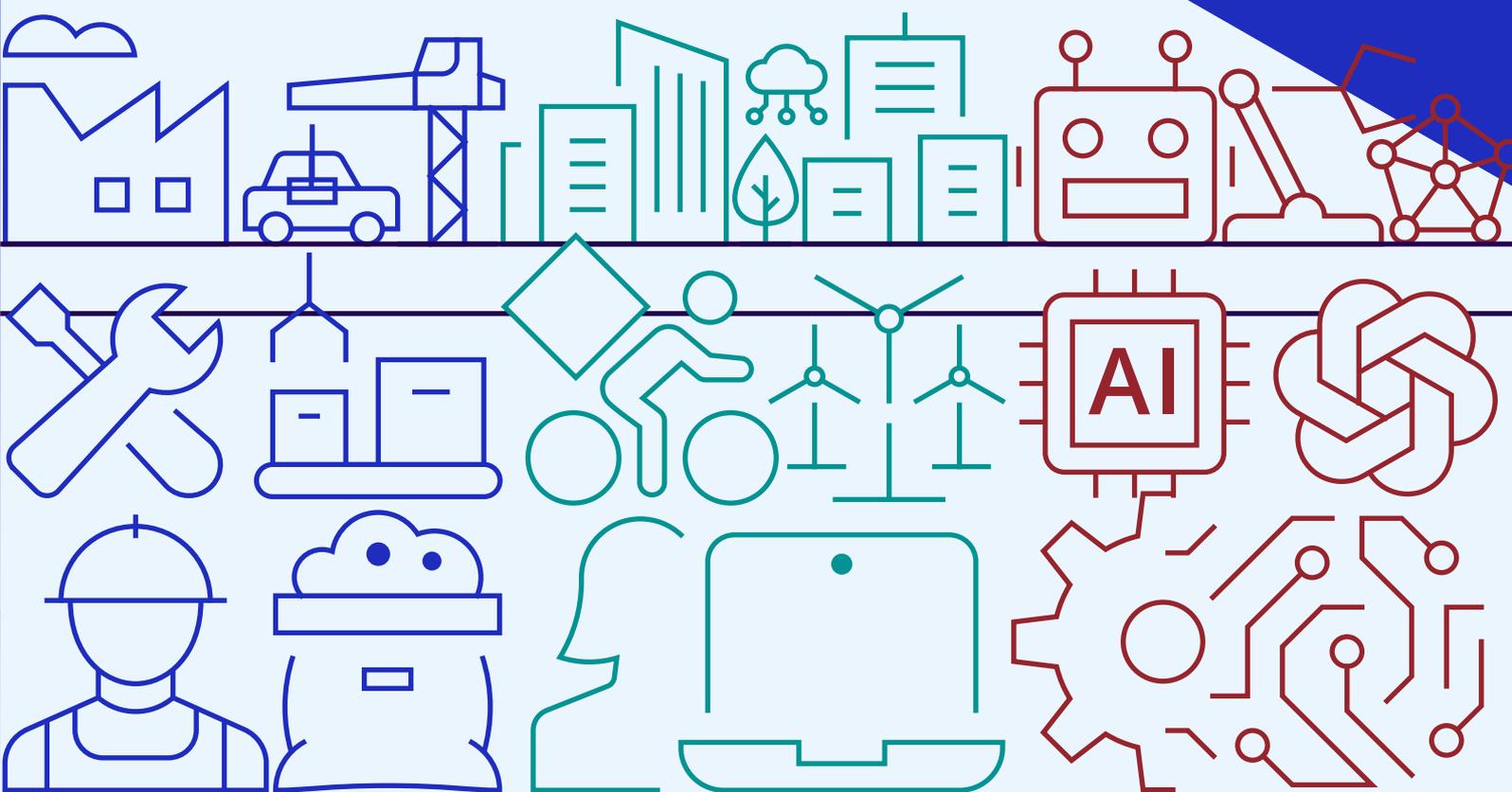




# ► L'administration du travail dans un monde du travail en mutation

Conférence internationale du Travail  
112<sup>e</sup> session, 2024





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

Convention (n° 150) sur l'administration du travail, 1978,  
et recommandation (n° 158) sur l'administration du travail, 1978

**Troisième question à l'ordre du jour: Informations et rapports  
sur l'application des conventions et recommandations**

**Rapport de la Commission d'experts pour l'application  
des conventions et recommandations  
(articles 19, 22 et 35 de la Constitution)  
Rapport III (Partie B)**

© Organisation internationale du Travail 2024  
Première édition 2024



Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Cet ouvrage est soumis à une licence Creative Commons Attribution 4.0 International. Les conditions applicables à cette licence sont présentées à l'adresse suivante: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.fr>. L'utilisateur est autorisé à réutiliser et à partager (copier et redistribuer) l'ouvrage original ou à l'adapter (le remanier, le transformer ou s'en servir pour créer un nouveau produit) conformément aux termes de ladite licence. L'utilisateur doit clairement indiquer que l'OIT est la source de l'ouvrage et faire état de toute modification apportée au contenu original. L'utilisation de l'emblème, du nom et du logo de l'OIT n'est pas autorisée dans le cadre de traductions, d'adaptations ou d'autres œuvres dérivées.

**Citation** – L'utilisateur doit faire état de toute modification apportée à cet ouvrage. L'ouvrage doit être cité comme suit: *L'administration du travail dans un monde du travail en mutation. Convention (n° 150) sur l'administration du travail, 1978, et recommandation (n° 158) sur l'administration du travail, 1978*, Genève: Bureau international du Travail, 2024. © OIT.

**Traductions** – Si cet ouvrage fait l'objet d'une traduction, celle-ci doit comporter, outre la mention de la source de l'ouvrage original, la clause de non-responsabilité suivante: *Ceci est une traduction d'un ouvrage de l'Organisation internationale du Travail (OIT) protégé par le droit d'auteur. Cette traduction n'a pas été élaborée, révisée ou approuvée par l'OIT et ne doit pas être considérée comme une traduction officielle de cette dernière. L'OIT décline toute responsabilité quant au contenu ou à l'exactitude de cette traduction, qui n'engage que la responsabilité de son ou ses auteurs.*

**Adaptations** – Si cet ouvrage fait l'objet d'une adaptation, celle-ci doit comporter, outre la mention de la source de l'ouvrage original, la clause de non-responsabilité suivante: *Ceci est une adaptation d'un ouvrage de l'Organisation internationale du Travail (OIT) protégé par le droit d'auteur. Cette adaptation n'a pas été élaborée, révisée ou approuvée par l'OIT et ne doit pas être considérée comme une adaptation officielle de cette dernière. L'OIT décline toute responsabilité quant au contenu ou à l'exactitude de cette adaptation, qui n'engage que la responsabilité de son ou ses auteurs.*

**Œuvres de tiers** – La licence Creative Commons ne s'applique pas aux œuvres incluses dans cette publication qui ne relèvent pas du droit d'auteur de l'OIT. Lorsqu'une œuvre est attribuée à un tiers, l'utilisateur de l'œuvre est seul responsable d'obtenir les autorisations nécessaires auprès du détenteur des droits et sera tenu pour seul responsable en cas de violation alléguée.

Tout différend auquel la présente licence pourra donner lieu et qui ne pourra pas être résolu à l'amiable sera soumis à l'arbitrage conformément au Règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI). Les parties seront liées par toute sentence arbitrale rendue en tant que règlement définitif du différend.

Toute question concernant les droits et licences doit être envoyée à l'unité des Publications de l'OIT (Droits et licences) à l'adresse [rights@ilo.org](mailto:rights@ilo.org). Des informations concernant les publications et les produits numériques de l'OIT peuvent être consultées à cette adresse: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

---

ISBN 9789220397169 (imprimé)  
ISBN 9789220397176 (pdf Web)  
ISSN 0251-3218

**Également disponible en anglais** : *Labour administration in a changing world of work. Labour Administration Convention, 1978 (No. 150) and Labour Administration Recommendation, 1978 (No. 158)*, ISBN 9789220397121 (imprimé), ISBN 9789220397138 (pdf Web) ; et en espagnol : *La administración del trabajo en un mundo del trabajo en transformación. Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150) y Recomendación sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 158)*, ISBN 9789220397145 (imprimé), ISBN 9789220397152 (pdf Web).

---

Les désignations utilisées dans les publications et bases de données de l'OIT, qui sont conformes à la pratique de l'Organisation des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'OIT aucune prise de position quant au statut juridique de tout pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières ou limites.

Les opinions et vues exprimées dans la présente publication sont propres à son ou ses auteurs et ne reflètent pas nécessairement les opinions, les vues ou la politique de l'OIT.

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 de l'OIT aucune appréciation favorable ou défavorable.

---

Imprimé en Suisse

## ► Table des matières

<b>Introduction</b>	<b>7</b>
I. Contexte et champs de l'Étude d'ensemble	8
II. Adoption des instruments	9
III. Aperçu du contenu des instruments	10
IV. Les administrations du travail en tant que partenaires de l'OIT pour réaliser la justice sociale et le travail décent	12
V. La gouvernance du travail dans le contexte mondial	14
VI. Méthode suivie aux fins de l'Étude d'ensemble	15
VII. Structure et contenu de l'Étude d'ensemble	16
<hr/>	
<b>Chapitre 1. Fonctions du système d'administration du travail</b>	<b>19</b>
1.1. Introduction	20
1.2. Fonctions liées à la politique nationale du travail	22
1.2.1. Contenu des instruments	22
1.2.2. Préparation, mise en œuvre, coordination, contrôle et évaluation de la politique nationale du travail	22
1.3. Fonctions relatives aux normes du travail	25
1.3.1. Contenu des instruments	25
1.3.2. Préparation des normes du travail	25
1.3.3. Application et contrôle des normes du travail	28
1.4. Fonctions relatives à l'emploi	32
1.4.1. Introduction	32
1.4.2. Préparation, mise en œuvre, coordination, contrôle et évaluation de la politique nationale de l'emploi	33
1.4.2.1. Contenu des instruments	33
1.4.2.2. Organes et activités liés à la préparation, la mise en œuvre, la coordination, le contrôle et l'évaluation de la politique nationale de l'emploi	33
1.4.3. Planification et mise en valeur des ressources humaines	38
1.4.3.1. Contenu des instruments	38
1.4.3.2. Organes et activités liés à la planification et à la mise en valeur des ressources humaines	39
1.4.4. Services publics et gratuits de l'emploi	40
1.4.4.1. Contenu des instruments	40
1.4.4.2. Organisation et activités des services publics de l'emploi	41
1.5. Fonctions relatives aux relations professionnelles	43
1.5.1. Contenu des instruments	43
1.5.2. Services visant à promouvoir les consultations et la coopération, et la fourniture de conseils techniques	44
1.5.3. Mécanismes de règlement des conflits du travail	48

<b>1.6. Fonctions relatives aux études, à la recherche et aux statistiques</b>	<b>50</b>
1.6.1. Contenu des instruments	50
1.6.2. Organes et activités de recherche, d'études et de statistiques	51
<b>1.7. Fonctions relatives aux relations internationales du travail</b>	<b>53</b>
1.7.1. Contenu des instruments	53
1.7.2. Organes et activités liés aux relations internationales du travail	53
<b>1.8. Extension progressive des fonctions du système d'administration du travail</b>	<b>56</b>
1.8.1. Contenu des instruments	56
1.8.2. Observations générales	57
1.8.3. Activités de l'administration du travail et aspects structurels concernant l'économie informelle	58
1.8.4. Activités de l'administration du travail relatives aux formes atypiques d'emploi	61
<b>1.9. Fonctions relatives à la protection des travailleurs: sécurité et santé au travail, fixation du salaire minimum et sécurité sociale</b>	<b>66</b>
1.9.1. Sécurité et santé au travail	66
1.9.2. Fixation du salaire minimum	68
1.9.3. Sécurité sociale	68
<b>1.10. Défis et opportunités dans l'évolution des fonctions de l'administration du travail</b>	<b>70</b>
1.10.1. Migrations internationales de main-d'œuvre	70
1.10.2. Chaînes d'approvisionnement mondiales	71

---

<b>Chapitre 2. Organisation et structure du système d'administration du travail</b>	<b>75</b>
<b>2.1. Introduction</b>	<b>76</b>
<b>2.2. Tendances au sein de l'administration publique</b>	<b>77</b>
<b>2.3. Structure du système d'administration du travail</b>	<b>78</b>
2.3.1. Contenu des instruments	78
2.3.2. Organismes responsables de l'administration du travail	80
Principaux organes publics responsables de l'administration du travail	80
Structure interne des organes ministériels	82
Organisation territoriale de l'administration du travail	85
L'administration du travail dans les États fédéraux	86
La gouvernance du travail dans les zones franches d'exportation	89
<b>2.4. Caractéristiques structurelles des systèmes actuels d'administration du travail</b>	<b>90</b>
2.4.1. Tendances récentes des modifications structurelles	90
2.4.2. Impact du COVID-19 sur l'administration du travail	91
2.4.3. Numérisation et transformation technologique: impact sur la structure de l'administration du travail	95

<b>2.5. Coordination</b>	<b>100</b>
2.5.1. Contenu des instruments	100
2.5.2. Coordination au sein du système d'administration du travail	101
2.5.3. Coordination des politiques socio-économiques	106
2.5.4. Coordination avec les acteurs du secteur privé	107
<b>2.6. Ressources et effectifs de l'administration du travail</b>	<b>110</b>
2.6.1. Contenu des instruments	110
2.6.2. Ressources humaines	111
Administration	111
Recrutement et conditions de service	112
Formation	115
Volume des ressources humaines	116
2.6.3. Moyens matériels et ressources financières	117
<hr/>	
<b>Chapitre 3. Participation des employeurs et des travailleurs et de leurs organisations à l'administration du travail</b>	<b>123</b>
3.1. Introduction	124
3.2. Contenu des instruments	126
3.3. Dispositions relatives à la consultation, à la coopération et à la négociation	127
3.3.1. Mécanismes des consultations	128
3.3.2. Mécanismes de coopération	133
3.3.3. Mécanismes de négociation tripartites	134
3.4. Activités régies au moyen de négociations bipartites	135
3.5. Mécanismes «tripartites plus» et délégation d'activités aux organisations non gouvernementales	136
3.6. Rôle des partenaires sociaux dans la gouvernance du travail en temps de crise	138
3.7. Défis et possibilités liés au dialogue social	141
<hr/>	
<b>Chapitre 4. Tirer le meilleur parti des instruments</b>	<b>145</b>
4.1. L'administration du travail comme catalyseur de bonne gouvernance et de développement durable	146
4.2. Ratification de la convention n° 150: perspectives et défis	151
4.3. Propositions portant sur l'action de l'OIT	152
4.3.1. Fourniture d'une assistance technique	152
4.3.2. Propositions d'activités relatives aux normes	153
4.4. Remarques finales	153
<hr/>	
<b>Annexes</b>	<b>157</b>
I. État des ratifications (Convention n° 150)	158
II. Gouvernements ayant présenté un rapport	163
III. Liste des observations des organisations de travailleurs et d'employeurs	164



# Introduction

---



## ► I. Contexte et champs de l'Étude d'ensemble

---

1. Conformément aux dispositions de l'article 19 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail (OIT), le Conseil d'administration, à sa 343<sup>e</sup> session (novembre 2021)<sup>1</sup>, a décidé que l'Étude d'ensemble qui devait être préparée par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (ci-après «CEACR», «commission d'experts» ou «commission») en 2023 et présentée à la Conférence internationale du Travail (ci-après «Conférence») en 2024 porterait sur la convention (n° 150) sur l'administration du travail, 1978, et la recommandation (n° 158) sur l'administration du travail, 1978<sup>2</sup>. À la suite de cette décision, le Conseil d'administration a prié le Bureau international du Travail (BIT) de préparer, aux fins de l'Étude d'ensemble, un projet de formulaire de rapport sur les instruments précités. À sa 344<sup>e</sup> session (mars 2022), le Conseil d'administration a adopté le formulaire de rapport que les États Membres devaient utiliser pour établir les rapports qu'ils étaient tenus de présenter en vertu de l'article 19 de la Constitution aux fins de la préparation de l'Étude d'ensemble<sup>3</sup>.

2. La présente Étude d'ensemble porte sur les systèmes d'administration du travail dans le monde. Elle passe en revue la législation et la pratique des États Membres de l'OIT en ce qui concerne la convention n° 150 et la recommandation n° 158, et examine les effets de ces instruments et de leur application, y compris les difficultés rencontrées et les manières de les surmonter.

3. La commission estime que des administrations du travail efficaces et efficientes contribuent à la lutte contre les inégalités dans le monde du travail et à l'établissement du cadre juridique et politique nécessaire pour parvenir à la justice sociale grâce au travail décent. D'une part, les systèmes d'administration du travail – dont les services publics de l'emploi et l'inspection du travail – peuvent faire du travail décent une réalité sur le lieu de travail grâce à l'application de normes du travail. D'autre part, ils peuvent aider à stimuler la croissance économique en augmentant la compétitivité et la productivité, en garantissant un environnement prévisible pour les entreprises, et en formulant et mettant en œuvre des politiques destinées à accroître les taux d'emploi et à conforter la cohésion sociale<sup>4</sup>.

4. Comme en témoignent les périodes de crise économique et la pandémie de COVID-19, les administrations du travail opèrent dans des environnements qui évoluent rapidement. Leur capacité à réagir à l'ampleur et au rythme de ces changements est vitale pour garantir non seulement la protection et la promotion des principes et droits fondamentaux au travail, mais également l'établissement de conditions propices à l'entrepreneuriat et aux entreprises durables<sup>5</sup>. Dans le même temps, tout effort de modernisation doit respecter des valeurs telles que l'état de droit, le tripartisme, le dialogue social à tous les niveaux, les intérêts publics, la démocratie, l'équité, la bonne gouvernance et la transparence<sup>6</sup>.

---

1 OIT, Décision concernant le choix des conventions et recommandations pouvant faire l'objet de rapports en 2023 au titre de l'article 19, paragraphes 5 e) et 6 d), de la Constitution de l'OIT, [GB.343/PV](#), 2021, paragr. 505.

2 [Convention \(n° 150\) sur l'administration du travail, 1978](#), et [recommandation \(n° 158\) sur l'administration du travail, 1978](#).

3 OIT, [Formulaire proposé pour les rapports demandés en 2023 au titre des paragraphes 5 e\) et 6 d\) de l'article 19 de la Constitution de l'OIT concernant la convention \(n° 150\) et la recommandation \(n° 158\) sur l'administration du travail, 1978](#), GB.344/LILS/2, 2022.

4 OIT, [Résolution et conclusions sur l'administration et l'inspection du travail](#), Conférence internationale du Travail (ci-après «CIT»), 100<sup>e</sup> session, 2011, paragr. 2.

5 OIT, [Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail](#), CIT, 108<sup>e</sup> session, 2019, Partie II A ix).

6 OIT, [Résolution et conclusions sur l'administration et l'inspection du travail](#), paragr. 10.

5. En novembre 2021, lors de la discussion du Conseil d'administration sur le choix des instruments, le Conseil a indiqué qu'une étude d'ensemble sur l'administration du travail permettrait d'obtenir un tour d'horizon des répercussions de la crise du COVID-19 sur les systèmes nationaux d'administration du travail partout dans le monde et de mettre en évidence le rôle central que ces systèmes ont joué dans la gestion de la réponse immédiate à la crise et dans la planification et la mise en œuvre de la relance à long terme, en consultation avec les partenaires sociaux<sup>7</sup>. En outre, une telle étude serait aussi l'occasion de montrer le rôle fondamental des administrations dans la garantie d'une reprise centrée sur l'humain, fondée sur les droits, inclusive, durable et résiliente<sup>8</sup>.

6. L'administration du travail a déjà fait l'objet d'une étude d'ensemble en 1997<sup>9</sup>. La commission se réjouit de la possibilité qui lui est donnée d'évaluer l'évolution de la gouvernance du travail à la suite des changements socio-économiques qui ont façonné le monde du travail ces dernières décennies.

## ► II. Adoption des instruments

---

7. L'attention que porte l'OIT à l'administration du travail remonte à 1928<sup>10</sup>. L'Organisation a eu l'occasion de renouveler cet intérêt à plusieurs reprises<sup>11</sup> avant la Réunion d'experts sur l'administration du travail d'octobre 1973 au cours de laquelle ses participants ont discuté du rôle, des fonctions et de l'évolution institutionnelle de l'administration du travail<sup>12</sup>, et en ont conclu que le Conseil d'administration devrait envisager favorablement l'inscription d'une question à l'ordre du jour de la Conférence en vue de l'adoption de normes internationales du travail sur ce sujet<sup>13</sup>.

8. Les discussions de la Conférence qui ont conduit à l'adoption de la convention n° 150 et de la recommandation n° 158 ont mis en lumière le besoin d'attribuer aux instruments autant de souplesse que possible pour englober la diversité des systèmes nationaux d'administration du travail et s'adapter aux états différents de développement économique des pays<sup>14</sup>. Les mandats ont également souligné qu'il n'était plus possible de traiter de manière effective les

---

7 OIT, [Choix des conventions et recommandations pouvant faire l'objet de rapports en 2023 au titre de l'article 19, paragraphes 5 e\) et 6 d\), de la Constitution de l'OIT](#), GB.343/LILS/2, 2021, paragr. 17.

8 GB.343/LILS/2, paragr. 10.

9 OIT, [Administration du travail: Étude d'ensemble des rapports sur la convention \(n° 150\) et la recommandation \(n° 158\) sur l'administration du travail, 1978](#), ILC.85/III(1B), 1997 (ci-après «Étude d'ensemble de 1997»).

10 OIT, [Résolution concernant la création, par les États Membres, de services chargés des questions de travail](#), CIT, 11<sup>e</sup> session, 1928.

11 En 1953, la Conférence a adopté des lignes directrices concernant l'organisation et le fonctionnement des services nationaux du travail (OIT, [Compte rendu des travaux](#), Observations et conclusions concernant l'organisation et le fonctionnement des services nationaux du travail, annexe XIV, CIT, 36<sup>e</sup> session, 1953, paragr. 1). En 1966, la Conférence a adopté une résolution visant à appeler l'attention des gouvernements sur le fait que des services du travail solides contribuent de façon importante à l'élaboration et à l'application de programmes nationaux en matière de développement économique et social, d'utilisation des ressources humaines, de droit au travail et de relations de travail, de sécurité et d'hygiène du travail, ou encore, dans certains pays, en matière de sécurité sociale (OIT, [Compte rendu des travaux](#), annexe XIV, Résolution concernant les services nationaux du travail et les autres institutions de caractère public responsables de l'administration des questions du travail, CIT, 50<sup>e</sup> session, 1966).

12 OIT, [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 octobre 1973, paragr. 3.

13 OIT, [Rapport de la Réunion d'experts sur l'administration du travail](#), Genève, 15-26 octobre 1973, paragr. 67 et 68.

14 OIT, [Compte rendu des travaux](#), Administration du travail: Rôle, fonctions et organisation, CIT, 64<sup>e</sup> session, 1978, paragr. 9.

problèmes économiques et sociaux sans une coopération significative entre les organisations d'employeurs et de travailleurs et les autorités administratives et autres organismes publics. Il était essentiel que les instruments soumis à la Conférence conservent ce tripartisme, fondé sur les principes de la liberté syndicale et du droit d'organisation et de négociation collective déjà garantis par la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949<sup>15</sup>.

9. La convention n° 150 est entrée en vigueur en octobre 1980. Plus de quarante ans après leur adoption, la convention n° 150 et la recommandation n° 158 offrent toujours un cadre précieux pour la réglementation des institutions du travail au sein de l'administration publique et sont considérées comme des instruments à jour<sup>16</sup>. La convention a été ratifiée par 78 États Membres, dont, le plus récemment, par le *Rwanda*, en 2019, et la *Sierra Leone*, en 2021. La liste des États Membres actuellement liés par les dispositions de la convention figure à l'annexe I.

### ► III. Aperçu du contenu des instruments

10. Les instruments adoptent une approche systémique de l'administration du travail en exigeant des États Membres de faire en sorte qu'un système d'administration du travail soit organisé et fonctionne de façon efficace sur leur territoire, en veillant spécifiquement à ce que les tâches et les responsabilités qui lui sont assignées soient convenablement coordonnées. Dans ce contexte, les instruments soulignent combien il est important que les différents acteurs qui participent au système d'administration du travail, et en particulier les organisations d'employeurs et de travailleurs, collaborent et coopèrent entre eux.

11. La convention n° 150 et la recommandation n° 158 fournissent un cadre général pour la mise en place d'un système d'administration du travail doté d'une structure claire et d'un mandat incluant les principaux rôles dans le domaine du travail. Ce système doit être soutenu par des moyens matériels et des ressources financières suffisants pour l'exercice efficace de ses fonctions. De plus, des mécanismes doivent être prévus pour veiller à la coordination entre les organismes chargés de l'administration du travail et d'autres organes gouvernementaux responsables des politiques sociales et économiques. Les instruments reconnaissent l'importance d'assurer la consultation et la participation des organisations d'employeurs et de travailleurs, et de créer des conditions propices à l'établissement de bonnes relations professionnelles.

15 OIT, *Compte rendu des travaux*, CIT, 64<sup>e</sup> session, 1978, paragr. 11. Voir également convention n° 150, Préambule, et recommandation n° 158, Préambule.

16 Comme décidé par le Conseil d'administration sur recommandation du Groupe de travail Cartier. Pour ce qui est de la convention n° 150, voir: OIT, [Rapport du groupe de travail sur la politique de révision des normes: Examen des besoins de révision des conventions \(troisième phase\)](#), GB.268/LILS/5(Rev.1), paragr. 60; et OIT, [Rapports de la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail – Deuxième rapport: Normes internationales du travail et droits de l'homme](#), GB.268/8/2, paragr. 17. Pour ce qui est de la recommandation n° 158, voir: OIT, [Groupe de travail sur la politique de révision des normes](#), GB.273/LILS/WP/PRS/3, paragr. 43; OIT, [Rapport du groupe de travail sur la politique de révision des normes](#), GB.273/LILS/4(Rev.1), paragr. 87; et OIT, [Rapports de la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail – Deuxième rapport: Normes internationales du travail et droits de l'homme](#), GB.273/8/2, paragr. 7.

12. Conformément à la convention n° 150 et à la recommandation n° 158, les termes «administration du travail» désignent «les activités de l'administration publique dans le domaine de la politique nationale du travail»<sup>17</sup>. L'utilisation d'une définition aussi large reflète les difficultés de synthétiser un concept qui varie considérablement d'un pays à l'autre. En effet, même si les diverses activités exercées par l'administration du travail correspondent à une fonction de l'État dans le domaine de la politique du travail qui peut être considérée comme ayant un caractère unitaire, les structures administratives mises en place sont loin de répondre à un même modèle<sup>18</sup>.

13. Les termes «système d'administration du travail» visent «tous les organes de l'administration publique responsables ou chargés de l'administration du travail – qu'il s'agisse d'administrations ministérielles ou d'institutions publiques, y compris les organismes paraétatiques et les administrations régionales ou locales ou toute autre forme décentralisée d'administration – ainsi que toute structure institutionnelle établie en vue de coordonner les activités de ces organes et d'assurer la consultation et la participation des employeurs, des travailleurs et de leurs organisations»<sup>19</sup>. À nouveau, la définition entend être suffisamment complète pour tenir compte des différences entre les pays en ce qui concerne les politiques publiques dans le domaine social, le degré de développement économique, les infrastructures sociales en place, le niveau de l'emploi, la proportion de salariés au sein de la population active, l'efficacité et la taille de l'administration publique, et la mesure dans laquelle les employeurs et les travailleurs sont organisés<sup>20</sup>.

14. Bien que jouant un rôle central dans l'identification du domaine de l'administration du travail, l'expression «politique nationale du travail» n'est pas définie dans les instruments. En effet, lors des travaux préparatoires des instruments, les mandants sont convenus que les termes «politique du travail» devraient avoir le sens le plus large possible et qu'il n'était pas nécessaire d'en énumérer les composantes<sup>21</sup>. Ce genre d'approche permet au concept de politiques du travail d'évoluer selon les changements socio-économiques survenant dans les pays.

15. Malgré l'absence de définition, la convention n° 150 et la recommandation n° 158 font référence à certains éléments de la politique du travail en ce qui concerne les activités menées par l'administration du travail. L'analyse effectuée au chapitre 1 de la présente Étude d'ensemble révèle que ces fonctions incluent notamment la formulation et l'application des normes du travail, la mise en place de conditions propices à l'instauration de bonnes relations professionnelles, la promotion de l'emploi, les recherches sur des questions liées au travail et des aspects des relations internationales du travail. Néanmoins, cette liste n'est pas exhaustive et des caractéristiques spécifiques des conditions nationales définissent la portée des activités de l'administration du travail dans le domaine de la politique du travail.

17 Convention n° 150, art. 1 a), et recommandation n° 158, paragr. 1 a).

18 OIT, *Administration du travail: Rôle, fonctions et organisation*, rapport V(1), CIT, 61<sup>e</sup> session, 1976, 18.

19 Convention n° 150, art. 1 b), et recommandation n° 158, paragr. 1 b). L'article 2, paragraphe 1, de la convention n° 150 dispose que «Tout Membre qui ratifie la présente convention peut déléguer ou confier, en vertu de la législation ou de la pratique nationales, certaines activités d'administration du travail à des organisations non gouvernementales [...]».

20 OIT, *Administration du travail: Rôle, fonctions et organisation*, ILC.61/V(1), 1976, 18.

21 OIT, *Compte rendu des travaux*, Rapport de la Commission de l'administration du travail, CIT, 63<sup>e</sup> session, 1977, 539.

## ► IV. Les administrations du travail en tant que partenaires de l'OIT pour réaliser la justice sociale et le travail décent

---

16. L'État a une grande part de responsabilité dans la protection et la promotion des principes et droits fondamentaux au travail et des autres droits des travailleurs. L'administration du travail a un rôle essentiel à jouer dans l'accomplissement du mandat constitutionnel de l'OIT en matière de justice sociale et contribue à parvenir au travail décent. Au sein des gouvernements nationaux, l'administration du travail est en général le principal interlocuteur du Bureau et la Constitution de l'OIT reconnaît ce lien particulier<sup>22</sup>. Si les normes qui traitent spécifiquement de l'administration du travail n'ont été adoptées qu'en 1978, les activités généralement menées par les administrations du travail et leurs fonctions habituelles, comme la réglementation des conditions de travail, la prévention du chômage, la fourniture d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables et la protection des travailleurs en cas de maladies professionnelles et d'accidents du travail, s'inscrivent dans les activités normatives de l'OIT depuis ses premiers jours. La nécessité de renforcer les administrations nationales dans le cadre de la gouvernance en matière de travail a également été mentionnée dans la Déclaration de Philadelphie de 1944, laquelle reconnaît l'obligation solennelle pour l'Organisation de seconder la mise en œuvre de programmes propres notamment à réaliser la collaboration des travailleurs et des employeurs à l'élaboration et à l'application de la politique sociale et économique<sup>23</sup>.

17. La crise économique de 2008 et les réductions généralisées des dépenses publiques qui ont suivi ont donné un nouvel élan aux efforts de réformes des administrations du travail entrepris par les gouvernements pour générer des économies tout en améliorant les résultats et en augmentant la transparence et la responsabilisation au sein du secteur public<sup>24</sup>. Le Pacte mondial pour l'emploi de l'OIT, adopté en juin 2009, affirme une nouvelle fois le besoin de renforcer les administrations du travail pour garantir la mise en œuvre de politiques sociales et économiques efficaces<sup>25</sup>. Dans ce contexte, la Conférence de 2011, dans une résolution concernant l'administration du travail et l'inspection du travail, a rappelé que des politiques avisées et des institutions efficaces peuvent aider à faire face aux situations économiques difficiles, car elles protègent les travailleurs et les entreprises contre les pires conséquences de la crise et en atténuent les séquelles économiques et sociales, tout en favorisant la reprise économique<sup>26</sup>.

18. En 2016 et 2017, la gouvernance du travail figurait au cœur des dialogues organisés dans les pays dans le contexte de l'Initiative sur l'avenir du travail<sup>27</sup>. Nombre de ces dialogues ont reconnu que les nouvelles formes d'organisation du travail supposent une adaptation des structures de gouvernance existantes<sup>28</sup>. Lors de la deuxième phase de l'initiative, la Commission mondiale sur l'avenir du travail a admis que les institutions du travail sont les éléments constitutifs de sociétés justes et «ouvrent la voie à la formalisation, réduisent la pauvreté des

22 L'article 11 de la Constitution de l'OIT dispose ce qui suit: «Les ministères des Membres qui s'occupent des questions ouvrières pourront communiquer directement avec le Directeur général par l'intermédiaire du représentant de leur gouvernement au Conseil d'administration du Bureau international du Travail ou, à défaut de ce représentant, par l'intermédiaire de tel autre fonctionnaire dûment qualifié et désigné à cet effet par le gouvernement intéressé.»

23 [Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail](#) (Déclaration de Philadelphie), adoptée par la Conférence à sa 26<sup>e</sup> session, Philadelphie, 10 mai 1944, Partie III. La Déclaration de Philadelphie fait partie intégrante de la Constitution de l'OIT.

24 Thomas Hastings et Jason Heyes, [Comparative Developments in Labour Administration](#) (OIT, 2016), 1.

25 OIT, [Surmonter la crise: Un Pacte mondial pour l'emploi](#), CIT, 98<sup>e</sup> session, Genève, 2009, tel qu'amendé en 2022.

26 OIT, Résolution et conclusions sur l'administration et l'inspection du travail, paragr. 3.

27 OIT, [Rapport de synthèse des dialogues nationaux sur l'avenir du travail](#), Genève, 2017.

28 OIT, [Rapport de synthèse des dialogues nationaux sur l'avenir du travail](#), 57.

travailleurs et assurent un avenir du travail fondé sur la dignité, la sécurité économique et l'égalité<sup>29</sup>. La Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail (ciaprès «Déclaration du centenaire»), qui marquait la fin de l'initiative, reconnaît explicitement la nécessité pour l'OIT de consacrer ses efforts à renforcer l'administration et l'inspection du travail<sup>30</sup>, et les capacités de ses mandants tripartites en vue de leur permettre de prendre part à tous les processus pertinents, y compris aux institutions, aux programmes et aux politiques du marché du travail, aux niveaux national et transnational<sup>31</sup>. Elle appelle également les États Membres à développer leur approche de l'avenir du travail centrée sur l'humain en renforçant les institutions du travail pour assurer une protection adéquate à tous les travailleurs<sup>32</sup>.

**19.** L'arrivée de la pandémie de COVID-19 et ses répercussions sur le monde du travail ont révélé combien le rôle d'une administration du travail efficace était crucial pour s'assurer que personne n'est laissé pour compte et garantir une participation constructive dans les processus de prise de décisions qui concernent directement la vie des travailleurs. À cette fin, l'Appel mondial à l'action de l'OIT en vue d'une reprise centrée sur l'humain qui soit inclusive, durable et résiliente pour sortir de la crise du COVID-19 exprime l'engagement des mandants à renforcer la capacité des administrations publiques et des organisations d'employeurs et de travailleurs à participer [au dialogue social] et à élaborer et mettre en œuvre par ce moyen des stratégies, politiques et programmes propices à la reprise aux niveaux régional, national, sectoriel et local<sup>33</sup>.

**20.** Dans le monde du travail de l'après-COVID-19, l'OIT s'efforce d'établir une Coalition mondiale pour la justice sociale regroupant mandants tripartites, organisations du système multilatéral et d'autres parties prenantes. La coalition entend répondre à la nécessité de réunir des acteurs animés de l'ambition commune de promouvoir un développement solide, durable et inclusif, fondé sur une solidarité mondiale accrue, des politiques plus cohérentes et une action concertée<sup>34</sup>. L'administration du travail joue un rôle décisif en ce qu'elle influe sur l'orientation des politiques, définit les conditions de nature à encourager la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle et veille au respect des droits des travailleurs. Il convient de veiller à ce que l'administration du travail reçoive l'appui politique requis et dispose des ressources administratives nécessaires pour s'acquitter de ses fonctions de gouvernance, notamment celles qui sont de nature tripartite. Son action contribue de manière déterminante à l'élaboration de cadres réglementaires efficaces et au maintien de la marge budgétaire nécessaire pour que des crédits puissent être alloués à la promotion de l'emploi et à l'extension de la protection sociale<sup>35</sup>.

29 OIT, *Travailler pour bâtir un avenir meilleur – Commission mondiale sur l'avenir du travail*, Genève, 2019, 12.

30 OIT, Déclaration du centenaire, Partie II A xi).

31 OIT, Déclaration du centenaire, Partie IV C ii).

32 OIT, Déclaration du centenaire, Partie III B.

33 OIT, *Appel mondial à l'action en vue d'une reprise centrée sur l'humain qui soit inclusive, durable et résiliente pour sortir de la crise du COVID-19*, 2021, Partie I D c).

34 OIT, *Rapport du Directeur général – Premier rapport supplémentaire: Une Coalition mondiale pour la justice sociale*, GB.346/INS/17/1, 2022, paragr. 2; et OIT, *Faire avancer la justice sociale: Rapport du Directeur général*, ILC.111, 2023.

35 OIT, *Faire avancer la justice sociale: Rapport du Directeur général*, paragr. 56.

## ► V. La gouvernance du travail dans le contexte mondial

---

21. La nécessité de garantir une gouvernance et une administration transparentes et responsables à tous les niveaux de la société afin de réduire la pauvreté, de favoriser la cohésion sociale et d'encourager la création d'emplois figurait parmi les priorités du programme du Sommet mondial pour le développement social de 1995 à Copenhague<sup>36</sup> et était l'un des principaux sujets de discussion du Sommet du Millénaire de 2000<sup>37</sup> et du Sommet mondial de 2005<sup>38</sup>. La Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, créée en 2002, a reconnu l'importance d'une bonne gouvernance en vue d'une participation efficace et équitable dans l'économie mondiale. Son rapport souligne que la démocratie, l'équité sociale, le respect des droits de l'homme et la primauté du droit doivent apparaître dans les institutions, les règles et les systèmes politiques mis en place au sein des différents pays et être respectés par tous les secteurs de la société<sup>39</sup>.

22. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (ci-après «Programme 2030»), que les Nations Unies ont adopté en 2015, entend favoriser l'avènement de sociétés pacifiques, justes et inclusives, fondées sur l'état de droit et une bonne gouvernance à tous les niveaux, et sur des institutions transparentes, efficaces et responsables<sup>40</sup>. Plus spécifiquement, les administrations du travail contribuent à atteindre la cible 8.8 des objectifs de développement durable (ODD) qui vise à «[d]éfendre les droits des travailleurs, promouvoir la sécurité sur le lieu de travail et assurer la protection de tous les travailleurs, y compris les migrants, en particulier les femmes, et ceux qui ont un emploi précaire». Comme le préconise la cible 8.3 des ODD, l'existence de mécanismes visant à ce que l'administration du travail participe aux délibérations gouvernementales qui définissent les politiques socio-économiques est également essentielle afin de «[p]romouvoir des politiques axées sur le développement qui favorisent les activités productives, la création d'emplois décents, l'entrepreneuriat, la créativité et l'innovation et stimulent la croissance des microentreprises et des petites et moyennes entreprises et facilitent leur intégration dans le secteur formel». En outre, la cible 16.6 exige de «[m]ettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux». Les actions menées pour atteindre l'ODD 8 tiennent compte des 11 principes fondamentaux de gouvernance efficace au service du développement durable, élaborés par le Comité d'experts de l'administration publique et approuvés en juillet 2018 par le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC)<sup>41</sup>. Alors que ces principes – regroupés sous les rubriques Efficacité, Responsabilité et Inclusion – s'adressent aux administrations publiques en général, ils sont aussi particulièrement pertinents pour la gouvernance du travail. Le chapitre 4 de la présente Étude d'ensemble traite donc de leur application spécifique à l'administration du travail.

---

36 Sommet mondial pour le développement social, *Déclaration de Copenhague sur le développement social*, 1995, Introduction, paragr. 4.

37 Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 55/2, *Déclaration du Millénaire*, A/RES/55/2 (2000), paragr. 5 et 24.

38 Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 60/1, *Document final du Sommet mondial de 2005*, A/RES/60/1 (2005), paragr. 24 b).

39 OIT, Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, *Une mondialisation juste: Créer des opportunités pour tous*, 2004, paragr. 238-243.

40 Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 70/1, *Transformer notre monde: le Programme de développement durable à l'horizon 2030*, A/RES/70/1 (2015).

41 ECOSOC, *Principes de gouvernance efficace au service du développement durable*, 2018.

## ► VI. Méthode suivie aux fins de l'Étude d'ensemble

---

23. Cette Étude d'ensemble est basée sur les rapports communiqués par les gouvernements au titre des articles 19 et 22 de la Constitution de l'OIT concernant les mesures prises pour donner effet aux dispositions de la convention et de la recommandation à l'examen; elle est également basée sur les observations soumises par les organisations d'employeurs et de travailleurs au titre de l'article 23 de la Constitution de l'OIT. La commission d'experts a également tenu compte des informations disponibles sur les législations et les pratiques pertinentes. En outre, elle a pris en considération ses commentaires précédents sur l'application de la convention n° 150. Les tendances mises en lumière dans cette étude se réfèrent aux pays qui ont fait rapport.

24. La commission note que 124 gouvernements ont fourni des rapports sur la législation et la pratique nationales relatives aux questions traitées dans les instruments concernés: 37 rapports proviennent de l'Afrique, 26 des Amériques, 6 des États arabes, 18 de l'Asie et du Pacifique, et 37 d'Europe et d'Asie centrale. Toutes les indications relatives aux rapports reçus figurent à l'annexe II. Conformément à sa pratique habituelle, la commission a également utilisé les observations présentées par 12 organisations d'employeurs et 24 organisations de travailleurs, dont la liste figure à l'annexe III.

25. La commission est consciente que de nombreuses normes de l'OIT traitent de thèmes qui concernent les fonctions assurées par l'administration du travail, notamment celles qui ont trait à l'inspection du travail<sup>42</sup>, aux services et à la politique de l'emploi<sup>43</sup>, aux consultations tripartites<sup>44</sup>, à la liberté syndicale<sup>45</sup>, à la négociation collective et aux relations professionnelles<sup>46</sup>, à l'orientation et à la formation professionnelles<sup>47</sup>, aux statistiques du travail<sup>48</sup>, à la sécurité sociale<sup>49</sup>, à la fixation des salaires minima<sup>50</sup>, à la sécurité et la santé au travail<sup>51</sup>,

---

42 En particulier, [convention \(n° 81\) et recommandation \(n° 81\) sur l'inspection du travail, 1947](#); [convention \(n° 129\) et recommandation \(n° 133\) sur l'inspection du travail \(agriculture\), 1969](#); et [protocole de 1995 relatif à la convention sur l'inspection du travail, 1947](#).

43 Par exemple, [convention \(n° 88\) et recommandation \(n° 83\) sur le service de l'emploi, 1948](#); [convention \(n° 122\) et recommandation \(n° 122\) sur la politique de l'emploi, 1964](#); [recommandation \(n° 169\) concernant la politique de l'emploi \(dispositions complémentaires\), 1984](#); [recommandation \(n° 198\) sur la relation de travail, 2006](#); et [recommandation \(n° 205\) sur l'emploi et le travail décent pour la paix et la résilience, 2017](#).

44 Par exemple, [convention \(n° 144\) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976](#); et [recommandation \(n° 152\) sur les consultations tripartites relatives aux activités de l'Organisation internationale du Travail, 1976](#).

45 En particulier, [convention \(n° 87\) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948](#).

46 Par exemple, [convention \(n° 98\) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949](#); et [convention \(n° 154\) et recommandation \(n° 163\) sur la négociation collective, 1981](#).

47 En particulier, [convention \(n° 142\) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975](#), et [recommandation \(n° 195\) sur la mise en valeur des ressources humaines, 2004](#).

48 En particulier, [convention \(n° 160\) et recommandation \(n° 170\) sur les statistiques du travail, 1985](#).

49 Par exemple, [convention \(n° 102\) concernant la sécurité sociale \(norme minimum\), 1952](#); [recommandation \(n° 202\) sur les socles de protection sociale, 2012](#); et [convention \(n° 168\) et recommandation \(n° 176\) sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988](#).

