
Participation	Dialogue social et tripartisme
Transparence	Processus décisionnels transparents, informations et services publics accessibles à tous
Crédibilité	Politiques et législation équitables, connues de tous et appliquées de manière uniforme
Responsabilité	Organisation ouverte et comptable de ses activités et de son mandat
Etat de droit	Respect de la législation du travail

363. La Déclaration de 2008 de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable a reconnu qu'il fallait renforcer la capacité de l'OIT «d'aider ses Membres dans leurs efforts pour atteindre les objectifs de l'OIT dans le contexte de la mondialisation» en s'efforçant en particulier 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» (préambule et paragraphe I A iii)).

364. Fidèle à son engagement d'atteindre ces objectifs, l'OIT a créé en avril 2009 le Programme d'administration et d'inspection du travail (LAB/ADMIN) pour aider les mandants, en particulier les ministères du travail et les systèmes d'administration et d'inspection du travail, à jouer un rôle crucial dans l'amélioration des conditions de travail et du respect de la législation du travail, la prévention et le règlement des différends du travail, la promotion du tripartisme, l'assistance à apporter dans le contexte des mutations du marché du travail, et l'élaboration de systèmes appropriés de formation professionnelle.

365. Les conditions de fonctionnement des systèmes d'administration et d'inspection du travail ont profondément changé au cours des dernières décennies, principalement en raison des évolutions technologiques, économiques et politiques et des effets de la mondialisation. Certaines institutions du travail y ont vu une occasion de renforcer leur rôle et d'engager une nouvelle dynamique de développement. D'autres ont perdu de leur influence. Aussi est-il nécessaire que les systèmes d'administration et d'inspection du travail trouvent les moyens de repenser leur organisation et leurs stratégies d'intervention pour mieux répondre aux attentes provoquées par des marchés du travail en constante mutation dans un monde globalisé et par la crise financière et économique.

Traduire cette vision dans les faits au moyen de l'assistance technique du BIT

366. LAB/ADMIN conduit les activités du BIT en termes d'appui technique et de services consultatifs dans l'administration et l'inspection du travail; il mobilise les compétences appropriées au sein du Bureau et agit en réseau avec différents secteurs techniques et régions pour renforcer l'assistance aux mandants. Etant donné l'ampleur du champ d'activité des institutions de l'administration et de l'inspection du travail, qui recouvre de nombreuses questions techniques présentées dans le présent rapport, LAB/ADMIN doit nécessairement coordonner son action avec d'autres unités techniques du BIT. Il collabore notamment avec le Programme de promotion de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et le Programme des migrations internationales en ce qui concerne le rôle de l'inspection du travail dans la lutte contre le travail non déclaré et le travail forcé. LAB/ADMIN a œuvré également aux côtés du Programme international pour l'abolition du travail des enfants pour perfectionner les matériels de formation destinés aux inspecteurs du travail. LAB/ADMIN a coordonné avec le Programme sur la sécurité et la santé au travail, et sur l'environnement, (SafeWork) l'élaboration de matériels de formation sur l'inspection du travail pour le secteur agricole. Avec le Bureau de l'égalité entre hommes et femmes de l'OIT, il a également mis au point un module sur l'égalité des sexes et l'inspection du travail, et collaboré avec le Programme des conditions de travail et d'emploi en vue de l'adoption de normes internationales sur le travail domestique. LAB/ADMIN collabore régulièrement avec le personnel technique compétent du Département des normes internationales du travail, ce qui permet d'échanger des vues sur des projets de documents techniques, de préparer des études comparées et de mettre en commun des informations utiles pour les travaux de la commission d'experts de l'OIT.

Encadré 5.2
Objectifs de LAB/ADMIN

1. Accroître les capacités des administrations du travail en vue de mettre en œuvre l'Agenda du travail décent, grâce à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques nationales du travail solides.
2. Renforcer les services d'inspection du travail pour qu'ils soient des outils de gouvernance modernes et efficaces.
3. Etablir ou renforcer le cadre juridique et institutionnel des systèmes d'administration et d'inspection du travail.
4. Garantir une coordination efficace des différents organismes et administrations qui s'occupent de la politique socio-économique.
5. Promouvoir les normes internationales du travail pertinentes de l'OIT.
6. Veiller à la consultation des travailleurs et des employeurs et à leur participation aux systèmes d'administration et d'inspection du travail.