50 En particulier, [convention \(n° 26\) sur les méthodes de fixation des salaires minima, 1928](#); et [convention \(n° 131\) et recommandation \(n° 135\) sur la fixation des salaires minima, 1970](#).

51 Par exemple, [convention \(n° 155\) et recommandation \(n° 164\) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981](#); [protocole de 2002 relatif à la convention sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981](#); [convention \(n° 161\) et recommandation \(n° 171\) sur les services de santé au travail, 1985](#); et [convention \(n° 187\) et recommandation \(n° 197\) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006](#).

à l'égalité de chances et de traitement<sup>52</sup>, au travail des enfants<sup>53</sup> et au travail forcé<sup>54</sup>. Pour préserver une certaine cohérence au sein du corpus des normes internationales du travail et lorsque cela s'avère pertinent pour l'examen de la convention n° 150 et de la recommandation n° 158, la commission fait également référence aux instruments qui abordent ces thèmes, aux observations qu'elle a formulées concernant leur application et aux précédentes études d'ensemble sur ces sujets.

## ► VII. Structure et contenu de l'Étude d'ensemble

---

26. L'Étude d'ensemble examine l'application et l'impact des instruments à l'échelle nationale et identifie les grandes tendances, les meilleures pratiques, ainsi que les possibilités et les difficultés découlant de leur mise en œuvre. Elle s'intéresse également à l'évolution de la gouvernance du travail depuis la précédente Étude d'ensemble sur l'administration du travail en 1997.

27. Le chapitre 1 analyse les fonctions habituellement remplies par le système d'administration du travail. Après l'examen du contenu de la convention et de la recommandation, ce chapitre s'intéresse au rôle que l'administration du travail joue en ce qui concerne: i) la préparation, la mise en œuvre, la coordination, le contrôle et l'évaluation de la politique nationale du travail; ii) la préparation, la formulation, l'adoption, l'évaluation et l'application des normes du travail, y compris les lois et les règlements pertinents; iii) les relations professionnelles; iv) l'emploi, et l'orientation et la formation professionnelles; v) les recherches et les analyses concernant les conditions de travail et d'emploi; et vi) les relations internationales du travail. Il passe également en revue d'autres activités visant à protéger la main-d'œuvre, notamment celles liées à la fixation des salaires minima, à la sécurité sociale, et à la sécurité et la santé au travail. Le chapitre 1 se referme sur un examen des activités de l'administration du travail à l'égard des travailleurs de l'économie informelle et des travailleurs engagés dans des formes atypiques d'emploi.

28. Le chapitre 2 de l'Étude d'ensemble examine la structure du système d'administration du travail et des principaux organes actifs dans le domaine de l'administration du travail, passe en revue certains aspects de la coordination au sein du système et avec d'autres acteurs publics ou privés, et s'intéresse aux ressources humaines et financières consacrées aux activités relevant de l'administration du travail.

29. Dans le chapitre 3, la commission d'experts étudie le rôle du dialogue social dans le processus d'élaboration, de révision et d'application de la politique du travail. Elle explore la nature tripartite de certains organes au sein du système d'administration du travail et la participation des organisations d'employeurs et de travailleurs dans la gouvernance du travail, y compris lors de négociations directes sur la réglementation de certains thèmes liés à la politique du travail.

---

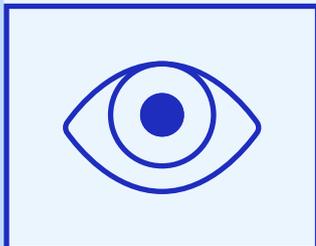
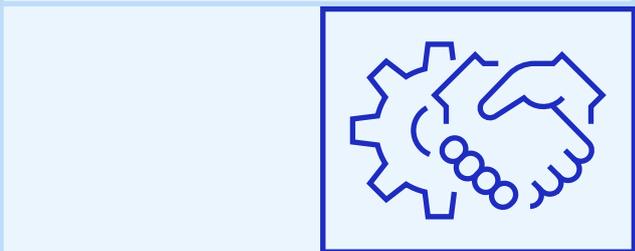
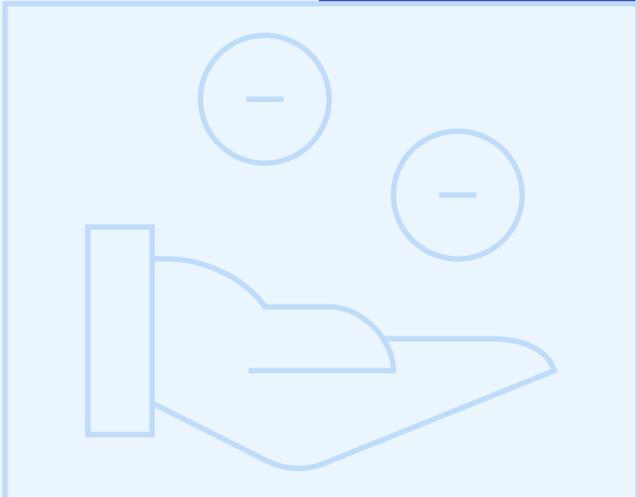
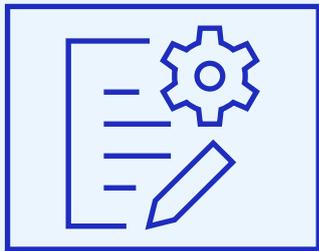
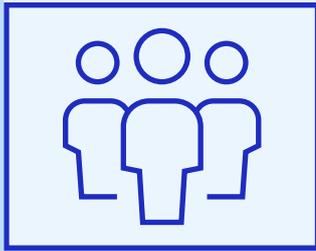
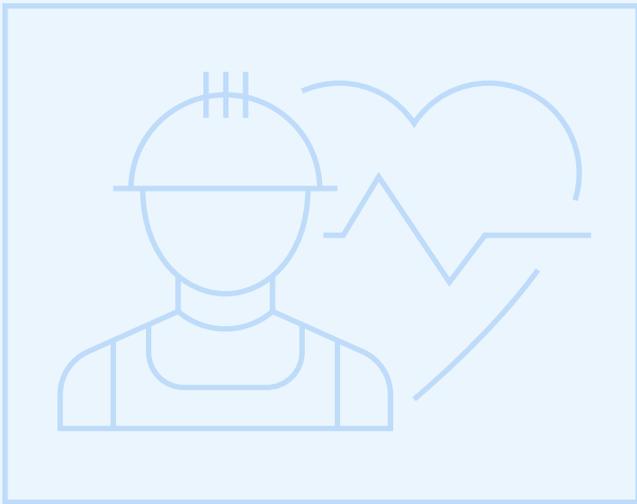
52 Par exemple, [convention \(n° 100\) sur l'égalité de rémunération](#) et [recommandation \(n° 90\)](#), 1951; et [convention \(n° 111\) concernant la discrimination \(emploi et profession\)](#), et [recommandation \(n° 111\)](#), 1958.

53 Par exemple, [convention \(n° 138\) sur l'âge minimum](#) et [recommandation \(n° 146\)](#), 1978; et [convention \(n° 182\) et recommandation \(n° 190\) sur les pires formes de travail des enfants](#), 1999.

54 Par exemple, [convention \(n° 29\) sur le travail forcé](#), 1930, et [Protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé, 1930](#); [convention \(n° 105\) sur l'abolition du travail forcé](#), 1957 et [recommandation \(n° 35\) sur la contrainte indirecte au travail](#), 1930 et [recommandation \(n° 203\) sur le travail forcé \(mesures complémentaires\)](#), 2014.

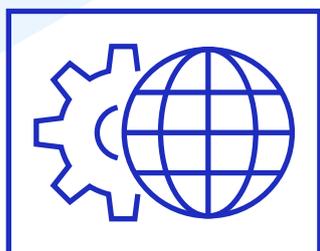
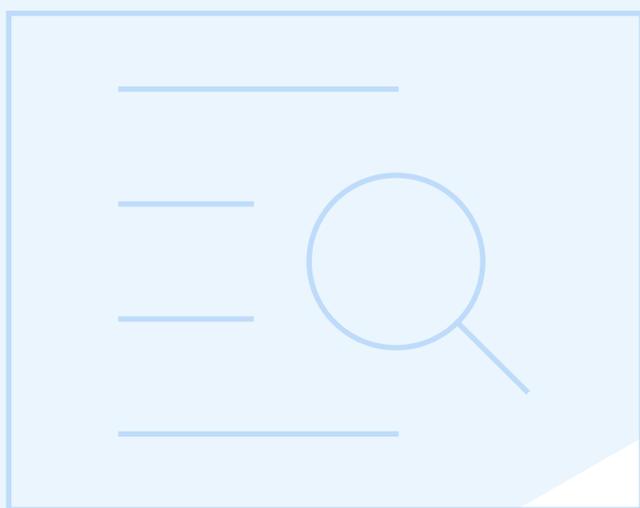
**30.** Enfin, le dernier chapitre de l'Étude d'ensemble passe en revue les conditions qui peuvent contribuer à la réalisation du plein potentiel des instruments. Il se concentre sur l'examen de la mise en œuvre pratique des Principes des Nations Unies de gouvernance efficace au service du développement durable, s'intéresse aux obstacles et aux difficultés qui empêchent ou retardent la ratification des instruments, et considère les mesures pour améliorer l'application des instruments grâce à des actions normatives et à la coopération technique.

**31.** En mettant en exergue les bonnes pratiques d'États Membres dans l'application des instruments, cette Étude d'ensemble entend accroître les connaissances relatives au contenu des instruments et au cadre qu'ils offrent en vue d'un fonctionnement efficace et coordonné du système national d'administration du travail. Elle fournit une vue d'ensemble du large éventail de services prodigués par l'administration du travail et s'intéresse à la façon dont ces services ont évolué au fil des changements survenus dans le monde du travail. Enfin, en tenant compte des opportunités et des difficultés que les systèmes modernes d'administration du travail rencontrent pour assurer une administration efficace des questions liées au travail, l'Étude d'ensemble entend souligner toutes les possibilités qu'offrent les administrations du travail pour réaliser la justice sociale et le travail décent.



# 1 Fonctions du système d'administration du travail

---



## ► 1.1. Introduction

32. Les fonctions de l'administration du travail sont liées à la sphère de la politique nationale du travail. Comme indiqué, compte tenu de la diversité des champs d'intervention des administrations du travail dans le monde et de leur mandat, la convention n° 150 et la recommandation n° 158 ne contiennent pas de définition de la politique nationale du travail. Cela confère aux instruments la souplesse nécessaire pour s'adapter aux différents contextes nationaux et laisse aux États le soin de donner corps à l'expression et d'y intégrer les thèmes qui reflètent leurs propres situation et réalité. Dans le même temps, la convention et la recommandation identifient certaines fonctions qu'un système national devrait remplir en ce qui concerne la protection des travailleurs, l'emploi, les relations professionnelles, et la fourniture de services et d'avis techniques aux employeurs, aux travailleurs et à leurs organisations respectives. La convention donne ainsi une indication quant au contenu minimum d'une politique nationale du travail et à la signification de cette expression. Par ailleurs, la recommandation fournit davantage d'informations sur les domaines fonctionnels des normes du travail, des relations professionnelles, de l'emploi et des recherches sur des questions de travail dont les États Membres pourraient tenir compte au moment de formuler leur politique du travail.

33. Comme le précise le paragraphe 2 de l'article 6 de la convention, les organes compétents au sein du système d'administration du travail devront tenir compte des normes internationales du travail pertinentes lorsqu'ils s'acquittent de ces fonctions. Comme le soulignait déjà l'Étude d'ensemble de 1997, la commission note que la ratification de la convention n° 150 ne suppose pas que l'État qui a ratifié cette convention doive appliquer ces normes.

34. Dans le même temps, la commission souligne que la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, qui a été adoptée en 1998 et amendée en 2022, prévoit que tous les États Membres, même s'ils n'ont pas ratifié les dix conventions fondamentales de l'OIT<sup>55</sup>, ont l'obligation, du fait même de leur appartenance à l'Organisation, de respecter, de promouvoir et de réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet de ces conventions<sup>56</sup>.

35. La commission note que la souplesse qu'offrent les instruments permet à la politique nationale du travail de s'adapter à l'évolution rapide de l'environnement dans lequel elle devrait intervenir. Différents éléments peuvent influencer les priorités de la politique du travail. C'est notamment le cas des conditions économiques et sociales dans le pays, de la position politique et du programme d'action du gouvernement, ainsi que de la capacité d'organisation des associations d'employeurs, des syndicats et de la société civile, et dans certains pays, de la participation de ces acteurs aux organes consultatifs<sup>57</sup>. La situation dans des pays tiers, comme des conflits ou une instabilité politique, peut aussi potentiellement influencer la politique du travail dans un État au même titre que sa participation à des organisations internationales. Par exemple, des gouvernements nationaux pourraient être obligés d'adopter des politiques qui répondent aux prescriptions d'organisations internationales, comme le Fonds monétaire international (FMI) et l'Union européenne (UE).

55 [Convention \(n° 29\) sur le travail forcé, 1930 \(et protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé\); convention \(n° 87\) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948; convention \(n° 98\) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949; convention \(n° 100\) sur l'égalité de rémunération, 1951; convention \(n° 105\) sur l'abolition du travail forcé, 1957; convention \(n° 111\) concernant la discrimination \(emploi et profession\), 1958; convention \(n° 138\) sur l'âge minimum, 1973; convention \(n° 155\) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981; convention \(n° 182\) sur les pires formes de travail des enfants, 1999; et convention \(n° 187\) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006.](#)

56 OIT, [Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail](#) (1998), telle qu'amendée en 2022, paragr. 2.

57 Jason Heyes, [The Changing Role of Labour Ministries: Influencing Labour, Employment and Social Policy](#) (OIT, 2004), 8.

36. La commission observe que l'élaboration de politiques solides requiert une planification à long terme et suppose que les gouvernements anticipent, innovent et, en outre, s'adaptent pour minimiser toute perturbation dans la fourniture de services, éviter les conflits sociaux, soutenir l'emploi productif et fournir une protection sociale adéquate<sup>58</sup>. Dans ce contexte, l'administration du travail joue un rôle clé pour assurer le travail décent et, dans le même temps, stimuler la croissance économique en instaurant des règles du jeu équitables, en favorisant la prévisibilité des affaires et en promouvant les entreprises durables. Par ailleurs, si les crises ont un impact sur l'élaboration des politiques en matière de travail et sur la capacité des administrations du travail à concevoir et à appliquer des stratégies efficaces, la commission note qu'il arrive aussi que ces crises offrent une occasion de consolider ou de réformer les administrations du travail et de moderniser les politiques du travail pour qu'elles puissent mieux anticiper et répondre efficacement aux futurs événements perturbateurs ou, à tout le moins, en atténuer les répercussions sociales.

37. Comme l'examine le chapitre 2, l'administration des questions liées au travail est souvent confiée à différents organes et il arrive que plusieurs ministères se répartissent les portefeuilles du travail, de l'emploi et de la sécurité sociale. De plus, nombre de questions socio-économiques sont interconnectées et exigent la participation de multiples acteurs agissant à différents niveaux. La commission note que pour garantir la cohérence de la politique du travail, il est important d'établir une coordination entre les différentes sphères de l'État, tant au niveau central que local, et d'assurer la coopération à l'échelle internationale pour les questions qui nécessitent une réponse transfrontière.

38. Après l'examen du contenu de la convention et de la recommandation, le présent chapitre s'intéresse au rôle que l'administration du travail joue en ce qui concerne: i) la préparation, la mise en œuvre, la coordination, le contrôle et l'évaluation de la politique nationale du travail; ii) la préparation et l'application des normes du travail, y compris les lois et les règlements pertinents; iii) les relations professionnelles; iv) l'emploi, l'orientation et la formation professionnelles; v) les recherches et les études sur les conditions de travail et d'emploi; et vi) les relations internationales du travail. Comme le mentionne déjà l'Étude d'ensemble de 1997<sup>59</sup>, l'administration du travail s'acquitte habituellement d'autres fonctions qui ont trait à la protection de la main-d'œuvre, comme celles liées à la mise en place de mécanismes de fixation des salaires minima, à la sécurité sociale, et à la sécurité et la santé au travail. Ces fonctions sont également abordées dans ce chapitre.

39. Quant à l'extension progressive des fonctions du système d'administration du travail aux travailleurs que le droit ne considère pas comme des personnes salariées, l'examen porte principalement sur les activités de l'administration du travail qui ont trait aux travailleurs de l'économie informelle et sur les réponses de l'administration du travail face à la hausse des formes atypiques d'emploi.

40. Compte tenu de l'évolution socio-économique des activités menées par l'administration du travail et des nouveaux enjeux de la gouvernance du travail dans un monde du travail en pleine mutation, notamment la migration de la main-d'œuvre et les chaînes d'approvisionnement mondiales, le présent chapitre s'achève sur un aperçu de l'évolution et de l'adaptation des fonctions de l'administration du travail face à cet environnement changeant.

---

58 Jason Heyes *et al.*, «Introduction to The Governance of Labour Administration», dans *The Governance of Labour Administration: Reforms, Innovations and Challenges*, Jason Heyes et Ludek Rychly (dir. de publication), (BIT et Cheltenham, Royaume-Uni: Edward Elgar Publishing, 2021), 15.

59 Étude d'ensemble de 1997, paragr. 49.

## ► 1.2. Fonctions liées à la politique nationale du travail

### 1.2.1. Contenu des instruments

41. Conformément au paragraphe 1 de l'article 6 de la convention, les organes compétents au sein du système d'administration du travail devront, selon le cas, être chargés de la préparation, de la mise en œuvre, de la coordination, du contrôle et de l'évaluation de la politique nationale du travail ou participer à chacune de ces phases<sup>60</sup>. Selon l'article 5 de la convention, ces fonctions doivent être exercées avec la participation des partenaires sociaux et, dans la mesure où cela est compatible avec la législation et la pratique nationales, des mécanismes de consultations et de coopération doivent être garantis aux niveaux national, régional et local.

### 1.2.2. Préparation, mise en œuvre, coordination, contrôle et évaluation de la politique nationale du travail

42. Les politiques nationales sont de nature transversale et reflètent les efforts du gouvernement pour remédier à des questions d'importance générale. Elles sont habituellement approuvées au niveau du gouvernement et le processus démarre en général par une décision politique, suivie d'une procédure d'élaboration détaillée des politiques. Certains gouvernements ont adopté un cadre national de développement des politiques ou des lignes directrices nationales pour régir la formulation des politiques et encourager des principes de bonne gouvernance dans l'administration publique<sup>61</sup>. La commission d'experts note que le concept de politique nationale du travail revêt un caractère dynamique dans le contexte de la convention et implique la mise en place d'un processus récurrent, composé de différentes étapes, dont la préparation, la mise en œuvre, la coordination, le contrôle et l'évaluation des politiques, qui surviennent à des intervalles réguliers<sup>62</sup>.

43. Dans son domaine d'action et dans le cadre des pouvoirs qui lui sont conférés, un système d'administration du travail remplit certaines fonctions essentielles liées à la politique du travail. La formulation de la politique est une étape cruciale dans le cycle des politiques en ce qu'elle implique de transposer des propositions, des avis et des priorités dans des recommandations et des actions détaillées pour la gouvernance du travail. Les étapes suivantes incluent, par exemple: la planification, la programmation et l'établissement de calendriers d'opération; la participation au système de gestion (en définissant des résultats et en préparant des programmes et des budgets); l'allocation de ressources pour l'exécution des programmes; la mise en œuvre des moyens nécessaires à la gestion de l'organisation pour gérer les programmes conformément aux objectifs stratégiques; la dotation suffisante en personnel dûment qualifié; la distribution des tâches et des responsabilités entre les unités et les fonctionnaires; la formulation de méthodes en vue de contrôler et d'évaluer les progrès accomplis dans la mise en œuvre des programmes; et la révision et l'adaptation des programmes<sup>63</sup>.

44. Comme indiqué précédemment, la politique nationale du travail peut être influencée par de nombreux facteurs. La commission note par exemple que, en *Nouvelle-Zélande*, l'organisation des employeurs néo-zélandais indique que la politique nationale du travail reflète dans une

60 Comme indiqué au paragraphe 15 ci-dessus, les instruments ne définissent pas l'expression «politique nationale du travail».

61 Par exemple, *Costa Rica*, «*Guía para la elaboración de políticas públicas*», 2016; *Équateur*, «*Manual para formulación de políticas públicas sectoriales*», 2009; *Jamaïque*, *Guidelines for the Development of National Policies*, 2017; *Afrique du Sud*, *National Policy Development Framework 2020*, 2020; *Ouganda*, *Constitution of Uganda, National Objectives and Directive Principles of State Policy*, 2015.

62 L'article 4 de la convention n° 155 prévoit un processus similaire en ce qui concerne la politique de sécurité et de santé au travail. Voir aussi: OIT, *Les normes de l'OIT en matière de sécurité et de santé au travail: Promouvoir la sécurité et la santé dans le milieu de travail*, ILC.98/III(1B), 2009 (Étude d'ensemble de 2009), paragr. 53.

63 OIT, *Rôle, fonction et évolution institutionnelle de l'administration du travail*, document de travail pour la Réunion d'experts sur l'administration du travail, Genève, 15-26 octobre 1973, paragr. 74.

large mesure les positions du gouvernement en place et est donc susceptible de modifications substantielles même si les changements s'opèrent en général progressivement. En outre, la Confédération syndicale internationale (CSI) note que l'existence de différentes structures de l'administration du travail et la répartition des responsabilités peuvent directement influencer la façon dont les politiques sont formulées et appliquées. Par exemple, les rôles respectifs des ministères du travail, des affaires intérieures ou des affaires étrangères dans le domaine de la migration peuvent déterminer si la priorité sera accordée aux besoins du marché du travail, à la sécurité ou à la politique étrangère dans la délivrance des permis de travail et interviennent par conséquent dans la protection effective des travailleurs migrants et la reconnaissance de leur contribution à l'économie. De même, la répartition des responsabilités en matière de formation professionnelle et de développement des compétences entre les ministères du travail, de l'économie (s'il diffère du ministère du travail) et de l'éducation peut influencer l'orientation des programmes de formation et de perfectionnement des compétences, et leur lien entre les aspirations en matière d'emploi des travailleurs et les possibilités économiques. La CSI signale également que les ministères des finances et de la planification économique peuvent rédiger des politiques visant à promouvoir la croissance économique et à attirer des investissements directs étrangers qui ne sont pas conformes aux objectifs de plein emploi, de création d'emplois décents et sûrs, de progrès social et de justice sociale des politiques nationales de l'emploi formulées par les ministères de l'emploi, du travail et des affaires sociales. Du reste, la confédération note que dans les pays où le ministère du travail se voit confier des responsabilités autres que son mandat traditionnel en matière de travail et d'emploi, le cumul des portefeuilles a souvent un effet direct sur la manière dont les politiques sont conçues et appliquées, et notamment sur la façon dont les ressources sont distribuées à ces fins.

45. La méthode de formalisation de la politique nationale varie en fonction de la situation nationale et les instruments ne contiennent pas de prescriptions précises quant à la forme que doit revêtir une telle politique. La commission note que dans le contexte du paragraphe 1 de l'article 6 de la convention, la formulation de la politique diffère de la rédaction et de la préparation de la législation. Le processus d'élaboration débouche sur un cadre d'orientation pour de futures actions qui n'est pas juridiquement contraignant. Il revient ensuite à la législation de donner effet à la politique et par définition, ces textes de loi sont juridiquement contraignants et créent des obligations et des droits légaux.

46. Les cadres supérieurs des ministères du travail participent en permanence à la formulation des politiques, à leur orientation et aux avis prodigués en la matière à la demande des organes politiques responsables. Ils participent aux débats parlementaires qui s'ensuivent, consultent d'autres branches du gouvernement à propos de mesures de politique concertée, traduisent des objectifs politiques en actions ou s'enquière des réactions à de telles mesures, et consultent les partenaires sociaux pour rassembler les points de vue des entreprises et des organisations de travailleurs sur certaines questions liées au travail. La capacité de l'administration du travail de contribuer et d'appuyer les attentes d'un État moderne en matière d'élaboration des politiques dépend dans une large mesure de sa capacité de collecter et d'évaluer des informations pertinentes et aussi de comprendre et d'interpréter les vues et les aspirations des employeurs et des travailleurs, exprimées en particulier par leurs organisations respectives au sein des instances tripartites en place<sup>64</sup>.

47. Si la plupart des gouvernements ont conçu et adopté des politiques nationales relatives à l'emploi, à l'éducation et à la santé publique, par exemple, il est très rare que les ministères du travail ou l'autorité gouvernementale équivalente aient rédigé et adopté un document définissant de manière exhaustive une politique nationale du travail. Récemment, plusieurs pays se sont efforcés d'élaborer de tels documents, parfois avec le soutien du BIT<sup>65</sup>. Ces documents, qui dans certains cas doivent encore être approuvés par les gouvernements nationaux

64 OIT, *Rôle, fonction et évolution institutionnelle de l'administration du travail*, paragr. 72.

65 Par exemple, Bénin, Côte d'Ivoire, Géorgie, Mali, Népal et Togo.

concernés, établissent un cadre d'orientation pour toutes les questions relatives au travail au niveau national. Intrinsèquement liées à la situation socio-économique de chaque pays, ces politiques entendent assurer davantage de visibilité, de cohérence et d'efficacité, et garantir une plus grande synergie dans la promotion de la bonne gouvernance et du bien-être social de la population au niveau national. En général, elles reprennent les priorités et les activités de l'administration du travail à moyen ou long terme, et dans certains cas, elles définissent les critères et les paramètres pour leur évaluation.

48. La commission note que, dans un certain nombre de cas, le ministère du travail ou l'autorité gouvernementale équivalente a rédigé des stratégies, des plans, des missions et des déclarations de vision qui énumèrent des priorités et des objectifs assortis d'un calendrier pour les actions du ministère<sup>66</sup>. Du reste, il existe une quantité considérable de politiques du travail qui ont été élaborées au fil des ans et les systèmes d'administration du travail les mettent en œuvre et, le cas échéant, participent à leurs évaluation et amélioration. Des documents et des stratégies de politique nationale, accompagnés de plans d'action, ont été formulés dans des domaines comme l'emploi, l'inspection du travail, la sécurité sociale, et la sécurité et la santé au travail.

49. En outre, conscients que certaines difficultés que rencontrent les administrations du travail dépassent les frontières nationales, il est arrivé que des réseaux régionaux de ministères du travail rédigent des plans de travail communs.

Les ministres du travail de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) ont approuvé un programme d'action pour 2021-2025 doté de quatre objectifs prioritaires: une main-d'œuvre qualifiée et adaptable; des emplois productifs; des lieux de travail harmonieux, sûrs et novateurs; et une protection sociale élargie<sup>67</sup>.

**50. La commission d'experts estime que des politiques nationales du travail complètes, qui peuvent revêtir différentes formes en fonction de la situation nationale, peuvent significativement contribuer à renforcer la gouvernance du travail et à affirmer l'importance des questions relatives au travail au sein du programme politique plus vaste du gouvernement. Elle insiste sur la nécessité pour les gouvernements de déterminer et de définir des objectifs en matière de travail leur permettant de répondre aux exigences croissantes qui découlent non seulement du rythme rapide des changements technologiques, sociaux, environnementaux et économiques, mais aussi du besoin de plus en plus pressant de parvenir au travail décent pour tous. La commission souligne que le ministère du travail ou l'autorité gouvernementale équivalente devrait jouer un rôle majeur dans la définition du programme d'action du gouvernement en ce qui concerne les activités en lien avec le travail, y compris celles en lien avec le marché du travail, les relations de travail et les conditions de travail, et devrait avoir une solide connaissance des derniers événements et des problèmes survenus dans ses domaines de compétence pour être en mesure de répondre au besoin d'élaborer des propositions politiques. La politique nationale devrait être conçue, mise en œuvre et revue en consultation avec les organisations de travailleurs et d'employeurs les plus représentatives et en coordination avec d'autres organismes publics, semi-publics ou privés qui pourraient être intéressés ou concernés par certains éléments de la politique ou encore y être reliés. La commission souligne par ailleurs que le contrôle et l'évaluation de la politique du travail sont des étapes essentielles pour atteindre l'objectif de développement durable (ODD) 8 en permettant l'adaptation progressive et régulière de la politique du travail pour l'ajuster à l'évolution des conditions nationales et du monde du travail. Elle rappelle que les États Membres peuvent se prévaloir de l'assistance technique du BIT à cet égard.**

66 Par exemple, Afrique du Sud, Arabie saoudite, Eswatini, Jordanie, Kenya, Soudan du Sud et Trinité-et-Tobago.

67 ASEAN, *ASEAN Labour Ministers (ALM) Work Programme 2021-2025 and Work Plans of the Subsidiary Bodies*, juillet 2021.

## ► 1.3. Fonctions relatives aux normes du travail

---

### 1.3.1. Contenu des instruments

51. Les politiques sont le résultat de leur système d'élaboration et peuvent être incorporées dans des actes juridiques<sup>68</sup>. Comme précédemment indiqué, même si les documents d'orientation consolidés qui définissent les objectifs stratégiques du système d'administration du travail sur le moyen ou long terme restent rares, un certain nombre de pays ont adopté un cadre juridique complet dans le domaine du travail, qui s'accompagne de mécanismes de coordination et de consultation et d'un système d'inspection du travail, et disposent d'un processus d'évaluation de la législation.

52. Le paragraphe 1 de l'article 6 de la convention n° 150 dispose que les organes compétents au sein du système d'administration du travail devront, selon le cas, être, dans le cadre de l'administration publique, les instruments de la préparation et de l'application de la législation qui la concrétise. Pour sa part, le paragraphe 5 (1) de la recommandation n° 158 indique que les organes compétents au sein du système d'administration du travail devraient – en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs et selon les modalités et dans les conditions prévues par la législation ou la pratique nationales – participer activement à la préparation, au développement, à l'adoption, à l'application et au réexamen des normes du travail, y compris les lois et les règlements pertinents. L'article 3 de la convention et le paragraphe 3 de la recommandation, qui sont examinés au chapitre 3 de la présente Étude d'ensemble, prévoient également la possibilité que des conventions collectives règlent les conditions de travail.

53. Le paragraphe 6 de la recommandation dispose que le système d'administration du travail devrait comprendre des services d'inspection du travail. Alors que cette fonction est très précisément réglementée par la convention n° 81 et la convention n° 129, le paragraphe 2 *b)* et *d)* de l'article 6 de la convention n° 150 rappelle deux importantes activités que mènent les inspecteurs du travail, à savoir appeler l'attention sur les insuffisances et les abus constatés dans les conditions de travail, d'emploi et de vie professionnelle et soumettre des propositions sur les moyens d'y remédier<sup>69</sup>, et répondre aux demandes d'avis techniques des employeurs et des travailleurs, ainsi que de leurs organisations respectives<sup>70</sup>.

### 1.3.2. Préparation des normes du travail

54. La commission note que le ministère du travail ou l'autorité gouvernementale équivalente est habituellement responsable de l'élaboration de la législation du travail ou participe au processus<sup>71</sup>. Lorsque le ministère y joue un rôle principal, il revient en général au département responsable au sein du ministère ou à son unité juridique de préparer la législation. Le personnel politique du ministère intervient parfois dans le processus d'approbation interne. Plusieurs pays fournissent des informations quant au département au sein du ministère qui participe à la préparation de la législation du travail<sup>72</sup>.

---

68 Voir OCDE, *Le rôle des ministères dans le système d'élaboration des politiques: Élaboration, suivi et évaluation des politiques*, Documents SIGMA n° 39, 2007, 10.

69 Cette fonction figure dans la convention n° 81, art. 3 (1) *c)*, et la convention n° 129, art. 6 (1) *c)*.

70 La convention n° 81, art. 3 (1) *b)*, et la convention n° 129, art. 6 (1) *b)*, prévoient que les inspecteurs du travail fournissent des informations et des conseils techniques aux employeurs et aux travailleurs sur les moyens les plus efficaces d'observer les dispositions légales.

71 Par exemple, *Autriche, Azerbaïdjan, Bangladesh, Belgique, Émirats arabes unis, Finlande, Jordanie, Lettonie, Libéria, Maldives, Mozambique, Sénégal, Slovaquie, et Viet Nam*.

72 Par exemple, *Algérie, Argentine, Inde, Israël, Maroc, Mauritanie et Mozambique*.

55. Dans la mesure où de nombreux domaines de la politique du travail relèvent simultanément des compétences de plusieurs ministères, le processus de rédaction de la législation doit tenir compte des préoccupations ou des intérêts de plusieurs autres organismes gouvernementaux. Cela vaut pour d'autres ministères de tutelle, car de nombreuses questions sociales sont interdépendantes: par exemple, les questions concernant la main-d'œuvre sont à relier aux politiques relatives à l'éducation et à la santé. La politique du travail concerne également d'autres secteurs de l'économie, comme l'environnement, les transports, l'agriculture et l'exploitation minière. En outre, presque toutes les politiques ont des incidences budgétaires qui exigent de se coordonner avec le ministère des Finances. La coordination interministérielle est donc un élément important du processus de rédaction. Par exemple, en *Lituanie*, le ministère de la Sécurité sociale et du Travail collabore étroitement avec d'autres organes gouvernementaux, comme le ministère de l'Économie et de l'Innovation, le ministère de la Justice et le ministère de l'Éducation, des Sciences et du Sport, pour rédiger la législation du travail afin d'assurer une cohérence des politiques. Dans certains cas, les règles de procédure ou les lignes directrices pour la rédaction de la législation établissent les conditions détaillées dans lesquelles se déroulent les consultations interministérielles<sup>73</sup>.

56. La majorité des pays indiquent que le processus pour préparer une nouvelle législation ou modifier des lois existantes inclut des consultations avec les partenaires sociaux qui ont principalement lieu par l'intermédiaire de dispositifs bipartites ou tripartites établis<sup>74</sup>. Ces consultations peuvent se dérouler pendant la phase de rédaction<sup>75</sup> et/ou après la préparation d'un projet et avant sa présentation au gouvernement ou au parlement pour approbation<sup>76</sup>. Par exemple, en *Afrique du Sud*, le gouvernement est tenu de présenter un projet de législation au Conseil national du développement économique et du travail pour qu'il l'examine avant sa soumission au Parlement ou son adoption. Aux *États-Unis d'Amérique*, conformément à la loi sur les procédures administratives, le département du Travail et d'autres agences fédérales permettent aux organisations et aux représentants des employeurs et des travailleurs de participer au processus administratif visant à rédiger, modifier ou abroger des réglementations relatives à l'administration du travail. Dans un souci d'amélioration de la transparence, le département du Travail et d'autres agences du pouvoir exécutif fédéral publient deux fois par an dans le Registre fédéral un document qui reprend toutes les réglementations qui doivent être revues ou rédigées au cours des douze prochains mois. En *Lettonie*, la Confédération des syndicats libres de Lettonie (FTCUL) signale que le Conseil national de coopération tripartite et ses sous-conseils sont les principales instances pour influencer les politiques et la législation. Par exemple, le sous-conseil pour la coopération tripartite sur les questions relatives au travail est le principal forum pour entamer une initiative législative relative aux normes du travail et en discuter. La confédération indique qu'au cours des années précédentes, le Parlement a estimé que toute modification du droit du travail ne pouvait être soumise à un vote que si elle avait fait l'objet de discussions au sein des sous-conseils<sup>77</sup>. Au *Costa Rica*, l'Union costaricienne des chambres et associations d'entreprises privées (UCCAEP) fait savoir qu'elle participe activement aux discussions sur la rédaction et la modification de la législation au sein du Conseil national de l'emploi. La commission note qu'en *Nouvelle-Zélande*, l'organisation des employeurs néo-zélandais, et en *Serbie*, la Confédération des syndicats autonomes de Serbie (CODESA), la Confédération syndicale Nezavisnost et l'Association serbe des employeurs (SAE) soulignent le manque de consultation dans le processus d'élaboration des nouvelles lois qui donnent effet à la politique du travail. Elle constate également que l'Organisation internationale des

73 Par exemple, *Finlande, France, Inde, Nouvelle-Zélande, Pérou, Thaïlande* et *États-Unis*.

74 Par exemple, *Azerbaïdjan, Bahamas, Bangladesh, Belgique, Botswana, Éthiopie, Lesotho, Malaisie, Maldives, Maroc, Niger, Nigéria, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas* et *République de Moldova*.

75 Par exemple, *Autriche, Bangladesh, Bénin, Philippines, Suriname* et *Suède*.

76 Par exemple, *Bénin, Émirats arabes unis, Libéria, Lituanie, Mali, Niger, Pologne, Sénégal* et *Slovénie*.

77 Voir aussi: *Lettonie*, Règlement n° 606 du 7 septembre 2021 du Conseil des ministres, [Rules of Procedures of the Cabinet](#), article 52.2.7.

employeurs (OIE) insiste sur le fait qu'aborder les sujets de préoccupation des employeurs d'une manière intégrée contribue à préserver la cohérence du droit du travail, de son interprétation et de son application. Par exemple, l'OIE indique que lorsque l'administration du travail fait participer les organisations d'employeurs à l'élaboration et à la rédaction des lois relatives au travail, il peut en résulter une plus grande sensibilisation des employeurs, ainsi qu'une application plus efficace des lois sur les lieux de travail. Pour les entreprises, une telle démarche permet que le cadre juridique qui les concerne soit intuitif, évite tout doublon et réduise les coûts de mise en conformité liés à son application.

**57. *Au vu des observations formulées par les partenaires sociaux faisant part de failles dans le processus de consultation, la commission d'experts insiste sur l'importance de consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives lors de la préparation et de l'application de la législation qui concerne leurs intérêts, en application de l'article 5 de la convention. Elle rappelle également qu'il est important d'organiser des consultations des organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives suffisamment à l'avance et surtout de garantir que les projets de loi ou de décret leur sont présentés pour consultation bien avant leur adoption***<sup>78</sup>.

58. En outre, comme le prévoient l'article 3 de la convention et le paragraphe 3 de la recommandation, les conventions collectives déterminent les conditions de travail et d'emploi<sup>79</sup>. Elles doivent lier les signataires et les personnes au nom desquelles elles sont conclues<sup>80</sup>. Les normes fixées par les conventions collectives peuvent compléter ou être complétées par des textes législatifs et réglementaires dans des domaines spécifiques, étant entendu qu'elles ne peuvent abaisser le niveau de protection établi par la loi<sup>81</sup>.

59. La recommandation (n° 91) sur les conventions collectives, 1951, estime que lorsque cela apparaît approprié et compte tenu de la pratique nationale, des mesures devraient être prises pour rendre applicables toutes ou certaines dispositions d'une convention collective à tous les employeurs et travailleurs compris dans le champ d'application professionnel et territorial de la convention<sup>82</sup>. De nombreux pays prévoient que l'autorité gouvernementale peut rendre applicable une convention collective à tous les employeurs et salariés compris dans son champ d'application<sup>83</sup>. En outre, le rôle de l'administration du travail devrait être de promouvoir et d'encourager des négociations collectives libres et volontaires qui accordent aux parties la plus grande autonomie possible tout en établissant un cadre réglementaire et une structure administrative à laquelle elles peuvent avoir recours sur une base volontaire et d'un commun accord pour faciliter la conclusion de conventions collectives. Les services offerts par le système d'administration du travail aux organisations d'employeurs et de travailleurs en vue de promouvoir la réglementation des conditions d'emploi par voie de négociation collective, en application du paragraphe 5 (2) de la recommandation n° 158, sont analysés ci-dessous dans la partie du présent chapitre qui traite des fonctions relatives aux relations professionnelles. Cette partie de l'Étude d'ensemble traite aussi des mesures adoptées par les autorités compétentes pour promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges des procédures de négociation volontaire, conformément au paragraphe 9 de la recommandation.

78 OIT, *Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale*, 2018, paragr. 1536-1551.

79 Voir aussi: convention n° 154, art. 2.

80 Recommandation n° 91, paragr. 3(1).

81 Voir aussi: Étude d'ensemble de 1997, paragr. 58.

82 Recommandation n° 91, paragr. 5.

83 Susan Hayter et Jelle Visser (dir. de publication), *Collective Agreements: Extending Labour Protection* (OIT, 2018).

### 1.3.3. Application et contrôle des normes du travail

60. L'inspection du travail est une fonction bien établie et importante de l'administration du travail. Elle joue un rôle déterminant dans le monde du travail et peut résoudre efficacement un large éventail de problèmes relatifs au travail<sup>84</sup>. Comme le rappelle le préambule de la convention n° 150, les principales normes internationales du travail dans ce domaine sont la convention n° 81, qui traite de l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce, et la convention n° 129 qui concerne l'agriculture<sup>85</sup>. Les instruments relatifs à l'administration du travail n'abordent cette fonction qu'en des termes généraux et la commission d'experts a examiné très précisément les activités liées à l'inspection du travail dans ses études d'ensemble précédentes concernant les conventions n° 81 et 129<sup>86</sup>. Bien que les conclusions de l'Étude d'ensemble de 2006 restent valables, la commission estime qu'il est utile de passer en revue quelques-uns des aspects de l'inspection du travail dans la pratique qui sont pertinents dans le contexte de l'administration du travail, en s'appuyant sur les rapports soumis au Bureau pour la présente Étude d'ensemble et en tenant compte des changements survenus dans le monde du travail et qui ont eu des effets sur les fonctions de l'inspection du travail ces dernières années.

61. La commission constate que la désignation d'une autorité centrale de l'inspection du travail est le moyen d'assurer une coordination efficace au sein du système dans son ensemble et facilite l'élaboration et l'application de politiques en vue de garantir un respect uniforme dans tout le pays. Si la convention n° 150 et la recommandation n° 158 ne décrivent pas par le menu la structure que le système d'inspection du travail devrait adopter, les conventions, n° 81 et 129 disposent que l'inspection du travail devrait relever d'une autorité centrale<sup>87</sup>. Dans la grande majorité des cas, cette autorité centrale est représentée par le ministère en charge du travail. Dans ce cadre, l'inspection du travail est soit un service ou une direction du ministère, soit une agence publique qui dispose d'un certain niveau d'autonomie et rend compte au ministère du travail.

62. La commission note que les réformes survenues dans plusieurs pays ces dernières années ont renforcé le rôle de l'autorité centrale de l'inspection du travail en améliorant la collaboration entre les différents organes de l'inspection du travail ou en mettant en place un système intégré d'inspection du travail. Par exemple, en *Italie*, le décret législatif n° 149 du 14 septembre 2015, sur la rationalisation et la simplification des activités d'inspection dans le domaine du travail et de la législation sociale, établit un système uniforme d'inspection du travail. En créant le Service national d'inspection du travail en tant qu'organisme public autonome relevant du ministère du Travail et des Politiques sociales, la réforme a rassemblé les services d'inspection du ministère du Travail et des Politiques sociales, de l'Institut de sécurité sociale et de l'Institut national d'assurance en cas d'accidents du travail. En *Mongolie*, le gouvernement procède actuellement à la transition de l'autorité centrale de l'inspection du travail de l'ancienne Agence générale d'inspection spécialisée vers le ministère du Travail et de la Protection sociale<sup>88</sup>. En outre, la commission note que dans un certain nombre de

84 OIT, *Administration du travail et inspection du travail*, ILC.100/V, 2011, paragr. 197-198.

85 Voir aussi: Protocole de 1995 relatif à la convention n° 81, 1947, qui étend l'application de cette convention aux activités du secteur des services non commerciaux; recommandation n° 81; et recommandation n° 133.

86 OIT, *L'inspection du travail dans l'industrie, le commerce, les entreprises minières et les transports*, ILC.50/III(IV), 1966 (Étude d'ensemble de 1966); OIT, *L'inspection du travail: Étude d'ensemble des rapports concernant la convention (n° 81) et la recommandation (n° 81) sur l'inspection du travail, la recommandation (n° 82) sur l'inspection du travail (mines et transports) ainsi que la convention (n° 129) et la recommandation (n° 133) sur l'inspection du travail (agriculture)*, ILC.71/III(4B), 1985 (Étude d'ensemble de 1985); et OIT, *Inspection du travail: Étude d'ensemble relative à la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, et au protocole de 1995 relatif à la convention sur l'inspection du travail, 1947, à la recommandation (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, à la recommandation (n° 82) sur l'inspection du travail (mines et transports), 1947, à la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, et à la recommandation (n° 133) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969*, ILC.95/III(1B), 2006 (ci-après l'«Étude d'ensemble de 2006»).

87 Convention n° 81, art. 4, et convention n° 129, art. 7 (1).

88 Autres exemples: *Albanie, Croatie, France, Grèce et Pérou*.

pays, les services d'inspection du travail pour des secteurs spécifiques, comme l'agriculture et l'exploitation minière, ont été fusionnés au sein d'un seul service d'inspection du travail couvrant tous les secteurs de l'économie<sup>89</sup>, tandis que dans d'autres des services d'inspection distincts ont été conservés pour différents secteurs d'activité économique<sup>90</sup>.

63. Dans le même temps, dans son observation générale de 2019 sur les conventions n<sup>os</sup> 81 et 129, la commission d'experts constatait avec inquiétude que dans certains cas, le processus de réforme avait conduit à un affaiblissement du rôle et de la cohérence de l'autorité centrale par des processus de décentralisation et de répartition des services et des fonctions de l'inspection du travail entre différentes autorités. Elle soulignait que les initiatives de modernisation étaient importantes pour conserver l'efficacité du système d'inspection du travail et priait instamment les gouvernements de veiller à la mise en œuvre de toutes mesures de réforme de manière à être en pleine conformité avec les conventions internationales du travail<sup>91</sup>.

64. Du reste, comme cela est abordé dans la partie 2.5.4 du chapitre 2, parallèlement aux systèmes d'inspection du travail, le nombre d'initiatives privées de contrôle de la conformité a augmenté ces dernières années, y compris des systèmes de contrôle, de suivi et de certification pour les normes du travail. **La commission d'experts rappelle que des formes d'autoréglementation peuvent aider à améliorer le respect des normes, mais elles ne doivent pas remplacer l'inspection du travail publique. Elles ne devraient pas dispenser les gouvernements de prendre les mesures nécessaires à cet égard, pas plus qu'elles ne devraient remplacer les services d'inspection du travail ni servir de justification ou d'excuse pour réduire la capacité des inspecteurs et la fréquence des visites d'inspection du travail.**

65. Les consultations avec les partenaires sociaux font aussi partie intégrante du bon fonctionnement d'un système d'inspection du travail, conformément à l'article 5 de la convention n<sup>o</sup> 150. Un certain nombre de pays ont créé des organes consultatifs tripartites nationaux chargés des questions d'inspection du travail ou ont conclu des accords entre les partenaires sociaux et l'inspection du travail pour répondre à des préoccupations communes, partager des informations, consulter les partenaires sociaux et les faire participer à la prise de décisions<sup>92</sup>.

66. La circulation des travailleurs au-delà des frontières nationales et le caractère multinational des entreprises ont également une forte incidence sur les pratiques d'inspection du travail. La limite de la compétence des services de l'inspection du travail à la juridiction nationale, associée à la mobilité internationale croissante de la main-d'œuvre, a poussé ces services à collaborer avec leurs homologues d'autres juridictions<sup>93</sup>. Une telle coopération internationale peut prendre diverses formes, comme la coordination d'activités d'inspection transfrontalières conjointes, la création de bureaux de liaison et la signature d'accords bilatéraux ou multilatéraux entre inspections du travail<sup>94</sup>. À cet égard, la commission note que plusieurs services d'inspection du travail, surtout en Europe, ont conclu des accords de coopération ou des protocoles d'accord<sup>95</sup> qui visent à améliorer le partage des informations et les activités

89 Par exemple, Croatie et France.

90 Par exemple, Brésil, Namibie, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas et Zimbabwe.

91 CEACR, [Observation générale sur les conventions n<sup>os</sup> 81 et 129](#), 2019.

92 Par exemple, Grèce, Irlande, Italie, Portugal, Slovaquie et Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

93 OIT, [Directives sur les principes généraux de l'inspection du travail](#), 2022, paragr. 6.3.11.

94 OIT, [Administration du travail et inspection du travail](#), ILC.100/V, 2011, paragr. 317-320.

95 Par exemple, accord de coopération bilatérale entre les inspections du travail de Norvège et de Lituanie pour lutter contre le travail non déclaré, 2019-2022; accord de coopération entre les inspections du travail des pays baltes, 2018; accord de coopération pour le transfert d'informations entre les services d'inspection du travail d'Estonie et la division de la sécurité et de la santé au travail de l'Agence d'administration régionale de la Finlande méridionale, 2014; accord bilatéral entre l'Autorité des conditions de travail du Portugal et les services Contrôle des lois sociales et Contrôle du bien-être social au travail, relevant tous deux du service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale du Royaume de Belgique, 2009. Au niveau européen, la Plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré, créée en 2016, rassemble les autorités de contrôle des États membres, y compris les inspections du travail, afin de renforcer la coopération dans la lutte contre le travail non déclaré.

communes, et se concentrent parfois sur des thèmes spécifiques, comme les questions liées au détachement des travailleurs<sup>96</sup> et la lutte contre le travail non déclaré<sup>97</sup>.

67. La commission note qu'un certain nombre d'administrations du travail s'efforcent de moderniser leur système d'inspection du travail et ont conçu et mis en œuvre des réponses spécifiques pour faire face aux changements dans le monde du travail, parfois avec l'assistance technique du BIT. Elle observe que, même si des défis subsistent, dans un certain nombre de pays, le recours aux technologies de l'information et de la communication (TIC) a aidé les inspecteurs du travail à mieux s'acquitter de leurs fonctions. Un certain nombre de pays ont adopté un système électronique de gestion des cas, ce qui facilite la collecte et l'analyse des résultats des initiatives de mise en conformité et favorise la prise de décisions fondée sur des preuves<sup>98</sup>. Par exemple, en *Colombie*, le système électronique de gestion des cas d'inspection de l'inspection du travail, qui est progressivement mis en place depuis 2018, permet un suivi efficace des cas d'inspection du travail, l'établissement de rapports et la définition de nouvelles politiques pour orienter les inspecteurs<sup>99</sup>.

68. Pour faire face aux difficultés découlant de l'évolution rapide du monde du travail, l'inspection du travail doit constamment s'adapter et se moderniser. Tirant parti des progrès des TIC pour améliorer leurs méthodes de travail internes, élargir la gamme de services pour les travailleurs et les employeurs et en améliorer l'accès, un certain nombre de pays ont mis à profit le soutien du BIT pour adopter des modèles stratégiques de contrôle de la conformité, offrant ainsi à l'inspection du travail une nouvelle méthodologie pour faire respecter les règles avec des ressources limitées. Cette approche, qui va au-delà du modèle d'application traditionnel pour se concentrer davantage sur la mise en conformité, s'appuie sur des stratégies proactives et personnalisées, basées sur des données en vue de cibler et de classer les inspections par ordre de priorité. Elle fait également participer des parties prenantes, relevant ou non de l'administration publique, et combine des moyens de dissuasion, des mesures d'incitation et des activités de sensibilisation et d'orientation pour donner aux travailleurs les moyens d'exercer leurs droits et encourager les employeurs à s'acquitter de leur obligation de se conformer aux mesures prescrites<sup>100</sup>.

En *Indonésie*, l'OIT a soutenu un atelier de formation visant à améliorer la capacité des inspecteurs du travail à appliquer une méthodologie de planification stratégique du contrôle de la conformité dans le secteur de la pêche. Sur le *territoire palestinien occupé*, un partenariat stratégique établi avec le ministère de l'Éducation a conduit à l'identification de plus de 800 structures d'accueil pour jeunes enfants jusqu'alors inconnues de l'inspection du travail. La démarche a permis aux inspecteurs du travail d'entrer en contact avec 4 089 travailleurs alors que la liste interne officielle ne comportait qu'environ 300 personnes<sup>101</sup>.

69. La commission note que ces activités visent à renforcer le système d'inspection du travail pour faire en sorte qu'un système d'administration du travail soit organisé et fonctionne

96 Par exemple, l'Office national d'inspection du travail de *Tchéquie* a conclu des accords de coopération ou des mémorandums de coopération avec les services d'inspection du travail de plusieurs pays (dont *Allemagne*, *Pays-Bas*, *Pologne* et *Slovaquie*).

97 Par exemple, *Bulgarie*, accord de coopération administrative entre la Bulgarie et la France relatif à la lutte contre le travail non déclaré, Journal officiel de la République de Bulgarie, 2014.

98 Par exemple, *Bangladesh*, *Philippines* et *Sri Lanka*. Voir aussi les initiatives menées dans le cadre du mécanisme de l'OIT [Transformative Technology for Decent Work \(TT4DW\)](#).

99 CEACR, conventions n<sup>os</sup> 81 et 129: *Colombie*, demande directe, 2022.

100 OIT, [ILO Approach to Strategic Compliance Planning for Labour Inspectorates](#), 2017; OIT, [Strengthening labour inspection systems for increased compliance with labour law through development cooperation](#), 2022.

101 OIT, [Stories of Change: Strategic Compliance Planning 2020-2021](#).

de façon efficace sur son territoire, comme le prévoient l'article 4 de la convention n° 150 et le paragraphe 4 de la recommandation n° 158. **La commission d'experts estime que des méthodes de travail novatrices peuvent être des outils puissants pour répondre aux nouveaux défis du monde du travail. Elles devraient également s'accompagner d'une dotation adéquate de l'administration du travail en ressources humaines, matérielles et financières. Du reste, les inspecteurs du travail et le personnel de l'administration du travail devraient être formés correctement pour accroître leurs compétences relatives à l'utilisation des outils numériques et ainsi garantir qu'ils exercent efficacement leurs fonctions comme le requiert l'article 10 de la convention.**

70. Les systèmes d'inspection du travail contribuent à l'équité sur le lieu de travail et à la bonne gouvernance, et revêtent une importance particulière lorsque le marché du travail est troublé, notamment en période de crise. La pandémie de COVID-19 a mis en évidence l'importance des inspections pour protéger la santé des travailleurs, garantir la sécurité des lieux de travail et contenir la propagation du virus<sup>102</sup>. Dans le même temps, la plupart des services d'inspection du travail ont réduit leurs activités pendant la pandémie face à la nécessité de protéger la sécurité et la santé de leur personnel. Leurs méthodes de travail ont été adaptées pour permettre aux inspecteurs de continuer d'assurer leurs fonctions dans un contexte de contraintes sanitaires. Comme beaucoup d'autres professions, au plus fort de la pandémie, les inspecteurs ont également eu recours aux pratiques généralisées de télétravail ou de travail à distance, limitant ainsi les inspections sur place aux seuls cas strictement indispensables. Cette nouvelle situation a entraîné une réduction considérable des inspections des lieux de travail dans certains pays<sup>103</sup>. La commission observe que des données complètes sur les visites d'inspection après la pandémie sont encore en cours d'élaboration.

71. En ce qui concerne les fonctions exercées par les inspecteurs du travail en plus des tâches de surveillance et de contrôle de l'application des règles, un certain nombre de pays fournissent également des informations détaillées sur le rôle de l'inspection du travail pour appeler l'attention sur les insuffisances et les abus constatés en ce qui concerne les conditions de travail et d'emploi, et soumettre des propositions sur les moyens d'y remédier, conformément au paragraphe 2 b) de l'article 6 de la convention n° 150.

Aux Pays-Bas, l'Autorité du travail, qui est chargée de contrôler le respect de la réglementation en matière de conditions de travail, effectue des «tests de faisabilité» pour vérifier les effets qu'aurait une nouvelle législation ou la modification d'une législation existante, notamment en ce qui concerne la manière de contrôler le respect d'une nouvelle loi et la mesure dans laquelle la nouvelle législation pourrait potentiellement entrer en conflit avec une législation existante ou se superposer à celle-ci. L'Autorité néerlandaise du travail a également une «fonction de réflexion» qui la pousse à chercher à obtenir un retour d'informations de la part des entreprises et des autres partenaires sociaux à la suite de l'adoption d'une nouvelle législation ou de la modification d'une législation existante. Ces informations sont communiquées au ministère et aux autres parties prenantes. Aux Maldives, s'appuyant sur les inspections menées par l'Autorité des relations professionnelles et sur ses rapports annuels, le Conseil des entreprises et le Conseil économique discutent d'éventuelles révisions des politiques et de la législation<sup>104</sup>.

102 OIT, [ILO Standards and COVID-19 \(coronavirus\), FAQ](#), 2021, 28.

103 CEACR, convention n° 81: *Partie caribéenne des Pays-Bas*, demande directe, 2022; *Guinée-Bissau*, demande directe, 2021; *Fédération de Russie*, observation, 2022. Conventions n°s 81 et 129: *Costa Rica*, demande directe, 2022; *Finlande*, demande directe, 2022; *Hongrie*, observation, 2022; *Türkiye*, observation, 2020; et *Ukraine*, observation, 2021. Voir aussi: OIT, [Addendum au Rapport de 2020 de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations](#), ILC.109/III/Add.(A), 2021, paragr. 84.

104 Autres exemples: *Mali*, *Mauritanie*, *Niger* et *Nouvelle-Zélande*.

72. La commission note que malgré le rôle central de l'inspection du travail pour veiller à l'application effective de la politique du travail et promouvoir le travail décent, les services d'inspection sont confrontés à de nouveaux défis ou à des difficultés persistantes tels que l'insuffisance des ressources humaines et des moyens matériels (une situation aggravée par les crises économiques et sanitaires), l'essor de l'économie informelle, l'évolution des relations d'emploi et l'apparition de nouveaux risques liés au travail. En particulier, elle constate que le manque de moyens matériels et de ressources financières nécessaires reste un sujet de préoccupation dans de nombreux pays, notamment ceux en voie de développement, car cette insuffisance compromet l'efficacité du système d'inspection du travail<sup>105</sup>. À cet égard, en Argentine, la Confédération générale du travail de la République argentine (CGT-RA) indique que la formation devient essentielle pour faire face aux problèmes créés par la discrimination, les questions de genre, la traite et les formes atypiques d'emploi.

**73. La commission d'experts rappelle l'importance de l'inspection du travail pour garantir la paix sociale et la bonne gouvernance des questions relatives au travail, et contribuer au progrès économique et social. Constatant que les systèmes d'inspection du travail, rencontrent toujours de nombreuses difficultés qui touchent tout le système d'administration du travail, elle prie instamment l'ensemble des gouvernements de veiller à ce que des ressources humaines et financières et des moyens matériels suffisants soient alloués aux services d'inspection du travail, même en temps de crise. La commission souligne également l'importance de veiller à ce que l'inspection du travail soit organisée comme un système, en assurant l'homogénéité et la cohérence de l'application de la législation nationale, la coordination entre les différents acteurs publics et privés, et la coopération avec les partenaires sociaux.**

## ► 1.4. Fonctions relatives à l'emploi

### 1.4.1. Introduction

74. La commission d'experts constate que si la mise en place d'un environnement économique, politique, juridique et social stable est essentielle à l'élaboration et à l'application d'une politique de l'emploi, l'administration du travail joue un rôle décisif dans ces processus. Elle reconnaît que ces thèmes sont couverts par plusieurs normes de l'OIT<sup>106</sup>. Le préambule de la convention n° 150 rappelle les termes de la convention n° 122 et de la convention n° 142, qui affirment la nécessité d'adopter une politique d'administration du travail qui soit de nature à permettre la poursuite des objectifs de ces instruments. De même, la recommandation n° 158 propose que le système d'administration du travail joue un rôle dans le domaine de l'emploi et fournisse des lignes directrices pour l'élaboration d'une politique de l'emploi efficace. Bien que la convention n° 150 ne contienne pas de dispositions sur la mise en valeur des ressources humaines, la recommandation n° 158 établit un lien entre les politiques d'orientation et de formation professionnelles et la politique de l'emploi. Parallèlement, la convention n° 142 prévoit qu'un lien étroit doit être établi entre les services de l'emploi et la mise en valeur des ressources humaines.

<sup>105</sup> Par exemple, Albanie, Côte d'Ivoire, Gambie, Guinée-Bissau, Honduras, Libéria, Mali, Namibie et Ouganda.

<sup>106</sup> Voir aussi: convention n° 88 et recommandation n° 83; [convention \(n° 181\)](#) et [recommandation \(n° 188\) sur les agences d'emploi privées, 1997](#); [convention \(n° 159\) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983](#), et [recommandation \(n° 99\) sur l'adaptation et la réadaptation professionnelles des invalides, 1955](#); convention n° 122 et recommandation n° 122; recommandation n° 169; [recommandation \(n° 168\) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983](#); [recommandation \(n° 189\) sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998](#); [recommandation \(n° 193\) sur la promotion des coopératives, 2002](#); recommandation n° 198; recommandation n° 205; convention n° 142, et recommandation n° 195.

75. La commission note que les fonctions fondamentales du système d'administration du travail concernant la question spécifique de l'emploi sont largement couvertes par l'Étude d'ensemble de 2020 sur la promotion de l'emploi<sup>107</sup>. Le présent chapitre se concentre sur la structure organisationnelle et le fonctionnement du système d'administration du travail en ce qui concerne sa participation à différentes étapes de la politique nationale de l'emploi, ainsi qu'à la planification des ressources humaines, et à l'orientation et la formation professionnelles. Il souligne également les aspects administratifs du fonctionnement des services publics de l'emploi, de même que le besoin de bien coordonner les tâches et les responsabilités du système d'administration du travail en matière d'emploi et de ressources humaines.

## 1.4.2. Préparation, mise en œuvre, coordination, contrôle et évaluation de la politique nationale de l'emploi

### 1.4.2.1. Contenu des instruments

76. Le paragraphe 2 a) de l'article 6 de la convention n° 150 définit les responsabilités de l'administration du travail en ce qui concerne la politique nationale de l'emploi et précise notamment que les organes compétents au sein du système d'administration du travail devront participer à la préparation, à la mise en œuvre, à la coordination, au contrôle et à l'évaluation de la politique nationale de l'emploi. Le paragraphe 11 de la recommandation n° 158 établit les mêmes responsabilités et prévoit également l'existence d'un organe central, chargé d'assurer la coordination des activités des divers organismes ou autorités s'occupant des divers aspects de la politique de l'emploi. Si la convention n° 150 ne définit pas la politique de l'emploi, elle fait référence à cet égard à des instruments relatifs à cette politique<sup>108</sup>.

### 1.4.2.2. Organes et activités liés à la préparation, la mise en œuvre, la coordination, le contrôle et l'évaluation de la politique nationale de l'emploi

77. La commission note que les rapports reçus témoignent du rôle majeur attribué aux organes de l'administration du travail en ce qui concerne la politique de l'emploi. À cet égard, la commission d'experts constate que les entités qui participent à la formulation, à l'application, à la coordination et à l'évaluation de la politique nationale de l'emploi et des mesures qui l'accompagnent, ainsi que les méthodes et les mécanismes utilisés pour ce faire, varient considérablement d'un pays à l'autre. Elle note que de nombreux gouvernements ont fourni des informations spécifiques sur le processus et les entités participant à la préparation et à l'élaboration de la politique nationale de l'emploi. La plupart des pays ont indiqué que le ministère du travail ou l'autorité gouvernementale équivalente est responsable des questions relatives à l'emploi<sup>109</sup> et certains pays ont signalé que ce rôle incombe à des unités spécialisées

107 OIT, *Promouvoir l'emploi et le travail décent dans un monde en mutation*, ILC.109/III(B), 2020 (ci-après l'«Étude d'ensemble de 2020»).

108 Convention n° 122 et recommandation n° 122; et recommandation n° 169. Aux termes de la convention n° 122, art. 1 (1), tout Membre formulera et appliquera, comme un objectif essentiel, une politique active visant à promouvoir le plein emploi, productif et librement choisi. Conformément à l'article 2 a) de ladite convention, les mesures à adopter à cette fin devront être déterminées et revues périodiquement dans le cadre d'une politique économique et sociale coordonnée.

109 Par exemple, Azerbaïdjan, Espagne, Éthiopie, Fédération de Russie, Grèce, Honduras, Islande, Koweït, Lituanie, Namibie, Norvège, Pologne, Qatar, Sierra Leone, Slovaquie, Slovénie, Thaïlande, Trinité-et-Tobago, Turquie, Turkménistan et Uruguay. La commission d'experts constate que quelques pays sont dotés d'un ministère du travail et de l'emploi: Bangladesh, Niger, Nigéria, Paraguay, République de Corée, Saint-Kitts-et-Nevis, Serbie et Sri Lanka.

au sein du ministère<sup>110</sup>. Si l'élaboration des politiques nationales de l'emploi revient traditionnellement au ministère du travail, certains pays ont désigné un autre ministère spécialisé, généralement celui qui est responsable de l'emploi ou de la formation professionnelle<sup>111</sup>, ou encore d'autres ministères au mandat plus général<sup>112</sup>.

78. À cet égard, la commission note que, dans certains cas, le ministère du travail collabore avec d'autres ministères pour élaborer conjointement des politiques relatives à l'emploi ou de portée plus générale incluant certains éléments liés à l'emploi<sup>113</sup>. Cette coopération concerne aussi les mesures en faveur de l'emploi adoptées pour répondre aux besoins sur le marché du travail de catégories spécifiques de travailleurs dont différents ministères peuvent avoir la charge<sup>114</sup>. En outre, nombre de gouvernements ont fourni des informations sur la mobilisation des partenaires sociaux dans la formulation et l'élaboration des politiques nationales de l'emploi<sup>115</sup>. Dans de nombreux pays, les partenaires sociaux jouent un rôle actif dès les prémises de la préparation des politiques au sein de forums tripartites.

Au Honduras, dans le cadre de la reformulation de la politique nationale de l'emploi, le ministère du Travail et de la Sécurité sociale a mis en place un groupe de travail tripartite et un espace de dialogue tripartite au sein du Conseil économique et social tripartite. Aux Philippines, un comité exécutif tripartite prépare un projet de politique qui est ensuite examiné par le Conseil national tripartite pour la paix au travail avant sa soumission au secrétaire du ministère du Travail et de l'Emploi<sup>116</sup>.

79. Dans certains pays, des consultations ont lieu après la préparation d'un projet initial<sup>117</sup>, alors que dans d'autres, la politique de l'emploi est formulée dans le cadre d'un processus participatif réunissant un plus grand nombre de parties prenantes.

Au Guatemala, la Politique nationale de l'emploi décent 2017-2032 a été rédigée à la suite de consultations avec des représentants d'organisations de travailleurs et d'employeurs, et des représentants d'organisations de femmes, de peuples autochtones et de jeunes<sup>118</sup>. En Serbie, la stratégie pour l'emploi 2021-2026 et le plan d'action 2021-2023 qui l'accompagne ont été préparés par un groupe de travail composé de représentants des autorités, des institutions, des partenaires sociaux, des organisations de la société civile et de la communauté des donateurs.

80. Compte tenu de l'interconnexion entre la politique de l'emploi et d'autres facteurs socioéconomiques, la coordination de l'application de la politique de l'emploi revêt une importance particulière. À cet égard, certains pays ont fourni des informations sur le cadre juridique et institutionnel régissant la coordination des activités menées par les différentes entités concernées par des aspects spécifiques de l'emploi<sup>119</sup>. La commission note que la

110 Par exemple, Bénin, Gambie, Irlande, Israël, Libéria, Mali, Maroc, Nicaragua, Oman, Panama, Slovénie, Uruguay, Viet Nam et Zimbabwe.

111 Par exemple, Mali, Népal, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Sénégal, Suède et Tunisie.

112 Par exemple, Lettonie, Maldives et République bolivarienne du Venezuela.

113 Par exemple, Indonésie, Pologne, Rwanda et Sénégal.

114 CEACR, convention n° 122: Nouvelle-Zélande, observation, 2017.

115 Par exemple, Danemark, Espagne, Japon, Malawi, Maroc, Nigéria, Oman, Rwanda, Sierra Leone et Slovaquie.

116 Autres exemples: Argentine, Belize, Honduras, Irlande, Niger, Serbie, Seychelles et Viet Nam.

117 Par exemple, Bulgarie, Lettonie, Pologne, Seychelles et Sierra Leone.

118 CEACR, Convention n° 122: Guatemala, observation, 2022.

119 Pour un aperçu de la manière dont la politique nationale de l'emploi est coordonnée avec d'autres politiques économiques et sociales, voir Étude d'ensemble 2020, paragr. 81-90.

coordination se fait le plus souvent par l'intermédiaire d'un organe central. En *Malaisie*, le service politique du ministère des Ressources humaines fait office d'organe central pour coordonner les questions relatives à la politique de l'emploi entre les différentes agences relevant du ministère et des organismes statutaires tels que l'Organisation de la sécurité sociale. En *Côte d'Ivoire*, il existe un Comité-Emploi tripartite auquel participent des partenaires techniques et financiers internationaux; il est entre autres responsable de coordonner l'application de la politique nationale de l'emploi<sup>120</sup>. En *Lituanie*, le Conseil tripartite, qui dépend du ministère de la Sécurité sociale et du Travail, est l'un des principaux cadres institutionnels de coordination des activités liées à la politique de l'emploi<sup>121</sup>. La commission note que certains pays fournissent des informations spécifiques sur la coordination entre les organes centraux et des entités décentralisées. Au *Kazakhstan*, l'organe national compétent en matière d'emploi est le ministère du Travail et de la Protection sociale qui met en œuvre la politique nationale de l'emploi et coordonne le travail des autorités locales sur les questions relatives à l'emploi. En *Espagne*, la Conférence sectorielle de l'emploi et du travail est l'instrument général de collaboration, de coordination et de coopération entre l'administration générale de l'État et celle des communautés autonomes en matière de politique de l'emploi et de formation professionnelle, et plus particulièrement en ce qui concerne les plans annuels de politique de l'emploi<sup>122</sup>.

**81.** La commission note qu'il est important de disposer d'un engagement à appliquer la politique au travers de mesures et de programmes actifs relatifs à la politique nationale de l'emploi qui tiennent compte de la situation nationale et des niveaux de développement national, régional et local. À cet égard, de nombreux pays ont fourni des informations sur l'application et la mise en œuvre de programmes et de mesures pour l'application pratique de la politique de l'emploi; il s'agit notamment de programmes de création d'emplois et de promotion de l'emploi. En général, ces programmes sont dirigés par le ministère du travail<sup>123</sup>, parfois par l'intermédiaire d'organismes spécialisés<sup>124</sup>. Au *Japon*, le Bureau de la sécurité de l'emploi du ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale est chargé de l'orientation professionnelle et de la planification de mesures de sécurité de l'emploi dans tout le pays. Au *Maroc*, l'Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences est une entreprise de service public rattachée au ministère de l'Inclusion économique, de la Petite entreprise, de l'Emploi et des Compétences qui agit en tant qu'intermédiaire actif sur le marché du travail et apporte son aide aux demandeurs d'emploi qui cherchent à entrer sur le marché du travail. Dans ce contexte, la commission note que différents ministères sont parfois responsables de l'application de la politique de l'emploi<sup>125</sup>.

**82.** Il convient de noter que plusieurs pays soulignent le rôle d'autorités publiques décentralisées dans l'application de mesures de promotion de l'emploi, notamment par l'intermédiaire de centres pour l'emploi répartis sur l'ensemble du territoire<sup>126</sup>. Au *Danemark*, des conseils nationaux, régionaux et locaux pour l'emploi peuvent fournir des conseils et des recommandations sur la mise en œuvre des politiques de l'emploi<sup>127</sup>. En outre, la commission note que, dans certains cas, des organismes paraétatiques participent à l'application des politiques

120 CEACR, convention n° 150: *Côte d'Ivoire*, demande directe, 2022.

121 Autres exemples: *Brésil*, Émirats arabes unis, *Ghana*, *Guatemala*, *Honduras*, *Inde*, *Japon*, *Libéria*, *Mozambique*, *Népal*, *Nicaragua*, *Niger*, *Nigéria*, *Pologne*, *Sierra Leone* et *Slovaquie*.

122 Autres exemples: *Algérie*, *Argentine*, *Azerbaïdjan*, *Inde*, *Lituanie*, *Niger*, *Pakistan*, *République de Corée*, *Serbie* et *Slovaquie*.

123 Par exemple, *Bahreïn*, *Lituanie*, *Maldives*, *Namibie*, *Nicaragua*, *Panama*, *Serbie* et *Turkménistan*.

124 Par exemple, *Algérie*, *Australie*, *Azerbaïdjan*, *Lettonie*, *Libéria*, *Mozambique* et *Türkiye*.

125 Par exemple, *Afrique du Sud*, *Australie*, *Bangladesh*, *Irlande*, *Nouvelle-Zélande*, *Sénégal* et *République bolivarienne du Venezuela*.

126 Par exemple, *Argentine*, *Belgique*, *Belize*, *Canada*, *Espagne*, *États-Unis d'Amérique*, *Lituanie*, *Myanmar*, *Népal*, *Pays-Bas*, *Pologne*, *République de Corée*, *Serbie*, *Slovaquie*, *Thaïlande*, *Turkménistan*, *Uruguay* et *Viet Nam*.

127 CEACR, convention n° 150: *Danemark*, demande directe, 2022.

de l'emploi. En *Belgique*, l'Office régional bruxellois de l'emploi (Actiris) est un organisme d'intérêt public placé sous la tutelle du ministre de l'Emploi du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Le Comité de gestion qui supervise Actiris décide de la manière dont l'agence bruxelloise pour l'emploi mettra en œuvre les principales orientations politiques définies par le gouvernement<sup>128</sup>.

**83.** Conscients que certaines catégories de travailleurs sont particulièrement exposées aux déficits de travail décent, plusieurs pays ont adopté des dispositions pour promouvoir et soutenir l'emploi de catégories spécifiques de travailleurs. En *Indonésie*, l'unité pour les personnes en situation de handicap, créée par le ministère de la Main-d'œuvre, est chargée de fournir gratuitement des conseils aux travailleurs en situation de handicap. En *République de Corée*, le Bureau de la politique de l'emploi inclusive, qui relève du ministère de l'Emploi et du Travail, élabore et supervise les politiques de l'emploi destinées aux travailleurs âgés, aux travailleurs en situation de handicap, aux femmes et aux jeunes, par l'intermédiaire du Bureau de la politique de l'emploi des jeunes<sup>129</sup>. À cet égard, la commission prend note des informations fournies par les gouvernements concernant la participation des services publics de l'emploi à la mise en œuvre de mesures spéciales en faveur de l'emploi des jeunes ou de catégories particulières de travailleurs. Aux *Philippines*, le Bureau du service public de l'emploi dispose de plusieurs unités et programmes spéciaux visant à améliorer l'aide à l'emploi prodiguée à certains groupes de travailleurs défavorisés, tels que les personnes en situation de handicap et les travailleurs déplacés<sup>130</sup>.

**84.** Comme le soulignait déjà l'Étude d'ensemble de 1997, le processus d'examen prévu à l'article 6, paragraphe 2 a), de la convention dans le domaine de la politique nationale et des programmes de l'emploi est une fonction essentielle de l'administration du travail. Cette étape permet d'examiner les succès ou les échecs dans la réalisation des objectifs en matière d'emploi et fournit des informations utiles aux instances décisionnelles responsables de la formulation, de la mise en œuvre et de la révision de la politique nationale de l'emploi<sup>131</sup>. La commission d'experts soulignait l'importance de disposer d'informations statistiques et de collecter des données permettant d'examiner et d'évaluer les résultats de la politique de l'emploi et de suivre les progrès vers le plein emploi, productif et librement choisi. À cet égard, un certain nombre de pays indiquent que l'examen est effectué par le ministère responsable du travail ou de l'emploi avec le soutien d'institutions de recherche indépendantes qui fournissent au ministère différents types d'évaluations. En *Irlande*, le Conseil consultatif tripartite sur le marché du travail est un groupe indépendant d'experts du marché du travail qui examine l'application des politiques relatives à l'emploi et conseille le ministre quant à d'éventuelles révisions. Parallèlement, l'Agence publique irlandaise pour l'enseignement et la formation complémentaires dispose d'une unité de recherche sur les compétences et le marché du travail. Placée sous la tutelle du ministère de la Protection sociale, elle effectue également une analyse détaillée des tendances du marché du travail pour alimenter la politique nationale de l'emploi au sens large. L'unité d'analyse du marché du travail fournit des évaluations de l'impact dans le cadre de la stratégie pour l'emploi du gouvernement (*Pathways to Work 2021-25*)<sup>132</sup>.

**85.** La complexité et la variété des facteurs qui peuvent avoir des répercussions sur la mise en œuvre de la politique de l'emploi et la définition de nouvelles priorités démontrent l'importance d'une évaluation continue de la politique de l'emploi. Ces facteurs peuvent notamment

128 Autres exemples: *Australie* et *Portugal*.

129 Autres exemples: *Burundi, États-Unis, Fédération de Russie, France, Guatemala, Irlande, Islande, Israël, Jamaïque, Japon, Malaisie, Panama* et *Paraguay*. Voir aussi: Étude d'ensemble de 2020, paragr. 785-816.

130 Autres exemples: *Canada, Espagne, Niger* et *Togo*.

131 Étude d'ensemble de 1997, paragr. 102-103.

132 Autres exemples: *Grèce, Italie, Niger* et *Pologne*.

être liés aux besoins naissant des crises économiques ou sanitaires ou encore des changements démographiques qui ont une incidence sur le marché du travail. Par exemple, dans le contexte de la crise du COVID-19, les administrations du travail ont été amenées à mettre en œuvre des mesures de préservation de l'emploi<sup>133</sup>. À cet égard, certains pays mentionnent des programmes visant à soutenir l'emploi et à compenser les pertes d'emploi pendant la pandémie<sup>134</sup>. Comme nous le verrons plus en détail au chapitre 2, certains pays ont indiqué que des fonds plus conséquents avaient été consacrés aux mesures de soutien à l'emploi pendant la pandémie<sup>135</sup>.

**86.** La commission note que d'après la CSI, les organes de l'administration du travail ont un rôle de premier plan à jouer dans l'élaboration, l'application, la coordination et l'évaluation des politiques nationales de l'emploi et du travail, ainsi que dans la préparation et la mise en œuvre de la législation qui lui donne effet. La CSI souligne qu'étant donné la priorité accordée à la création d'emplois décents et stables par le système multilatéral et les États Membres, et la nécessité de sauvegarder et de protéger les droits des travailleurs contre les vulnérabilités découlant de la pandémie et des crises multiples, l'existence de systèmes d'administration du travail efficaces peut faire du travail décent une réalité pour tous les travailleurs en promouvant le plein emploi, faisant respecter les normes du travail et améliorant les conditions de travail et d'emploi. Dans le même temps, la commission note que certains partenaires sociaux soulignent également les difficultés rencontrées par les administrations du travail dans le domaine de l'emploi. Au Pérou, la Centrale autonome des travailleurs du Pérou (CATP) indique qu'en raison d'un budget insuffisant, les programmes pour l'emploi au cours de la période 2011-2019 n'ont eu qu'une portée limitée, les services prodigués ayant été insuffisants par rapport au nombre de personnes qui sont entrées sur le marché du travail. La distribution inadéquate des moyens financiers est aussi à l'origine d'un manque de personnel à la Direction régionale du travail et de la promotion de l'emploi de la région métropolitaine de Lima. En Guinée-Bissau, l'Union nationale des travailleurs de Guinée-Bissau (UNTG-CS) indique que le pays ne dispose pas de politique nationale de l'emploi car, jusqu'à présent, aucun gouvernement n'a pris l'initiative d'en concevoir une. Au Mexique, la Confédération des travailleurs du Mexique (CTM) fait savoir qu'il n'existe pas de politique de l'emploi prévoyant la participation des organisations de travailleurs. Au Costa Rica, l'UCCAEP indique qu'après avoir été quasiment inopérant en 2021-22, le Conseil supérieur du travail a repris ses travaux de manière régulière à la suite du changement d'administration en 2022. Des sessions ont été organisées pour discuter de la possibilité d'établir une politique nationale de l'emploi.

**87.** La commission prend note de la diversité des approches et des structures des systèmes d'administration du travail dans la gestion des politiques de l'emploi, de même que de la variété des acteurs intervenant dans le processus. **La commission d'experts est d'avis qu'une approche collaborative est indispensable à une prise de décision inclusive, tenant compte des questions de genre, éclairée et fondée sur des données probantes en matière d'emploi. En outre, comme on a pu le remarquer pendant la pandémie de COVID-19, il est essentiel de constamment suivre, évaluer et adapter les politiques pour tenir compte de l'évolution des priorités. Les organismes de l'administration du travail ont un rôle catalyseur à jouer à cet**

133 Heyes et Rychly (dir. de publication), *The Governance of Labour Administration*. En ce qui concerne l'importance des politiques nationales de l'emploi pour faire face aux effets de la crise du COVID-19 et assurer une reprise riche en emplois et un changement structurel durable, voir: OIT, [Addendum à l'Étude d'ensemble de 2020: Promouvoir l'emploi et le travail décent dans un monde en mutation](#), CIT, 109<sup>e</sup> session, 2021 (ci-après l'«Addendum de 2021 à l'Étude d'ensemble de 2020»).

134 Par exemple, République dominicaine, Équateur, Ghana, Inde, République islamique d'Iran, Japon, Lituanie, Malaisie, Pérou, Qatar et Suriname.

135 Voir aussi: OCDE, [Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2022: Reconstruire des marchés du travail plus inclusifs](#), 2022, 113. Environ deux tiers des pays de l'OCDE consacrent un budget accru aux services publics de l'emploi depuis le début de la crise du COVID19. Un plus petit nombre de pays de l'OCDE ont choisi de ne pas augmenter le budget alloué aux services publics de l'emploi et aux mesures actives du marché du travail, un pays sur cinq environ ayant diminué les dépenses consacrées aux services du marché du travail en 2021 par rapport à 2020.

**égard. La commission souligne également la nécessité pour les administrations du travail de promouvoir l'inclusion et l'égalité des chances sur le marché du travail par l'intermédiaire d'unités spécialisées et de programmes visant à soutenir les travailleurs exposés aux déficits de travail décent. Prenant note des observations formulées par des partenaires sociaux, la commission d'experts encourage les gouvernements à veiller à ce que des ressources suffisantes soient allouées aux programmes pour l'emploi afin d'atteindre les objectifs de l'administration du travail dans ce domaine.**

### 1.4.3. Planification et mise en valeur des ressources humaines

#### 1.4.3.1. Contenu des instruments

88. Bien que la planification et la mise en valeur des ressources humaines ne figurent pas dans la convention n° 150, le paragraphe 14 de la recommandation n° 158 prévoit que des organes compétents au sein du système d'administration du travail devraient être responsables de la planification de la main-d'œuvre et le paragraphe 25 (2) prévoit qu'il pourrait exister des unités administratives pour des matières telles que la planification de la main-d'œuvre et la mise en valeur des ressources humaines.

89. En ce qui concerne l'expression «planification de la main-d'œuvre» incluse dans la recommandation n° 158, aux fins de la présente Étude d'ensemble et compte tenu des efforts entrepris au sein de l'OIT pour examiner la terminologie dépassée<sup>136</sup>, la commission d'experts estime qu'il est approprié de considérer l'expression «planification des ressources humaines» comme équivalente à l'expression «planification de la main-d'œuvre», en référence au processus d'évaluation et de prévision des besoins actuels et futurs en ressources humaines et à la détermination d'actions ciblées visant à faire correspondre la demande de compétences à l'offre<sup>137</sup>.

90. Historiquement, la mise en valeur des ressources humaines faisait principalement référence à l'orientation et à la formation professionnelles<sup>138</sup> qui sont incluses dans les normes de l'OIT sur la formation, en particulier la convention n° 142 et la recommandation n° 195. Récemment, de nouvelles normes ont été adoptées dans le domaine du développement des capacités comme, par exemple, la recommandation (n° 208) sur les apprentissages de qualité, 2023<sup>139</sup>.

136 Conformément à la Résolution concernant l'égalité entre les hommes et les femmes et les formulations à employer dans les textes juridiques de l'OIT adoptée par la Conférence internationale du Travail en 2011, l'utilisation d'un seul genre implique une référence à l'autre genre dans les textes juridiques de l'Organisation. Sur ce point, la commission d'experts a toujours considéré que le terme «manpower» englobait les deux genres (les termes français «main-d'œuvre» et espagnol «mano de obra» utilisés dans la recommandation n'ayant pas de connotation genrée). En outre, à sa 346<sup>e</sup> session (2022) le Conseil d'administration a approuvé les recommandations formulées par le Groupe de travail tripartite du mécanisme d'examen des normes et demandé au Bureau d'établir un document d'information sur les implications des termes et références genrés et autres termes et références obsolètes et inappropriés dans toutes les normes internationales du travail, cette question devant être inscrite à l'ordre du jour du Conseil d'administration de sorte qu'il puisse l'examiner dans les meilleurs délais pour décider des mesures de suivi appropriées (voir [GB.346/LILS/1](#)).

137 On trouvera une analyse de l'évolution de l'expression «planification de la main-d'œuvre» vers celle de «planification des ressources humaines» dans les publications suivantes: Robert E.B. Lucas, *Manpower planning and economic development* (OIT, 1991); P. Richards et R. Amjad (dir. de publication), *New approaches to manpower planning and analysis* (OIT, 1994); et OIT et Asian and Pacific Project for Labour Administration (ARPLA), *Human Resource Planning*, 1986.

138 On trouvera l'examen le plus récent de ces instruments dans: OIT, *Mise en valeur des ressources humaines: Orientation et formations professionnelles, congé-éducation payé*, ILC.78/III(4B), 1991 (Étude d'ensemble de 1991). La recommandation n° 150, qui a fait l'objet de l'Étude d'ensemble de 1991, est désormais remplacée par la recommandation (n° 195) sur la mise en valeur des ressources humaines, 2004.

139 *Recommandation (n° 208) sur les apprentissages de qualité, 2023*. Voir aussi, Andrew Stewart et al., *The Regulation Of Internships: A Comparative Study*, ILO Working Paper n° 240, 2018.

### 1.4.3.2. Organes et activités liés à la planification et à la mise en valeur des ressources humaines

91. À de multiples occasions, l'OIT a mis en exergue le lien entre l'emploi et la planification et la mise en valeur des ressources humaines. Selon la Résolution de l'OIT de 2022 concernant la troisième discussion récurrente sur l'emploi, des cadres cohérents, globaux et intégrés pour les politiques de l'emploi devraient notamment obéir à l'objectif d'accroître la capacité des travailleurs, y compris par des mesures d'incitation visant à encourager le développement des compétences, la reconversion et l'apprentissage tout au long de la vie, afin d'améliorer leur employabilité et leur adaptabilité, et d'assurer des transitions réussies et équitables sur le marché du travail ainsi qu'un accès au travail décent<sup>140</sup>. La commission prend note des nombreuses informations que les gouvernements ont fournies sur la structure et les fonctions des organes compétents en matière de planification et de mise en valeur des ressources humaines. Dans la plupart des pays, une même entité, généralement le ministère du travail ou l'autorité gouvernementale équivalente, est chargée de la planification et de la mise en valeur des ressources humaines<sup>141</sup>. Dans certains cas, il existe des unités spécifiques spécialisées dans la planification et la mise en valeur des ressources humaines. Par exemple, en *Israël*, le Service de la planification stratégique et politique du ministère de l'Économie et de l'Industrie est responsable de l'identification des tendances du marché du travail en ce qui concerne la mise en valeur des ressources humaines, tandis que le Service de la formation professionnelle se charge de l'orientation professionnelle et des programmes de formation professionnelle. Au *Koweït*, la Direction pour la mise en valeur de la main-d'œuvre nationale de l'Autorité publique de la main-d'œuvre est responsable de la formation professionnelle<sup>142</sup>. Dans d'autres pays, il existe un ministère distinct spécialisé dans les questions relatives aux ressources humaines<sup>143</sup>. Dans ce contexte, la commission observe que, dans certains cas, des entités sont chargées à la fois des questions liées à l'emploi et aux ressources humaines<sup>144</sup>. La commission prend également note de la variété des termes employés pour désigner les différentes entités et services, et constate que si le terme «main-d'œuvre» est parfois utilisé<sup>145</sup>, le terme «ressources humaines» est plus couramment employé.