367. Les évaluations, ou audits, des besoins nationaux servent de points de référence pour la planification et la programmation de l'assistance technique de LAB/ADMIN. Elles font généralement suite aux demandes des gouvernements. Depuis sa création en 2009, LAB/ADMIN a procédé à une vingtaine d'évaluations dans divers pays – Afrique du Sud, Angola, Arménie, Chine, Guatemala, Haïti, Kenya, Philippines, République-Unie de Tanzanie.

368. Ce qui fait la valeur de cette approche fondée sur des évaluations, c'est un processus analytique qui fait intervenir tous les partenaires sociaux et, le cas échéant, d'autres entités. Ce type de consultation permet d'exprimer différentes vues sur l'efficacité et l'efficience des systèmes d'administration et d'inspection, et sur la façon de modifier éventuellement leur organisation et leurs fonctions pour améliorer la performance globale. Les évaluations indiquent que, dans les domaines suivants, il est généralement nécessaire de développer les capacités: *a)* renforcement de la base législative et du cadre institutionnel de l'administration du travail; *b)* respect de la législation du travail en consolidant les systèmes nationaux d'inspection du travail, en ce qui concerne tant les conditions de travail que d'emploi, ainsi que la sécurité et la santé au travail; *c)* amélioration des capacités institutionnelles de planification, programmation, supervision et évaluation des politiques nationales du travail; *d)* perfectionnement du cadre législatif et d'action aux fins de l'égalité entre les sexes sur le lieu de travail; et *e)* développement des services de l'emploi.

369. L'évaluation des besoins est la première étape, suivie de l'élaboration d'un plan d'action fondé sur les conclusions et les recommandations du rapport ¹. Puis le plan d'action sert de feuille de route pour que les institutions de l'administration et de l'inspection du travail améliorent la qualité de leurs services et la mise en œuvre des mesures. Il sert aussi à orienter l'assistance et les activités du BIT, conformément aux objectifs du programme et budget de l'OIT. Il est enfin un point de repère pour

¹ L'élaboration d'un plan d'action est structurée en fonction d'une grille qui comporte les éléments suivants: Besoins (ceux identifiés lors de l'évaluation); Activités nationales (celles que le pays peut mettre en œuvre indépendamment) et Activités en coopération (celles qui nécessitent une coopération horizontale ou internationale, ou l'assistance technique du BIT).

l'élaboration de projets de coopération technique du BIT et/ou d'accords de coopération horizontale ².

370. Le soutien de donateurs (dont Canada, Etats-Unis, France, Italie, Norvège) a permis de lancer des activités et de mettre en œuvre des programmes visant à renforcer et à moderniser l'administration et l'inspection du travail. Récemment, des programmes ont été élaborés dans divers pays: Afrique du Sud, Albanie, Algérie, Angola, Arménie, Brésil, El Salvador, Emirats arabes unis, ex-République yougoslave de Macédoine, Guatemala, Honduras, Inde, Jordanie, Kazakhstan, Liban, République de Moldova, Monténégro, Oman, République arabe syrienne, Ukraine et Yémen.

371. Plusieurs pays font de l'administration et de l'inspection du travail une de leurs priorités dans le cadre de leurs programmes par pays de promotion du travail décent, et leur demande d'assistance technique du BIT dans ce domaine est forte. Cette tendance s'est encore accentuée à la suite de projets de coopération technique menés depuis 2008. Parmi les Etats arabes, les Emirats arabes unis, le Liban, l'Oman, la République arabe syrienne et le Yémen prévoient tous des cibles en ce qui concerne l'administration et l'inspection du travail dans leurs programmes pour le travail décent. C'est aussi le cas dans certains pays d'Europe et d'Asie centrale – Albanie, Arménie, ex-République yougoslave de Macédoine, Kazakhstan et République de Moldova. Des programmes de ce type en font aussi mention en Asie (Inde et Indonésie), en Afrique (Afrique du Sud, Bénin, Burkina Faso, Sénégal et Togo) et en Amérique latine (Colombie, El Salvador, Guatemala et Paraguay).