92. La commission note que la planification et la mise en valeur des ressources humaines supposent la participation de différents organismes, et notamment la collaboration entre les ministères susmentionnés et le ministère de l'éducation ou l'autorité gouvernementale équivalente<sup>146</sup>. Dans ce contexte, la commission note la participation active des services de l'emploi publics dans la mise en œuvre d'initiatives d'orientation et de formation professionnelles dans de nombreux pays<sup>147</sup>. Outre les services de l'emploi, des partenariats plus ou moins autonomes, notamment avec des instituts de formation, peuvent venir soutenir la planification et la mise en valeur des ressources humaines. À *Maurice*, par exemple, la National Empowerment Foundation s'est vu confier le rôle principal dans la promotion d'une meilleure adéquation entre la demande et l'offre de main-d'œuvre et les formations, en étroite coopération avec le ministère du Travail<sup>148</sup>. Dans le même temps, deux organismes rattachés,

140 OIT, [Résolution concernant la troisième discussion récurrente sur l'emploi](#), ILC.110/Résolution IV, 2022.

141 Par exemple, *Argentine, Inde, Libéria et Seychelles*.

142 Autres exemples: *Gabon, Ghana, Grèce, Guatemala, Indonésie, Libéria, Maroc et Viet Nam*.

143 Par exemple, *Guinée, Inde et Japon*.

144 Par exemple, *Émirats arabes unis*.

145 Par exemple, *Irlande, Libéria, Qatar et Sri Lanka*.

146 Par exemple, *Brunéi Darussalam*. Voir aussi: CEACR, convention n° 122: *Pérou*, demande directe, 2018; *Tchéquie*, demande directe, 2022; *Chypre*, observation, 2022.

147 Par exemple, *Grèce, Malaisie, Maldives, Mali et Türkiye*.

148 CEACR, convention n° 150: *Maurice*, demande directe, 2021.

l'Institut de formation et de développement et le Conseil de développement des ressources humaines, soutiennent le ministère. Au *Canada*, le Congrès du travail du Canada (CLC) indique que la mise en œuvre de programmes d'enseignement et de formation professionnels dans le pays se heurte à des difficultés de coordination<sup>149</sup>.

93. La commission rappelle l'importance de la participation des partenaires sociaux à la formulation et l'application de politiques et de programmes d'orientation et de formation professionnelles<sup>150</sup>. Dans ce contexte, certains pays ont fait savoir que la gouvernance de la planification et de la mise en valeur des ressources humaines s'effectue en coopération avec les partenaires sociaux. Par exemple, en *Malaisie*, le Groupe de travail sur l'industrie émet des recommandations à l'attention du Conseil de promotion des compétences au travail sur les politiques, les stratégies et les actions relatives au développement des compétences dans une série de secteurs prioritaires<sup>151</sup>.

94. Quelques pays fournissent des informations sur les organes du système d'administration du travail chargés de coordonner la planification et la mise en valeur des ressources humaines. En *Irlande*, le Conseil national chargé des compétences est composé de représentants de tous les ministères concernés, d'agences de développement des entreprises et d'organismes chargés de l'éducation, de la formation, de la recherche et des qualifications. Ils œuvrent tous à dégager un consensus et à coordonner les pouvoirs publics en termes de besoins prioritaires en matière de compétences et de réponses à y apporter en matière de développement des compétences<sup>152</sup>.

## 1.4.4. Services publics et gratuits de l'emploi

### 1.4.4.1. Contenu des instruments

95. Conformément au paragraphe 15 de la recommandation n° 158, le système d'administration du travail devrait comprendre un service public et gratuit de l'emploi et en assurer un fonctionnement efficace. D'autres instruments de l'OIT relatifs à l'emploi l'envisagent également<sup>153</sup>. Les services publics de l'emploi sont des entités publiques dotées de fonctions diverses visant à soutenir la promotion de l'emploi en tenant compte de la politique nationale de l'emploi et de sa portée législative<sup>154</sup>. Ils jouent un rôle clé dans la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la politique de l'emploi, mais aussi des politiques et programmes d'orientation et de formation professionnelles qui sont étroitement liés à l'emploi.

149 Autres exemples: *Brésil, Honduras, Irlande et Niger*.

150 Convention n° 142, art. 5.

151 Autres exemples: *Bahamas, Bénin, Suriname et Viet Nam*.

152 Autres exemples: *Inde et Indonésie*.

153 La convention n° 88 prévoit un service public et gratuit de l'emploi dans la mise en œuvre des activités relevant de l'administration du travail en ce qui concerne l'emploi. L'article 6 d) dispose que le service de l'emploi doit collaborer à l'administration de l'assurance-chômage et de l'assistance-chômage et à l'application d'autres mesures destinées à venir en aide aux chômeurs. En outre, l'article 1 (1) de la convention n° 142 mentionne le rôle des services publics de l'emploi dans le développement de politiques et de programmes complets et concertés d'orientation et de formation professionnelles, étroitement liés à l'emploi. Voir également l'article 7 (1) de la [convention \(n° 181\) sur les agences d'emploi privées, 1997](#), la [convention \(n° 96\) sur les bureaux de placement payants \(révisée\), 1949](#), et l'article 7 (2) de la [convention \(n° 97\) sur les travailleurs migrants \(révisée\), 1949](#).

154 Pour une définition des services publics de l'emploi, voir: OIT, [L'OIT soutient le rôle des services publics de l'emploi dans le marché du travail](#), GB.306/ESP/3/2, 2009, paragr. 6; et OIT, [Practitioners' Guides on Employment Service Centres: Operating Employment Service Centres \(Volume 2\)](#), 2016, 3.

### 1.4.4.2. Organisation et activités des services publics de l'emploi

96. La plupart des systèmes d'administration du travail des gouvernements qui ont fait rapport comprennent un service public et gratuit de l'emploi<sup>155</sup>. La commission note que de nombreux pays ont fourni des informations sur les structures qui prodiguent de tels services. Ces organismes peuvent revêtir différentes formes et entretiennent généralement un lien étroit avec leur ministère de tutelle. Par exemple, en *Jamaïque*, le service de l'emploi prend la forme d'un système accessible sur Internet (Labour Market Information System) qui dépend du ministère du Travail et de la Sécurité sociale. Il s'agit à la fois d'un dispositif de mise en correspondance des offres et des demandes d'emploi, et d'une base de données sur le marché du travail. Il permet un meilleur accès aux informations sur le marché du travail, publie des offres d'emploi, propose des services d'orientation professionnelle, et fournit des services, en ligne ou sur place, aux demandeurs d'emploi et aux employeurs<sup>156</sup>. La commission note que certains pays ont adopté une approche de guichets uniques, au travers desquels plusieurs services d'orientation, de conseil et d'intégration sur le marché du travail sont fournis par différentes institutions de manière coordonnée et complémentaire par l'intermédiaire de centres spécifiques pour l'emploi et la formation professionnelle<sup>157</sup>.

97. Dans de nombreux cas, l'administration des services de l'emploi nécessite un niveau élevé de collaboration avec les autorités locales. En *Finlande*, des réformes ont eu lieu pour renforcer le rôle des autorités locales dans l'organisation du service de l'emploi, notamment par la mise en œuvre de projets pilotes jusqu'à la fin de 2024 supposant le transfert de certaines tâches des bureaux régionaux de l'emploi et du développement économique aux autorités locales, de même que le transfert permanent des services publics de l'emploi et du développement économique aux municipalités<sup>158</sup>. En *Inde*, le service public de l'emploi dispose d'un réseau national de bureaux de placement. Si la Direction générale de l'emploi du ministère du Travail et de l'Emploi est l'organisation principale et se charge de la conception et de la coordination à l'échelle nationale des programmes relatifs au service national de l'emploi, la gestion quotidienne et le contrôle général des bureaux de placement et des centres pour l'emploi reviennent aux gouvernements des États ou aux administrations territoriales<sup>159</sup>.

98. Comme le souligne l'Étude d'ensemble de 2010 sur les instruments relatifs à l'emploi, la coopération entre les services publics et les agences privées est indispensable au fonctionnement du marché du travail<sup>160</sup>. À cet égard, la commission note que quelques pays ont fourni des informations sur différents types de partenariats, comme l'externalisation à des entités privées de fonctions de l'administration du travail liées à l'emploi, dont le placement et la mise en œuvre d'autres politiques actives du marché du travail. En *Suède*, le gouvernement indique que l'externalisation de services publics, dont les services de l'emploi, est une pratique courante et fréquemment utilisée dans le cadre de la politique du marché du travail. À la suite d'une réforme datant de mai 2019, même si le service public de l'emploi reste l'entité responsable des activités liées à la politique du marché du travail et de l'accès à un large

155 Par exemple, *Allemagne, Bénin, Canada, Éthiopie, Fédération de Russie, Gambie, Géorgie, Ghana, Guatemala, Indonésie, République islamique d'Iran, Irlande, Israël, Jamaïque, Japon, Libéria, Malaisie, Namibie, Portugal, Slovaquie, Viet Nam et Zimbabwe*.

156 Autres exemples: *Afrique du Sud, Brésil, Brunéi Darussalam, Irlande, Japon, Libéria et Trinité-et-Tobago*.

157 Par exemple, *Cuba, Éthiopie, Finlande, France, Kazakhstan et Uruguay*.

158 CEACR, convention n° 150: *Finlande*, demande directe, 2022.

159 Autres exemples: *Allemagne, Danemark, Italie, Kazakhstan et Slovaquie*.

160 Convention n° 88, art. 1 (2) et 11; et convention n° 181, art. 13. Voir aussi: OIT, *Étude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi*, ILC.99/III(1B), 2010 (ci-après l'«Étude d'ensemble de 2010»), paragr. 219-234.

éventail de mesures relatives au marché du travail, ces tâches sont principalement confiées à des fournisseurs externes<sup>161</sup>.

99. La commission note que l'utilisation des nouvelles technologies par les services publics de l'emploi offre l'occasion d'améliorer la gouvernance des questions de travail, par exemple en ce qui concerne l'inscription, la publication d'offres d'emploi, la mise en adéquation de l'offre et de la demande d'emploi ou la formation<sup>162</sup>. Des initiatives en ce sens ont été entreprises par certains services de l'emploi et impliquent principalement la création de portails en ligne<sup>163</sup> destinés à améliorer l'efficacité des opérations et la qualité des services. Par exemple, au Koweït, l'Autorité publique chargée de la main-d'œuvre a lancé la plateforme de services de l'emploi (Fakhrana) pour ouvrir des perspectives de carrière aux demandeurs d'emploi. La commission note qu'en Pologne, le Syndicat indépendant et autonome Solidarność indique qu'en ce qui concerne l'évolution des services publics de l'emploi, la numérisation des services est nécessaire mais ne remplacera pas d'autres formes d'amélioration des agences pour l'emploi.

100. La commission rappelle qu'en vertu de l'article 4 de la convention n° 88 des arrangements appropriés doivent être pris par la voie de commissions consultatives, en vue d'assurer la coopération de représentants des employeurs et des travailleurs à l'organisation et au fonctionnement du service de l'emploi. Dans ce contexte, certains pays indiquent que les partenaires sociaux participent à la gestion des services publics de l'emploi par le biais de partenariats<sup>164</sup>. En Israël, la consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs a lieu au sein du Conseil du service de l'emploi qui définit l'orientation des activités du service national de l'emploi. Au Mali, en Namibie et en Serbie, les services de l'emploi sont dotés d'un conseil tripartite. En Grèce, la Confédération générale grecque du travail (GSEE) indique que le conseil des partenaires sociaux au sein du service public de l'emploi est un simple organe consultatif à l'influence institutionnelle limitée et privé de tout pouvoir de décision. Il se contente de soumettre des avis non contraignants à l'organe administratif de l'agence pour l'emploi en ce qui concerne l'allocation et la gestion des fonds.

**101. La commission d'experts souligne combien il est important pour les systèmes d'administration du travail de disposer d'un service public et gratuit de l'emploi, comme prévu dans les normes internationales du travail, et de veiller à ce que son fonctionnement passe par la coordination de ses activités. Elle reconnaît qu'il peut s'avérer bénéfique d'établir des partenariats public-privé pour l'administration des services de l'emploi. La commission insiste sur l'importance d'une participation transparente des agences privées pour l'emploi et d'une distinction claire entre les rôles, les responsabilités et le champ d'action des différents partenaires publics et privés concernés. Elle souligne également que l'application des progrès technologiques par les services publics de l'emploi offre des possibilités d'améliorer leur fonctionnalité.**

161 Autres exemples: Argentine, Bahamas, Italie, Koweït, Portugal et Togo. La CEACR s'est penchée à plusieurs reprises sur cette question concernant la convention n° 181: Finlande, demande directe, 2022; France, demande directe, 2022; Niger, demande directe, 2022; et Rwanda, demande directe, 2022.

162 Anna Milena Galazka, «Understanding ICT Use in Labour Administration: Taking Stock», dans *The Governance of Labour Administration*, Heyes et Rychly (dir. de publication), 75-76; Anna Milena Galazka et Ludek Rychly, *Governance of Labour: Strategies for Sustainable Progress: Global Workshop Report, Prague, 27-30 June 2017*, OIT, 2018.

163 Par exemple, Grèce, Guatemala, Inde, Maldives, Nigéria, Pérou, Qatar et Trinité-et-Tobago.

164 Par exemple, Azerbaïdjan.

## ► 1.5. Fonctions relatives aux relations professionnelles

---

**102.** Les activités de l'administration du travail dans le domaine des relations professionnelles visent à favoriser de bonnes relations entre les employeurs et les travailleurs en mettant en place un cadre dans lequel les parties peuvent interagir efficacement<sup>165</sup>. Alors que le chapitre 3 se concentre sur la participation des partenaires sociaux à la gouvernance du travail et sur les différentes formes que revêt cette mobilisation, la présente partie de l'Étude d'ensemble examine les fonctions exercées par les administrations du travail pour soutenir les relations professionnelles et les services que les ministères du travail mettent à la disposition des partenaires sociaux pour faciliter des interactions entre employeurs et travailleurs, et promouvoir des mécanismes de négociation volontaire. Dans ce contexte, l'administration du travail joue le rôle de décideur et prend part aux processus réglementaires visant à créer un cadre juridique et institutionnel au sein duquel a lieu le dialogue social sous diverses formes. Les administrations du travail participent à l'établissement de règles de fond et de procédure et prennent part à certains processus dans le domaine des relations professionnelles. Parallèlement, les ministères du travail ou les autorités gouvernementales équivalentes exercent les fonctions d'administrateurs et favorisent l'harmonie des relations professionnelles en fournissant de multiples services, outils et dispositifs administratifs, en veillant au respect des lois et en garantissant l'application des dispositions légales.

### 1.5.1. Contenu des instruments

**103.** Considérant que les organisations d'employeurs et de travailleurs jouent un rôle essentiel dans la poursuite des objectifs du progrès économique, social et culturel, le préambule de la convention reconnaît que les fonctions de l'administration du travail doivent être exercées en respectant pleinement l'autonomie des organisations d'employeurs et de travailleurs et rappelle dans ce contexte les termes des conventions n<sup>os</sup> 87 et 98, qui interdisent tous actes d'ingérence de la part des autorités publiques de nature à limiter ces droits ou à en entraver l'exercice légal, et demandent aux gouvernements de favoriser la négociation collective libre et volontaire.

**104.** Dans ce contexte, la convention n<sup>o</sup> 150 prévoit que les organes compétents au sein du système d'administration du travail devront offrir leurs services aux employeurs et aux travailleurs ainsi qu'à leurs organisations respectives, dans les conditions permises par la législation ou la pratique nationales, en vue de favoriser, aux niveaux national, régional et local ainsi que de divers secteurs d'activité économique, des consultations et une coopération effectives entre les autorités et organismes publics et les organisations d'employeurs et de travailleurs, ainsi qu'entre ces organisations (paragraphe 2 c) de l'article 6); et répondre aux demandes d'avis techniques des employeurs et des travailleurs, ainsi que de leurs organisations respectives (paragraphe 2 d) de l'article 6).

**105.** La recommandation précise les fonctions de l'administration du travail en vue de la promotion de relations professionnelles harmonieuses en indiquant que les organes compétents au sein du système d'administration du travail devraient: i) participer à la détermination et à l'application des mesures qui peuvent être nécessaires pour assurer aux employeurs et aux travailleurs le libre exercice du droit syndical (paragraphe 7); ii) élaborer des programmes d'administration du travail, visant à promouvoir, à établir et à maintenir des relations professionnelles, qui, dans le respect du droit d'organisation et de négociation collective, favorisent une amélioration constante des conditions de travail et de vie professionnelle (paragraphe 8 (1)); iii) contribuer à l'amélioration des relations professionnelles en créant ou en renforçant les moyens de fournir des services de consultation aux entreprises, aux organisations d'employeurs et aux organisations de travailleurs qui les requièrent, selon des programmes établis

---

<sup>165</sup> Voir article 6, paragraphe 2 c), de la convention n<sup>o</sup> 150 et paragraphes 7 à 10 de la recommandation n<sup>o</sup> 158.

sur la base de consultations avec ces organisations (paragraphe 8 (2)); iv) promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges des procédures de négociation volontaire (paragraphe 9); et v) en cas de conflit collectif, être en mesure de fournir, avec l'accord des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées, des moyens de conciliation et de médiation adaptés aux conditions nationales (paragraphe 10).

**106.** Les consultations, la coopération et les négociations entre les autorités publiques et les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives ou, le cas échéant, les représentants des employeurs et des travailleurs, prévues à l'article 5 de la convention, sont essentielles pour assurer que les fonctions relatives aux relations professionnelles sont exercées de manière efficace.

## 1.5.2. Services visant à promouvoir les consultations et la coopération, et la fourniture de conseils techniques

**107.** Aux fins de l'administration du travail, dans la grande majorité des cas, des directions, des départements ou des organismes spécialisés ont été mis en place pour promouvoir, établir et maintenir des relations professionnelles<sup>166</sup>. Les fonctions spécifiques exercées par ces organismes dépendent largement de la tradition nationale en matière de relations professionnelles dans chaque pays, mais ils sont généralement chargés de définir les politiques et le cadre réglementaire, et de fournir des services aux employeurs et aux travailleurs, ainsi qu'à leurs organisations, pour soutenir le dialogue social et la négociation collective à différents niveaux. Dans de nombreux pays, l'inspection du travail joue également un rôle important dans le contexte des relations professionnelles, car elle est chargée de conseiller les employeurs, les travailleurs et leurs organisations sur le cadre juridique et réglementaire, et de promouvoir le dialogue social au niveau de l'entreprise<sup>167</sup>. Comme indiqué précédemment, dans un certain nombre de pays, des structures tripartites spécialisées d'inspection du travail se chargent d'échanger des informations sur les questions politiques, juridiques et techniques<sup>168</sup>.

**108.** Dans de nombreux pays, le ministère du travail assume des fonctions liées à l'enregistrement des syndicats et des organisations professionnelles<sup>169</sup>. À cet égard, en *Argentine*, la Centrale des travailleurs de l'Argentine (CTA Autonome) exprime sa préoccupation quant à la procédure d'enregistrement des syndicats dans le pays. Elle indique notamment que la Direction nationale des organisations syndicales, un organisme dépendant du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale, prend plusieurs années pour traiter les demandes d'enregistrement des syndicats et ces retards perturbent considérablement la capacité d'action des organisations. Elle signale également que le gouvernement refuse d'inscrire de nombreux syndicats en imposant des exigences qui ne sont pas prévues par la loi. Cette situation a poussé des syndicats à entamer des procédures judiciaires pour exiger leur enregistrement. La commission rappelle que, selon le Comité de la liberté syndicale, les fondateurs d'une organisation peuvent être tenus de respecter des règles de procédure en matière de publicité ou d'autres formalités similaires qui peuvent être prescrites par la loi. Toutefois, le fait d'exiger l'autorisation préalable d'un service gouvernemental pour la création d'organisations de travailleurs ou d'employeurs est incompatible avec le principe de la liberté syndicale<sup>170</sup>.

166 Par exemple, *Algérie, Antigua-et-Barbuda, Bahamas, Belgique, Bénin, Burundi, Chili, Chypre, Costa Rica, Espagne, Estonie, États-Unis, France, Guatemala, République islamique d'Iran, Irlande, Israël, Lettonie, Libéria, Malaisie, Maldives, Maurice, Myanmar, Namibie, Népal, Nigéria, Pays-Bas, Portugal, Slovaquie, Slovénie, Sri Lanka et Viet Nam.*

167 Par exemple, *Bénin, Espagne, Estonie, France, Lituanie, Mali, Mauritanie, Mozambique et Pologne.*

168 Voir section 1.3.3 ci-dessus.

169 Par exemple, *Afrique du Sud, Botswana, Brésil, Chypre, États-Unis, Finlande, Hongrie, Indonésie, Irlande, Japon, Kenya, Kiribati et République-Unie de Tanzanie.*

170 OIT, *Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale*, paragr. 419-422. Voir aussi: OIT, [Donner un visage humain à la mondialisation](#), ILC.101/III(1B), 2012 (ci-après l'«Étude d'ensemble de 2012»), paragr. 82-99.

109. Comme l'aborde en détail le chapitre 3, au sein du système d'administration du travail, des forums de dialogue tripartites sont établis sous la forme de conseils économiques et sociaux dotés d'un large mandat couvrant les questions socio-économiques et de comités ou de conseils consultatifs dotés d'un mandat consultatif sur les questions du travail. Des organes consultatifs tripartites sur les questions du travail sont généralement créés et régis par des décrets ou des règlements du ministre chargé du travail. Ils sont souvent présidés par le ministre du Travail et le ministère est aussi habituellement chargé de fournir un support administratif, par exemple, en mettant à disposition des locaux de réunion, en prenant en charge la correspondance ou en exerçant plus généralement des fonctions de secrétariat<sup>171</sup>. Ce sont également les services techniques du ministère qui fournissent principalement les documents et le matériel de base pour ces réunions tripartites<sup>172</sup>. Le financement du fonctionnement de ces organismes provient normalement du budget de l'État. Le ministère du travail ou l'autorité gouvernementale équivalente est parfois également responsable de la formation des membres des comités tripartites<sup>173</sup>. Certains pays indiquent que l'interaction entre le ministère du travail et les partenaires sociaux peut également avoir lieu de manière moins institutionnalisée et que les fonctions relatives à la promotion du dialogue social sont exercées sur une base ponctuelle, par le biais de réunions ou d'échanges d'informations<sup>174</sup>. Dans ces cas, l'administration du travail joue un rôle proactif en amorçant ces processus et en répondant aux demandes ou aux contributions des partenaires sociaux.

110. En ce qui concerne les consultations et les négociations bipartites, comme précisé sous le titre 1.4.2 du présent chapitre, la négociation collective, qui figure au nombre des principes et droits fondamentaux au travail de l'OIT, est un mécanisme essentiel pour régler les conditions de travail et d'emploi. La commission note que la négociation collective ne peut remplir ce rôle que dans la mesure où elle s'inscrit dans un cadre de règles et de procédures, généralement établi par l'État ou par un accord entre les organisations nationales d'employeurs et de travailleurs. Le rôle de l'administration du travail et du cadre institutionnel et réglementaire est de promouvoir des consultations et des négociations efficaces, de même que le développement le plus large possible de mécanismes de négociation volontaire<sup>175</sup>. La commission note qu'un équilibre délicat doit être trouvé entre le rôle de promotion et de facilitation de l'État, d'une part, et l'autonomie des parties à la négociation, d'autre part<sup>176</sup>.

111. La mobilisation du ministère du travail dans la promotion du dialogue entre les employeurs et les travailleurs va au-delà de la mise en place des cadres législatifs appropriés. Il a un rôle particulièrement important à jouer en établissant une base objective pour les négociations collectives entre les parties et en fournissant aux partenaires sociaux des données et des prévisions officielles sur les prix, les salaires, l'emploi et la productivité du travail. En ce qui concerne les négociations salariales, par exemple, les administrations du travail peuvent encourager la tenue de véritables négociations en fournissant des informations pertinentes et fiables aux parties concernées. Il peut s'agir de données macroéconomiques, de données relatives à un secteur, d'informations sur le marché du travail ou d'informations spécifiques pour des cycles de négociations (par exemple, des informations sur un secteur d'activité, un territoire ou une

171 OIT, *Consultations tripartites: Normes internationales du travail*, ILC.88/III(1B), 2000 (ci-après l'«Étude d'ensemble de 2000»), paragr. 214. Voir aussi: convention n° 144, art. 4.

172 Ludek Rychly, *Ministries of Labour: Comparative Overview – Database, Organograms, ILO Action*, Working Document n° 27, OIT, 2013, 22.

173 Convention n° 144, art. 4 (2). Voir aussi: CEACR, convention n° 144: *Hongrie*, demande directe, 2022; *République démocratique populaire lao*, demande directe, 2019; et *Pologne*, observation, 2017.

174 Par exemple, *Autriche, Chypre, Lituanie, Pologne, Serbie et Suède*.

175 Convention n° 98, art. 4.

176 OIT, *Rapport sur le dialogue sociale 2022: La négociation collective pour une reprise inclusive, durable et résiliente*, 2022, 58.

période, entre autres)<sup>177</sup>. L'administration du travail peut également encourager les parties à la négociation à partager des informations au cours de leurs échanges, tout en veillant à protéger la confidentialité, tant sur le plan commercial que personnel<sup>178</sup>. Afin d'encourager de vraies négociations en connaissance de cause, la législation ou la réglementation de certains pays établit des prescriptions en matière de partage d'informations<sup>179</sup>. Dans certains cas, le ministère du travail facilite des discussions sur les tendances du marché du travail et leurs implications pour les négociations, dans un cadre tripartite ou bipartite<sup>180</sup>, ou fournit des conseils techniques aux organisations d'employeurs et de travailleurs à leur demande<sup>181</sup>.

**112.** La commission note qu'au Pérou, la Centrale autonome des travailleurs du Pérou (CATP) indique que la Direction régionale du travail et de la promotion de l'emploi de la région métropolitaine de Lima n'a que très peu de personnel dont la mission est de faciliter la négociation collective et de fournir des conseils aux travailleurs. En République de Corée, la Confédération coréenne des syndicats (KCTU) indique que le ministère de l'Emploi et du Travail (MOEL) dispose de lignes directrices administratives qui prévoient les pouvoirs de négociation et la pratique des syndicats, mais qu'elles doivent être révisées.

**113.** L'adoption d'une procédure qui confère aux conventions collectives le statut d'obligations applicables aux tiers ou leur donne force de loi a imposé des tâches spécifiques aux systèmes d'administration du travail et nécessité la mise en place de structures institutionnelles et de procédures administratives. En Allemagne, par exemple, dans le cadre de la procédure visant à déclarer une convention collective universellement contraignante, un comité mixte doit être mis en place par le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales. En outre, dans plusieurs pays, il revient au ministère du travail ou à l'autorité gouvernementale de prendre la décision d'étendre une convention collective conformément aux conditions et critères établis par la loi<sup>182</sup>. Les dispositions législatives peuvent également exiger l'enregistrement des conventions collectives aux fins d'établissement d'un registre des réglementations applicables, ce qui peut également être utile dans le cadre d'inspections. Par exemple, au Brésil, en 2007, le ministère du Travail a lancé le système en ligne *Mediador*. Il permet aux organisations d'employeurs et aux syndicats d'enregistrer leurs conventions collectives par voie électronique, et facilite ainsi l'accès et la consultation électroniques pour les parties concernées. Au Brésil, la Confédération nationale de l'industrie (CNI) indique que les utilisateurs peuvent accéder au système et obtenir des informations sur les conventions collectives enregistrées, y compris les conventions collectives en vigueur, la durée de l'accord ou de la convention, le champ d'application territorial et d'autres détails. Ils peuvent aussi suivre l'évolution des négociations en cours. Dans certains cas, il revient aux tribunaux<sup>183</sup> ou à l'inspection du travail<sup>184</sup> d'enregistrer les conventions collectives. Dans la plupart des cas, la législation exige qu'une convention collective soit soumise à l'administration du travail pour vérifier que ses dispositions ne sont pas contraires aux normes minimales établies dans la législation existante<sup>185</sup>. La commission rappelle que le processus d'enregistrement et de publication des conventions collectives ne

177 Par exemple, au Japon, les statistiques sur la productivité du «[Japon Productivity Center](#)»; aux Philippines, les statistiques du travail publiées par «[Philippines Statistics Authority](#)»; au Portugal, les études et analyses statistiques a posteriori en matière de travail publiées sur le site du département des statistiques de la Direction régionale de l'inspection; en Afrique du Sud, le rapport annuel du «[Conseil national du développement économique et du travail](#)».

178 OIT, *La fixation des salaires par le biais de la négociation collective: tour d'horizon*, 2023, 31.

179 Par exemple, Argentine, Botswana, Chili, Kenya, République-Unie de Tanzanie et Royaume-Uni.

180 Par exemple, Uruguay.

181 Par exemple, Autriche, Belgique, États-Unis, Éthiopie, France, Portugal et Slovaquie.

182 Par exemple, Albanie, Burkina Faso, Cambodge, Estonie, Finlande, Ghana, Maroc, Pologne, République de Corée et Slovaquie. Voir aussi: recommandation n° 91, partie IV sur l'extension des conventions collectives.

183 Par exemple, Eswatini, Kenya, Malaisie et Singapour.

184 Par exemple, Algérie, Bulgarie, Chili, Costa Rica et Rwanda.

185 Par exemple, Australie, Brésil, Pologne, Sri Lanka et Zambie.

devrait comporter que des contrôles du respect des prescriptions légales minimales et de la forme de la convention (identification précise des parties et des bénéficiaires, et durée de la convention, par exemple)<sup>186</sup>.

**114.** Les politiques du travail et les stratégies sur le lieu de travail conçues pour prévenir les conflits collectifs avant qu'ils n'éclatent sont tout aussi importantes pour entretenir de bonnes relations professionnelles. L'administration du travail peut prendre un certain nombre de mesures pour encourager la coopération dans les relations professionnelles, par exemple en adoptant un code de bonnes pratiques pour le processus de négociation<sup>187</sup>, en proposant une formation aux techniques de négociation collective aux employeurs et aux syndicats, en soutenant leurs efforts d'amélioration de leurs compétences de négociation<sup>188</sup> ou en fournissant des services de préconciliation aux parties à la négociation pour établir des relations positives<sup>189</sup>. Comme susmentionné, la fonction de l'inspection du travail consistant à prodiguer des conseils techniques aux employeurs et aux travailleurs sur les moyens les plus efficaces de se conformer aux dispositions légales joue aussi un rôle important dans la prévention des conflits.

**115.** La réponse à la crise du COVID-19 a démontré la valeur de mécanismes coordonnés de dialogue social bipartite et tripartite, et de négociation collective à différents niveaux. La mesure dans laquelle les acteurs des relations professionnelles ont utilisé la négociation collective pour répondre à la pandémie a suivi des trajectoires institutionnelles préexistantes. Les systèmes de relations professionnelles qui, avant la pandémie, avaient attribué certaines questions de politique sociale aux employeurs, aux organisations d'employeurs et aux syndicats ont eu tendance à s'appuyer sur ces institutions pour préparer la riposte à la crise du COVID-19<sup>190</sup>. Dans de nombreux cas, des accords entre les partenaires sociaux ont ouvert la voie à la gestion des risques de santé et de sécurité au travail liés au coronavirus et ont fourni des lignes directrices pour l'application de mesures préventives<sup>191</sup>. En même temps, dans son contrôle de l'application de la convention n° 98, la commission d'experts a noté des situations où l'adoption de mesures d'urgence unilatérales avait conduit à la suspension ou à la mise à l'écart temporaire de conventions collectives existantes<sup>192</sup>.

**116. La commission d'experts rappelle le rôle central du système d'administration du travail dans la promotion de la paix sociale grâce à de bonnes relations professionnelles. Elle souligne que cette fonction doit être exercée dans le plein respect des principes de la liberté syndicale et de la négociation collective. Des administrations du travail efficaces et coordonnées sont essentielles pour soutenir les consultations et la négociation collective, en particulier dans le contexte de la reprise après la pandémie de COVID-19, et pour riposter à d'autres crises socio-économiques. L'adoption de mesures par l'administration du travail pour promouvoir le dialogue social, bipartite et tripartite, dans le respect des principes de la liberté syndicale et de la négociation collective, peut également fournir aux pays les moyens institutionnels d'assurer une reprise centrée sur l'humain. Dans le même temps, la commission note que si les relations professionnelles restent une fonction essentielle des administrations du travail, la diversification croissante des modalités de travail, l'informalité,**

186 OIT, *Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale*, paragr. 1437-1445.

187 Par exemple, *Afrique du Sud* et *Nouvelle-Zélande*. Voir aussi: Étude d'ensemble de 2012, *Donner un visage humain à la mondialisation*, paragr. 98.

188 Par exemple, *Bénin, Islande, Lituanie, Royaume-Uni* et *Viet Nam*. Voir aussi: CEACR, convention n° 98: *Indonésie*, observation, 2022; *Maroc*, demande directe, 2022; et *Paraguay*, observation, 2022.

189 Par exemple, *Belgique, Burkina Faso, Guatemala, Islande, Jamaïque* et *Royaume-Uni*.

190 Voir OIT, *Rapport sur le dialogue sociale 2022*, 149.

191 Par exemple, *Allemagne, Argentine, Colombie, Espagne, France, Irlande, Italie, Pérou, Philippines* et *République de Corée*.

192 CEACR, convention n° 98: *Brésil*, observation, 2020; et *Canada*, demande directe, 2020.

***ainsi que la baisse du taux de syndicalisation et la plus grande hétérogénéité des membres remettent en question la couverture et l'efficacité des systèmes traditionnels de relations professionnelles et exigent des administrations du travail qu'elles adaptent et revoient leurs politiques pour garantir que leurs services couvrent toutes les catégories de travailleurs et répondent de manière adéquate à leurs besoins spécifiques en matière de relations professionnelles collectives.***

### 1.5.3. Mécanismes de règlement des conflits du travail

117. Les autorités publiques peuvent aider les employeurs, les travailleurs et leurs organisations à établir des procédures de règlement des différends et leur fournir des services pour régler les conflits. Les organes désignés pour le règlement des conflits entre les parties à la négociation collective, y compris pour la conciliation, la médiation et l'arbitrage, devraient être indépendants et tout recours à ces instances devrait se faire sur une base volontaire<sup>193</sup>. La commission note que le règlement des conflits du travail individuels est généralement confié à la justice du travail qui fait partie du système judiciaire et ne relève donc pas des organismes publics responsables de l'administration du travail et/ou y participant. Conformément aux principes établis au paragraphe 10 de la recommandation, l'analyse qui suit porte sur les mécanismes de règlement des conflits collectifs.

118. Plusieurs instruments de l'OIT sur la promotion et la protection du droit de négociation collective contiennent des dispositions relatives au règlement des conflits du travail<sup>194</sup>. En outre, la recommandation (n° 130) sur l'examen des réclamations, 1967, traite du règlement des différends au niveau de l'entreprise et aborde notamment les conflits portant sur des violations présumées des conventions collectives. Les conventions et recommandations de l'OIT laissent une grande latitude aux États Membres pour concevoir leurs propres systèmes de règlement des conflits, et la recommandation (n° 92) sur la conciliation et l'arbitrage volontaires, 1951, établit des principes généraux. Dans la pratique, les principales méthodes de règlement des différends utilisées dans de nombreux pays sont la conciliation ou la médiation – deux processus qui ne sont pas toujours différenciés –, l'arbitrage et la décision de justice<sup>195</sup>.

119. En ce qui concerne la structure institutionnelle, au niveau national, le règlement des conflits collectifs du travail est confié à un large éventail d'acteurs, tels que des institutions publiques ou des fonctionnaires de l'administration du travail, des organismes quasi-judiciaires, des tribunaux du travail spécialisés ou des chambres spécialisées de tribunaux généraux, ou des tribunaux de compétence générale<sup>196</sup>. Dans certains pays, ces fonctions relèvent du système d'administration du travail: les ministères du travail disposent de divisions ou de services permanents pour le règlement des conflits<sup>197</sup> ou peuvent convoquer des organes spécialisés ou des experts – sélectionnés sur une liste vérifiée, tenue par les autorités, de hauts fonctionnaires indépendants dûment qualifiés – pour régler les conflits collectifs<sup>198</sup>. Dans certains pays, des organes tripartites permanents de règlement des conflits collectifs du travail sont créés sous l'égide du ministère du travail<sup>199</sup>.

193 OIT, *Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale*, paragr. 1322-1326.

194 Convention n° 154 et recommandation n° 163; et convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978.

195 OIT, [Access to Labour Justice in Collective Labour Disputes: Evidence from the Updated IRLex Database](#), février 2023.

196 OIT, [Access to Labour Justice in Collective Labour Disputes: Evidence from the Updated IRLex Database](#), 2023.

197 Par exemple, Argentine, Belgique, Brésil, Chili, Chypre, Géorgie, Ghana, Philippines, République dominicaine et Roumanie.

198 Par exemple, Albanie, Canada, Géorgie, Islande, Pérou, Pologne et Slovaquie.

199 Par exemple, Autriche, Bulgarie, Canada, Espagne, Lituanie et Viet Nam.

Le gouvernement de la *Colombie* indique dans son rapport que la Commission spéciale de règlement des différends déferés à l'OIT (CETCOIT) est un organe tripartite chargé de résoudre les différends liés à la liberté syndicale et à la négociation collective. Ces dernières années, parmi les 250 cas qui ont été traités, 230 ont abouti à un accord. La CETCOIT s'est imposée comme le principal instrument d'interaction entre les parties aux différends et la reconnaissance de la liberté syndicale et de négociation collective. L'un des principaux facteurs de réussite de la CETCOIT est la création d'un climat de confiance parmi tous les membres tripartites.

**120.** Dans un certain nombre de pays, les inspecteurs du travail se voient officiellement attribuer des fonctions de règlement des conflits<sup>200</sup>. La commission rappelle que, dans le cadre de son contrôle de l'application des conventions n<sup>os</sup> 81 et 129, elle a souligné que, conformément aux termes mêmes du paragraphe 2 de l'article 3 de la convention n<sup>o</sup> 81 et au paragraphe 3 de l'article 6 de la convention n<sup>o</sup> 129, si d'autres fonctions sont confiées aux inspecteurs du travail, celles-ci ne devront pas faire obstacle à l'exercice de leurs fonctions principales ni porter préjudice d'une manière quelconque à l'autorité ou à l'impartialité nécessaires aux inspecteurs dans leurs relations avec les employeurs et les travailleurs<sup>201</sup>. Les inspecteurs du travail ne devraient pas s'engager dans des activités formelles de conciliation étant donné le conflit d'intérêts potentiel entre la fonction d'application de la loi et celle de conciliation, et le fait que ces activités ne figurent pas parmi les tâches principales des inspecteurs du travail. Du reste, elle rappelle également que, conformément au paragraphe 8 de la recommandation n<sup>o</sup> 81, les fonctions des inspecteurs du travail ne devraient pas comprendre la fonction d'agir en qualité de conciliateurs ou d'arbitres dans des différends du travail.

**121.** Dans certains cas, le règlement des conflits du travail est confié à des entités privées. Par exemple, au *Costa Rica*, la réforme de la procédure du travail, entrée en vigueur en 2017, prévoit la création de centres privés offrant une autre forme de règlement des conflits, agréés par la Direction des affaires du travail du ministère du Travail et de la Sécurité sociale. Dans certains pays, le règlement des conflits du travail est laissé à des initiatives émanant des partenaires sociaux. Par exemple, en *Espagne*, une série d'accords interprofessionnels signés par les organisations syndicales et les associations d'employeurs les plus représentatives au niveau de l'État ont créé un organisme de règlement des conflits collectifs et en ont établi le mode de fonctionnement. L'accord sur le règlement extrajudiciaire des conflits du travail, conclu en 1996 et renouvelé depuis, a mis en place un organisme national (*Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje*, SIMA) pour permettre une intervention en cas de litiges<sup>202</sup>. Le SIMA est une fondation de l'État relevant du ministère de l'Emploi et de l'Économie sociale, et dotée de fonds publics.

**122.** Dans un certain nombre de pays, le règlement des conflits du travail incombe à des organes quasi-judiciaires qui sont normalement financés par l'État mais qui fonctionnent avec un haut niveau d'autonomie et d'indépendance. En *Afrique du Sud*, par exemple, la Commission de conciliation, de médiation et d'arbitrage est un organe statutaire établi en vertu de l'article 112 de la loi sur les relations professionnelles de 1995, telle que modifiée. La commission est une entité publique indépendante qui n'est associée à aucun parti politique, à aucun syndicat ni aucune entreprise<sup>203</sup>.

**123.** La commission note que, selon les travaux préparatoires, les instruments sur l'administration du travail ne devraient pas traiter des responsabilités et de l'organisation des tribunaux

200 Par exemple, *Algérie, Burkina Faso, Cambodge, Chili, Espagne, Guatemala, Rwanda, Slovaquie, Togo* et *Tunisie*.

201 CEACR, conventions n<sup>os</sup> 81 et 129: *Guatemala*, observation, 2021; *Madagascar*, observation, 2022; *Maroc*, observation, 2022.

202 OIT et Union européenne, *Individual and Collective Labour Dispute Settlement Systems: A Comparative Review*, juillet 2020, paragr. 123.

203 Autres exemples: *Ghana, Grèce, Irlande, République-Unie de Tanzanie, Royaume-Uni* et *Ukraine*.

du travail ou d'autres organismes judiciaires ou quasi-judiciaires qui, dans de nombreux pays, n'intègrent pas la sphère de l'administration du travail<sup>204</sup>. Néanmoins, elle note que quelques pays signalent que les tribunaux du travail, qui sont créés pour entendre les conflits du travail et statuer, font partie de leur système d'administration du travail<sup>205</sup>.

**124. La commission rappelle que les mécanismes de règlement des conflits collectifs sont un élément essentiel au bon fonctionnement de tout système de relations professionnelles qui vise à instaurer et à préserver la paix sociale, et à établir et conserver une coopération entre les partenaires sociaux. Un mécanisme de règlement des conflits du travail efficace devrait se fonder sur les principes de la liberté syndicale et de la négociation collective volontaire, et être conçu en accord avec les partenaires sociaux. Les dispositifs de conciliation et de médiation devraient garantir le respect des principes de bonne gouvernance, notamment en ce qui concerne l'accès généralisé, l'équité et l'inclusion, la rapidité de règlement, l'efficacité des institutions et l'efficacité de leurs procédures.**

## ► 1.6. Fonctions relatives aux études, à la recherche et aux statistiques

### 1.6.1. Contenu des instruments

125. En vertu de l'article 6 (2) b) de la convention n° 150, les organes compétents du système d'administration du travail doivent étudier d'une manière suivie la situation des personnes qui ont un emploi, aussi bien que des personnes qui sont sans emploi ou sous-employées, au vu de la législation et de la pratique nationales relatives aux conditions de travail, d'emploi et de vie professionnelle. Le paragraphe 18 de la recommandation n° 158 indique que la réalisation de travaux de recherche constitue une fonction importante du système d'administration du travail qu'il devrait entreprendre lui-même et encourager en vue d'atteindre ses objectifs sociaux. Les travaux de recherche et les études constituent un outil essentiel dont dispose l'administration du travail pour évaluer et revoir la mise en œuvre de la politique nationale du travail en fonction de l'évolution des tendances du marché du travail. À cet égard, le paragraphe 20 (2) de la recommandation indique aussi que les informations ou rapports présentés par chacun des principaux services de l'administration du travail devraient avoir un caractère technique, comprendre des statistiques pertinentes et indiquer les difficultés rencontrées et, si possible, les résultats obtenus, de façon à permettre l'évaluation des tendances actuelles et l'évolution prévisible dans les domaines qui présentent un intérêt majeur pour l'administration du travail. La commission note que la convention n° 160, établit le cadre permettant l'élaboration progressive de programmes nationaux sur les statistiques du travail, ainsi que la collecte, la compilation et la publication à intervalles réguliers de statistiques de base du travail sur les principaux domaines liés au travail.

126. En outre, en vertu des paragraphes 20 (3) et (4) de la recommandation, le système d'administration du travail devrait évaluer, publier et diffuser les informations de caractère général sur les questions de travail qu'il pourrait tirer de l'exercice de ses activités, et les États Membres devraient, en consultation avec le BIT, s'efforcer d'encourager la mise au point de modèles appropriés pour la publication de ces informations afin de faciliter les comparaisons à l'échelle internationale.