372. L'action de l'OIT dans le domaine de l'administration et de l'inspection du travail s'appuie sur des activités de coopération technique tournées vers des pays prioritaires concernés par le résultat 11 du programme et budget de l'OIT. Ces interventions visent notamment à: consolider les systèmes d'administration et d'inspection du travail et accroître leurs capacités; faciliter le partage des connaissances entre les experts nationaux sur les bonnes pratiques de l'administration et de l'inspection du travail; mettre en place ou renforcer des communautés de praticiens sur des sujets d'intérêt commun, par l'échange et le dialogue (coopération Sud-Sud par exemple); aider les Etats Membres à améliorer la coordination des systèmes nationaux d'administration et d'inspection du travail; et accroître la capacité de ces institutions de planifier, programmer, superviser et évaluer leurs activités.

Encadré 5.3
Principaux services fournis par LAB/ADMIN

- ☐ Evaluations de l'organisation et de la gestion institutionnelles.
- ☐ Appui administratif et professionnel aux organes tripartites.
- ☐ Echange d'informations sur les systèmes et pratiques de l'administration du travail, et sur la législation applicable.
- ☐ Aide aux pays pour la mise en œuvre des normes pertinentes de l'OIT.
- ☐ Renforcement de l'influence et de la capacité de décision des administrations du travail.
- ☐ Promotion de réseaux internationaux.
- ☐ Recherche et publications.

² Par exemple la coopération Sud-Sud dans le cadre de l'accord complémentaire de coopération technique avec des pays d'Amérique latine et d'Afrique pour la mise en œuvre du programme de partenariat OIT/Brésil visant à promouvoir la coopération Sud-Sud, signé en mars 2009.

373. Les programmes nationaux ont été axés sur l'actualisation des capacités des administrations et inspections du travail grâce à l'amélioration des méthodes d'inspection, à la mise en place de systèmes de collecte de données, à l'élaboration de systèmes et d'approches stratégiques pour coordonner et organiser plus efficacement le système d'administration du travail; à la participation étroite des partenaires sociaux au réexamen de la législation sur l'inspection du travail, à l'élaboration de programmes nationaux de formation, y compris la formation de formateurs, et à la sensibilisation des employeurs, des travailleurs et de leurs organisations au rôle de l'inspection du travail. Ces programmes font aussi la part belle au partage des connaissances – diffusion des bonnes pratiques, voyages d'étude, présentation d'activités du BIT dans des réunions internationales.

374. Pour assurer la cohérence de la formation concernant l'administration et l'inspection du travail qui s'appuie sur les normes de l'OIT, LAB/ADMIN, en collaboration avec le Centre international de formation de l'OIT à Turin, a mis au point deux modules très complets de formation – l'un pour les administrateurs du travail et l'autre pour les inspecteurs. Les matériels de formation ont été traduits en plusieurs langues et, dans certains cas, adaptés pour tenir compte des conditions juridiques des pays et de leur marché du travail. Ces modules ont été mis à l'essai dans des pays où LAB/ADMIN mène des projets de coopération technique et, dans de nombreux cas, ils font désormais partie des programmes nationaux de formation pour les administrateurs et inspecteurs du travail.

375. Un autre domaine spécifique de l'assistance du BIT aux ministères du travail et aux services de l'inspection du travail recouvre la collecte de données et la mise en place de systèmes informatisés d'inspection du travail comme en Albanie et à Sri Lanka. Il y a de plus en plus de demandes d'assistance pour élaborer des systèmes d'information et de communication et améliorer ainsi les services, la coordination et l'efficacité des ministères et inspections du travail. Des activités initiales sont menées en collaboration avec le Département de statistique du BIT en vue de jeter les bases d'un système homogène d'enregistrement de données et de documents administratifs. Des résultats préliminaires sont disponibles sur le site Web de LAB/ADMIN.

376. En outre, en faisant intervenir d'autres départements, dont le Bureau des activités pour les travailleurs et le Bureau des activités pour les employeurs (ACTRAV et ACT/EMP), le Bureau a élaboré des matériels promotionnels axés sur les activités des inspecteurs du travail, dans le but d'aider les travailleurs, employeurs et leurs organisations à mieux comprendre le rôle des inspecteurs et à soutenir ainsi les fonctions des services d'inspection.