204 OIT, *Rapport de la Réunion d'experts sur l'administration du travail*, 1973, paragr. 69. À sa 347<sup>e</sup> session (mars 2023), le Conseil d'administration n'a pas adopté le projet de décision concernant les propositions préliminaires concernant la tenue d'une réunion technique tripartite sur l'accès à la justice du travail (voir [GB.347/PV\(Rev.\)](#), paragr. 58).

205 Par exemple, *Bangladesh, Irlande, Nicaragua, Nouvelle-Zélande et Suède*.

## 1.6.2. Organes et activités de recherche, d'études et de statistiques

127. Les activités de recherche, comprenant la collecte de données et les enquêtes, sont des activités fondamentales à la réalisation des objectifs de l'administration du travail. Les travaux de recherche et les études sur les questions de travail consistent en la collecte et l'analyse de données relatives aux conditions de travail et à la vie professionnelle des salariés, des chômeurs et des personnes sous-employées d'une part, et de l'autre, visent plus généralement à formuler et à actualiser les politiques et stratégies relatives au travail. Dans le cadre de cette fonction, l'administration du travail collecte des informations et mène des recherches sur des questions de travail, consistant, par exemple, en des analyses et des enquêtes sur le marché du travail, des prévisions sur les tendances du marché du travail, la publication et la diffusion d'informations et de statistiques, et encourage aussi d'autres organes à conduire des travaux de recherche pertinents<sup>206</sup>.

128. Le plus souvent, les fonctions relatives aux travaux de recherche et aux études sont exercées par une unité ou un département qui relève du ministère du travail et d'autres ministères chargés du travail et de l'emploi<sup>207</sup>. Ces unités ministérielles peuvent compter sur les données et informations pertinentes provenant de différentes entités du système d'administration du travail, comme celles chargées de l'inspection, l'emploi, la formation professionnelle et la sécurité sociale. Dans certains pays, le système d'administration du travail dispose d'une entité spécialement chargée de la recherche qui fournit des informations à partir desquelles sont élaborées et mises en œuvre les politiques<sup>208</sup>. La commission note que dans plusieurs pays, cette fonction de l'administration du travail a pour effet la publication de bulletins périodiques sur le travail ou la conduite d'études portant spécifiquement sur les questions de travail<sup>209</sup>.

129. Comme l'indique le rapport préparé par le Bureau pour servir de base à la discussion générale de la Conférence internationale du Travail sur l'administration du travail et l'inspection du travail en 2011, la recherche et les statistiques sont des domaines qui nécessitent une coopération entre les organes de l'administration du travail et les entités des secteurs public et privé. Il peut être nécessaire de nouer des partenariats avec des organisations extérieures, des universités, des bureaux de statistiques et des instituts de recherche, tant publics que privés, afin que l'administration du travail élabore des politiques à partir de données probantes<sup>210</sup>. Dans beaucoup de pays, la réalisation d'études et de travaux de recherche sur le travail est également une fonction essentielle d'organes nationaux de dialogue social, comme les conseils nationaux du travail ou les conseils économiques et sociaux nationaux<sup>211</sup>. La commission note que l'approche participative adoptée pour ces études, impliquant la participation des partenaires sociaux à la production, l'analyse et l'interprétation des données à tous les stades, est une valeur ajoutée<sup>212</sup>. Par exemple, à *Maurice*, le Conseil national de la productivité et de la compétitivité est un organe tripartite fonctionnant sous l'égide du ministère du

206 Pour des statistiques dans l'économie informelle, voir également: OIT, *Femmes et hommes dans l'économie informelle: Un panorama statistique*, 2019.

207 Par exemple, *Afrique du Sud, Brunéi Darussalam, Canada, Chine, Espagne, Guinée-Bissau, République islamique d'Iran, Libéria, Lituanie, Mozambique, Nouvelle-Zélande, Oman, Panama, Portugal, Qatar, Seychelles, Slovénie, Sri Lanka, Soudan, Suriname, Thaïlande, Trinité-et-Tobago, Tunisie, République bolivarienne du Venezuela, Viet Nam, Zambie et Zimbabwe*.

208 Par exemple, *Fédération de Russie, Grèce, Mali, Niger, Philippines, Suède, Tchéquie et Viet Nam*.

209 Par exemple, *Brunéi Darussalam, États-Unis, Finlande, France, Inde, Irlande, Italie, Japon, Lettonie, Mozambique, Nouvelle-Zélande et Oman*.

210 Par exemple, *États-Unis, Islande, Libéria et Royaume-Uni*. Voir aussi: OIT, *Administration du travail et inspection du travail*, ILC.100/V, 2011, paragr. 132.

211 Par exemple, *Afrique du Sud, Albanie, Algérie, Argentine, Cambodge, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Estonie, Grèce, Italie, Malaisie, Namibie, République de Corée, République-Unie de Tanzanie, Royaume-Uni et Rwanda*.

212 Voir aussi convention n° 160, art. 3.

Développement industriel, des Petites et Moyennes entreprises et des Coopératives, qui est chargé, entre autres, de promouvoir et d'entreprendre des travaux de recherche sur tous les aspects de la productivité, de la qualité et de la compétitivité.

**130.** Comme l'indique l'Étude d'ensemble de 1997, les objectifs recherchés par les organes de l'administration du travail chargés des travaux de recherche et des études ne peuvent être atteints sans des données statistiques fiables<sup>213</sup>. À cet égard, la commission note que la CSI souligne la forte corrélation entre la convention n° 150 et la convention n° 160 et insiste sur l'importance du rôle que joue l'administration du travail dans la conception, la mise en œuvre et l'application de politiques se fondant sur des données fiables. À cet égard, elle indique que 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 confrontées. En *Guinée-Bissau*, l'UNGT-CS indique qu'aucune étude ou enquête n'a été réalisée sur la situation des personnes qui ont un emploi, et de celles qui sont sans emploi ou sous-employées. En *Éthiopie*, la Confédération des syndicats éthiopiens (CETU) indique que le système d'administration du travail a des difficultés à assurer la compilation d'informations précises, fiables et complètes qui pourraient éclairer leurs processus décisionnels.

**131.** La commission note également que les technologies de l'information peuvent largement permettre la collecte et le traitement d'informations et la production de données statistiques à partir desquelles seront élaborées les politiques. Les technologies de l'information peuvent aussi contribuer à une meilleure diffusion de l'information sur les questions de travail, dans la mesure où cela permet d'atteindre une plus grande partie de la population. Beaucoup de pays indiquent que ce sont les bureaux nationaux de la statistique qui sont chargés de collecter, d'interpréter et de diffuser des statistiques à jour sur le travail et sur d'autres questions socio-économiques<sup>214</sup>. La commission note que, dans un très grand nombre de pays, les bureaux de la statistique sont chargés d'élaborer, entre autres, les enquêtes nationales sur la population active qui sont menées périodiquement auprès des ménages. Les enquêtes sur la population active visent à produire des statistiques nationales officielles sur la main-d'œuvre, l'emploi et le chômage à des fins de suivi et de planification<sup>215</sup>.

**132.** Certains pays soulignent l'importance du rôle que jouent les services d'inspection du travail dans la collecte de données relatives au respect de la législation du travail<sup>216</sup>. La commission note que des rapports d'inspection du travail complets, généralement produits annuellement par les services d'inspection du travail, constituent une source d'information utile sur les activités des organes d'inspection<sup>217</sup>. Ces rapports constituent aussi un outil permettant aux gouvernements, aux partenaires sociaux et à d'autres parties prenantes d'obtenir les informations socio-économiques nécessaires à la conception et à la mise en œuvre de politiques relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs, ainsi qu'à l'amélioration des performances économiques des entreprises<sup>218</sup>. Aux *Pays-Bas*, par exemple, l'administration du travail mène chaque année une étude donnant un aperçu de la situation en matière de santé et de sécurité dans un grand nombre d'entreprises soumises à l'inspection. Le gouvernement indique que cette étude est une source d'information précieuse pour les secteurs d'activité et d'autres parties prenantes, car cela donne une indication de la situation des conditions de travail dans le pays.

213 Étude d'ensemble de 1997, paragr. 113.

214 Par exemple, *Niger, Nigéria, Paraguay, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Serbie, Sierra Leone, Slovénie, République-Unie de Tanzanie* et *Uruguay*.

215 Voir [ILOSTAT, Labour force surveys](#).

216 Par exemple, *Islande, Lettonie* et *Portugal*.

217 Voir convention n° 81, art. 21, et convention n° 129, art. 27, pour les éléments devant figurer dans les rapports annuels d'inspection du travail.

218 Voir aussi CEACR, convention n° 81, [Observation générale](#), 2010.

**133. La commission souligne que les ministères du travail et autres organes participant aux travaux de recherche et aux études sur les questions de travail devraient disposer des ressources financières, humaines et techniques nécessaires, notamment des services de statistiques, de recherche et de planification, leur permettant d'établir des diagnostics corrects et de contribuer efficacement à la formulation d'options stratégiques claires et envisageables.**

## ► 1.7. Fonctions relatives aux relations internationales du travail

---

### 1.7.1. Contenu des instruments

**134.** Les fonctions de l'administration du travail relatives aux relations internationales du travail sont décrites à l'article 11 de la [Constitution de l'OIT](#). Celui-ci prévoit que les ministères des Membres qui s'occupent des questions ouvrières pourront communiquer directement avec le Directeur général par l'intermédiaire du représentant de leur gouvernement au Conseil d'administration du Bureau international du Travail ou, à défaut de ce représentant, par l'intermédiaire de tel autre fonctionnaire dûment qualifié et désigné à cet effet par le gouvernement intéressé. L'article 8 de la convention n° 150 dispose que, dans la mesure où la législation et la pratique nationales le permettent, les organes compétents au sein du système d'administration du travail devront participer à la préparation de la politique nationale dans le domaine des relations internationales du travail et à la représentation de l'État dans ce domaine, ainsi qu'à la préparation des mesures qui doivent être prises à cet effet à l'échelon national.

### 1.7.2. Organes et activités liés aux relations internationales du travail

**135.** 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. La participation et la contribution de ces systèmes aux relations internationales du travail ont lieu de différentes manières. En ce qui concerne les normes internationales du travail, les administrations du travail, en consultation et en coordination avec les autres ministères concernés et les partenaires sociaux, dirigent généralement les activités liées à la ratification des conventions de l'OIT et à la présentation de rapports périodiques au BIT. En outre, les ministères du travail sont généralement chargés de représenter le gouvernement au sein des forums internationaux du travail, tels que la Conférence de l'OIT<sup>219</sup> et le Conseil d'administration. Cette participation se fait parfois en collaboration avec les ministères des affaires étrangères.

---

<sup>219</sup> Les données de 2023 font ressortir la prépondérance des fonctionnaires du ministère du travail dans les délégations des États Membres à la Conférence. Sur les 187 pays ayant participé à la 111<sup>e</sup> session de la Conférence, 168 ont envoyé un ministre ou un représentant du ministère du travail ou exerçant une fonction équivalente, tels les ministères de l'emploi, de la sécurité sociale, des affaires sociales, de la main-d'œuvre, de l'action sociale ou des ressources humaines. Voir: OIT, [Liste finale des délégations](#), CIT, 111<sup>e</sup> session, Genève, 2023.

**136.** Du fait de l'intégration régionale et de ses effets directs sur le monde du travail, comme par exemple la liberté de mouvement de la main-d'œuvre et la normalisation de la législation du travail, il est devenu nécessaire d'harmoniser certains aspects de la réglementation du travail et d'améliorer la coopération horizontale entre administrations nationales du travail. Ainsi, pour devenir membre de l'UE, 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<sup>220</sup>. Les administrations nationales du travail sont généralement concernées par les questions de travail traitées par les organisations régionales telles que la Ligue arabe, l'Union africaine, l'ASEAN, l'UE et l'Organisation des États américains. Dans plusieurs régions, les ministres du travail se réunissent à intervalles réguliers<sup>221</sup>. En outre, dans les pays en développement en particulier, les administrations du travail s'emploient à examiner les possibilités de faire appel à la coopération technique internationale ou bilatérale, et à élaborer les demandes du gouvernement liées à des projets dans ce domaine, à superviser leur exécution et à préparer l'évaluation de ces projets. La participation des ministères du travail, ainsi que des partenaires sociaux, à l'élaboration et à l'exécution des programmes par pays de promotion du travail décent de l'OIT est un exemple d'activités de l'administration du travail dans ce domaine.

**137.** Dans un monde de plus en plus interconnecté, dans lequel de nombreuses questions de travail dépassent les frontières nationales, la coopération bilatérale et multilatérale sur ces questions joue un rôle de plus en plus important. Par exemple, un certain nombre de pays ont conclu des accords bilatéraux relatifs aux migrations de main-d'œuvre pour établir un cadre de coopération entre les pays d'origine et les pays de destination, afin de veiller à ce que les migrations de la main-d'œuvre soient réglementées selon des principes et des procédures convenus<sup>222</sup>. On peut également citer les accords bilatéraux de sécurité sociale qui garantissent le maintien des droits acquis par une personne dans un pays d'emploi donné en matière de sécurité sociale, lorsqu'elle se déplace dans un autre pays<sup>223</sup>. En outre, des accords commerciaux bilatéraux et régionaux ont été conclus dans toutes les régions du monde. Si la négociation et la conclusion d'accords de libre-échange relèvent normalement de la responsabilité des ministères de l'économie, du commerce et des affaires étrangères, les ministères du travail contribuent parfois au processus en fournissant des informations sur les questions de travail<sup>224</sup>. Un nombre croissant de ces accords contiennent des dispositions relatives au travail, notamment en ce qui concerne le respect des normes internationales et nationales du travail, avec pour conséquences des changements dans les politiques et les pratiques des ministères, en particulier concernant l'inspection du travail<sup>225</sup>.

**138.** Ainsi, les relations complexes que chaque pays entretient avec d'autres pays et avec les organisations internationales auxquelles il appartient exigent de formuler et mettre en œuvre avec soin une politique de relations internationales du travail. Pour mener cette tâche à bien, requérant la participation du système national d'administration du travail au plus haut niveau, de nombreuses administrations du travail ont mis en place des unités ou des départements spécialisés dans les relations internationales du travail. Par exemple, aux *Émirats arabes unis*,

220 OIT, *Administration du travail et inspection du travail*, ILC.100/V, 2011, paragr. 79.

221 Par exemple, la Réunion des ministres du travail de l'ASEAN.

222 Voir: convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, art. 10; et Réseau des Nations Unies sur les migrations, *Guidance on Bilateral Labour Migration Agreements*, 2022.

223 OIT, «[Social Security Agreements](#)».

224 Par exemple, *Canada, États-Unis et Nouvelle-Zélande*.

225 OIT et Institut international d'études sociales, *Études sur la croissance et l'équité: La dimension sociale des accords de libre-échange*, 2013, 69-92. Voir aussi: Marva Corley-Coulibaly, Ira Postolachi et Netsanet Tesfay, *A Multi-Faceted Typology of Labour Provisions in Trade Agreements: Overview, Methodology and Trends* (OIT, 2022). Concernant les dispositions relatives au travail dans les accords commerciaux dans le monde: voir [Labour Provisions in Trade Agreements Hub](#).

le ministère des Ressources humaines et de l'Émiratisation dispose d'un département des relations internationales chargé de représenter le pays dans des organisations internationales telles que l'Organisation arabe du travail et la Ligue arabe. En *Colombie*, le ministère du Travail dispose d'un bureau des relations internationales et de la coopération qui est chargé de représenter le pays au sein de l'Organisation des États américains et des organisations internationales du travail<sup>226</sup>. Les États membres de l'UE disposent généralement d'une unité ou d'un département au sein du ministère du travail, ou de l'autorité gouvernementale équivalente, qui est chargé de coordonner les relations européennes du travail<sup>227</sup>.

139. En outre, la commission note qu'un certain nombre de réseaux régionaux d'administration du travail ont été créés dans le monde pour servir de plateformes de coopération, de formation et d'échange d'informations entre les administrations nationales du travail. Par exemple, le Réseau interaméricain pour l'administration du travail est le mécanisme de coopération entre les ministères du travail des Amériques, mis en place pour renforcer leurs capacités humaines et institutionnelles. Toutes les activités et priorités de ce réseau sont définies par les ministères du travail de la région via la Conférence interaméricaine des ministres du travail de l'Organisation des États américains<sup>228</sup>. Le Centre régional africain d'administration du travail (ARLAC) a été créé conjointement par l'OIT et le Programme des Nations Unies pour le développement en 1974, dans le cadre d'un projet de développement en matière d'administration du travail. Le mandat de l'ARLAC est de renforcer les systèmes d'administration du travail dans les pays membres d'Afrique anglophone via la formation, la recherche, les services de consultation et de conseil<sup>229</sup>. Une institution similaire a également été créée pour les pays africains francophones<sup>230</sup>.

**140. *Notant l'accent mis sur la nécessité d'une meilleure coopération multilatérale et cohérence des politiques dans le cadre des efforts visant à instaurer une vaste Coalition mondiale pour la justice sociale*<sup>231</sup>, la commission souligne le rôle central que jouent les administrations du travail pour faire du travail décent une priorité aux niveaux international et régional. Compte tenu de la dimension transnationale de nombreux défis auxquels le monde du travail est confronté, la commission encourage les gouvernements à veiller à ce que, dans la mesure où la législation et la pratique nationales le permettent, les administrations du travail aient les capacités et le mandat leur permettant de participer à l'élaboration de la politique nationale relative aux relations internationales du travail, comme le prévoit l'article 8 de la convention.**

226 Autres exemples: *Afrique du Sud, Allemagne, Bahamas, Brunéi Darussalam, Canada, Danemark, États-Unis, Finlande, République islamique d'Iran, Malaisie, Maldives, Nouvelle-Zélande, Nicaragua, Niger, Oman, Panama, Paraguay, Philippines, Qatar, République de Corée, Saint-Kitts-et-Nevis, Sénégal, Soudan, Suriname, Suède, Thaïlande* et Togo.

227 Par exemple, *Allemagne, Danemark, Finlande* et Suède.

228 [Inter-American Network for Labor Administration \(RIAL\)](#).

229 [African Regional Labour Administration Centre \(ARLAC\)](#).

230 [Centre Régional Africain d'Administration du Travail \(CRADAT\)](#).

231 OIT, *Faire avancer la justice sociale*, Rapport du Directeur général, ILC.111/I(A)(Rev.), 2023.

## ► 1.8. Extension progressive des fonctions du système d'administration du travail

### 1.8.1 Contenu des instruments

141. L'article 7 de la convention n° 150, qui concerne l'extension des fonctions du système d'administration du travail, prévoit ce qui suit: «Si les conditions nationales l'exigent pour satisfaire les besoins du nombre le plus large possible de travailleurs et dans la mesure où de telles activités ne sont pas encore assurées, tout Membre qui ratifie la présente convention devra encourager l'extension, le cas échéant progressive, des fonctions du système d'administration du travail de façon à y inclure des activités qui seront exercées en collaboration avec les autres organismes compétents et qui concerneront les conditions de travail et de vie professionnelle de catégories de travailleurs qui, aux yeux de la loi, ne sont pas des salariés [...]». L'article 7 donne également des exemples des principales catégories de travailleurs couvertes par cette disposition, à savoir: «(a) les fermiers n'employant pas de main-d'œuvre extérieure, les métayers et les catégories analogues de travailleurs agricoles; (b) les travailleurs indépendants n'employant pas de main-d'œuvre extérieure, occupés dans le secteur non structuré tel qu'on l'entend dans la pratique nationale; (c) les coopérateurs et les travailleurs des entreprises autogérées; (d) les personnes travaillant dans un cadre établi par la coutume ou les traditions communautaires».

142. Comme l'indique l'Étude d'ensemble de 1997, la commission souligne le caractère souple de cette disposition qui impose l'obligation d'encourager l'extension des fonctions du système d'administration du travail aux travailleurs qui ne sont pas, aux yeux de la loi, des salariés, si les conditions nationales l'exigent et dans la mesure où ces activités ne sont pas déjà couvertes. Cette extension ne doit pas nécessairement se faire immédiatement et peut se faire progressivement par étape. La commission fait observer que la convention n'exige pas, aux fins de sa ratification, l'existence d'une législation applicable aux catégories de travailleurs visées à l'article 7<sup>232</sup>. En outre, la liste des catégories de travailleurs qui ne sont pas, aux yeux de la loi, des salariés n'est qu'indicative, et l'extension des fonctions du système d'administration du travail à d'autres catégories de ces travailleurs n'est pas exclue.

143. En 1997, la commission avait déjà noté que les conditions de travail et de vie professionnelle des quatre catégories de travailleurs mentionnées dans la convention sont couvertes par d'autres conventions et recommandations de l'OIT<sup>233</sup>. La commission rappelle que les normes de l'OIT s'appliquent en principe à tous les travailleurs, sauf celles qui visent des professions ou des branches d'activité particulières. La commission fait également observer que plusieurs conventions et recommandations concernent spécifiquement l'économie informelle et certaines formes atypiques d'emploi ou certains aspects connexes, ainsi que le rôle du système d'administration du travail à cet égard<sup>234</sup>. À sa 347<sup>e</sup> session (mars 2023), le Conseil d'administration a décidé d'inscrire à l'ordre du jour de la 113<sup>e</sup> session (juin 2025) de la Conférence une question sur le travail décent dans l'économie des plateformes numériques qui fera l'objet d'une action normative régie par la procédure de double discussion<sup>235</sup>.

232 Étude d'ensemble de 1997, paragr. 129.

233 Dans l'Étude d'ensemble de 1997, paragr. 132-135, la commission d'experts a énuméré les conventions et recommandations qui établissent des règles et des principes régissant les conditions de travail et de vie de ces catégories de travailleurs. Cette liste reste valable, moyennant les observations suivantes concernant le statut des instruments: [convention \(n° 82\) sur la politique sociale \(territoires non métropolitains\), 1947](#), – demande d'information; [convention \(n° 117\) sur la politique sociale \(objectifs et normes de base\), 1962](#), – instrument ayant un statut intérimaire; [convention \(n° 107\) relative aux populations autochtones et tribales, 1957](#), – dépassée. En outre la [recommandation \(n° 127\) sur les coopératives \(pays en voie de développement\), 1966](#), a été remplacée par la [recommandation n° 193](#).

234 Par exemple, convention (n° 158) et recommandation (n° 166) sur le licenciement, 1982; convention (n° 175) et recommandation (n° 182) sur le travail à temps partiel, 1994; convention n° 181 et recommandation n° 188; recommandation n° 198; recommandation n° 202; et [recommandation \(n° 204\) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015](#).

235 [GB.347/PV\(Rev.\)](#), paragr. 876.

## 1.8.2. Observations générales

144. La commission fait observer que cette disposition de la convention répond au besoin permanent d'assurer la protection des travailleurs qui sont engagés sans contrats de travail formels et/ou dont l'emploi ne relève pas de l'économie régulière fondée sur le salaire<sup>236</sup>. Cela inclut notamment les travailleurs de l'économie informelle, expressément mentionnés à l'article 7, et ceux engagés dans des formes atypiques d'emploi, comme les contrats temporaires, le travail à temps partiel et le travail sur appel, le travail intérimaire, le travail à domicile, ainsi que ceux engagés dans des relations d'emploi multipartites. Les formes atypiques d'emploi occupent une place prépondérante sur les plateformes de travail numériques. Par conséquent, les activités de l'administration du travail devraient couvrir ces travailleurs, si l'on veut accroître la fiabilité, l'importance et la crédibilité de celle-ci. Les ministères du travail ont un rôle déterminant à jouer dans la lutte contre les déficits de travail décent associés à ces formes d'emploi, en adaptant les réglementations et les politiques pour couvrir tous les travailleurs, et pour garantir le fonctionnement efficace des structures de l'administration du travail chargées de faire respecter la législation du travail.

145. La commission note que la CSI indique dans son observation que les systèmes d'administration du travail devraient s'adapter en permanence pour garantir la pertinence et l'efficacité des politiques nationales du travail et de l'emploi pour tous les travailleurs, et en particulier pour ceux qui ont le plus besoin de protection. À cet égard, elle souligne qu'il est urgent que les systèmes d'administration du travail étendent leurs services à tous les travailleurs, notamment aux travailleurs de l'économie informelle, aux travailleurs indépendants, aux travailleurs des plateformes, aux travailleurs des chaînes d'approvisionnement mondiales et aux travailleurs engagés dans des formes atypiques d'emplois et dans des emplois précaires. La CSI prend également note avec préoccupation de la persistance d'importantes lacunes législatives et politiques qui privent ces travailleurs de la protection. Elle note en particulier que les États Membres dont les marchés du travail sont moins formalisés ont des difficultés à créer des emplois décents et productifs. La commission prend aussi note des difficultés dont fait état l'OIE en ce qui concerne l'extension des activités du système national d'administration du travail pour couvrir des catégories de travailleurs autres que les travailleurs sous contrat de travail, comme les travailleurs indépendants.

146. La commission note que l'OIT a réalisé un très grand nombre de recherches et de publications portant sur l'informalité<sup>237</sup>, et les formes atypiques d'emploi<sup>238</sup>, ainsi que sur les défis politiques et réglementaires qui en découlent. **La commission souhaite donc consacrer cette partie de l'Étude d'ensemble spécifiquement aux mesures prises par les administrations du travail et les structures qui ont été mises en place pour étendre progressivement leurs services aux travailleurs de l'économie informelle et à ceux engagés dans des formes atypiques d'emploi, dans le contexte de l'article 7 de la convention. Il s'agit notamment d'analyser les mesures visant à: a) adapter les structures de l'administration du travail, modifier ou créer des services et des mécanismes capables de produire des changements dans les domaines dont ils sont responsables, en coopération avec d'autres administrations, si nécessaire; b) élaborer des lois, des politiques et des programmes visant à étendre la protection à tous les travailleurs, y compris ceux de l'économie informelle, et à accroître la couverture de la sécurité sociale; c) garantir l'application et le respect des droits et de la protection grâce à des systèmes d'inspection du travail plus efficaces; et d) créer un cadre permettant à tous ceux qui ne sont pas représentés de participer aux instances et processus de dialogue social.**

236 La législation du travail se fonde généralement sur la relation de travail «classique». Il s'agit d'un emploi continu, à plein temps, qui s'inscrit dans une relation directe entre l'employeur et l'employé. Voir: OIT, *Non-Standard Employment around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects – Overview*, 2017 (un résumé est disponible en français), 1.

237 Voir OIT, *Publications sur l'économie informelle*.

238 Voir OIT, *Publications sur les formes atypiques d'emploi*.

### 1.8.3. Activités de l'administration du travail et aspects structurels concernant l'économie informelle

**147.** En juin 2015, la Conférence a adopté la recommandation (n° 204) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015, première norme internationale du travail à traiter de l'économie informelle dans sa totalité, posant clairement que la transition vers l'économie formelle est le moyen de parvenir au travail décent pour tous<sup>239</sup>. Selon des données de l'OIT, plus de 60 pour cent de la population active occupée à l'échelle mondiale, soit 2 milliards de personnes, travaillent dans l'économie informelle<sup>240</sup>. L'expression «économie informelle» fait référence à toutes les activités économiques de travailleurs et d'unités économiques qui ne sont pas couvertes ou sont insuffisamment couvertes – en vertu de la législation ou de la pratique – par des dispositions formelles et ne désigne pas les activités illicites, en particulier la fourniture de services ou la production, la vente, la possession ou la consommation de biens interdites par la loi, y compris la production et le trafic illicites de stupéfiants, la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, la traite des personnes et le blanchiment d'argent, tels que les définissent les conventions internationales pertinentes<sup>241</sup>. L'expansion de l'économie informelle peut souvent être imputée aux politiques macroéconomiques et sociales inappropriées, inefficaces, mal avisées ou mal mises en œuvre qui ont dans bien des cas été formulées sans consultation tripartite, et à l'absence de cadre légaux et institutionnels incitatifs et de bonne gouvernance permettant d'appliquer de façon pertinente et effective les politiques et les lois<sup>242</sup>. Le travail informel existe dans tous les pays, mais il est bien plus répandu dans les pays à faible revenu, et l'emploi informel est particulièrement répandu dans les pays en développement d'Afrique, d'Asie et du Pacifique<sup>243</sup>.

**148.** La commission fait observer qu'il n'existe pas de réponse unique à la question de savoir comment le système d'administration du travail peut efficacement s'étendre aux travailleurs de l'économie informelle, dans la mesure où cette économie recouvre différents types d'emploi et affecte plusieurs droits fondamentaux, et se manifeste sous différentes formes au sein d'un même pays ou d'une même région. Les causes profondes de l'informalité comprennent des éléments relatifs au contexte économique, aux cadres juridiques, réglementaires et stratégiques, ainsi que d'autres facteurs déterminants comme le faible niveau d'éducation, la discrimination et la pauvreté, et le manque d'accès aux ressources économiques, à la propriété, aux services financiers et à d'autres services aux entreprises, et aux marchés. Aussi, la commission souligne que la lutte contre l'informalité ne peut pas relever de la seule responsabilité des administrations du travail et doit s'inscrire dans le cadre d'un plus vaste effort des pouvoirs publics.

**149.** En ce qui concerne les aspects structurels, la commission note qu'un certain nombre de pays ont créé des organes ou des départements ministériels spécialement chargés de relever les défis liés à l'informalité, ou ont élargi le mandat d'organes déjà en place pour couvrir ces questions. Par exemple, aux *Philippines*, le Bureau des travailleurs ayant des problèmes particuliers au sein du ministère du Travail et de l'Emploi élabore des politiques, des programmes, des projets et des systèmes visant à promouvoir et à protéger les travailleurs ayant des problèmes particuliers, dont les travailleurs informels. En *Colombie*, le ministère du Travail dispose d'une unité spécialement chargée de la formalisation et de la protection des

239 La [Recommandation \(n° 204\) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015](#), a été l'un des sujets de l'[Étude d'ensemble de 2020](#).

240 OIT, [Femmes et hommes dans l'économie informelle: Un panorama statistique](#), 2019.

241 Recommandation n° 204, paragr. 2.

242 OIT, Résolution concernant le travail décent et l'économie informelle, paragr. 14.

243 OIT, [Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Update](#), 2023.

travailleurs<sup>244</sup>. La commission fait également observer qu'adapter les modalités de services de l'administration du travail peut également permettre d'atteindre les travailleurs de l'économie informelle et contribuer à réduire l'informalité.

En *Mongolie*, le gouvernement a mis en place un ensemble complet de plateformes numériques de gouvernance pour communiquer avec les citoyens sur des questions relatives aux services généraux, au marché du travail et à la fiscalité. Ces plateformes peuvent contribuer à simplifier l'enregistrement des entreprises et des emplois, à faciliter l'accès à la sécurité sociale, à améliorer l'accès aux marchés et aux services de développement des entreprises, et à accroître la productivité.

**150.** En ce qui concerne l'adoption de lois, de politiques et de programmes spécifiques pour étendre la protection aux travailleurs de l'économie informelle, la commission note que quelques pays ont adopté des documents de politique générale ou des plans d'action qui traitent de manière exhaustive les questions relatives à l'économie informelle et à la transition vers l'économie formelle<sup>245</sup>. En outre, certains pays sont en voie d'adopter ou ont déjà adopté une législation visant à prévenir l'informalité et/ou à étendre la protection aux travailleurs de l'économie informelle.

En 2017, l'*Azerbaïdjan* a approuvé un plan d'action pour la prévention de l'emploi informel. En outre, une nouvelle réglementation concernant la prévention de l'emploi informel a été adoptée et plusieurs projets de loi portant modification de la législation sont en cours d'examen<sup>246</sup>.

**151.** La commission fait observer que l'extension des services de sécurité sociale aux travailleurs de l'économie informelle est une avancée importante vers le travail décent<sup>247</sup>. Un certain nombre de pays ont pris des mesures pour garantir cette extension. En *Zambie*, par exemple, l'Autorité nationale des régimes de retraite a étendu la couverture de la sécurité sociale à l'économie informelle<sup>248</sup>. La commission fait aussi valoir qu'il est essentiel de savoir sous quelle forme se manifeste l'informalité dans des contextes nationaux spécifiques aux fins de l'élaboration de politiques. Certains pays font état de leurs efforts pour améliorer les statistiques et la collecte de données relatives à l'économie informelle<sup>249</sup>.

**152.** La commission note que si des lois applicables à l'économie informelle sont en place, il convient d'en assurer le respect et l'application<sup>250</sup>. L'inspection du travail, principalement conçue pour l'emploi salarié et la relation employeur-salarié clairement identifiable, se heurte à la nature dispersée, diversifiée et clandestine du travail dans l'économie informelle. Aussi, il faut adapter les stratégies d'inspection et adopter des approches innovantes. Nombre de pays s'emploient désormais à élaborer des solutions appropriées visant à étendre efficacement

244 Autres exemples: *Azerbaïdjan, Égypte, Guatemala, Irlande, Italie et Thaïlande*.

245 Par exemple, *Costa Rica, Sénégal, Türkiye et Viet Nam*.

246 Autres exemples: *Azerbaïdjan, Botswana, Costa Rica, Lesotho, Rwanda, Sénégal, Slovénie, Thaïlande, Togo et Turkménistan*.

247 OIT, *Étendre la sécurité sociale aux travailleurs dans l'économie informelle: Leçons tirées de l'expérience internationale*, 2022.

248 Autres exemples: *Brésil, Cabo Verde, Colombie, Ghana, Malaisie, Philippines, Rwanda et Thaïlande*.

249 Par exemple, *Azerbaïdjan, Honduras, Inde, Indonésie, Panama et République dominicaine*.

250 Lorsqu'elle a examiné l'application des conventions n<sup>os</sup> 81 et 129, la commission a souvent encouragé les gouvernements à assurer la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, dans l'objectif de combattre le travail non déclaré. CEACR, conventions n<sup>os</sup> 81 et 129: *Albanie*, demande directe, 2020; *Macédoine du Nord*, demande directe, 2022; *Serbie*, demande directe, 2020; et CEACR, convention n<sup>o</sup> 81: *Bahreïn*, observation, 2022; et *Fédération de Russie*, observation, 2022.

l'inspection à l'économie informelle. Par exemple, en *Serbie*, le Comité interministériel pour la coordination des inspections a mis en place 11 groupes de travail, dont l'un se consacre à l'inspection du travail dans l'économie informelle. L'inspection du travail fait régulièrement rapport à ce comité. Le gouvernement indique que la coopération et l'échange d'informations avec d'autres organes de l'inspection du travail contribuent largement à lutter contre le travail illégal et l'économie souterraine. En *Afrique du Sud*, le ministère de l'Emploi et du Travail a récemment mis en place l'équipe spéciale de l'inspection nationale du travail chargée de l'économie informelle. Cette équipe, composée d'inspecteurs de différentes provinces, a pour mandat d'établir des directives pour la conduite d'inspections dans l'économie informelle<sup>251</sup>. La commission note également que les outils TIC peuvent renforcer l'efficacité des inspections du travail dans la lutte contre l'informalité<sup>252</sup>. Au *Pérou*, par exemple, une base de données et un système de paie électronique actualisés permettent aux inspecteurs de procéder à une simple validation croisée des informations entre l'administration du travail et l'administration fiscale, la mise en place de ces outils ayant débouché sur une forte hausse du taux de formalisation et sur un meilleur respect de la législation du travail<sup>253</sup>.

**153.** La commission fait observer qu'il est important d'associer les partenaires sociaux et les bénéficiaires visés dans l'économie informelle à la formulation et à la mise en œuvre des politiques et de la législation.

Au *Costa Rica*, le gouvernement et les organisations d'employeurs et de travailleurs ont conclu en 2016 l'«Accord tripartite pour la mise en œuvre de la recommandation n° 204 sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle au Costa Rica». Cet accord découle d'un processus de dialogue social et reflète la convergence des intérêts des différents partenaires sociaux en ce qui concerne l'économie informelle<sup>254</sup>. En outre, au *Costa Rica*, l'UCCAEP indique qu'à compter de janvier 2023, en application d'un accord conclu par le conseil d'administration de la Caisse costaricienne de sécurité sociale (CCSS) pour réduire l'informalité, les employeurs qui déclarent à la CCSS des travailleurs à temps partiel âgés de moins de 35 ans sont soumis à des cotisations minimales et versent des cotisations de sécurité sociale réduites pour ces travailleurs. La couverture sera étendue aux travailleurs âgés de 35 à 50 ans à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2024 et, en 2025, elle sera également étendue aux travailleurs âgés de plus de 50 ans.

**154.** Les institutions nationales de dialogue social ou les commissions tripartites ad hoc permettent aussi de traiter les questions relatives à l'économie informelle dans le cadre d'une consultation tripartite ou plus large et de l'élaboration de politiques<sup>255</sup>. La commission note aussi que, compte tenu du rôle des organisations de travailleurs et d'employeurs représentatives dans les institutions et processus de dialogue social, il est important que ces organisations renforcent encore leurs relations avec les travailleurs, les entreprises et leurs organisations dans l'économie informelle et, le cas échéant, renforcent leur capacité à proposer leurs services et l'adhésion aux travailleurs de l'économie informelle<sup>256</sup>.

**155.** La commission note que les travailleurs de l'économie informelle figurent parmi les groupes les plus vulnérables et les moins protégés, et qu'ils sont soumis aux pires formes

251 Autres exemples: *Brésil* et *Guatemala*.

252 Michael Gallo et Hannah Thinyane, *Supporting decent work and the transition towards formalization through technology-enhanced labour inspection*, ILO Working Paper n° 41, 2021, 8.

253 OIT, *Fortalecimiento de la inspección laboral en Perú: la Planilla Electrónica y el Plan RETO*, 2015.

254 *Costa Rica*, ministère du Travail et de la Sécurité sociale, *Estrategia Nacional para la Transición a la Economía Formal*, 2016.

255 Par exemple, *Azerbaïdjan* et *Italie*.

256 OIT, *La transition de l'économie informelle vers l'économie formelle – Théorie du changement*, 2021.

de travail et de violations des droits de l'homme, le travail des enfants, le travail forcé et la traite des êtres humains étant largement répandus dans l'économie informelle<sup>257</sup>. **La commission fait observer que les administrations du travail, ainsi que d'autres organes gouvernementaux, ont toutes la capacité d'influencer les facteurs responsables de l'informalité et d'éliminer les obstacles à l'entrée dans l'économie formelle. Faisant observer que les fonctions prévues à l'article 7 de la convention sont de nature souple et progressive, la commission encourage les gouvernements à concevoir des politiques et des mécanismes capables d'apporter des changements, et à prendre des mesures pour étendre progressivement les fonctions de l'administration du travail aux travailleurs de l'économie informelle. La commission note que les pays comptant une part plus importante de travailleurs dans l'économie informelle sont aussi souvent ceux où les administrations du travail disposent de peu de ressources. Par conséquent, la commission souligne la nécessité d'une volonté et d'un engagement politiques forts afin de concevoir des politiques et des approches stratégiques visant à cibler les groupes les plus vulnérables, et d'affecter des ressources financières et humaines adéquates pour promouvoir la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle.**

#### 1.8.4. Activités de l'administration du travail relatives aux formes atypiques d'emploi

156. S'il n'existe pas de définition officielle de l'emploi atypique, cette expression est généralement utilisée pour désigner quatre modalités d'emploi qui s'écartent de la relation de travail traditionnelle<sup>258</sup>, à savoir, le travail temporaire (travail occasionnel et contrats à durée déterminée); le travail à temps partiel et le travail sur appel; les relations de travail triangulaires (travail intérimaire et autres formes de courtage en placement); et les relations de travail déguisées ou emploi économiquement dépendant (lorsque les travailleurs sont légalement considérés comme indépendants mais que leurs activités sont dirigées par quelqu'un d'autre)<sup>259</sup>. Le travail à domicile, tel que défini dans la convention (n° 177) sur le travail à domicile, 1996, n'a pas lieu dans les locaux de l'employeur, mais au domicile du travailleur ou dans un autre lieu de son choix, et il est également considéré comme une modalité d'emploi différente. Avec l'émergence de certaines situations, comme l'instabilité économique, la pandémie de COVID19, l'essor du numérique, ou encore, l'expansion du secteur des services, l'emploi atypique s'est largement répandu. Ces formes d'emploi sont devenues une composante prédominante des marchés du travail modernes, en particulier dans les pays en développement et en transition<sup>260</sup>. Si certaines formes atypiques d'emploi offrent davantage de souplesse et de nouvelles possibilités aux travailleurs d'entrer sur le marché du travail et de s'y maintenir, elles s'accompagnent de nouveaux défis comme par exemple l'insécurité des revenus, des horaires de travail excessifs et des risques en matière de santé et de sécurité. Cela touche particulièrement certaines catégories de travailleurs, comme les femmes, les jeunes et les migrants, qui sont plus susceptibles d'être occupés dans ces modalités de travail.

157. L'emploi atypique occupe une place prépondérante dans l'économie numérique<sup>261</sup>, et s'impose de plus en plus comme l'une des transformations les plus importantes du monde du travail. Les plateformes de travail numériques sont des plateformes en ligne, au sein

257 OIT, OCDE, OIM et UNICEF, *Mettre fin au travail des enfants, au travail forcé et à la traite des êtres humains dans les chaînes d'approvisionnement mondiales – Résumé analytique*, 2019.

258 Voir aussi l'Étude d'ensemble de 2020.

259 OIT, *Les formes atypiques d'emploi: Rapport pour discussion à la Réunion d'experts sur les formes atypiques d'emploi*, 2015.

260 OIT, *Non-Standard Employment around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects*, 2016, 166-167.

261 Également appelée «économie des petits boulots» ou «économie des plateformes». Voir: OIT, *Rapport initial pour la Commission mondiale sur l'avenir du travail*, 2017, 36.

desquelles le travail est externalisé via des appels à prestations ouverts à une multitude d'individus géographiquement dispersés («crowdwork»), et des applications recourant à la géolocalisation pour attribuer des tâches à des personnes situées dans un périmètre géographique particulier, généralement pour effectuer des tâches locales axées sur les services, comme les trajets en voiture, la livraison de courses ou le ménage à domicile<sup>262</sup>. Reconnaisant que le recours à ces formes atypiques d'emploi peut exacerber les problèmes déjà existants, l'OIT a appelé, dans un rapport de 2021, à un dialogue sur l'action à mener à l'échelon international et à une coopération en matière de réglementation, de manière à assurer une approche cohérente, homogène et coordonnée du travail via les plateformes numériques<sup>263</sup>.

**158.** La commission note que dans quelques cas, les administrations du travail ont pris des mesures en vue d'inclure des organes ou des structures permanents spécifiquement chargés de fournir des services dans le cadre de ces formes d'emploi. Par exemple, en *France*, le gouvernement indique qu'en 2021 une Autorité de régulation des relations sociales des plateformes d'emploi (ARPE) a été créée pour répondre à la nécessité de rééquilibrer les relations de travail entre les travailleurs indépendants et les plateformes de mise en relation. Le rôle de l'ARPE, placée sous la direction conjointe du ministère du Travail et du ministère des Transports, est d'accompagner les représentants des travailleurs et les travailleurs des plateformes numériques, et de servir de médiateur entre ceux-ci, afin de favoriser un dialogue social et de conférer de nouveaux droits aux travailleurs. La première élection des représentants des travailleurs indépendants recourant aux plateformes numériques a eu lieu en mai 2022. En outre, la commission note que certains problèmes posés par les formes atypiques d'emploi ont été traités par les organes déjà en place, notamment par les conseils socio-économiques et, dans certains cas, par des sous-comités ou des groupes d'experts spécialisés qui ont été créés pour examiner, et donner des conseils sur, les questions de politiques découlant de ces évolutions du monde du travail. Par exemple, au *Canada*, le ministre de l'Emploi, du Développement de la main-d'œuvre et du Travail a nommé en février 2019 un comité d'experts indépendant sur les normes du travail fédérales modernes, qui, après consultation des parties prenantes, a mené des recherches et établi un rapport sur la protection des normes du travail concernant les travailleurs occupés dans des formes atypiques d'emploi, notamment dans l'économie des plateformes<sup>264</sup>.