377. Sur son site Web public, LAB/ADMIN informe sur ses activités, programmes et recherches en cours, ses publications et autres événements. Le site présente diverses administrations et inspections du travail ainsi qu'un ensemble de bonnes pratiques et d'outils de formation pour les administrateurs et inspecteurs du travail. Ces matériels, qui se fondent sur des études et sur les conclusions de réunions d'experts, visent à fournir une base des connaissances comparées et récentes sur les données d'expérience et les pratiques relatives à des questions importantes. L'objectif est de permettre aux administrateurs et aux inspecteurs du travail d'évaluer sur des bases solides leurs propres politiques dans ces domaines et de les comparer avec les pratiques d'autres régions. Les recherches menées par LAB/ADMIN comprennent des études sur divers sujets – impact de la crise économique sur les systèmes nationaux d'administration du travail, rôle de l'inspection du travail dans la lutte contre le travail non déclaré – et des études comparées sur les sanctions infligées par l'inspection du travail et les moyens de réparation prévus pour faire respecter le droit du travail. Ces dernières années, l'OIT a

contribué aux travaux de réseaux aux niveaux mondial et régional pour le partage de connaissances et de données d'expérience entre les systèmes nationaux d'administration et d'inspection du travail. Par exemple, l'OIT continue de participer activement à l'Association internationale de l'inspection du travail (AIIT), au Comité des hauts responsables de l'inspection du travail (CHRIT), au Réseau international d'institutions de formation dans le domaine du travail (RIIFT) et à l'Organisation des Etats américains (OEA).

378. Dans le même temps, l'assistance technique du BIT a favorisé la création récente de réseaux tels que le Réseau ibéro-américain de l'inspection du travail, qui permet à des ministères du travail et des services de l'inspection du travail d'Amérique latine, d'Espagne et du Portugal de partager expériences et bonnes pratiques. LAB/ADMIN continue d'appuyer les activités déployées par les trois centres régionaux africains de l'administration du travail, à savoir le Centre arabe pour l'administration du travail et de l'emploi (ACLAE) et les Centres régionaux africains d'administration du travail, respectivement pour les pays anglophones et les pays francophones d'Afrique (ARLAC et CRADAT): formation de fonctionnaires; recherches; services consultatifs et autres informations pour renforcer les institutions du travail sur le continent.

379. Le rapport énumère plusieurs domaines dans lesquels les bases de connaissances du BIT devraient être enrichies et de nouveaux outils élaborés, en particulier pour que l'OIT puisse soutenir efficacement et utilement la modernisation des institutions de l'administration du travail, afin d'améliorer leur capacité de concevoir et de mettre en œuvre une politique du travail, ainsi que d'accroître leur performance institutionnelle et la prestation des services. Les synergies existantes entre l'OIT et des instituts de recherche et d'importantes universités devraient être encore renforcées. Il faudrait approfondir la collaboration, par exemple entre l'OIT et l'ensemble du système des Nations Unies, l'OCDE et l'Union européenne, sur les sujets liés à l'administration et à l'inspection du travail, y compris la recherche sur l'évolution actuelle et sur les enjeux de services publics de l'emploi modernes.

380. Au vu de ce qui précède, la communauté internationale des donateurs voudra sans doute poursuivre l'aide aux mesures visant à renforcer les capacités – qui ont déjà eu des résultats significatifs – afin que l'assistance du BIT dans les domaines de l'administration et de l'inspection du travail repose sur un éventail d'activités durables de coopération technique.

Points suggérés pour la discussion

1. Etant donné que les politiques axées sur l'emploi devraient faire partie intégrante des grands objectifs d'action définis par les gouvernements, comment les systèmes d'administration du travail en général et les ministères du travail en particulier sont-ils actuellement structurés, gérés et coordonnés? Que devraient faire les gouvernements pour renforcer le fonctionnement des services d'administration et d'inspection du travail, en particulier compte tenu des difficultés résultant de la crise économique?
2. Quel rôle les organisations de travailleurs et d'employeurs devraient-elles jouer pour améliorer le fonctionnement des services d'administration et d'inspection du travail? Quels arrangements institutionnels leur permettent le mieux d'exercer ce rôle (par exemple, commissions tripartites, groupes de travail mixtes)?
3. Compte tenu de l'importance de la fonction publique des services d'administration et d'inspection du travail, quel rôle devraient jouer les initiatives privées et les prestataires publics dans la fourniture de ces services, en particulier pour les services publics de l'emploi et l'inspection du travail? Quels sont les mécanismes possibles permettant d'assurer la coordination et la bonne gouvernance tout en garantissant la complémentarité?
4. Comment les systèmes d'inspection du travail peuvent-ils améliorer et équilibrer le mieux possible les mesures de prévention et de contrôle pour faire respecter la législation nationale du travail en vue de parvenir au travail décent (par exemple, éducation, prévention et sanctions)?
5. Comment les gouvernements peuvent-ils mieux veiller à ce que les services d'administration et d'inspection du travail s'appliquent universellement à tous les travailleurs? Quelles mesures sont susceptibles d'être efficaces pour élargir ces services, en particulier aux travailleurs vulnérables (par exemple, dans les chaînes d'approvisionnement, les zones franches d'exportation, l'économie rurale et l'économie informelle)?
6. Quelles devraient être les priorités de l'OIT en ce qui concerne la recherche, l'action normative, la ratification et l'application des conventions pertinentes de l'OIT, les activités de sensibilisation, l'assistance technique et les services consultatifs dans le domaine de l'administration et de l'inspection du travail?