**159.** En outre, la commission note que, compte tenu des problèmes juridiques auxquels sont confrontés les travailleurs occupant des emplois atypiques en ce qui concerne les modalités contractuelles, les droits et les prestations, les organes de l'administration du travail peuvent fournir un soutien et des conseils juridiques pour assurer le respect de la protection des droits des travailleurs. Par exemple, au *Brésil*, le bureau du secrétaire adjoint aux statistiques du travail du ministère du Travail et de l'Emploi est chargé de veiller à l'élaboration et à la diffusion de documents d'information auprès de groupes défavorisés en matière d'accès au marché du travail, notamment les travailleurs dont l'emploi est précaire.

**160.** Les administrations du travail jouent un rôle important pour combler les lacunes réglementaires existant dans ce domaine. À cet égard, la commission note que beaucoup de gouvernements s'emploient actuellement à promouvoir l'égalité de traitement entre les travailleurs, quelles que soient leurs modalités contractuelles, notamment en ce qui concerne l'extension de la couverture de la protection sociale, et l'adoption d'une législation visant à

262 À propos des différentes définitions de plateformes numériques de travail, voir aussi: OIT, *Emploi et questions sociales dans le monde 2021: Le rôle des plateformes numériques dans la transformation du monde du travail*, 2021, 36.

263 OIT, *Emploi et questions sociales dans le monde 2021*, 2021. Comme mentionné ci-dessus, le Conseil d'administration a inscrit une question normative sur le travail décent dans l'économie des plateformes numériques à l'ordre du jour de la Conférence de 2025.

264 Autres exemples: *Danemark, Nouvelle-Zélande et Singapour*.

garantir de meilleures conditions d'emploi et de travail aux travailleurs occupés dans des formes atypiques d'emploi, et à prévenir le recours abusif à ces formes d'emploi<sup>265</sup>. À l'échelle de l'UE, la directive relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne<sup>266</sup>, adoptée en juin 2019, s'applique à tous les salariés, y compris les travailleurs dans l'emploi occasionnel ou à court terme, les travailleurs à la demande et les travailleurs des plateformes. Cette directive a notamment pour objectif de favoriser la mise en place de mesures visant à prévenir l'exploitation des travailleurs occupés dans ces nouvelles formes d'emploi. Dans le cadre du contrôle de l'application de la convention n° 122, la commission a examiné, dans quelques cas, les mesures prises pour lutter contre le dualisme sur le marché du travail<sup>267</sup>, c'est-à-dire, la division du marché du travail en segments ou groupes de travailleurs distincts, selon des caractéristiques découlant de différentes dispositions institutionnelles et contractuelles<sup>268</sup>.

**161.** La commission note que plusieurs pays ont pris des mesures, aux niveaux central et local, pour améliorer la protection des travailleurs occupés dans l'économie des plateformes numériques. En *Chine*, le ministère des Ressources humaines et de la Sécurité sociale, la Cour populaire suprême et cinq autres départements ont publié les «Orientations sur la protection des droits et des intérêts des travailleurs engagés dans les nouvelles formes d'emploi»<sup>269</sup>. Ces orientations précisent les responsabilités des entreprises sur Internet en matière de protection des travailleurs, et renforcent la protection des droits et des intérêts des travailleurs des plateformes, y compris les livreurs et les chauffeurs à la demande. Aux *États-Unis*, en 2021, à New York, un paquet législatif visant à protéger les livreurs de repas travaillant dans cette ville a été adopté et a introduit une méthode de détermination des paiements minimums pour les livreurs, la périodicité de leur paiement (au moins hebdomadaire) et la possibilité de spécifier la distance maximale par trajet<sup>270</sup>. En *Italie*, compte tenu de la nature urbaine du travail via les plateformes de livraison, certaines municipalités ont adopté des règles et des principes offrant une certaine forme de protection à cette catégorie de travailleurs. À cet égard, la municipalité de Bologne a adopté en 2018 la «Charte des droits fondamentaux du travail numérique dans le contexte urbain», qui a été signée par le maire de la ville, le Riders Union Bologna, la Confédération générale italienne du travail, la Confédération italienne des syndicats de travailleurs, l'Union italienne du travail et deux plateformes de livraison de nourriture. Cette charte fixe un taux horaire égal ou supérieur au salaire minimum dans le secteur concerné, la compensation des heures supplémentaires, les jours fériés, la compensation pour les intempéries et l'assurance (couverte par la plateforme) en cas d'accident ou de maladie professionnel<sup>271</sup>. À l'échelle de l'UE, une proposition visant à améliorer les conditions de travail des travailleurs des plateformes a été présentée

265 Par exemple, *Allemagne, Autriche, Belgique, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Islande, Inde, Irlande, Israël, Italie, Japon, Lettonie, Luxembourg, Mexique, Namibie, Norvège, PaysBas, Pérou, Pologne, Portugal, République de Corée, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède et Tchèque*.

266 Directive (UE) 2019/1152 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne.

267 CEACR, convention n° 122: *République de Corée*, observation, 2022; et *Japon*, demande directe, 2020.

268 Pour ce qui est des définitions du dualisme sur le marché du travail, voir par exemple: Simon Deakin, *Addressing Labour Market Segmentation: The Role of Labour Law*, Working Paper n° 52, OIT, 2013; et Werner Eichhorst *et al.*, *Mitigating Labour Market Dualism: Single Open-Ended Contracts and Other Instruments*, Study (Parlement européen, 2018).

269 CEACR, convention n° 150: *Chine*, demande directe, 2022.

270 Voir: OIT et Association internationale de sécurité sociale (AISS), *Protecting Workers in New Forms of Employment*, document du groupe de travail, 2022, 10.

271 Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail, *Italy: A National and Local Answer to the Challenges of the Platform Economy*, 2022; Maria Mexi, *Social Dialogue and the Governance of the Digital Platform Economy: Understanding Challenges, Shaping Opportunities*, Background paper for discussion at the ILO-AICESIS-CES Romania, International Conference (Bucarest, 1011 octobre 2019). Voir: OIT et AISS, *Protecting Workers in New Forms of Employment*, document du groupe de travail, 2022, 10.

par la Commission européenne en décembre 2021. Le Conseil de l'UE a pris position sur cette proposition en juin 2023 et a entamé des négociations avec le Parlement européen concernant une nouvelle directive<sup>272</sup>. En outre, un certain nombre de tribunaux ont renforcé les efforts de l'administration du travail pour améliorer la protection des travailleurs occupés dans l'économie des plateformes numériques<sup>273</sup>.

**162.** S'agissant de l'emploi via des plateformes, l'une des principales questions auxquelles les administrations du travail sont confrontées est la classification de la relation de travail et l'éventuelle création de nouvelles définitions légales qui incluraient l'emploi atypique. Ces dernières années, plusieurs pays ont pris des mesures législatives pour réglementer cet aspect<sup>274</sup>. Dans son Étude d'ensemble de 2020, la commission a noté que plusieurs pays ont modifié leur législation pour élargir le champ d'application de la relation de travail<sup>275</sup> ou ont interprété officiellement leur législation de manière suffisamment souple pour prendre en compte les formes d'emploi nouvelles et émergentes<sup>276</sup>. En *Espagne*, la loi 12/2021 a porté révision du texte du statut des travailleurs afin de garantir les droits des travailleurs occupés à des activités de distribution sur les plateformes numériques, et prévoit une présomption légale de l'existence d'une relation de travail dépendante des travailleurs des plateformes numériques dans le secteur de la livraison<sup>277</sup>. La loi prévoit également le droit du conseil des travailleurs d'être informés par l'entreprise des paramètres, règles et spécifications sur lesquels se fondent les algorithmes ou les systèmes d'intelligence artificielle qui ont une incidence sur les décisions en matière de conditions de travail, d'accès et de maintien dans l'emploi, y compris en ce qui concerne le profilage<sup>278</sup>.

**163.** Des structures et des politiques d'inspection du travail efficaces et efficientes sont fondamentales pour traiter les questions de protection des travailleurs occupés dans des formes atypiques d'emploi. Les inspecteurs du travail jouent un rôle important pour ce qui est de contrôler et traiter les conditions dans lesquelles le travail relevant de formes atypiques d'emploi est effectué, et déterminer s'il existe ou non une relation de travail, en particulier en ce qui concerne les travailleurs indépendants et les travailleurs des plateformes numériques. En *Argentine*, l'Unité spéciale de contrôle du travail irrégulier au sein de la Direction nationale de l'inspection du travail et de la sécurité sociale du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale a mené des recherches en 2018, avec pour objectif de concevoir et de mettre en œuvre une stratégie visant à contrôler le statut d'enregistrement des travailleurs qui fournissent des services de messagerie, de distribution et/ou de livraison via des plateformes numériques, et de déterminer s'il existe ou non une relation de travail entre les entreprises qui gèrent les plateformes et les travailleurs qui effectuent le service, définissant par conséquent le niveau de responsabilité de l'entreprise dans l'organisation du travail des coursiers<sup>279</sup>. En *République de Corée*, les pouvoirs de la Commission des relations professionnelles en matière

272 La proposition comporte deux améliorations majeures: elle permet de déterminer le statut professionnel exact des personnes exerçant leur activité via des plateformes de travail numériques et instaure les premières règles de l'UE sur l'utilisation de l'intelligence artificielle sur le lieu de travail. Voir: Conseil de l'Union européenne, «[Règles de l'UE sur le travail via une plateforme](#)».

273 *Espagne*: Arrêt de la Haute Cour de Justice, chambre sociale, n° 805/2020 (rec. 4746/2019), septembre 2020; *États-Unis*: Cour suprême de Californie, *Dynamex Operations West, Inc. c. Charles Lee et al.*, avril 2018; *France*: Arrêt de la Cour de cassation, civile, Chambre sociale, n° 374 FP-P+B+R+I du 4 mars 2020 (pourvoi n° S 19-13.316); *Royaume-Uni*: Cour suprême, *Uber BV et consorts c. Aslam et consorts*, février 2021.

274 OIT et AISS, *Protecting Workers in New Forms of Employment*; et OIT, Valerio De Stefano et al., *Platform Work and the Employment Relationship*, ILO Working Paper, 2021.

275 Par exemple, *Bangladesh, Brésil, Canada, Finlande, France, Japon, Philippines et Qatar*.

276 Par exemple, *Norvège et Suisse*.

277 *Espagne*, disposition supplémentaire 23 de la loi sur le statut des travailleurs (loi 12/2021). Voir aussi la présomption légale similaire prévue par la loi n° 45/2018 (la «loi Uber») au *Portugal*.

278 *Espagne*, article 64 du décret-loi royal 2/2015 portant approbation du texte révisé de la [loi sur le statut des travailleurs](#).

279 OIT, *Work on Delivery Platforms in Argentina: Analysis and Policy Recommendations*, 2020.

de lutte contre la discrimination à l'égard des travailleurs atypiques ont été renforcés. Si les mesures correctives ordonnées contre les traitements discriminatoires ne concernaient auparavant que la situation des travailleurs atypiques qui portaient plainte, elles sont désormais considérées comme applicables à tous les travailleurs atypiques qui font l'objet de discrimination par le même employeur.

**164.** Les services de l'emploi jouent un rôle crucial d'appui aux travailleurs qui occupent des emplois atypiques, notamment par la diffusion d'informations et de conseils sur les différentes modalités de travail et par le renvoi des travailleurs vers les mesures d'appui appropriées. Par exemple, en *France*, les agences de travail temporaire dites d'insertion ont pour fonction exclusive de faciliter l'insertion professionnelle des personnes éligibles dans le cadre de conventions avec l'État<sup>280</sup>.

**165.** Le dialogue social est un outil important auquel l'administration du travail peut recourir pour adopter des stratégies novatrices, et notamment des mesures de réglementation, permettant aux travailleurs engagés dans des formes atypiques d'emploi de faire valoir leurs droits et de bénéficier des protections qui leur sont accordées dans le cadre des conventions collectives en vigueur. Il conviendrait aussi de promouvoir des systèmes et mécanismes efficaces de négociation visant à déterminer quel est l'employeur ou les employeurs concernés aux fins de la négociation collective, en cohérence avec les normes internationales, la législation et la réglementation nationales<sup>281</sup>. La commission se félicite des quelques cas dans lesquels la législation a permis aux organisations représentatives des travailleurs et employeurs de négocier collectivement dans les secteurs employant une forte proportion de travailleurs occupés dans des formes atypiques d'emploi.

En *Afrique du Sud*, la loi sur les relations de travail, telle qu'amendée en août 2014, prévoit qu'en cas de litige sur le niveau de représentativité d'un syndicat, la décision prise par le commissaire doit, outre les facteurs déjà prescrits par la loi, également prendre en compte la mesure dans laquelle des travailleurs occupent des formes atypiques d'emploi dans l'unité de négociation correspondante (salariés des services d'emploi temporaire, salariés sous contrats de durée déterminée, salariés à temps partiel ou salariés occupant des emplois atypiques d'autres catégories)<sup>282</sup>. En *France*, le Code du travail a été modifié afin de prévoir la responsabilité sociale des opérateurs de plateformes envers leurs travailleurs, y compris la reconnaissance du droit des travailleurs à se syndiquer<sup>283</sup>. Une ordonnance relative aux modalités de représentation des travailleurs indépendants des plateformes a été promulguée en 2021<sup>284</sup>.

**166.** Dans certains cas, les conventions collectives ont permis d'améliorer les conditions de travail des travailleurs atypiques. Par exemple, en *Norvège*, en vertu de l'accord sectoriel 2020-2022, les salariés des agences de l'emploi ou de travail temporaire doivent bénéficier des mêmes salaires et des mêmes conditions de travail applicables dans l'entreprise qui loue leur main-d'œuvre<sup>285</sup>. En *Inde*, le 11<sup>e</sup> accord national sur les salaires dans le secteur du

280 CEACR, convention n° 181: *France*, demande directe, 2022.

281 OIT, *Conclusions de la Réunion d'experts sur les formes atypiques d'emploi*, GB.323/POL/3, parag. 7 f).

282 CEACR, convention n° 98: *Afrique du Sud*, demande directe, 2015.

283 *France*, articles L7342-1 à L7342-7 du Code du travail.

284 *France*, ordonnance n° 2021-484 du 21 avril 2021 relative aux modalités de représentation des travailleurs indépendants recourant pour leur activité aux plateformes et aux conditions d'exercice de cette représentation.

285 *Norvège*, section 1.3.2 de l'annexe commune 8 de l'accord de branche 2020-2022 entre la Confédération des industries norvégiennes (NHO) et la Fédération des industries norvégiennes (Norsk Industri), d'une part, et la Confédération des syndicats de Norvège (LO) et la Fédération unie des syndicats de Norvège (Fellesforbundet), d'autre part.

charbon prévoit la création d'un comité mixte, composé de représentants des syndicats et de la direction, qui sera chargé d'examiner les salaires et les prestations de sécurité sociale des travailleurs contractuels. En France, un premier accord dans le secteur du transport de personnes a été signé en janvier 2023 pour fixer le revenu net minimum par trajet. Cet accord, soumis à l'approbation de l'ARPE, est applicable à toutes les plateformes et à tous les travailleurs du secteur du transport de personnes<sup>286</sup>.

**167. Conformément à l'article 7 de la convention, la commission encourage les gouvernements à prendre graduellement des mesures stratégiques et législatives, le cas échéant progressives, pour que tous les travailleurs bénéficient d'une protection adéquate, quel que soit leur arrangement contractuel, et pour lutter contre les éventuels déficits de travail décent. Ce faisant, les administrations du travail devraient consulter les partenaires sociaux et d'autres parties prenantes. La commission rappelle également que les services d'inspection du travail devraient bénéficier de ressources suffisantes et pouvoir mettre ces ressources au service de diverses stratégies, en ciblant notamment des secteurs et des professions spécifiques, et en tenant compte de l'expansion des formes atypiques d'emploi dans lesquelles le non-respect des règles est important.**

## ► 1.9. Fonctions relatives à la protection des travailleurs: sécurité et santé au travail, fixation du salaire minimum et sécurité sociale

168. Comme l'a indiqué la commission dans l'Étude d'ensemble de 1997, les administrations du travail assurent généralement certaines fonctions de protection dans des domaines qui ne sont pas spécifiquement mentionnés dans la convention, comme la sécurité et la santé au travail, la fixation du salaire minimum et la sécurité sociale<sup>287</sup>. Ces questions sont couvertes par des instruments spécifiques de l'OIT, et les questions relatives à la conformité sont généralement traitées par la commission dans le cadre du contrôle de l'application de ces conventions et non de la convention n° 150. En outre, la commission considère que la vue d'ensemble des activités assurées par l'administration du travail dans ces domaines, présentée en 1997, est toujours valable. Par conséquent, dans cette partie, la commission souhaite se concentrer sur certains faits récents intervenus dans ces domaines.

### 1.9.1. Sécurité et santé au travail

169. La pandémie de COVID-19 a mis en évidence l'importance d'une réponse solide en matière de sécurité et de santé au travail (SST) afin de protéger les travailleurs et d'assurer la continuité des activités. En 2022, la Conférence a reconnu le droit à un milieu de travail sûr et salubre comme l'un des principes et droits fondamentaux au travail de l'OIT et a pris la décision de rendre fondamentales 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. Cela signifie que tous les États Membres, même s'ils n'ont pas ratifié ces conventions,

286 Autres exemples: Afrique du Sud et Pays-Bas.

287 Recommandation n° 158, le paragraphe 25 (2), mentionne la fixation du salaire minimum et la sécurité sociale et précise qu'«[il] pourrait[,] par exemple, exister des unités administratives pour des matières telles que [...] et, le cas échéant, la sécurité sociale, la législation sur le salaire minimum, [...]».

ont désormais l'obligation, du fait de leur appartenance à l'OIT, de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution de l'OIT, les principes concernant le droit fondamental à un milieu de travail sûr et salubre<sup>288</sup>. Dans son Étude d'ensemble de 2017 sur les instruments relatifs à la sécurité et la santé au travail, la commission a examiné en détail les structures nationales à l'appui d'un cadre de SST<sup>289</sup>. La commission renvoie donc à son Étude d'ensemble de 2017 pour obtenir d'autres informations.

**170.** La commission souligne que les administrations du travail jouent un rôle central dans la création d'un système national de SST comprenant les éléments suivants: législation et conventions collectives; organes responsables de la SST; mécanismes visant à assurer le respect de la législation nationale; et mesures pour promouvoir la coopération entre la direction, les travailleurs et leurs représentants en tant qu'élément essentiel de prévention en milieu de travail<sup>290</sup>. Selon une étude récente de l'OIT, presque tous les États Membres de l'OIT disposent d'une autorité ou d'un organe responsable de la SST, 87 pour cent de ces organes relevant du ministère du travail. En outre, la plupart des États Membres (79 pour cent) disposent d'un organe national tripartite chargé de la SST<sup>291</sup>.

**171.** Avec l'évolution des nouvelles technologies et l'émergence de nouvelles formes de travail, la gouvernance du travail a dû s'adapter pour répondre à ces évolutions. Certaines questions de SST qu'ont engendrées les changements rapides sont, par exemple, l'intensification du travail et l'augmentation des exigences professionnelles, la violence et le harcèlement au travail, et l'utilisation de nouvelles substances dangereuses ou inconnues. Tout cela nécessite d'adopter une nouvelle approche stratégique plus large de la gestion des risques et de renforcer la coopération entre les différentes parties prenantes dans les secteurs public et privé. Par conséquent, dans certains cas, la coordination et la coopération avec les ministères de la santé ou de l'environnement ou avec les instituts nationaux de santé se sont avérées importantes pour la réglementation et la gestion de certains aspects de la SST<sup>292</sup>. Dans certains pays, les autorités compétentes passent par un comité, un conseil ou une commission nationale pour fournir des conseils techniques<sup>293</sup>. Ces organes peuvent avoir pour mission de donner des avis sur les questions de travail en général ou sur la question plus particulière de la sécurité et de la santé au travail.

**172. La commission souligne l'importance d'assurer la coordination entre les différents acteurs responsables de la définition et de la mise en œuvre de la législation et des politiques en matière de sécurité et de santé au travail. Compte tenu de la complexité et de la nouveauté de certains aspects des procédés de travail liés à la SST, la commission souligne qu'il est important que les administrations du travail entament et soutiennent des travaux de recherches et des études pertinentes et nouent des partenariats avec d'autres acteurs pour veiller à ce que les politiques et les mesures réglementaires visant à protéger les travailleurs et à assurer la sécurité sur le lieu de travail se fondent sur les connaissances techniques les plus récentes.**

288 OIT, [Résolution concernant l'inclusion d'un milieu de travail sûr et salubre dans le cadre des principes et droits fondamentaux au travail de l'OIT](#), ILC.110/Résolution I, 2022.

289 OIT, [Œuvrer ensemble pour promouvoir un milieu de travail sûr et salubre: Étude d'ensemble sur les instruments de sécurité et de santé au travail relatifs au cadre promotionnel, à la construction, aux mines et à l'agriculture](#), ILC.106/III(1B), 2017 (ci-après l'«Étude d'ensemble de 2017»).

290 Convention n° 187, art. 4 (2).

291 OIT, [Mise en place d'un milieu de travail sûr et salubre: Où en sommes-nous?](#), 2023, 5-7.

292 Par exemple, Cuba et Équateur.

293 Par exemple, Bénin, Brésil, Cameroun, Espagne, États-Unis, Kenya, Lesotho, Malaisie, Mexique et Oman.

## 1.9.2. Fixation du salaire minimum

173. Dans son Étude d'ensemble de 2014 sur les instruments relatifs à la fixation des salaires minima, la commission a classé les méthodes mises en œuvre au niveau national en quatre catégories en fonction du degré de participation des partenaires sociaux, à savoir lorsque les salaires minimums sont fixés: *a)* par les autorités publiques sans que la consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs soit un préalable obligatoire; *b)* par le gouvernement après consultation des partenaires sociaux; *c)* de manière tripartite; et *d)* par voie de négociation collective<sup>294</sup>. L'Étude d'ensemble de 2014 décrit les différentes institutions de l'administration du travail concernées et les activités réalisées par chacune de ces entités<sup>295</sup>.

174. La commission souligne le fait que les dispositions de la convention n° 150 et de la recommandation n° 158 concernant la mise en place d'un système efficace d'administration du travail sont fondamentales lorsque l'inflation croissante a des répercussions disproportionnées sur les travailleurs les plus vulnérables et à faible revenu. Des institutions du marché du travail fortes et un dialogue social efficace, y compris la négociation collective, peuvent jouer un rôle déterminant dans les ajustements salariaux en temps de crise. La représentation appropriée des employeurs et des travailleurs est la condition préalable à cet exercice<sup>296</sup>. ***En outre, la commission note que, dans le contexte de l'élaboration des politiques, des données empiriques solides et détaillées sont nécessaires pour orienter les partenaires sociaux et les institutions du marché du travail dans le processus de définition et de révision régulière du salaire minimum. Les activités de recherche et d'étude des administrations du travail dans ce domaine constituent donc une contribution importante au bon fonctionnement des méthodes de fixation des salaires minima.***

## 1.9.3. Sécurité sociale

175. L'accès à la sécurité sociale est avant tout une responsabilité des pouvoirs publics et est généralement assuré par l'intermédiaire d'institutions publiques et financé par les cotisations, l'impôt ou les deux. Cependant, la fourniture de prestations de sécurité sociale est souvent confiée à des entités privées. De plus, de nombreuses institutions privées (assurances, organismes d'entraide, caisses locales ou mutuelles) peuvent être amenées à assumer en partie certaines fonctions habituellement dévolues à la sécurité sociale, telles que l'administration des régimes de retraite professionnelle, qui complètent les composantes des régimes publics de sécurité sociale et peuvent largement s'y substituer<sup>297</sup>.

176. Si la commission a exprimé certaines préoccupations, dans l'Étude d'ensemble de 1997, concernant la privatisation de la gestion de la sécurité sociale<sup>298</sup>, elle a ensuite indiqué dans l'Étude d'ensemble de 2011 sur les instruments relatifs à la sécurité sociale, dans le cadre du contrôle de l'application de la convention n° 102, que la coexistence dans le système de

294 OIT, *Systèmes de salaires minima: Étude d'ensemble des rapports sur la convention (n° 131) et la recommandation (n° 135) sur la fixation des salaires minima, 1970*, ILC.103/III(1B), 2014 (ciaprès l'«Étude d'ensemble de 2014»).

295 Étude d'ensemble de 2014, paragr. 98-139.

296 OIT, *Rapport mondial sur les salaires 2022-23: L'impact de l'inflation et du COVID-19 sur les salaires et le pouvoir d'achat*, 2023, 116.

297 OIT, *Rapport mondial sur la protection sociale 2020-2022: La protection sociale à la croisée des chemins – bâtir un avenir meilleur*, 2021, 245-246.

298 Étude d'ensemble de 1997, paragr. 83, dans laquelle la commission d'experts «a observé que certains pays cherchent des solutions dans de nouvelles formes de gestion des régimes de sécurité sociale, notamment la privatisation, qui soulève de sérieux problèmes. Elle [a] réaffirm[é] son point de vue selon lequel les intérêts des personnes protégées, et spécialement le niveau de la protection sociale, soient pleinement pris en considération et que les représentants des personnes protégées continuent d'être associés, dans toute la mesure possible, au processus de réforme».

sécurité sociale de deux régimes, l'un public, l'autre privé, n'est pas en soi incompatible avec la convention n° 102, dès lors que les principes relatifs à l'administration, au financement et au fonctionnement des régimes de sécurité sociale sont respectés<sup>299</sup>. En outre, la commission a souligné que les représentants des assurés devaient participer à la gestion des régimes ou y être associés dans tous les cas où l'administration n'était pas assurée par une institution réglementée par les autorités publiques ou par un département gouvernemental. L'État doit assumer une responsabilité générale pour le service des prestations et la bonne administration des institutions et services concernés<sup>300</sup>.

177. La commission note que, selon l'OIE, les régimes financés par des fonds publics ne peuvent plus être financés par les moyens traditionnels sans absorber une part disproportionnée de la production économique nationale. Tout en reconnaissant que les intérêts des personnes protégées doivent être pleinement pris en considération et orienter le processus de réforme, l'OIE estime que, compte tenu de la pression croissante exercée sur les gouvernements pour réduire les dépenses publiques, un partenariat public-privé pourrait améliorer la solvabilité et l'efficacité des systèmes d'administration du travail financés par l'État.

178. Dans l'Étude d'ensemble de 2011 et l'Étude d'ensemble de 2019, la commission a fourni une vue d'ensemble détaillée du système et des fonctions de sécurité sociale dans le monde entier. Par conséquent, la commission renvoie à ces Études d'ensemble qui présentent beaucoup d'autres informations.

**179. La commission rappelle que, quelle que soit la nature des régimes de sécurité sociale adoptés au niveau national, les principes essentiels prévus par la convention n° 102 devraient être respectés et que le niveau des prestations prescrites par la convention devrait être pleinement atteint, de manière à garantir les normes minimales de protection sociale prévues par la convention<sup>301</sup>. En outre, la commission rappelle, comme elle a indiqué dans l'Étude d'ensemble de 2019 concernant la recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012, que si la recommandation reconnaît que la protection sociale peut être assurée et mise en œuvre selon diverses méthodes et approches (paragraphe 3 i), l'État doit rester responsable de la surveillance du système<sup>302</sup>.**

299 OIT, *La sécurité sociale et la primauté du droit: Étude d'ensemble concernant les instruments relatifs à la sécurité sociale à la lumière de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, ILC.100/III(1B), 2011 (ci-après l'«Étude d'ensemble de 2011»), paragr. 59.

300 Étude d'ensemble de 2011, paragr. 120. La convention n° 102, prévoit en outre, en son article 71 (3), que l'État Membre doit, afin de garantir le service des prestations attribuées, prendre toutes les mesures nécessaires à cet effet, et s'assurer que les études et calculs actuariels nécessaires concernant l'équilibre financier sont établis périodiquement afin de suivre la viabilité du système. La commission d'experts n'a cessé de demander des informations aux États Membres à ce sujet, afin d'évaluer le respect de la convention. Voir par exemple: CEACR, convention n° 102: *Bulgarie*, demande directe, 2019; *République dominicaine*, demande directe, 2020; et *Honduras*, demande directe, 2019.

301 Étude d'ensemble de 2011, paragr. 59.

302 OIT, *Protection sociale universelle pour la dignité humaine, la justice sociale et le développement durable: Étude d'ensemble concernant la recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012*, ILC.108/III(B), 2019 (ci-après l'«Étude d'ensemble de 2019»), paragr. 86.

## ► 1.10. Défis et opportunités dans l'évolution des fonctions de l'administration du travail

180. Les administrations du travail sont confrontées à de nouveaux défis qu'il est désormais particulièrement urgent de relever, étant donné le contexte de la mondialisation et des crises économiques et sociales. Outre les thèmes examinés ci-dessus concernant l'économie informelle et la redéfinition de la relation de travail qu'entraîne l'émergence de formes atypiques d'emploi, les administrations du travail devraient accorder une attention particulière à certaines questions, comme les migrations de main-d'œuvre et les chaînes d'approvisionnement mondiales. Si les instruments ne mentionnent pas spécifiquement ces questions, le paragraphe 25 de la recommandation n° 158 indique qu'il pourrait exister des unités au sein du système d'administration du travail pour les questions relatives à des catégories spécifiques de travailleurs. Lorsqu'elles traitent ces questions, les administrations du travail sont appelées à respecter les principes et droits fondamentaux au travail et à promouvoir le travail décent pour tous.

### 1.10.1. Migrations internationales de main-d'œuvre

181. Compte tenu du nombre élevé de travailleurs migrants et de leur importance pour les économies nationales, le rôle de l'administration du travail dans la gestion de ces flux doit évoluer pour relever ces défis. Les travailleurs migrants sont particulièrement exposés à la discrimination, à l'exploitation et aux abus; nombre d'entre eux travaillent sans bénéficier de la protection en matière de sécurité et de santé au sein d'entités qui n'appliquent pas ou ne respectent pas les normes du travail, notamment la législation sur le salaire minimum. Les travailleuses migrantes et les travailleurs migrants en situation irrégulière sont particulièrement exposés aux déficits de travail décent et aux situations abusives telles que la traite, l'exploitation, la discrimination et d'autres violations des droits de l'homme. Pourtant, par leur travail, les travailleurs migrants contribuent à la croissance et au développement de leur pays d'emploi, et les pays d'origine bénéficient largement de leurs envois de fonds et des compétences acquises grâce à leur expérience migratoire.

182. Dans l'Étude d'ensemble de 2016 sur les instruments relatifs aux travailleurs migrants, consciente de l'importance des mécanismes de gouvernance pour gérer la question sensible et complexe des migrations internationales à des fins d'emploi, la commission a jugé essentiel de mettre en place des mécanismes de gouvernance efficaces aux niveaux international, régional, bilatéral et national<sup>303</sup>. Les pays de destination et les pays d'origine des migrations de main-d'œuvre doivent mettre en place des structures d'administration du travail pour traiter cette question<sup>304</sup>. La responsabilité globale incombe généralement au ministère du travail et, dans certains pays d'origine, un ministère distinct a été créé pour les affaires étrangères<sup>305</sup>. Les ministères de l'intérieur et les ministères des affaires étrangères sont également généralement responsables de certains aspects des migrations de main-d'œuvre, tels que la délivrance des documents nécessaires et la coopération entre les États. Pour assurer une gouvernance efficace des migrations de main-d'œuvre, la coopération entre toutes les parties prenantes et leur participation active sont essentielles. Quelques pays indiquent que, dans le cadre

303 OIT, *Promouvoir une migration équitable: Étude d'ensemble concernant les instruments relatifs aux travailleurs migrants*, ILC.105/III(1B), 2016 (ci-après l'«Étude d'ensemble de 2016»), paragr. 129. Les instruments étudiés sont les suivants: convention n° 97 et recommandation (n° 86) sur les travailleurs migrants (révisées), 1949; convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975; et recommandation (n° 151) sur les travailleurs migrants, 1975.

304 Voir aussi convention n° 97, art. 4, qui dispose que «[d]ans les cas appropriés, des mesures doivent être prises par chaque Membre, dans les limites de sa compétence, en vue de faciliter le départ, le voyage et l'accueil des travailleurs migrants».

305 Par exemple, *Inde, Pakistan et Philippines*.

de réformes récentes, les questions relatives aux travailleurs migrants ont été confiées ou regroupées au sein d'une seule instance ou d'un seul organe<sup>306</sup>.

183. La commission a déjà fait observer que c'est par les politiques nationales que les États Membres peuvent intégrer la protection des droits des travailleurs migrants dans les dimensions économiques et sociales de leur gestion des flux migratoires de main-d'œuvre<sup>307</sup>. En ce qui concerne le contenu de ces politiques, la commission reconnaît la complexité et les aspects pluridimensionnels des migrations de main-d'œuvre et des interventions nécessaires à sa gouvernance. Elle renvoie à l'Étude d'ensemble de 2016 pour une analyse détaillée des mesures de protection des travailleurs migrants adoptées par les administrations du travail.

**184. La commission souligne le fait que les travailleurs migrants, tout en apportant une contribution importante à la société et à l'économie, continuent de pâtir de l'absence d'une protection sociale adéquate et complète et sont exposés à de sérieuses violations des droits de l'homme. La pandémie de COVID-19 a mis en évidence voire exacerbé certains défis, comme l'accès à la sécurité sociale et les mesures en matière de sécurité et de santé au travail. Les administrations du travail, en collaboration avec les partenaires sociaux et d'autres parties prenantes, devraient adopter des approches intégrées faisant bénéficier les travailleurs migrants des mesures de protection sociale prises au niveau national pour faire face à la crise, conformément aux normes internationales du travail, notamment les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination. Ces approches jouent un rôle important pour favoriser la reprise économique et sociale, et renforcer la résilience permettant de faire face aux crises futures.**

### 1.10.2. Chaînes d'approvisionnement mondiales

185. L'expression «chaînes d'approvisionnement mondiales» s'entend de l'organisation transfrontalière des activités nécessaires pour produire des biens ou fournir des services, depuis l'utilisation d'intrants jusqu'à la commercialisation en passant par différentes phases de conception, de fabrication et de livraison<sup>308</sup>. Les chaînes d'approvisionnement mondiales ont profondément transformé la nature de la production transfrontalière, des investissements, du commerce et de l'emploi. Si elles contribuent largement à la croissance et au développement économiques, tout en ayant un impact positif sur la création d'emplois, les déficits liés à des chaînes d'approvisionnement mondiales complexes, diversifiées et fragmentées contribuent aux lacunes en matière de gouvernance. Les administrations du travail doivent prendre en compte les effets négatifs possibles sur le travail décent, notamment la suppression d'emplois due à la délocalisation, les mauvaises conditions de travail et l'absence de droits des travailleurs, la perpétuation des inégalités entre hommes et femmes, les pressions salariales dues aux décisions de localisation des investisseurs étrangers, la concurrence à l'exportation, les préjugés en matière de compétences et l'accroissement des inégalités au sein du pays.

186. Avec l'expansion des chaînes d'approvisionnement, de plus en plus de fournisseurs doivent à la fois respecter la législation locale et s'acquitter de leurs obligations contractuelles afin de satisfaire au cahier des charges et de se conformer aux normes privées instaurées par les sociétés donneuses d'ordre internationales – double impératif qui génère souvent des tensions<sup>309</sup>. Or les gouvernements des pays accueillant ces nouveaux fournisseurs n'ont pas toujours les capacités institutionnelles ou la volonté politique nécessaires pour régler

306 Par exemple, *Malaisie et Philippines*.

307 Étude d'ensemble de 2016, paragr. 171.

308 OIT, *Le travail décent dans les chaînes d'approvisionnement mondiales*, ILC.105/IV, 2016, paragr. 5.

309 OIT, *Le travail décent dans les chaînes d'approvisionnement mondiales*, paragr. 112.

de façon exhaustive les normes du travail. Un vide juridique, dû à la faible capacité du gouvernement national ou à l'absence de volonté de faire respecter les normes du travail, peut créer un nivellement par le bas, tiré par une dégradation des conditions de travail dans de nombreux pays en développement<sup>310</sup>. La gouvernance de certains aspects du fonctionnement des chaînes d'approvisionnement mondiales a évolué et se présente aujourd'hui sous la forme d'un ensemble de structures et de programmes très divers. Il s'agit de la gouvernance publique, avec ses fonctions d'administration et d'inspection du travail; la gouvernance privée qui relève des entreprises, des organisations d'employeurs ou des associations professionnelles, y compris les programmes de responsabilité sociale des entreprises et les initiatives privées de contrôle de conformité; la gouvernance sociale, s'entendant notamment du dialogue social, de la négociation collective et des accords-cadres mondiaux; et la gouvernance multilatérale, qui comprend les initiatives prises par des organisations internationales telles que l'OIT, la Banque mondiale, l'Organisation mondiale du commerce et l'OCDE<sup>311</sup>.

**187.** En ce qui concerne le rôle des administrations du travail, dans l'objectif d'éliminer le travail forcé et d'autres abus sociaux et atteintes à l'environnement au sein de la chaîne d'approvisionnement, un certain nombre de pays ont lancé des initiatives législatives en vue d'améliorer la transparence et la diligence raisonnable<sup>312</sup>. En ce qui concerne la supervision et le contrôle de l'application, la complexité des entreprises multinationales et des réseaux de fournisseurs et de sous-traitants rend le contrôle et le respect de conditions de travail décentes particulièrement difficiles. Chaque élément de la chaîne d'approvisionnement mondiale est, d'une manière ou d'une autre, couvert par le mandat d'une inspection du travail nationale en particulier. Les inspecteurs du travail ont donc un rôle direct et essentiel à jouer dans la protection des droits des travailleurs dans les chaînes d'approvisionnement mondiales<sup>313</sup>. Plusieurs autres facteurs peuvent influencer le respect de la législation du travail dans les chaînes d'approvisionnement mondiales, notamment l'existence d'initiatives privées de contrôle de conformité. Si, comme indiqué au chapitre 1, l'inspection du travail doit rester une fonction publique, les inspections du travail peuvent mettre à profit l'engagement des entreprises multinationales en faveur d'initiatives privées de contrôle de conformité pour promouvoir le respect des législations nationales du travail correspondantes tout au long de leur chaîne d'approvisionnement. L'inspection du travail peut, par exemple, exercer un contrôle par le biais d'obligations d'enregistrement, certification ou autorisation en matière d'initiatives de vérification privées, ou au moyen de mécanismes consultatifs, plus informels<sup>314</sup>. Les partenaires sociaux peuvent également participer à la mise en œuvre et à l'application effectives de la législation nationale du travail. Toutefois, le dialogue social dans les chaînes d'approvisionnement mondiales risque notamment d'être compromis par une opposition active à la liberté syndicale et une législation restrictive<sup>315</sup>.

310 Joonkoo Lee, *Global Supply Chain Dynamics and Labour Governance: Implications for Social Upgrading*, ILO Research Paper n° 14, 2016, 3.

311 OIT, *Le travail décent dans les chaînes d'approvisionnement mondiales*, paragr. 116. Voir aussi: Malte Drewes, *Multilateral Approaches to Global Supply Chains: 2019 Update* (OIT, 2020).

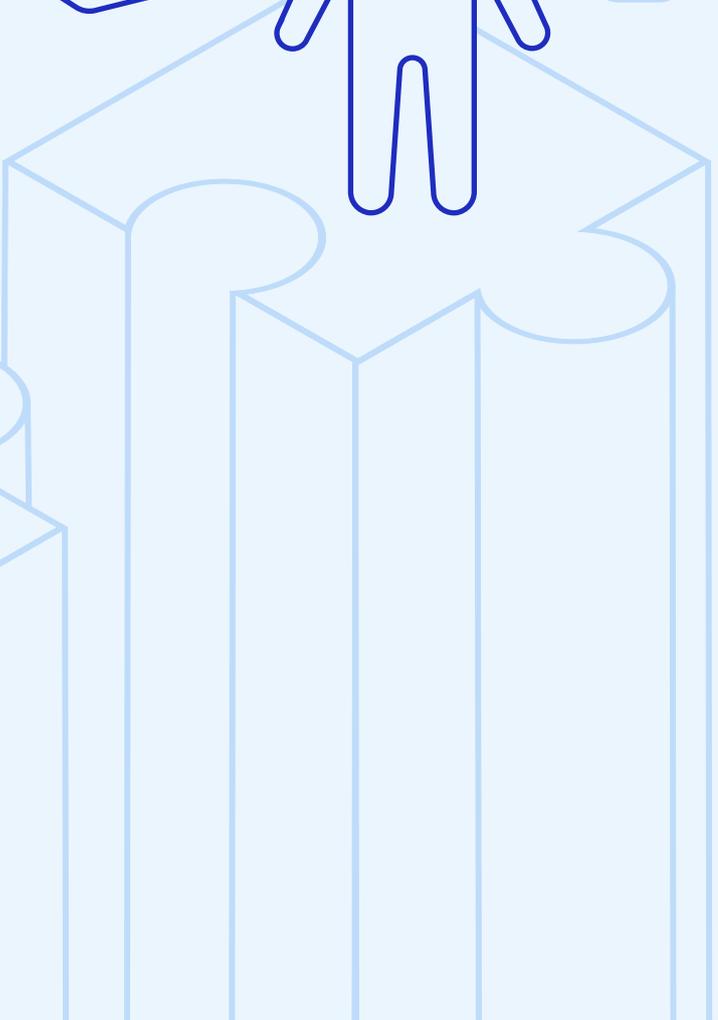
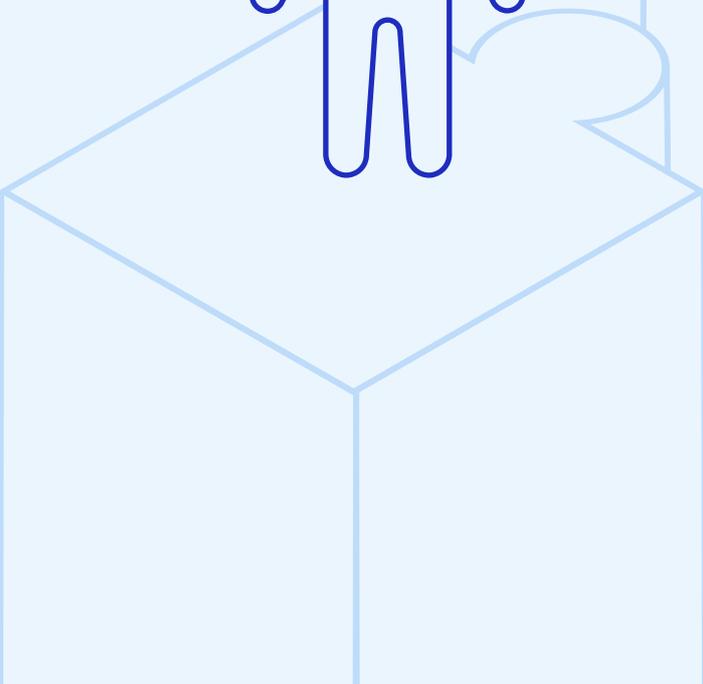
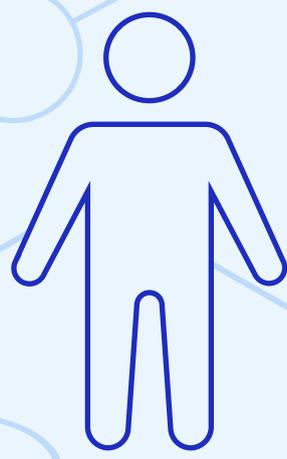
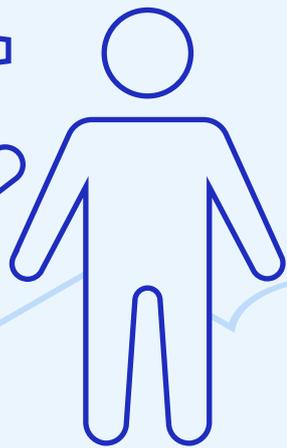
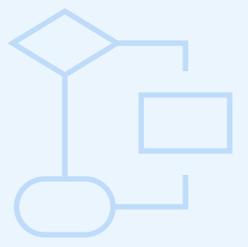
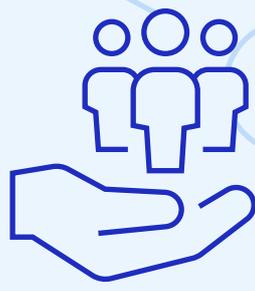
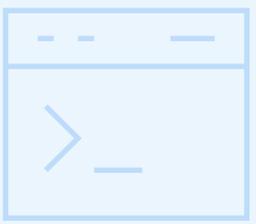
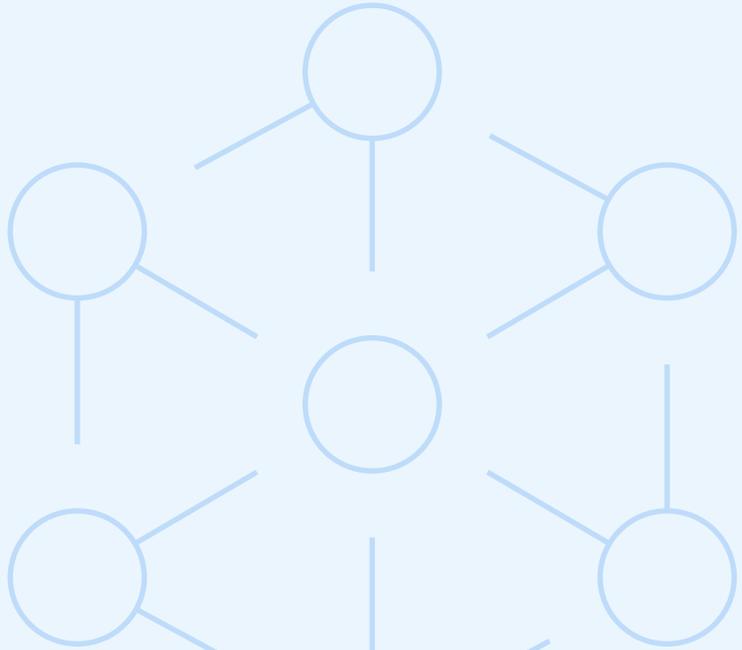
312 Par exemple, *Allemagne, Australie, Canada, États-Unis, France, Norvège et Pays-Bas*.