Annexe I

Données ventilées par sexe concernant les inspecteurs du travail (dans certains pays)

Année	Inspecteurs	Argentine	Arménie *	Bangladesh *	Brunéi Darussalam	Burkina Faso	Emirats arabes unis	Ethiopie *	Ex-Rép. yougoslave de Macédoine	Gabon	Hongrie *	Indonésie
2009	Hommes (nombre)	310	106	76	31	139	266	103	61	97	495	1 934
	Femmes (nombre)	188	28	2	23	22	89	17	41	84	201	437
	Total	498	134	78	54	161	355	120	102	181	696	2 371
	Hommes (pourcentage du total)	62,2	79,1	97,4	57,4	86,3	74,9	85,8	59,8	53,6	71,1	81,6
	Femmes (pourcentage du total)	37,8	20,9	2,6	42,6	13,7	25,1	14,2	40,2	46,4	28,9	18,4
	* Données pour 2008.											
Année	Inspecteurs	Kazakhstan *	Lettonie *	Liban *	Lituanie	Malaisie **	Mali	Mauritanie	Oman *	Paraguay	Singapour	Rép. arabe syrienne *
2009	Hommes (nombre)	293	47	26	109	328	65	23	205	35	135	55
	Femmes (nombre)	70	77	46	93	391	37	4	20	14	59	8
	Total	363	124	72	202	719	102	27	225	49	194	63
	Hommes (pourcentage du total)	80,7	37,9	36,1	54	45,6	63,7	85,2	91,1	71,4	69,6	87,3
	Femmes (pourcentage du total)	19,3	62,1	63,9	46	54,4	36,3	14,8	8,9	28,6	30,4	12,7
	* Données pour 2008. ** Malaisie péninsulaire.											

Annexe II

Performances des systèmes d'inspection du travail (dans certains pays)

Période de référence	Critères	Afrique du Sud	Algérie	Australie	Brésil	Costa Rica	Chypre	République dominicaine	El Salvador	Espagne	France	Guatemala	Honduras
2007	Actions d'inspection	180 767	90 669	19 600	428 079	10 332	5 870	79 484	29 450	1 229 163	215 588	5 515	14 723
	Nombre d'inspecteurs	779	...	220	3 172	88	85	192	159	1 729	1 743	239	118
	Actions d'inspection par inspecteur	232,05	...	89,09	134,95	117,41	69	413,98	185,22	710,9	123,7	23,08	125
2008	Actions d'inspection	200 665	108 372	33 600	356 174	12 235	5 805	85 265	29 948	1 047 977	251 093	11 127	17 392
	Nombre d'inspecteurs	...	...	310	3 112	90	87	202	159	1 746	1 910	238	120
	Actions d'inspection par inspecteur	...	...	108,39	114,45	135,94	66,72	422,10	188,35	600,2	131,5	46,75	144,93
2009	Actions d'inspection	153 697	126 326	30 418	334 625	14 385	...	86 816	29 728	1 122 513	...	13 131	15 277
	Nombre d'inspecteurs	965	876	330	2 949	93	...	203	159	1 854	...	238	120
	Actions d'inspection par inspecteur	159,27	144,21	92,18	113,47	154,68	...	427,67	186,97	605,45	...	55,17	127,31
Variation en pourcentage entre 2007 et 2009	Actions d'inspection	-15	39,3	55,2	-21,8	39,2	-1,1 (08/07)	9,2	0,9	-8,7	16,5 (08/07)	138,1	3,8
	Nombre d'inspecteurs	23,90	...	50	-7	5,7	2,4 (08/07)	5,7	0	7,2	9,6 (08/07)	-0,4	1,7
	Actions d'inspection par inspecteur	-31,40	...	3,5	-15,9	31,7	-3,3 (08/07)	3,3	0,9	-14,8	6,3 (08/07)	139,0	1,8