313 OIT, UE et OCDE, *Labour Inspection Technical Note on Strategic Compliance Planning for Decent Work in Global Supply Chains*, 2022.

314 OIT, *Inspection du travail et initiatives de vérification privées: tendances et enjeux – Document d'information en vue de la Réunion d'experts sur l'inspection du travail et le rôle des initiatives de vérification privées*, 2013.

315 OIT, *Liberté d'association: enseignements tirés de la pratique*, Rapport du Directeur général, rapport I(B), CIT, 97<sup>e</sup> session, 2008. paragr. 139-141.

**188. La commission rappelle que la conformité des lieux de travail à la réglementation du travail, qui repose sur les normes internationales du travail de l'OIT et la législation nationale, est une condition préalable du travail décent. Les administrations du travail doivent promouvoir une gestion efficace des chaînes d'approvisionnement mondiales fondée en premier lieu sur le rôle de l'État, auquel incombe la responsabilité de garantir la bonne application de la législation et des droits fondamentaux au travail. Dans cette tâche, les administrations du travail devraient assurer la coordination des fonctions et des responsabilités avec tous les acteurs intervenant dans les chaînes d'approvisionnement mondiales, et veiller à ce que des dispositions appropriées soient prises pour assurer les pleines participation et consultation des partenaires sociaux, conformément aux principes généraux visant à un système efficace d'administration du travail prévus par la convention n° 150 et la recommandation n° 158.**





# 2

## Organisation et structure du système d'administration du travail

---



## ► 2.1. Introduction

---

**189.** La convention n° 150 et la recommandation n° 158 traitent du cadre institutionnel de l'administration du travail ainsi que des fonctions du système d'administration du travail. Alors que le terme «administration du travail» englobe les activités de l'administration publique dans le domaine de la politique nationale du travail, le terme «système d'administration du travail» désigne tous les organes de l'administration publique responsables ou chargés de l'administration du travail. Le présent chapitre s'intéresse à la structure institutionnelle de l'administration du travail en examinant l'architecture des organismes publics responsables de la gouvernance du travail, définis par la législation, les politiques et la pratique du pays. Il se penche également sur les structures extérieures de l'administration du travail, de même que sur les caractéristiques particulières des États fédéraux.

**190.** Tout au long de ce chapitre de l'Étude d'ensemble, la commission d'experts examine la coordination entre les organes du système d'administration du travail et les dispositifs en place pour s'assurer que les ministères du travail ou les autorités gouvernementales équivalentes participent à la définition des politiques socio-économiques. Compte tenu de l'influence des technologies de l'information et de la communication (TIC), la présente partie porte également sur les mécanismes visant à faire remonter les informations et à les partager dans le système d'administration du travail.

**191.** Étant donné l'importance d'accorder des ressources humaines et des moyens matériels suffisants au système d'administration du travail pour lui permettre de fonctionner efficacement, ce chapitre examine la législation et les pratiques nationales relatives au statut, aux qualifications, aux critères de recrutement et à la formation du personnel chargé de l'administration du travail. L'Étude d'ensemble passe également en revue les informations fournies par les gouvernements sur la disponibilité des ressources humaines et des moyens matériels au sein du système d'administration du travail et s'intéresse aux répercussions des crises sanitaire, sociale et économique.

**192.** Certains nouveaux défis auxquels le monde du travail est confronté, ainsi que les réductions des dépenses publiques du fait de la prolongation de situations de crise, exigent des administrations du travail qu'elles s'adaptent et se modernisent pour continuer de fonctionner efficacement. Plus précisément, l'utilisation en hausse des nouvelles technologies a considérablement modifié la façon de travailler de certains organes responsables de la gouvernance des questions du travail. Le présent chapitre inclut aussi une discussion sur la manière dont les systèmes nationaux ont réagi à ces changements et contient des exemples représentatifs des réformes qui ont récemment eu lieu.

## ► 2.2. Tendances au sein de l'administration publique

193. L'administration du travail relève du pouvoir exécutif et l'un des rôles les plus importants de l'exécutif est de mettre en œuvre les lois adoptées par le pouvoir législatif. Le ministère du travail est en général au cœur de l'administration du travail. Cependant, comme les tâches exercées par l'État dans le domaine de la politique sociale et économique évoluent et se diversifient, le cadre institutionnel et le mécanisme d'administration publique correspondants se transforment, de sorte que le ministère du travail, ou l'autorité gouvernementale équivalente, ne peut plus seul faire face à certaines questions relatives à la politique du travail<sup>316</sup>.

194. Comme l'a souligné l'Étude d'ensemble de 1997, le contexte socio-économique dans lequel évoluent les administrations du travail a énormément changé depuis l'adoption des instruments en 1978. Rien que ces quinze dernières années – marquées par la crise financière de 2008, de multiples conflits et la pandémie de COVID-19 –, les gouvernements ont dû faire face à deux situations contradictoires, à savoir la hausse de la demande de services publics, d'une part, et la réduction des dépenses publiques de l'autre. C'est également vrai pour l'administration du travail puisque des mesures d'austérité ont aussi été appliquées au ministère du travail, ou à l'autorité gouvernementale équivalente. Il n'a donc eu d'autre choix que de continuer de remplir sa mission tout en disposant de moyens réduits pour faire face aux nouvelles difficultés sociales et économiques découlant des crises.

195. L'administration du travail faisant partie intégrante du système de l'administration publique, il est utile d'en comprendre les tendances générales pour placer dans son contexte la gestion et la structure de la gouvernance du travail. Les années soixante-dix et quatre-vingt ont été principalement marquées par une insatisfaction face aux performances des systèmes publics, et c'est dans ces circonstances qu'un nouveau programme de gestion de l'administration publique a fait son apparition. D'une manière générale, il s'agissait d'accroître l'efficacité des services publics en ralentissant la croissance du secteur public en termes de dépenses publiques et de personnel, et en se tournant vers la privatisation ou la quasi-privatisation de la gouvernance publique<sup>317</sup>. S'appuyant principalement sur le modèle des administrations du travail dans les pays développés, cette approche entendait passer d'une gestion bureaucratique de l'administration publique à un modèle de gestion visant à accroître la responsabilisation de l'administration publique envers les citoyens<sup>318</sup>. Ce nouveau programme de gestion de l'administration publique supposait également l'introduction de la gestion des performances dans les administrations publiques, y compris dans le domaine du travail<sup>319</sup>. Alors que la formulation des politiques restait la prérogative de l'État, l'application de ce nouveau mode de gestion a également conduit à une tendance de plus en plus marquée à l'externalisation de la mise en œuvre de la politique du travail à des prestataires publics ou privés par l'intermédiaire de différents arrangements contractuels<sup>320</sup>. À la fin des années quatre-vingt-dix, les réformes se sont accélérées et visaient à améliorer la coordination verticale entre les acteurs publics et les autres parties prenantes, de même que la coordination horizontale entre organismes. Il s'agissait notamment d'une série de réformes destinées à améliorer la capacité d'encadrement de l'administration centrale. Les autres réformes de l'administration publique se sont concentrées sur la qualité des services prodigués aux citoyens et aux entreprises, et sur l'efficacité de l'administration<sup>321</sup>.

316 Ce point a déjà été souligné dans les travaux préparatoires. Voir: OIT, *L'administration du travail: rôle, fonctions et organisation*, ILC.61/V(1), 1976, 5.

317 Lorenzo Bordogna, *Moral Hazard, Transaction Costs and the Reform of Public Service Employment Relations*, DIALOGUE Paper n° 19, OIT, 2008. Voir également: Christopher Hood, «A Public Management for All Seasons», *Public Administration* 69, n° 1 (1991), 3.

318 Bordogna, *Moral Hazard, Transaction Costs and the Reform of Public Service Employment Relations*, 3. Voir également: Mark Considine, *Enterprising States: The Public Management of Welfare-to-Work* (Cambridge University Press, 2001).

319 OIT, *Administration du travail et inspection du travail*, ILC.100/V, 2011, paragr. 118-121.

320 OIT, *Administration du travail et inspection du travail*, ILC.100/V, paragr. 36 et 37. Voir également: Ludek Rychly, *Ministries of Labour: Comparative Overview – Database, Organograms, ILO action*, Working Document n° 27, OIT, 2013, 8.

321 OCDE, *Public Administration after «New Public Management»*, 2010.

196. En 2018, le Comité d'experts de l'administration publique des Nations Unies a formulé une série de principes fondamentaux de gouvernance efficace au service du développement durable<sup>322</sup>, approuvés par le Conseil économique et social (ECOSOC). Ces principes mettent en avant le besoin d'améliorer de manière pragmatique et continue les capacités de gouvernance nationales et locales pour atteindre les objectifs du Programme 2030. Les onze principes sont liés à plusieurs stratégies couramment utilisées pour mettre en place une gouvernance efficace et attentive. Le chapitre 4 s'intéresse au contenu de ces principes et à leur application à l'administration du travail.

197. Alors que la pandémie de COVID-19 a révélé les points forts et les points faibles de la gouvernance publique, elle a également apporté la preuve qu'une administration publique fonctionnant bien et des cadres de gouvernance efficaces sont indispensables pour réagir comme il se doit aux crises. Compte tenu du succès variable des mesures gouvernementales de lutte contre le COVID-19, la crise a aussi mis en exergue la nécessité pour l'administration publique d'être évolutive, résiliente et participative. Dans le domaine du travail, cela signifie également que l'administration doit conserver et renforcer la confiance des partenaires sociaux et les faire participer à la gouvernance du travail. Elle doit en outre veiller à ce que les organes de l'administration du travail agissent de manière organisée en cas de crise<sup>323</sup>. Dans ce contexte, le cadre mis en place par la convention n° 150 et la recommandation n° 158 a pris une importance particulière puisqu'il fournit des principes directeurs pour mettre en place une administration du travail efficace et coordonnée, qui garantit la consultation et la participation des partenaires sociaux.

## ► 2.3. Structure du système d'administration du travail

### 2.3.1. Contenu des instruments

198. Les organismes publics qui participent à l'administration de la politique du travail, ainsi que les employeurs, les travailleurs et leurs organisations sont les principaux acteurs du système d'administration du travail. C'est en effet la conclusion à tirer de la définition du système d'administration du travail donnée à l'article 1 *b*) de la convention n° 150 et au paragraphe 1 *b*) de la recommandation n° 158 qui inclut tous les organes de l'administration publique responsables ou chargés de l'administration du travail ainsi que toute structure institutionnelle établie en vue de coordonner les activités de ces organes et d'assurer la consultation et la participation des employeurs, des travailleurs et de leurs organisations.

199. Conformément à ces dispositions, le système d'administration du travail se compose non seulement de ces organes, qui assument la responsabilité directe des activités dans le domaine de la politique du travail, mais aussi des organes qui participent d'une manière ou d'une autre à l'exercice de ces fonctions. Si les instruments ne contiennent pas de prescriptions relatives à la nature et à la structure de ces organismes publics, ils donnent quelques orientations en précisant qu'il peut s'agir d'administrations ministérielles ou d'institutions publiques, y compris les organismes paraétatiques et les administrations régionales ou locales ou toute autre forme décentralisée d'administration.

322 ECOSOC, *Principes de gouvernance efficace au service du développement durable*, 2018.

323 OIT, Appel mondial à l'action en vue d'une reprise centrée sur l'humain qui soit inclusive, durable et résiliente pour sortir de la crise du COVID-19, partie I (D).

200. L'article 4 de la convention et le paragraphe 4 de la recommandation insistent sur le besoin de concevoir une structure de l'administration du travail garantissant l'efficacité et la coordination de ses tâches et responsabilités. Ils disposent que tout Membre devrait, de façon appropriée aux conditions nationales, faire en sorte qu'un système d'administration du travail soit organisé et fonctionne de façon efficace sur son territoire, et que les tâches et les responsabilités qui lui sont assignées soient convenablement coordonnées.

201. L'importance de la coordination est encore soulignée à l'article 9 de la convention, qui précise qu'un ministère du travail ou tout autre organe semblable devra avoir les moyens de vérifier que les organismes paraétatiques chargés de certaines activités dans le domaine de l'administration du travail et les organes régionaux ou locaux auxquels de telles activités auraient été déléguées agissent conformément à la législation nationale et respectent les objectifs qui leur ont été fixés.

202. Alors que la convention ne s'étend pas sur les questions d'organisation, le paragraphe 25 de la recommandation établit quelques principes directeurs relatifs à la structure interne du système d'administration du travail en indiquant qu'il devrait normalement comprendre une unité administrative spécialisée pour chacune des grandes fonctions techniques que la législation nationale confie à l'administration du travail. Il précise également qu'il pourrait, par exemple, exister des unités administratives pour des matières telles que l'élaboration des normes relatives aux conditions de travail, l'inspection du travail, les relations professionnelles, l'emploi, la planification de la main-d'œuvre et la mise en valeur des ressources humaines, les relations internationales de travail et, le cas échéant, la sécurité sociale, la législation sur le salaire minimum et les questions relatives à des catégories spécifiques de travailleurs.

203. Concernant l'organisation territoriale du système d'administration du travail, le paragraphe 26 (1) de la recommandation n° 158 indique que des mesures appropriées devraient être prises pour assurer l'organisation et le fonctionnement efficaces des services extérieurs de l'administration du travail. Pour sa part, le paragraphe 26 (2) précise que ces mesures devraient:

- a) assurer une implantation des services extérieurs qui réponde aux besoins des diverses régions, les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs intéressées étant consultées à cet effet;
- b) doter les services extérieurs du personnel, de l'équipement et des moyens de transport nécessaires pour leur permettre de s'acquitter efficacement des tâches qui leur incombent;
- c) pourvoir les services extérieurs d'instructions précises et suffisantes pour éviter que les dispositions législatives ou réglementaires ne soient interprétées différemment suivant les régions.

204. Enfin, le paragraphe 21 de la recommandation indique que la structure du système national d'administration du travail devrait être réexaminée d'une manière constante, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives. L'application pratique de ce paragraphe est particulièrement pertinente dans le contexte de l'évolution et de la modernisation du système d'administration du travail, compte tenu des changements qui surviennent dans le monde du travail.

205. **La commission d'experts est d'avis que le cadre de l'administration du travail que les instruments établissent peut être appliqué dans tous les États Membres de l'OIT, quel que soit leur niveau de développement ou le degré de sophistication de leur système d'administration du travail. Les éléments de la définition de la structure du système d'administration du travail énoncés dans les instruments sont souples et il en résulte que le cadre organisationnel du système d'administration du travail est intrinsèquement lié au contexte national, aux pratiques administratives et aux besoins politiques des États Membres.** Malgré des différences au niveau national, il est possible de dégager quelques caractéristiques communes. La partie qui suit examine la mesure dans laquelle les dispositions des instruments sont reflétées et appliquées dans la législation et la pratique nationales de différents pays.

### 2.3.2. Organismes responsables de l'administration du travail

206. Les informations fournies par les gouvernements confirment qu'il existe plusieurs architectures, fort différentes d'un pays à l'autre, de la structure organisationnelle chargée de la mise en œuvre de la politique nationale du travail. L'analyse ci-dessous vise à mettre en lumière les modèles d'organisation les plus courants mais n'entend pas énumérer toutes les structures possibles. Dans certains cas, un même système d'administration du travail peut présenter plusieurs caractéristiques organisationnelles. En outre, compte tenu de la complexité des systèmes d'administration du travail, l'analyse tient compte du niveau central comme local de gouvernance. C'est la raison pour laquelle, dans les paragraphes qui suivent, la commission d'experts examine la répartition des tâches de l'administration du travail au sein de la structure administrative centrale et la manière dont la fourniture des services d'administration du travail est organisée pour couvrir l'ensemble du territoire.

#### Principaux organes publics responsables de l'administration du travail

207. La commission note que, dans la grande majorité des cas, la gouvernance du travail est dirigée par une ou plusieurs entités de nature ministérielle. Certains pays emploient les termes «département»<sup>324</sup> ou «secrétariat»<sup>325</sup> pour désigner l'organe exécutif de premier niveau au sein du gouvernement. Le titre donné aux ministères ou aux départements responsables de l'administration du travail est révélateur de leur portefeuille même s'il ne reprend en général pas toute l'étendue de leurs compétences. Dans la plupart des pays, le ministère du travail, ou l'autorité gouvernementale équivalente est le principal organe chargé de l'application de la politique du travail<sup>326</sup>. Par ailleurs, dans un certain nombre de pays, la structure de l'administration du travail prévoit que différents ministères couvrent différents domaines de la politique du travail<sup>327</sup>. C'est notamment le cas de pays où les questions relatives à la sécurité sociale ou à l'emploi incombent à différents organes ministériels. Par exemple, au *Mali*, les questions relatives à la mise en œuvre de la politique du travail sont réparties entre le ministère du Travail, de la Fonction publique et du Dialogue social, le ministère de l'Entrepreneuriat national, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, et le ministère de la Santé et du Développement social. Au *Brésil*, la réforme de 2023 a transformé le ministère du Travail et de la Protection sociale qui avait été dissous en 2019 et ensuite rétabli en 2021 en tant que ministère du Travail et de l'Emploi. Les fonctions liées à la sécurité sociale ont été attribuées au nouveau ministère de la Protection sociale<sup>328</sup>.

208. Dans plusieurs pays, la formation professionnelle et le développement professionnel relèvent du ministère de l'éducation ou de l'autorité gouvernementale équivalente<sup>329</sup>. En outre, dans un certain nombre de pays, la responsabilité de l'application de la politique du travail dans certains secteurs d'activité économique (par exemple, l'agriculture, les transports ou les mines) peut être partagée avec d'autres ministères ou leur être confiée intégralement. Il arrive ainsi que les services d'inspection du travail dans certains secteurs soient placés sous

324 Par exemple, *États-Unis d'Amérique, Irlande, Philippines, Royaume-Uni et Suisse*.

325 Par exemple, *Honduras et Mexique*.

326 Par exemple, *Argentine, Bénin, Chili, Chine, Colombie, Croatie, Équateur, Guinée-Bissau, Japon, Jordanie, Libéria, Pérou, République de Corée, Slovaquie, Soudan du Sud, Thaïlande, Viet Nam et Zambie*.

327 Par exemple, *Botswana, Côte d'Ivoire, Dominique, Islande et Namibie*.

328 Autres exemples: *Autriche, Bahreïn, Danemark, États-Unis, Finlande, Indonésie, Irlande, Maurice, Nouvelle-Zélande et Suède*.

329 Par exemple, *Allemagne, Botswana et Suisse*.

la tutelle du ministère qui en a la responsabilité<sup>330</sup>. En *Bulgarie*, la Confédération des syndicats indépendants (CITUB) indique que l'Agence exécutive de l'administration maritime, l'Agence exécutive de l'administration pour l'automobile et la Direction générale pour l'administration de l'aviation civile sont des organes gouvernementaux et contrôlent le respect de la législation du travail dans ces domaines précis.

**209.** Enfin, dans certains pays, le ministère du travail ou l'autorité gouvernementale équivalente ne couvre pas uniquement les thèmes liés à l'application de la politique du travail, mais a également des responsabilités plus générales liées à d'autres portefeuilles, comme la migration, les services publics ou la santé<sup>331</sup>. C'est surtout le cas de pays disposant de plus petites administrations publiques.

**210.** Comme cela a déjà été noté dans les travaux préparatoires<sup>332</sup>, il existe depuis longtemps une tendance à l'externalisation de la mise en œuvre de certaines activités liées à la politique nationale du travail à des entités paraétatiques. Comme le soulignait déjà l'Étude d'ensemble de 1997, d'une manière générale, les organismes paraétatiques se caractérisent par leur autonomie, à la différence des services extérieurs ou décentralisés du ministère du travail. Alors que les services territoriaux représentent le ministère au niveau régional et/ou local et sont placés sous l'autorité hiérarchique directe du ministre ou de hauts fonctionnaires du ministère<sup>333</sup>, les entités paraétatiques sont placées sous la gestion déléguée du ministère qui reste responsable de la formulation de la politique nationale du travail et de sa coordination en général. Les organismes paraétatiques sont responsables de la mise en œuvre opérationnelle de certains aspects de la politique et fonctionnent avec un certain degré d'autonomie politique, fonctionnelle, financière et sur le plan de la gestion. Ces structures sont présentes dans la pratique nationale de la grande majorité des pays. À *Cuba*, le ministère du Travail et de la Sécurité sociale dispose de plusieurs entités rattachées et subordonnées, y compris l'Institut national de la sécurité sociale et le Bureau national de l'inspection du travail. Aux *Philippines*, le Département du travail et de l'emploi dispose de plusieurs organismes qui sont sous sa supervision administrative; ils s'occupent notamment de la sécurité et la santé au travail, de la médiation et la conciliation, et des relations professionnelles<sup>334</sup>.

**211.** Dans quelques pays, les organismes qui s'occupent de certaines activités relevant de l'administration du travail dépendent directement du gouvernement, surtout lorsqu'ils sont chargés de l'administration de questions de sécurité sociale. Au *Costa Rica*, l'Institut national d'assurance est un organisme public notamment chargé de l'assurance-chômage. De plus, la Caisse de sécurité sociale est une institution autonome responsable de l'administration de la sécurité sociale obligatoire<sup>335</sup>. En *Israël*, l'Institut national de l'assurance, qui se charge de certains éléments de la sécurité sociale, est une société qui dépend du contrôleur de l'État<sup>336</sup>.

**212.** Selon le rapport préparé par le Bureau pour la discussion générale sur l'administration du travail et l'inspection du travail lors de la Conférence de 2011, étant donnée l'existence généralisée de ces organismes au sein des systèmes d'administration du travail, on peut se

330 Par exemple *Brésil, Bulgarie, Nouvelle-Calédonie et Nouvelle-Zélande*.

331 Par exemple, au *Brunéi Darussalam*, à la *Dominique* et en *Guinée*, le ministère du Travail est également responsable de la fonction publique. Au *Belize*, le ministère du Travail est également responsable de la transformation rurale, du développement communautaire et de l'administration locale. Au *Botswana*, le ministère du Travail et des Affaires intérieures est responsable de l'immigration, des questions de citoyenneté et de l'enregistrement des faits d'état civil.

332 OIT, *Rôle, fonction et évolution institutionnelle de l'administration du travail*, document de travail pour la Réunion d'experts sur l'Administration du travail, Genève, 15-26 octobre 1973, paragr. 94.

333 Étude d'ensemble de 1997, paragr. 187.

334 Autres exemples: *Algérie, Arménie, Autriche, Bulgarie, Chine, Colombie, Croatie, Danemark, Gabon, Géorgie, Japon, Lettonie, Niger, Nigéria, Pérou, Philippines, Trinité-et-Tobago et République bolivarienne du Venezuela*.

335 On trouve des entités similaires chargées de la sécurité sociale au *Panama* et au *Nicaragua*.

336 Autres exemples: *Italie et Zimbabwe*.

demander s'ils ne se substituent pas en fait aux ministères du travail, notamment quand ceux-ci sont faibles. La prolifération des organismes présente un autre risque, à savoir l'affaiblissement des capacités techniques du ministère du Travail, en raison du départ du personnel qualifié vers ces organismes<sup>337</sup>.

**213.** Dans ce contexte, la commission note qu'un élément important pour garantir l'efficacité du système d'administration du travail est l'existence d'une autorité centrale chargée de coordonner les activités de ces organismes et de les superviser. Comme l'indique l'article 9 de la convention, le ministère du Travail ou tout autre organe semblable devra avoir les moyens de vérifier que les organismes paraétatiques chargés de certaines activités dans le domaine de l'administration du travail et les organes régionaux ou locaux auxquels de telles activités auraient été déléguées agissent conformément à la législation nationale et respectent les objectifs qui leur ont été fixés. Il est fréquent que la commission d'experts demande aux gouvernements de fournir des informations sur l'application de cet article en ce qui concerne les organismes paraétatiques<sup>338</sup>. **La commission d'experts estime qu'il est essentiel qu'une coordination et un contrôle s'effectuent au niveau central pour assurer le respect des prescriptions de la convention. Elle souligne par ailleurs que ces organismes paraétatiques disposent de connaissances précieuses en ce qui concerne l'application pratique et l'efficacité de la politique du travail. Par conséquent, leurs retours d'informations au ministère sont essentiels au processus d'élaboration des politiques.** Certains aspects relatifs aux obligations de ces organes de faire rapport au ministère et les questions de coordination et de supervision par l'organe central de l'administration du travail sont examinés à la section 2.5 du présent chapitre.

## Structure interne des organes ministériels

**214.** Des lois, décrets ou règlements définissent habituellement l'organisation et les activités des organes responsables de l'administration du travail. En général, le ministre ou le secrétaire d'État est politiquement désigné par le gouvernement ou le président, selon le système de gouvernement, et est responsable en dernier ressort de l'exécution du mandat de l'État dans le domaine de la politique du travail. La structure organisationnelle interne du ministère dépend de sa mission. La commission accueille favorablement les informations fournies par la plupart des pays sur la structure interne du ministère du travail ou l'autorité gouvernementale équivalente, dont des organigrammes représentant sa structure.

**215.** Dans la majorité des pays, la structure du ministère se compose d'un ou de plusieurs échelons politiques entre le ministre et l'administration de la fonction publique. Les personnes qui occupent ces postes font partie du cabinet ministériel; ils relèvent directement du ministre et portent généralement le titre de vice-ministre<sup>339</sup>, de secrétaire permanent, de secrétaire d'État ou encore de secrétaire principal. Par exemple, en *Suède*, au ministère de l'Emploi, deux secrétaires d'État se chargent des activités quotidiennes, dont la planification, la coordination et le suivi des activités du ministère. En *Colombie*, le ministère du Travail compte deux ministres adjoints, l'un étant responsable de l'emploi et des pensions, et l'autre des relations professionnelles et de l'inspection<sup>340</sup>. Dans de nombreux pays, les termes «secrétaire permanent» ou «secrétaire général» désignent le plus haut fonctionnaire du ministère, lequel est responsable de la mise en œuvre et de l'orientation des politiques, de même que de la coordination des activités du ministère<sup>341</sup>.

337 OIT, [Résolution concernant l'administration et l'inspection du travail](#), CIT, 100<sup>e</sup> session, 2011, paragr. 38.

338 Par exemple, CEACR, convention n° 150: *Kirghizistan*, demande directe, 2018; *Maurice*, demande directe, 2021; *Niger*, demande directe, 2023; *République de Moldova*, demande directe, 2016; *Ukraine*, demande directe, 2021.

339 Par exemple, *Afrique du Sud*, *Guatemala*, *Malaisie*, *Paraguay* et *République-Unie de Tanzanie*.

340 Autres exemples: *Allemagne*, *Bénin*, *Espagne*, *France*, *Malawi*, *Norvège*, *Portugal*, *Seychelles* et *Sri Lanka*.

341 Par exemple, *Irlande*, *Nigéria* et *Zambie*.

216. De plus, un certain nombre de conseillers et de collaborateurs apportent leur soutien au ministre. Leur rôle est de conseiller et d'assister le ministre dans ses décisions politiques ou d'accomplir certaines tâches dans des domaines précis comme les relations publiques ou les affaires parlementaires; la durée de leur mandat est en général la même que celui du ministre<sup>342</sup>. Par exemple, au *Burkina Faso*, le cabinet du ministère de la Fonction publique, du Travail et de la Protection sociale se compose d'un maximum de cinq conseillers techniques nommés par le Conseil des ministres sur recommandation du ministre. Ils rendent directement compte au ministre et ne font pas partie de la hiérarchie administrative<sup>343</sup>. En *Belgique*, depuis la réforme de l'administration publique qui a eu lieu de 1999 à 2003, il existe une séparation nette entre le niveau politique et la structure de la fonction publique du gouvernement. La réforme a aussi supprimé les cabinets ministériels et doté tous les services publics fédéraux de conseils stratégiques, dont une cellule stratégique et un secrétariat pour chaque service. Il s'agit d'organismes de nature politique qui ne font pas partie de l'administration fédérale ni du service public<sup>344</sup>.

217. Il arrive souvent que la structure du ministère inclue des conseils ou des comités consultatifs, parfois tripartites. Placés sous l'autorité ou la coordination du ministère ou du cabinet, leur rôle est de fournir des conseils sur des questions politiques spécifiques. Au *Japon*, le Conseil des politiques du travail, qui est placé sous l'autorité du ministère de la Santé, des Affaires sociales et du Travail, est un organe tripartite dont la mission est de mener des études sur des questions relatives à la politique de l'emploi et d'en discuter à la demande du ministère. En *Afrique du Sud*, le Conseil national du développement économique et du travail est un organisme relevant du ministère de l'Emploi et du Travail qui veille à assurer une participation efficace du public à la législation et aux politiques socio-économiques et relatives au marché du travail. Il encourage le consensus et la coopération entre le gouvernement, les syndicats, les entreprises et la communauté pour relever les défis socio-économiques du pays<sup>345</sup>.

218. L'organisation du segment opérationnel et technique de l'administration du travail s'effectue en général au niveau central et à celui des bureaux extérieurs. Les départements ou les directions thématiques au sein de la structure centrale du ministère sont habituellement dirigés par un haut fonctionnaire et placés sous la gestion directe du ministère du travail ou de l'autorité gouvernementale équivalente. Dans l'organigramme du ministère, ils appartiennent à sa structure verticale. Le portefeuille et le nombre d'unités techniques relevant de la structure centrale du ministère dépendent des domaines fonctionnels qui lui ont été assignés et il peut y avoir de grandes fluctuations. Ces domaines de travail sont généralement définis par le contexte politique et historique de chaque pays, et peuvent être revus lors d'un changement de gouvernement. Le nombre et les fonctions des directions et des départements dépendent aussi dans une certaine mesure de la disponibilité des ressources et de la taille de l'administration publique et de la population qu'elle est censée servir. La majorité des pays disposent d'unités organisationnelles responsables du travail, de l'emploi, de la sécurité sociale, des relations professionnelles, de l'inspection du travail et de la SST. Au *Chili*, par exemple, la Direction du travail est un service technique du ministère du Travail et de la Sécurité sociale qui rend compte au sous-secrétaire du travail. Elle est notamment responsable de la supervision de l'application de la législation du travail, des relations professionnelles et de la prévention et du règlement des conflits du travail. En *République de Corée*, le gouvernement indique que le ministère de l'Emploi et du Travail se compose de quatre bureaux qui sont responsables de la planification et de la coordination, du travail, de

342 Par exemple, *Afrique du Sud, Allemagne, Brésil, Côte d'Ivoire, Estonie, États-Unis, France, Libéria, Norvège, Suède et Thaïlande*. Voir aussi: OCDE, *Ministerial Advisors: Role, Influence and Management*, 2011.

343 *Burkina Faso*, décret n° 2016-344/PRES/PM/MFPTPS du 4 mai 2016 portant organisation du ministère de la Fonction publique, du Travail et de la Protection sociale, art. 5 et 6.

344 *Belgique*, Service Public Fédéral Personnel et Organisation, *Copernicus – Au centre de l'avenir: La réforme de l'Administration fédérale belge*, Bruxelles, 2004, 9.

345 Autres exemples: *Argentine, France, Pérou, République-Unie de Tanzanie et Sri Lanka*. Voir également le chapitre 3 pour plus de détails sur la nature de ces organismes.

l'emploi et de la SST. Ils sont ensuite organisés en 16 bureaux, 49 divisions et 8 équipes. En France, plusieurs services travaillent sous l'autorité du ministre du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion, dont la Direction générale du travail, la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, le Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales, la Délégation aux affaires européennes et internationales, et la Direction de la sécurité sociale<sup>346</sup>.

219. La commission note que de nombreux pays se sont efforcés d'institutionnaliser et d'intégrer une perspective de genre au sein du ministère du Travail en créant des unités, des directions ou des bureaux chargés des questions de genre au sein de la structure organisationnelle du ministère.

Au Paraguay, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale dispose d'une Direction générale chargée de la promotion des travailleuses. À Chypre, le Département des relations professionnelles du ministère du Travail et de l'Assurance sociale compte une section de l'égalité des genres. De plus, un Comité de l'égalité des genres dans l'emploi et la formation professionnelle est présent au sein du Département du travail. Il suit l'application de la loi dans le département et a un rôle consultatif lors de l'élaboration des politiques pour tout ce qui concerne l'égalité dans l'emploi et la formation professionnelle<sup>347</sup>.

220. La commission observe que, en Grèce, la Confédération générale grecque du travail (GSEE) fait part de son inquiétude en ce qui concerne la séparation du Secrétariat général pour l'égalité des genres du ministère du Travail et de la Sécurité sociale, et le transfert de ses responsabilités au Secrétariat général pour l'égalité et les droits de l'homme, nouvellement créé sous la tutelle du ministère de la Cohésion sociale et de la Famille. Selon la confédération, la séparation de cette entité du ministère du Travail aura des effets négatifs sur la promotion de l'égalité des genres et la lutte contre la discrimination au travail en raison du rôle central que le ministère du Travail et l'inspection du travail jouent à cet égard.

221. Dans la majorité des pays, la structure du ministère du travail ou de l'autorité gouvernementale équivalente comprend également un département administratif responsable des questions relatives aux finances, aux achats et aux ressources humaines<sup>348</sup>. Il est aussi courant qu'il existe en son sein un bureau d'audit directement placé sous la tutelle du ministère<sup>349</sup>. Dans un certain nombre de cas, le ministère reçoit l'assistance de divisions, de départements ou de bureaux spécialisés qui fournissent des services d'appui, notamment des conseils juridiques, des services de planification ou de programmation, des recherches et des statistiques<sup>350</sup>.

**222. La commission reconnaît la diversité des dispositions structurelles adoptées par les ministères du travail, qui reflètent le contexte socio-économique et politique dans lequel ces institutions opèrent, et observe l'adaptation de ces structures aux changements et tendances actuels. À cet égard, la commission se félicite de la création, dans certains pays, de départements spécialisés dans le traitement de questions clés telles que l'économie informelle et le travail sur plateforme numérique<sup>351</sup>, ce qui témoigne d'une volonté de renforcer**

346 Pour d'autres exemples, voir Argentine, Autriche, Bangladesh, Équateur, Érythrée, Guatemala, Japon, Malaisie, Pérou, République dominicaine, Sri Lanka et Thaïlande.

347 Autres exemples: Antigua-et-Barbuda, Argentine, Canada, Colombie, Costa Rica, Danemark, El Salvador, Équateur, États-Unis, Guatemala, Mexique, Nicaragua, Panama, République dominicaine, Slovénie, Suède et Viet Nam.

348 Par exemple, Autriche, Équateur, Indonésie, Jordanie, Libéria et Paraguay.

349 Par exemple, Allemagne, Argentine, Autriche, Chili, Colombie, Équateur, Jordanie, Kazakhstan, Libéria, Mauritanie, Oman, Paraguay et République bolivarienne du Venezuela.

350 Par exemple, Argentine, Chili, Colombie, Italie et République de Corée.

351 Voir les paragraphes 147 et 154 ci-dessus.

**la pertinence de ces questions dans la formulation et la mise en œuvre de la politique du travail. La commission souligne l'importance des dispositions structurelles pour assurer un fonctionnement efficace du système d'administration du travail, dont les fonctions et les responsabilités sont correctement coordonnées, comme le prévoit l'article 4 de la convention. En outre, dans les cas où les ministères du travail ne disposent pas de départements spécialisés dans la recherche et les études, la commission encourage les gouvernements à établir des liens avec les universités ou les instituts de recherche afin que les administrations du travail puissent s'appuyer sur des données pertinentes.**

## Organisation territoriale de l'administration du travail

223. Pour rendre certains services plus accessibles à leurs clients, en réduisant les coûts ou en adoptant des formes plus directes de contrôle démocratique, certaines fonctions précises de l'administration du travail peuvent être décentralisées, déléguées ou confiées aux autorités locales. La commission note que les services extérieurs peuvent être essentiels pour garantir que certaines activités de l'administration du travail couvrent la totalité du territoire d'un pays et que les utilisateurs bénéficient d'un accès aux services de l'administration du travail sur un pied d'égalité, indépendamment de leur localisation. La délégation de services à des organismes régionaux ou locaux peut revêtir différentes formes et supposer des degrés variables de délégation des responsabilités au niveau local ou régional. Dans la majorité des cas, si l'élaboration des politiques et la préparation des lois du travail connexes sont centralisées, les activités liées à l'application des politiques et des lois – y compris, par exemple, les fonctions relatives à l'inspection du travail, aux services de l'emploi et au règlement des différends – sont décentralisées au niveau des districts ou des régions. D'après le rapport préparé en 2011 par le Bureau pour servir de base à la discussion générale de la Conférence sur l'administration du travail et l'inspection du travail, il existe bien une tendance à la décentralisation des activités de l'administration du travail. Si cette tendance s'explique par la recherche d'efficacité, d'économies supplémentaires et de meilleure prestation de services, 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<sup>352</sup>.

224. Sur la base des informations reçues, la commission note que l'existence d'organes de l'administration du travail chargés de l'application de la politique nationale du travail sur le terrain est très courante<sup>353</sup>. Au *Chili*, par exemple, il existe plusieurs bureaux régionaux du travail, ainsi que des bureaux provinciaux et communaux de l'inspection du travail. Les bureaux régionaux dépendent hiérarchiquement et administrativement du directeur du travail, et ils sont chacun fonctionnellement liés au service central du ministère du Travail et de la Sécurité sociale responsable des questions relevant de leur compétence. En *Côte d'Ivoire*, le décret n° 2021-803, portant organisation du ministère de l'Emploi et de la Protection sociale, dispose que les services territoriaux sont composés de directions régionales, de directions départementales du travail, de bureaux régionaux pour la SST et de centres sociaux. Le gouvernement signale que les activités des organes régionaux ou locaux sont supervisées par l'Inspection générale du travail et la Direction générale du travail<sup>354</sup>. Dans quelques cas, les services extérieurs disposent d'une autonomie très vaste pour ce qui est de la mise en œuvre des responsabilités déléguées<sup>355</sup>. En effet, dans les pays qui comptent des régions géographiques jouissant d'un certain degré d'autonomie administrative, les administrations

352 OIT, *Administration du travail et inspection du travail*, ILC.100/V, vii. Voir également CEACR, convention n° 81: *Rwanda*, demande directe, 2022; *Ouganda*, observation, 2022; et conventions n°s 81 et 129: *Ukraine*, observation, 2021.

353 Par exemple, *Afrique du Sud*, *Brésil*, *Danemark*, *Équateur*, *Érythrée*, *Guatemala*, *Iraq*, *Islande*, *Japon*, *Paraguay*, *République de Corée*, *République dominicaine*, *Suède*, *Tchéquie* et *Turkménistan*.

354 CEACR, convention n° 150: *Côte d'Ivoire*, demande directe, 2022.

355 Par exemple, *Pologne*.

du travail régionales ou locales sont responsables de la gouvernance du travail. Par exemple, au *Portugal*, le gouvernement indique que les régions autonomes des Açores et de Madère disposent de leurs propres organes d'administration du travail pour la formation professionnelle, le règlement des conflits du travail, l'emploi et l'inspection du travail<sup>356</sup>.

225. Conformément à la tendance déjà observée en 2011, l'analyse des rapports soumis par les gouvernements montre que certaines réformes entreprises récemment à l'échelon national ont augmenté ou renforcé la dévolution des tâches vers les bureaux extérieurs<sup>357</sup>.

226. La commission note que, dans certains cas, les organisations de travailleurs relèvent les défaillances des systèmes décentralisés. Par exemple, au *Pérou*, la Centrale autonome des travailleurs du Pérou (CATP) indique qu'il n'existe pas de mécanisme de coordination entre le gouvernement national et les autorités régionales. De ce fait, il est difficile de garantir l'engagement des autorités régionales dans la mise en œuvre des politiques nationales et l'allocation de moyens suffisants au bon fonctionnement des services de l'administration du travail dans les régions. À cet égard, l'organisation syndicale insiste sur le besoin de créer des mécanismes de coordination pour que les politiques sociales et du travail soient pleinement appliquées sur l'ensemble du territoire et que les services pertinents soient disponibles dans toutes les régions du pays. En *Éthiopie*, la Confédération des syndicats éthiopiens (CETU) signale que, en ce qui concerne la répartition des responsabilités et des fonctions entre le gouvernement fédéral et les autorités régionales, il reste compliqué d'assurer une bonne coordination, et les déficits au niveau de l'application et les disparités entre régions au sein du système d'administration du travail continuent de poser des difficultés. La Confédération syndicale internationale (CSI) souligne le risque de dispersion des responsabilités et des fonctions en cas de décentralisation de l'application de la politique du travail et de la législation qui s'y rapporte.

**227. La commission note que, si la décentralisation offre une certaine souplesse pour adapter les services au contexte régional ou local, il est important de veiller à la coordination efficace des différents organismes présents au niveau local au moyen de l'application d'une politique nationale du travail, comme le prévoient les articles 4 et 9 de la convention. Pour parvenir à la coordination et à l'organisation d'un système d'administration du travail efficace, les gouvernements devraient veiller à l'existence de mécanismes de partage d'informations entre les différents échelons du gouvernement et faire participer les partenaires sociaux à tous les niveaux de gouvernance. En outre, il convient de prévoir des ressources humaines suffisantes, des budgets appropriés et une formation adéquate pour les services extérieurs de l'administration du travail. Du reste, la planification, la programmation et l'évaluation au niveau national devraient prévoir la consultation des bureaux régionaux et locaux.**

## L'administration du travail dans les États fédéraux

228. Dans le cas des États fédéraux, il est important que les autorités fédérales et provinciales coordonnent efficacement leurs activités pour fournir un ensemble de services cohérents et intégrés. Dans ces États, l'architecture des organes responsables de l'application de la politique du travail peut varier considérablement mais, de façon générale, elle reflète la répartition des compétences thématiques entre l'État fédéral et les entités fédérées, et est normalement définie par la Constitution. Souvent, des organes responsables des questions relatives au travail sont présents à la fois au niveau fédéral et des provinces ou des territoires, créant ainsi un cadre au sein duquel un système fédéral d'administration du travail et un système de gouvernance distinct pour chaque État coexistent effectivement. Les paragraphes ci-dessous contiennent quelques exemples de la façon dont l'administration du travail est organisée au sein d'États fédéraux.