Période de référence	Critères	Irlande	Lettonie	Nicaragua	Nouvelle-Zélande	Pays-Bas	Pérou	Pologne	Singapour	Suisse	Viet Nam
2007	Actions d'inspection	13 631	13 538	4 383	9 582	36 621	59 900	80 525	6 904	35 511	4 655
	Nombre d'inspecteurs	127	134	92	172	455	340	1 513	185	266	141
	Actions d'inspection par inspecteur	107	101,03	47,64	55,71	80,5	176	53,22	37,32	133,30	33
2008	Actions d'inspection	16 009	13 238	6 716	9 388	35 000	77 590	80 500	6 714	36 360	5 695
	Nombre d'inspecteurs	127	124	94	189	473	424	...	178	252	154
	Actions d'inspection par inspecteur	126,06	106,76	71,45	49,67	74	183	...	37,72	144,57	37
2009	Actions d'inspection	18 451	...	6 861	9 372	35 404	84 095	88 000	5 643	37 258	3 146
	Nombre d'inspecteurs	127	...	96	189	458	411	1 397	194	262	175
	Actions d'inspection par inspecteur	145,28	...	71,47	49,59	77,3	204,61	62,99	29	142,02	17,98
Variation en pourcentage entre 2007 et 2009	Actions d'inspection	35,4	-2,2 (08/07)	56,5	-2,2	-3,3	40,4	9,3	-18,3	4,9	-32,4
	Nombre d'inspecteurs	0	-7,5 (08/07)	4,3	9,9	0,7	20,9	-7,7	4,9	-1,5	24,1
	Actions d'inspection par inspecteur	35,8	5,7 (08/07)	50	-11	-4	16,3	18,4	-22,3	6,5	-45,5

Note: L'annexe II contient un échantillon de données recueillies par le Bureau entre 2007 et 2009 concernant les activités de certains systèmes nationaux d'inspection du travail. Les données couvrent 22 pays représentant chaque région géographique. Les pays ont été sélectionnés d'après l'exhaustivité et la fiabilité des données disponibles. Les chiffres relatifs aux systèmes d'inspection du travail proviennent essentiellement des rapports au titre de l'article 22 sur la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, présentés à la Commission d'experts de l'OIT pour l'application des conventions et recommandations. Parmi les autres sources figurent la base de données d'Eurostat sur la santé et la sécurité au travail, les sites Web des ministères du travail nationaux en charge de l'inspection du travail, les réponses à un questionnaire du Bureau et divers mémorandums techniques du BIT et informations sur les projets ayant trait aux systèmes d'inspection du travail nationaux. Le programme d'administration et d'inspection du travail (LAB/ADMIN) du BIT collabore actuellement avec le Département de statistique pour promouvoir une utilisation accrue et plus experte des statistiques par les autorités de l'inspection du travail, grâce à l'octroi d'une assistance technique et à la mise au point d'outils de portée mondiale. Pour des informations supplémentaires sur les autres pays, voir la série de données sur les systèmes d'inspection du travail établie par LAB/ADMIN: www.ilo.org/labadmin/info/lang--en/docName--WCMS_141485/index.htm.

Actions d'inspection: Le nombre total des diverses visites sur les lieux de travail, des visites de suivi et des analyses de documents ainsi que des services consultatifs ou préventifs et des consultations menées par les inspecteurs du travail pendant la période considérée.

Nombre d'inspecteurs: Le nombre total de personnes de l'un ou l'autre sexe qui, pendant la période considérée, étaient officiellement reconnus comme inspecteurs du travail et/ou exerçaient des fonctions d'inspection (par exemple, inspecteurs adjoints, *contrôleurs du travail*, inspecteurs techniques du travail, etc.).

Nombre d'actions d'inspection par inspecteur: Ce chiffre est un simple indicateur d'efficacité, montrant le nombre moyen d'actions d'inspection réalisées dans un pays par chaque inspecteur du travail pendant la période considérée.

... = Données non disponibles.