356 Autres exemples: *Espagne*.

357 Par exemple, *Costa Rica, Finlande, France et Philippines*.

229. En *Australie*, par exemple, il revient au gouvernement fédéral d'assumer le rôle principal pour les questions relatives au travail, tandis que les États et les territoires assument un rôle d'appui en veillant à l'application de la législation et des politiques du travail au sein de leur juridiction. La loi de 2009 sur le travail équitable (Cth) met en place un système national de relations professionnelles qui couvre la majorité des salariés et des employeurs du secteur privé australien. À partir de janvier 2010, tous les États, sauf l'Australie-Occidentale, ont transféré leurs compétences en matière de relations professionnelles au Commonwealth<sup>358</sup>. En ce qui concerne la SST, le Commonwealth, les États et les territoires régissent et font appliquer les lois relatives à la SST et gèrent les régimes d'indemnisation des travailleurs au sein de leur juridiction. Le Commonwealth est chargé de la sécurité et de la santé de ses propres salariés et Safe Work Australia (SWA) est l'organisme national chargé de la politique de SST. La SWA est une entité qui représente les intérêts du Commonwealth, des États et des territoires, ainsi que des employeurs et des travailleurs. Chaque État et territoire dispose de son propre organisme de réglementation de la SST qui est chargé de promouvoir et de faire appliquer les lois de SST<sup>359</sup>.

230. En *Allemagne*, la loi sur le travail, notamment en ce qui concerne la co-gestion au niveau de l'entreprise, la SST et les agences de l'emploi, ainsi que la sécurité sociale, relève de compétences législatives concurrentes du gouvernement fédéral et des gouvernements des États (*Länder*)<sup>360</sup>. Par conséquent, les *Länder* ont le pouvoir de légiférer tant que la Fédération n'exerce pas sa compétence législative en adoptant une loi<sup>361</sup>. Dans la pratique, les questions relatives au travail sont entièrement régies par le droit fédéral. Toutefois, les gouvernements des États influencent l'adoption et la modification des lois relatives au travail puisqu'ils prennent part à la procédure législative<sup>362</sup>. L'Institut fédéral pour la SST et le Bureau fédéral pour la sécurité sociale relèvent du ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales. Le ministère fédéral supervise également l'Agence fédérale pour l'emploi, un organisme autonome de droit public chargé de la promotion de l'emploi et en particulier du placement. La mise en œuvre des lois fédérales et le contrôle de leur application, y compris des lois relatives au travail et à la SST, relèvent de la compétence des *Länder*<sup>363</sup>. La structure organisationnelle de l'inspection du travail varie donc d'un État à l'autre. Actuellement, l'inspection du travail soit fait partie de la structure administrative générale du *Länder*, soit fonctionne en tant qu'organisme indépendant. Elle agit sous la supervision du ministère compétent du *Land* en tant qu'autorité centrale; il s'agit le plus souvent du ministère responsable du travail et des affaires sociales.

231. Au *Pakistan*, à la suite du 18<sup>e</sup> amendement à la Constitution en 2010, la question du travail a été transférée aux gouvernements provinciaux qui assument la pleine responsabilité pour la législation et l'administration du travail. Dans ce contexte, au niveau provincial, les bureaux des secrétaires des départements ministériels pour le travail et pour les mines et les minéraux jouent un rôle de coordination. Parallèlement, au niveau fédéral, l'Institut chargé des prestations de vieillesse pour les salariés et la Caisse de sécurité sociale pour les travailleurs sont responsables du versement des prestations de vieillesse, des pensions d'invalidité, des pensions de survivants et d'autres prestations de sécurité sociale.

358 Commission de réforme du droit de l'Australie, [Overview of the Fair Work Act 2009 \(Cth\)](#).

359 Quelques exemples d'organismes de réglementation en matière de sécurité et de santé au travail: SafeWork NSW en Nouvelle-Galles du Sud; le Commissaire à la santé et à la sécurité au travail dans le Territoire de la capitale australienne (ACT); WorkSafe dans l'État de Victoria; et SafeWork SA en Australie-Méridionale.

360 Voir [Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne](#), art. 74(1), point 12.

361 Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne, art. 72(1).

362 Arthur B. Gunlicks, «[The Länder, the Bundesrat, and the Legislative Process in Germany and Europe](#)», dans *The Länder and German Federalism* (Manchester University Press, 2003), 339-359.

363 Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne, art. 83.

232. Au *Nigéria*, le gouvernement fédéral et les autorités des États partagent la responsabilité de l'administration du travail. Alors que le gouvernement fédéral fixe des normes minimales pour les lois du travail<sup>364</sup>, chaque État est libre, comme la Constitution elle-même peut le permettre, d'adopter sa propre législation en matière de travail pour autant qu'elle n'entre pas en conflit avec les lois fédérales<sup>365</sup>. L'autorité centrale pour les questions de travail est le ministère fédéral du Travail et de l'Emploi qui est organisé en 6 bureaux zonaux du travail et 14 départements. Il fonctionne au travers de 36 bureaux du travail au niveau des États, d'un bureau pour le Territoire de la capitale fédérale et de 23 bureaux du travail dans les districts. Alors que le ministère fédéral du Travail et de l'Emploi est responsable de la formulation et de la mise en œuvre des politiques nationales du travail, plusieurs États disposent de leur propre ministère du travail chargé d'appliquer la législation du travail à leur niveau et de veiller au respect des politiques nationales du travail définies par le ministère fédéral du Travail et de l'Emploi<sup>366</sup>.

233. Au *Népal*, la Constitution de 2015 a mis en place un système fédéral qui s'appuie sur une structure gouvernementale à trois niveaux (fédéral, provincial et local). Selon la Constitution, les trois niveaux de gouvernement disposent des compétences nécessaires pour adopter des lois, établir des budgets annuels, et rédiger et mettre en œuvre des politiques et des plans relatifs au travail et à l'emploi<sup>367</sup>. À l'échelon fédéral, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale est le principal organe chargé de régir l'administration du travail au Népal. Les gouvernements provinciaux ont la responsabilité de concevoir et d'appliquer la législation gouvernementale tout en menant à bien des programmes de renforcement des capacités des personnes en lien avec l'administration du travail, l'emploi, la sécurité sociale, le travail des enfants et d'autres questions similaires au niveau provincial. La loi de 2017, sur le fonctionnement des gouvernements locaux, a confié des compétences et des responsabilités aux autorités locales pour ce qui est de la gestion de certains aspects du travail, de l'emploi et de la sécurité sociale, dont la formulation de politiques et de programmes sur l'agriculture et l'industrialisation, le renforcement des capacités des travailleurs et des fonctionnaires locaux, la tenue des registres de l'emploi, la diffusion d'informations sur les possibilités d'emploi et la collecte de données sur les personnes employées et au chômage<sup>368</sup>.

234. La commission note que la CSI s'est inquiétée de la bonne coordination des systèmes d'administration du travail dans les pays où les gouvernements fédéral et locaux se partagent la responsabilité des questions relatives au travail, citant des études de l'OIT.

**235. *Reconnaissant la diversité des approches énoncée ci-dessus, la commission note que, en ce qui concerne l'efficacité du système d'administration du travail, la coordination reste une question clé. Or cela est particulièrement important pour fournir un ensemble de services performants en veillant à une utilisation optimale des ressources publiques. Par conséquent, la commission insiste sur l'importance d'établir des relations de travail complémentaires entre les gouvernements fédéral et provinciaux sur les questions liées à l'administration du travail.***

364 En vertu de l'article 4 (2) et de la deuxième annexe, partie I, de la Constitution de 1999, l'Assemblée nationale de la Fédération dispose de pouvoirs législatifs exclusifs pour les questions relatives au travail, y compris les syndicats, les relations professionnelles, les conditions, la sécurité et le bien-être du travail, les conflits du travail, la prescription d'un salaire minimum national pour la Fédération ou toute partie de celle-ci, et l'arbitrage des différends du travail.

365 Article 4 (7) et deuxième annexe, partie II, de la Constitution de 1999.

366 Par exemple, le ministère du Travail et de la Productivité de l'État d'Enugu, le ministère de la Création de richesses et de l'Emploi de l'État de Lagos et le ministère du Commerce, de l'Industrie, des Coopératives et des Minéraux solides de l'État de Kano, qui comprend le Département du travail et de la productivité.

367 *Népal*, Constitution de 2015, annexes 5-9.

368 *Népal*, loi sur le fonctionnement des administrations locales, 2017, art. 1.

## La gouvernance du travail dans les zones franches d'exportation

236. Dans un certain nombre de pays, des zones franches d'exportation (ZFE) sont nées d'une initiative politique du gouvernement pour attirer les investissements étrangers directs et encourager les exportations. Dans ces zones, les importations et les exportations sont exemptées de droits de douane pour permettre aux producteurs d'accéder aux intrants à des prix mondiaux afin d'améliorer leur compétitivité sur les marchés internationaux. Si certains pays ont modifié les réglementations qui s'y appliquent, y compris en ce qui concerne la réglementation et l'administration du travail, d'autres exemptent purement et simplement les ZFE de certaines réglementations<sup>369</sup>.

237. Il incombe en général aux organismes chargés de l'administration des ZFE de définir une législation propre à la zone si elle diffère de celle appliquée à l'échelle nationale et d'en superviser l'application. Il en va de même pour les lois sur le travail et les régimes réglementaires. Les organes administratifs de la zone aident les entreprises des ZFE à appliquer la législation pertinente. En général, ils rendent compte aux ministères du Commerce ou de l'Industrie, alors que le ministère du Travail n'intervient que marginalement dans le processus<sup>370</sup>. Le gouvernement des *Seychelles* signale que la ZFE Seychelles International Trade Zone a été créée en vertu d'un acte législatif pour y autoriser le commerce international vers les Seychelles et par leur intermédiaire. La zone est régie par l'Autorité des services financiers et dispose de sa propre législation relative à l'emploi. La personne qui préside le Conseil d'administration de l'Autorité est désignée par le Président du pays. Les membres du conseil sont nommés pour une durée déterminée et se composent de représentants des secteurs public et privé.

238. Soulignant combien il est important de permettre aux inspecteurs du travail de s'acquitter de leurs fonctions dans les ZFE, la commission demande souvent aux gouvernements qu'ils fournissent des informations sur les mesures adoptées pour garantir que les inspecteurs du travail sont habilités à entrer librement dans les établissements des ZFE sans aucune restriction, ainsi que des informations sur les activités qu'ils mènent dans ces zones<sup>371</sup>. Dans certains cas, en ce qui concerne les travailleurs des ZFE, elle insiste aussi sur l'importance de respecter la liberté syndicale<sup>372</sup> et le droit de négocier collectivement, de garantir une protection contre la discrimination antisyndicale<sup>373</sup>, de reconnaître le droit au paiement régulier des salaires<sup>374</sup> et de veiller à l'accès à des emplois durables et de qualité<sup>375</sup>. **Notant que les ZFE peuvent être exposées à des déficits de travail décent<sup>376</sup>, la commission d'experts rappelle qu'il est important que les administrations du travail formulent et mettent en œuvre, en consultation avec les partenaires sociaux, des politiques du travail qui couvrent les ZFE pour garantir que les principes et droits fondamentaux au travail sont respectés et que des protections du travail décentes orientées par les normes internationales du travail sont appliquées et mises en œuvre de manière efficace dans ces zones.**

369 OIT, [La promotion du travail décent et la protection des principes et droits fondamentaux au travail dans les zones franches d'exportation](#), Rapport soumis pour discussion à la Réunion d'experts visant à promouvoir le travail décent et la protection des principes et droits fondamentaux au travail pour les travailleurs des zones franches d'exportation, MEWEPZ/2017, 2017, paragr. 8. La commission exprime sa profonde préoccupation au sujet dans les ZFE: voir les notes n<sup>os</sup> 370 à 374.

370 OIT, [La promotion du travail décent et la protection des principes et droits fondamentaux au travail dans les zones franches d'exportation](#), paragr. 23.

371 Par exemple, CEACR, convention n<sup>o</sup> 81: *Bangladesh*, observation, 2022; *Djibouti*, demande directe, 2022; *Inde*, observation, 2022; conventions n<sup>os</sup> 81 et 129: *Madagascar*, demande directe, 2022.

372 Par exemple, CEACR, convention n<sup>o</sup> 87: *Bangladesh*, observation, 2022; *Nigéria*, observation, 2021.

373 Par exemple, CEACR, convention n<sup>o</sup> 98: *Bangladesh*, observation, 2020; *Pakistan*, observation, 2022; *Sri Lanka*, observation, 2022.

374 Par exemple, CEACR, convention n<sup>o</sup> 95: *République dominicaine*, observation, 2011.

375 Par exemple, CEACR, convention n<sup>o</sup> 122: *Costa Rica*, demande directe, 2018; *Nicaragua*, demande directe, 2021.

376 OIT, [Conclusions relatives à la promotion du travail décent et à la protection des principes et droits fondamentaux au travail pour les travailleurs des zones franches d'exportation](#), Réunion tripartite d'experts visant à promouvoir le travail décent et la protection des principes et droits fondamentaux au travail pour les travailleurs des zones franches d'exportation, Genève, 21-23 novembre 2017.

## ► 2.4. Caractéristiques structurelles des systèmes actuels d'administration du travail

### 2.4.1. Tendances récentes des modifications structurelles

**239.** Une analyse des pratiques nationales indique qu'un certain nombre de facteurs participent aux changements structurels qui s'opèrent au sein du système d'administration du travail. Il peut s'agir de crises sanitaire, politique ou économique; d'élections et de remaniements gouvernementaux; de changements de la structure sociale d'un pays; ou encore de la réorganisation de l'administration publique en général. La commission note que, au cours des dix dernières années du XX<sup>e</sup> siècle et surtout au cours des premières années du XXI<sup>e</sup> siècle, le lien entre la libéralisation du commerce et l'emploi était un thème politique majeur et, par conséquent, certains gouvernements ont expérimenté la fusion du ministère du Travail (ou de son service responsable de l'emploi) avec le ministère des Affaires économiques ou des Finances<sup>377</sup>. Les gouvernements justifiaient en général la mesure par le fait que la croissance économique était la principale condition préalable à la création d'emplois et qu'il était donc nécessaire de créer une synergie entre les politiques économiques et de l'emploi<sup>378</sup>.

**240.** La commission constate également que plusieurs pays fournissent des informations détaillées sur les récents changements structurels apportés à leur système d'administration du travail. Par exemple, en *Géorgie*, une réforme de grande ampleur de la législation du travail a été menée en consultation avec les partenaires sociaux en 2019 et 2020 dans le but de renforcer les institutions du marché du travail. C'est ainsi que le mandat du Service de l'inspection du travail a été étendu et que l'Agence nationale pour la promotion de l'emploi a vu le jour. En *Espagne*, les domaines de compétence de certains ministères ont été revus en janvier 2020, de sorte que le précédent ministère du Travail, des Migrations et de la Sécurité sociale a disparu, et les questions relatives à la sécurité sociale ont été transférées vers le nouveau ministère de l'Inclusion, de la Sécurité sociale et des Migrations. Le ministère du Travail et de l'Économie sociale a été créé et s'est vu confier la responsabilité de l'emploi, de l'économie sociale et de la responsabilité sociale des entreprises<sup>379</sup>. La commission note qu'un certain nombre de pays ont eu tendance à étendre le rôle du ministère du travail ou de l'autorité gouvernementale équivalente en lui attribuant davantage de responsabilités qui étaient auparavant confiées à d'autres organismes gouvernementaux. C'est par exemple ce qui se produit lors d'une redistribution des portefeuilles dont d'autres ministères que celui du travail avaient préalablement la charge ou lors d'une fusion d'organes ministériels sous un seul ministère du Travail<sup>380</sup>. Si des considérations pragmatiques peuvent parfois être principalement à l'origine de ce genre de réorganisation, dans certains cas, l'association de portefeuilles a un effet direct sur la façon dont les politiques sont formulées et appliquées<sup>381</sup>. Néanmoins, la commission observe que, dans de nombreux pays en développement, la tendance à long terme est plutôt à la marginalisation du rôle du ministère du Travail, comme en témoigne la très faible proportion du budget de l'État qui lui est attribuée<sup>382</sup>.

**241.** L'Organisation internationale des employeurs (OIE) note que les systèmes d'administration du travail opèrent à l'heure actuelle dans un environnement économique, social et technologique qui évolue rapidement. Le monde du travail connaît de profondes perturbations, comme cela a notamment été le cas au moment de la pandémie de COVID-19. En outre, la progression de l'intelligence artificielle sur le lieu de travail laisse entrevoir d'autres transformations de taille. Il est donc essentiel que les administrations du travail ne cessent

377 Par exemple, *Allemagne* (2002-2005) et *France* (2007-2009).

378 Rychly, *Ministries of Labour: Comparative Overview*, 16.

379 Autres exemples: *Cabo Verde*, *Cambodge*, *Israël* et *Nouvelle-Zélande*.

380 Par exemple, *Autriche*, *Bahreïn*, *Brésil*, *Croatie*, *Oman* et *Qatar*.

381 Rychly, *Ministries of Labour: Comparative Overview*, 15-16.

382 Voir section 2.6.3 ci-dessous.

de se moderniser et de s'adapter pour suivre le rythme de ces transformations. Il pourrait être nécessaire d'explorer de nouvelles méthodes de gouvernance et de gestion pour moderniser les administrations du travail, et cela pourrait notamment passer par l'adoption de nouvelles politiques, la création de nouveaux services et mécanismes d'application, mais aussi par l'établissement de partenariats public-privé efficaces. Pour l'OIE, dans le monde de l'après-pandémie, il est essentiel de moderniser et de renforcer les capacités des administrations du travail non seulement pour faire face aux crises, mais aussi pour garantir des économies plus résilientes, plus durables et plus inclusives à l'avenir.

242. Rappelant les termes de la Déclaration du centenaire de l'OIT de 2019 et de l'Appel mondial à l'action de l'OIT en vue d'une reprise centrée sur l'humain qui soit inclusive, durable et résiliente pour sortir de la crise du COVID-19 de 2021, la CSI indique qu'une administration du travail solide et fiable est indispensable à une bonne gouvernance des questions relatives à l'emploi et au travail, au progrès économique et social, et plus généralement à la promotion et à la réalisation du programme de l'OIT pour le travail décent et la justice sociale, surtout dans le contexte de la crise en cours et d'une approche de la reprise centrée sur l'humain, fondée sur les droits et qui soit inclusive, durable et résiliente. À cet égard, la CSI fait savoir qu'il convient de reconnaître le rôle du ministère du Travail et de ses services ou départements dans l'élaboration des politiques et dans la réglementation, ainsi que dans leur rôle de coordonnateurs, comme le prévoit le paragraphe 1 de l'article 6 de la convention n° 150. Des ressources suffisantes doivent lui être accordées pour qu'il puisse s'acquitter correctement de ses responsabilités et fonctions.

**243. La commission d'experts note l'importance de réexaminer de manière constante la structure du système d'administration du travail, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, conformément au paragraphe 21 de la recommandation n° 158. Cet exercice permet de veiller à ce que le système d'administration du travail reste efficace et continue de répondre correctement et de manière opportune aux nouveaux défis et questions qui surgissent dans le contexte national et dans le monde du travail. Il est par ailleurs important de réexaminer constamment le système d'administration du travail pour garantir son efficacité et son efficacie, puisque cet examen aide à identifier les failles et à apporter les améliorations nécessaires. Un système d'administration du travail efficace et performant contribue à garantir la promotion et le respect des principes et droits fondamentaux au travail, à veiller à l'existence d'un environnement propice aux entreprises durables, à assurer l'efficacité de l'inspection et du contrôle de l'application de la législation, et à favoriser le règlement efficace des différends lorsqu'ils surviennent. La commission souligne l'importance de consulter les partenaires sociaux lors du réexamen du système d'administration du travail, car de telles consultations permettent de renforcer une gouvernance du travail démocratique, transparente et responsable, tenant compte des besoins de toutes les parties prenantes.**

## 2.4.2. Impact du COVID-19 sur l'administration du travail

244. La pandémie de COVID-19 a entraîné une augmentation du chômage, du sous-emploi et de l'inactivité; des pertes de revenu pour les travailleurs et les entreprises, en particulier dans les secteurs les plus touchés; des fermetures et des faillites d'entreprises, en particulier pour les très petites, petites et moyennes entreprises; des dysfonctionnements des chaînes d'approvisionnement; une montée de l'informalité et de l'insécurité du travail et du revenu; des effets négatifs pour la santé, la sécurité et les droits au travail et de nouveaux enjeux dans ce domaine; et une aggravation de la pauvreté et des inégalités économiques et sociales<sup>383</sup>.

383 OIT, Appel mondial à l'action en vue d'une reprise centrée sur l'humain qui soit inclusive, durable et résiliente pour sortir de la crise du COVID-19, paragr. 2.

Face à cette crise profonde, les administrations du travail ont dû rapidement réagir de manière adaptée aux difficultés engendrées. La commission a noté que la crise ne suspend pas les obligations découlant des normes internationales du travail ratifiées et que toute dérogation doit être exercée dans des limites clairement définies de légalité, de nécessité, de proportionnalité et de non-discrimination<sup>384</sup>.

**245.** La commission note que, si les mesures adoptées par les administrations du travail du monde entier (relatives à des questions telles que l'emploi, les conditions de travail, la SST et le dialogue social) font l'objet de nombreuses recherches et analyses, en particulier de l'OIT<sup>385</sup>, la riposte systémique et les résultats globaux obtenus par les administrations du travail ne font pas l'objet d'un examen approfondi visant à analyser la capacité de la gouvernance du travail à faire face à la crise. La commission note également que les informations que les gouvernements ont fournies dans le cadre de la présente Étude d'ensemble renvoient essentiellement aux mesures prises pendant la pandémie mais ne contiennent guère d'éléments permettant de dresser un tableau complet de l'impact de la crise du COVID-19 sur les systèmes d'administration du travail dans le monde et d'analyser comment les administrations du travail se sont mobilisées en tant que système dans la riposte globale à la pandémie.

**246.** À partir des informations disponibles, la commission note que la coordination entre les différentes entités publiques s'avère essentielle pour garantir une riposte complète et efficace. Quant aux résultats institutionnels, nombre de gouvernements ont pris des dispositions visant à faciliter la coopération interinstitutionnelle dans le but de surmonter la crise. À cette fin, des mémorandums d'accord ont été conclus et des comités, des équipes et des groupes spéciaux, souvent multidisciplinaires et associant plusieurs ministères, ont été constitués<sup>386</sup>. Certains pays ont dit que des unités spéciales, relevant de la compétence du ministère du travail ou de l'autorité gouvernementale équivalente, avaient été créées. En *Jamaïque*, par exemple, l'Équipe spéciale du marché du travail a été créée et placée sous la responsabilité du ministère du Travail et de la Sécurité sociale. Elle a été chargée d'étudier les incidences sur le marché du travail, de rédiger des recommandations en matière législative et stratégique au Conseil consultatif du travail et de formuler des recommandations visant à lutter contre les effets immédiats de la pandémie de COVID-19<sup>387</sup>.

**247.** La commission note que la pandémie a également créé un besoin sans précédent de cohésion sociale et de confiance chez les acteurs du monde du travail. Pendant la première phase de la crise sanitaire, moyennant le dialogue social aux niveaux national et sectoriel, des solutions communes ont été conçues pour atténuer les impacts sanitaires et socio-économiques de la crise. Ces solutions étaient souvent adaptées aux secteurs, aux entreprises et aux travailleurs fortement touchés par la pandémie. Le dialogue social a incontestablement contribué à façonner la riposte des gouvernements et ouvert la voie à la poursuite du dialogue social à différents niveaux (de l'entreprise, sectoriel, national et transfrontière) sur les façons de s'attaquer aux impacts de la crise et d'adapter les politiques et les réglementations à la nouvelle réalité<sup>388</sup>. Au début, le dialogue social visait à renforcer la résilience immédiate du monde du travail et tout particulièrement à garantir la survie et l'adaptation des travailleurs,

384 OIT, *Addendum au Rapport de 2020 de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, ILC.109/III/Add.(A), 2021, paragr. 49. Voir aussi: OIT, *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, ILC.110/III(A), 2022, paragr. 42.

385 Par exemple: Sean Cooney *et al.*, *OSH and the COVID-19 Pandemic: A Legal Analysis*, ILO Working Paper 90, 2023; OIT, «*Observatoire de l'OIT: le COVID-19 et le monde du travail. Huitième édition – Estimations actualisées et analyses*», 2021; OIT, *Emploi et questions sociales dans le monde: Tendances 2022*, 2022; OIT, *Rapport mondial sur la protection sociale 2020-2022: La protection sociale à la croisée des chemins – bâtir un avenir meilleur*, 2021.

386 Par exemple, *Bahamas, Belize, Érythrée, États-Unis, France, Guyana, Pérou, République démocratique populaire lao et Tuvalu*.

387 Autres exemples: *Belgique, Kenya et République de Corée*.

388 OIT, *Peak-level Social Dialogue as a Governance Tool during the COVID-19 Pandemic: Global and Regional Trends and Policy Issues*, Research Brief, octobre 2020.

des entreprises et de l'économie à la nouvelle réalité. Puis, les pays ont commencé à s'appuyer sur le dialogue social pour concevoir des ripostes davantage axées sur l'avenir, moyennant des mesures stratégiques et réglementaires sur le long terme aux niveaux sectoriel ou intersectoriel. Leurs effets englobant le plus d'aspects sont les plans nationaux de relance comportant un large éventail de mesures économiques, financières et institutionnelles<sup>389</sup>.

**248.** En ce qui concerne les instances de dialogue social au sein du système d'administration du travail devant faire face à la crise, la commission note que, d'après les recherches de l'OIT, il y a eu une certaine réticence à dialoguer dans le cadre des instances existantes telles que les conseils nationaux tripartites du travail, les conseils économiques et sociaux et les institutions similaires<sup>390</sup>. Ces instances formelles ont pu afficher une certaine impréparation face à cette situation d'urgence sans précédent<sup>391</sup>. Cela peut tenir au fait que les structures nationales de dialogue social tripartite sont souvent considérées comme des organes ayant une orientation «stratégique» sur le long terme et non une orientation «opérationnelle» à court terme axée sur la recherche de solutions en urgence dans le but d'atténuer les impacts de la crise<sup>392</sup>. Toutefois, les mesures de relance ont été la plupart du temps convenues au sein de ces structures<sup>393</sup>.

**249.** À ce sujet, la commission note que certains pays ont créé des organes tripartites temporaires pour lutter contre la crise.

Au *Botswana*, le ministère de l'Emploi, de la Productivité des travailleurs et du Développement des compétences a établi un comité tripartite d'urgence chargé de définir les stratégies permettant de s'attaquer à l'impact du COVID-19 sur le monde du travail. Le gouvernement dit qu'il s'agissait d'une entité temporaire qui n'a pas remplacé les organes tripartites existants tels que le Conseil consultatif du travail et le Conseil consultatif sur le salaire minimum<sup>394</sup>.

**250.** La commission note que les ministères du travail et leurs organismes affiliés étaient en première ligne des efforts déployés par les gouvernements pour faire face à la chute sans précédent de l'emploi et aux inégalités creusées par la crise. Nombre de gouvernements ont mentionné les mesures prises pour venir en aide aux employeurs et aux travailleurs pendant la crise, notamment au moyen d'un soutien financier. Par exemple, en *République dominicaine*, le gouvernement, sous l'impulsion du ministère du Travail, a déployé une série d'initiatives en faveur de l'emploi qui visaient à promouvoir le recrutement formel moyennant un nouveau système complet de politiques actives du marché du travail aidant les demandeurs d'emploi à améliorer leur employabilité en établissant un lien entre eux et les possibilités d'emploi et de nouvelles possibilités de formation correspondant aux compétences les plus recherchées<sup>395</sup>.

**251.** L'adoption de mesures de SST visant à protéger la santé et la sécurité des travailleurs fait partie des actions mises en avant par les gouvernements. Par exemple, au *Bangladesh*, le ministère du Travail et de l'Emploi a publié les directives relatives à la SST en temps de COVID-19 pour prévenir et atténuer la propagation du virus. En *Türkiye*, le ministère de la

389 OIT, *Après un an de pandémie de COVID-19, coup de projecteur sur les résultats du dialogue social*, Research Brief, septembre 2021, 4.

390 OIT, «Après un an de pandémie de COVID-19», 7.

391 OIT, «Après un an de pandémie de COVID-19», 7.

392 OIT, «Après un an de pandémie de COVID-19», 7.

393 OIT, «Après un an de pandémie de COVID-19», 7.

394 Autres exemples: *Bangladesh, Belize, Congo, Guyana, Jamaïque, Mauritanie, Philippines, République démocratique du Congo, Sri Lanka et Tuvalu*.

395 Autres exemples: *Équateur, États-Unis, Ghana, Japon, Lituanie, Pérou, Qatar et Zimbabwe*. Voir également l'Addendum de 2021 à l'Étude d'ensemble de 2020.

Famille, du Travail et des Services sociaux a adopté des directives concernant la lutte contre le COVID-19 sur tous les lieux de travail et les mesures de prévention contre le COVID-19 sur le lieu de travail à l'intention des spécialistes et des professionnels de la SST<sup>396</sup>.

**252.** En ce qui concerne le contrôle de l'application, la commission note que certains pays ont revu leurs priorités en matière d'inspection afin de garantir le respect des mesures de santé et de sécurité pendant la pandémie. Par exemple, en *France*, le gouvernement dit que la situation sanitaire a imposé de revoir les tâches de l'inspection du travail, ce qui a considérablement ralenti l'exécution du plan d'action initialement prévu, pendant plus d'une année. Les mesures nécessaires ont été prises pour modifier le mode de fonctionnement du personnel de l'inspection du travail afin d'assurer leur protection et de réorienter les priorités nationales vers les questions de santé au travail posées par la pandémie<sup>397</sup>. Comme mentionné au chapitre 1, dans plusieurs pays, les activités de l'inspection du travail pendant la pandémie ont été restreintes ou suspendues et les méthodes de travail de l'inspection ont été adaptées afin d'assurer la santé et la sécurité des inspecteurs<sup>398</sup>.

**253.** La commission note que nombre de pays ont dit que les travailleurs des secteurs public et privé avaient été autorisés à travailler depuis leur domicile et que des modalités d'aménagement souple du travail avaient été instaurées<sup>399</sup>. La plupart du temps, il s'agissait de mesures temporaires mises en place pour faire face aux restrictions imposées afin de garantir la continuité des opérations pendant la crise et fondées sur des textes de loi adoptés en situation d'urgence. Toutefois, dans certains pays, les administrations du travail ont durablement changé de position, par exemple avec l'introduction de modifications législatives concernant les modalités de télétravail<sup>400</sup> et, essentiellement en Europe, le droit à la déconnexion<sup>401</sup>. La commission note également que, après la phase d'urgence, nombre d'administrations du travail, souvent en collaboration avec d'autres administrations publiques compétentes et les partenaires sociaux, ont adopté des directives et des protocoles sur le « retour au travail » pour faire la transition vers une période où les activités économiques coexistaient avec la pandémie de COVID-19.

Au *Cambodge*, une réunion tripartite annuelle sur le Programme par pays de promotion du travail décent s'est tenue en novembre 2020; les partenaires tripartites se sont mis d'accord sur cinq domaines prioritaires afin de soutenir la reprise pour les entreprises et les travailleurs touchés par la crise du COVID-19, y compris sur l'adoption de « protocoles pour un retour sûr au travail » pour les travailleurs et les entreprises<sup>402</sup>.

**254.** En *Guinée-Bissau*, l'Union nationale des travailleurs de Guinée-Bissau (UNTG-CS) dit que, pendant la pandémie de COVID-19, le gouvernement n'a nullement procédé à un examen du système d'administration du travail. Au contraire, il a alourdi les mesures fiscales visant les

396 Autres exemples: *Barbade, Brésil, États-Unis, Éthiopie, Finlande, Inde, Islande, Libéria, Luxembourg, Malaisie, République démocratique populaire lao, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines Sri Lanka* et *Zimbabwe*.

397 Autres exemples: *Albanie, Belgique* et *Qatar*.

398 Par exemple, *Ghana*. Voir également, CEACR, convention n° 81: *Curaçao*, demande directe, 2021; *Hongrie*, observation, 2022; *République de Corée*, observation, 2022; *Fédération de Russie*, observation, 2022; *Türkiye*, observation, 2020.

399 Par exemple, *Arabie saoudite, Belgique, Colombie, Croatie, Équateur, États-Unis, Grèce, Israël, Kazakhstan, Malawi* et *Slovénie*. Voir aussi: Addendum de 2021 à l'Étude d'ensemble de 2020, paragr. 172-173; OIT, [Working Time and Work-Life Balance Around the World](#), 2022; et OIT, [Le télétravail durant la pandémie de COVID-19 et après: Guide pratique](#), 2020.

400 Par exemple, *Belgique, Mexique, Mozambique* et *Portugal*.

401 Par exemple, *Belgique, Irlande* et *Portugal*.

402 Autres exemples: *Afrique du Sud, Allemagne, Argentine, Barbade, Canada, Chili, Chine, Costa Rica, États-Unis, France, Panama, Paraguay* et *Singapour*.

travailleurs et n'a pas respecté le droit du travail, notamment en contrevenant à la prescription selon laquelle les travailleurs dont les contrats de travail sont suspendus en cas de force majeure ont droit à une indemnisation.

**255. La commission note que la pandémie a mis en évidence l'importance d'un système d'administration du travail efficace et coordonné pour apporter une riposte solide aux défis posés par la crise. Les consultations avec les partenaires sociaux et la participation de ceux-ci à l'élaboration de politiques et à la prise de décisions, ainsi que le cadre institutionnel correspondant, ont montré qu'ils étaient indispensables dans un contexte où la cohésion sociale et la confiance dans les institutions étaient mises sous pression en raison de l'impact de la crise. Comme l'a montré la discussion générale sur l'administration du travail et l'inspection du travail tenue à la Conférence en 2011, l'administration du travail est essentielle pour limiter l'impact de la récession économique sur l'emploi et il est urgent de bâtir, de consolider et de préserver des systèmes d'administration et d'inspection du travail solides pour résister aux crises financières et économiques<sup>403</sup>. Pour ce qui est de l'avenir, la commission insiste sur le fait qu'il est important que les gouvernements évaluent, en consultation avec les partenaires sociaux, la riposte systémique des administrations du travail pendant la situation d'urgence et qu'ils tirent les enseignements adéquats en ce qui concerne l'état de préparation institutionnelle en vue de faire face aux futures crises. L'existence d'autres difficultés stratégiques complexes qui touchent le monde du travail telles que les changements climatiques, l'injustice et les inégalités sociales, la hausse de l'inflation ainsi que les crises économiques et géopolitiques appelle l'adoption de démarches multidisciplinaires, car les administrations du travail ne peuvent s'attaquer à ces questions isolément. Toutefois, les administrations du travail ont un rôle précis et vital à jouer pour faciliter la conjugaison du développement social avec le développement économique en vue d'une croissance équilibrée et durable garantissant la justice sociale.**

### **2.4.3. Numérisation et transformation technologique: impact sur la structure de l'administration du travail**

256. La numérisation comprend un large éventail de technologies dont le développement et l'utilisation en sont encore, pour certaines, à leurs balbutiements<sup>404</sup>. Comme l'a mis en avant la Commission mondiale sur l'avenir du travail, les transformations en cours dans le monde du travail appellent au renforcement et à la revitalisation des institutions qui régissent le travail, notamment en mettant la technologie au service du travail décent<sup>405</sup>. Lorsqu'ils s'emploient à s'adapter et à se moderniser, les systèmes d'administration du travail et d'inspection du travail devraient tirer parti des TIC pour améliorer leurs méthodes de travail internes et étendre l'éventail et l'accessibilité des services aux employeurs et aux travailleurs tout en continuant de procéder à des inspections approfondies. Bon nombre de technologies en ligne, mobiles ou en réseau sont susceptibles d'optimiser l'utilisation des ressources et de réduire les coûts, d'améliorer la transparence, de faciliter la collecte et l'analyse des statistiques du travail, de même que de diffuser des informations accessibles sur les législations et les politiques du travail<sup>406</sup>. En 2015, l'OIT a mené une étude sur l'utilisation des nouvelles technologies dans les administrations du travail couvrant les pays développés et en développement. Ce travail a fourni des informations statistiques comparées sur les tendances mondiales concernant l'utilisation des TIC dans l'administration du travail, donné une vue d'ensemble des avantages correspondants et des difficultés liées à l'adoption des technologies et décrit les différents

403 OIT, *Administration du travail et inspection du travail*, ILC.100/V, paragr. 88-93.

404 OIT, *Le télétravail durant la pandémie de COVID-19 et après*, 2020, 8.

405 OIT, *Travailler pour bâtir un avenir meilleur: Commission mondiale sur l'avenir du travail*, 2019, 38.

406 OIT, *Résolution concernant l'administration et l'inspection du travail*, 2011, paragr. 11.

usages que les inspections du travail, les services publics de l'emploi et les organismes de prévention et de règlement des conflits du travail faisaient des TIC. Cette étude a mis en lumière les tendances mondiales, les avantages et les difficultés liées à l'utilisation des technologies numériques dans la gouvernance du travail et défini les questions prioritaires à l'ordre du jour des administrations du travail du monde en matière de politiques de TIC<sup>407</sup>.

**257.** L'inscription des nouvelles technologies dans le programme de modernisation du secteur public révolutionne la façon dont nombre d'institutions d'administration du travail organisent et fournissent leurs services. Dans ce contexte, les nouvelles technologies prennent de l'ampleur et couvrent tout mode de technologie numérique qui vise à aider les organismes du secteur public à recueillir, traiter, transmettre et utiliser les informations en vue d'organiser et de fournir les services aux mandants<sup>408</sup>. Les programmes de réforme des années quatre-vingt-dix qui ont encouragé les institutions publiques à instaurer une présence en ligne moyennant des sites Web et l'essor des médias sociaux au tournant du XXI<sup>e</sup> siècle qui a facilité un passage à la démocratie électronique font partie des avancées ayant nourri le changement technologique dans le secteur public. Aujourd'hui, les TIC assument une fonction utile qui complète, plutôt qu'elle ne remplace, l'action des gouvernements et les modèles de gouvernance auxquels les citoyens étaient habitués<sup>409</sup>. Même si ce processus était déjà engagé, la pandémie de COVID-19 a accéléré la transformation numérique moyennant l'adoption et l'utilisation des TIC ainsi que la numérisation des services publics et privés<sup>410</sup>.

**258.** La technologie va de pair avec d'innombrables possibilités d'amélioration du travail. Par exemple, l'extraction de connaissances moyennant l'exploitation des données peut aider les administrations du travail à repérer les secteurs à haut risque et à améliorer l'inspection du travail<sup>411</sup>. L'utilisation des TIC dans l'administration du travail crée néanmoins de nouvelles difficultés auxquelles les gouvernements doivent dûment réagir. Par exemple, les nouvelles technologies génèrent de grandes quantités de données sur les travailleurs, ce qui pourrait poser un risque pour la protection des données personnelles. En outre, le manque de compétences en TIC des employés de l'administration du travail et l'obsolescence du système, parfois aggravés par la disponibilité limitée de fonds pour perfectionner le personnel et mettre l'infrastructure à jour, font qu'il est plus difficile de tirer pleinement parti du potentiel des nouvelles technologies<sup>412</sup>. Dans le même temps, les nouvelles technologies et la croissance fondée sur la technologie ont des effets profonds sur le monde du travail, en transformant les relations professionnelles et en modifiant les marchés du travail avec des tendances telles que l'automatisation et les plateformes de travail numériques<sup>413</sup>. Les gouvernements doivent être en mesure de réagir comme il convient à la rapidité de ces changements et de concevoir des politiques publiques et des textes de loi pouvant faire face à cette transformation.

**259.** L'impact de la numérisation sur les administrations du travail est donc double. D'une part, la numérisation est l'un des outils qui façonne la manière dont les administrations du travail modernes exécutent leur travail et conçoivent leur structure et leur prestation de services; d'autre part, elle est le sujet de nouvelles activités liées à l'élaboration de politiques qui élargissent la portée de la gouvernance du travail afin d'embrasser les mutations du monde du

407 Anna Milena Galazka, *Report on the Global Survey into the Use of Information and Communication Technologies in National Labour Administration Systems* (OIT, 2015) (ci-après «Rapport sur l'étude mondiale sur l'utilisation des TIC»).

408 Galazka, *Rapport sur l'étude mondiale sur l'utilisation des TIC*, ix.

409 Anna Milena Galazka, «Understanding ICT Use in Labour Administration: Taking Stock», dans *The Governance of Labour Administration*, Heyes et Rychly (dir. de publication), 70.

410 United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), *Leveraging Digital Technologies for Social Inclusion*, Policy brief n° 92, 2021.

411 OIT, *Travailler pour bâtir un avenir meilleur*, 45.

412 Galazka, *Rapport sur l'étude mondiale sur l'utilisation des TIC*, 79.

413 Michael Gallo et Hannah Thinyane, *Supporting Decent Work And The Transition Towards Formalization Through Technology-Enhanced Labour Inspection*, ILO Working Paper 41, 2021, 4.

travail. En ce qui concerne le premier aspect, la transformation numérique dans le domaine de l'administration du travail revient souvent à créer des services ou des bureaux chargés de la transformation numérique au ministère du Travail ou à créer et mettre en place des services électroniques de gouvernance du travail accessibles par l'intermédiaire de plateformes dédiées<sup>414</sup>. Ces changements se produisent généralement dans le contexte de la numérisation de l'ensemble de l'administration publique<sup>415</sup>.

Le gouvernement des *Émirats arabes unis* indique que le ministère des Ressources humaines et de l'Émiratisation considère qu'il est crucial de procéder à la transformation numérique de tous ses services et de faciliter les procédures en utilisant des moyens numériques et intelligents novateurs. En 2021, le ministère a lancé le nouveau modèle opérationnel pour ses services qui passe essentiellement par des services intelligents fournis par l'intermédiaire de son site Web, des services recourant à des centres d'appel et une application intelligente dans toutes les langues, dans le but de faciliter l'utilisation des services fournis par le ministère aux travailleurs et aux employeurs et de suivre le marché du travail dans le pays.

**260.** En outre, la commission note que, avec l'utilisation croissante des technologies, les ministères du travail, dans la grande majorité, ont commencé à utiliser les médias sociaux pour échanger avec la population. Ces plateformes peuvent faciliter et accélérer la communication et accroître la transparence de l'administration du travail et l'interactivité<sup>416</sup>.

**261.** La commission note que l'intelligence artificielle, y compris les algorithmes, est de plus en plus utilisée dans la gestion du travail, ce qui modifie la manière dont l'administration du travail fournit ses services. Par exemple, dans le domaine de l'inspection du travail, les algorithmes peuvent être utilisés pour la planification et la supervision du travail<sup>417</sup>. En outre, l'intelligence artificielle peut aider les inspections du travail à surmonter le manque de données et à mettre en œuvre des inspections ciblées basées sur les données. En *Suède*, par exemple, l'Autorité chargée de l'environnement de travail utilise l'analyse des accidents ayant précédemment eu lieu sur le lieu de travail pour définir les risques les plus importants dans l'environnement de travail et identifier les comportements à éviter à l'avenir, appliquant ainsi l'intelligence artificielle pour prévenir les accidents et les décès liés au travail<sup>418</sup>. Si l'intelligence artificielle peut contribuer à l'amélioration des fonctions de l'administration du travail, la commission note qu'elle comporte également des risques, tels que l'utilisation induite de données individuelles<sup>419</sup> et des résultats discriminatoires potentiels<sup>420</sup>. En outre, l'intelligence artificielle exige que le personnel de l'administration du travail soit formé de manière adéquate pour traiter les

414 Par exemple: *Azerbaïdjan* (Centre pour les innovations numériques de l'Agence pour les prestations sociales durables et opérationnelles du ministère du Travail et de la Protection sociale de la population); *Nouvelle-Zélande* (Digital, Data and Insights Group du ministère des Affaires, de l'Innovation et de l'Emploi); *Qatar* (Unité de gestion de la transformation numérique et d'automatisation des services du ministère du Travail); *Suède* (Bureau pour la numérisation et la sécurité de l'information); et *Ukraine* (Département de la transformation numérique, des technologies de l'information et de la cybersécurité au sein du ministère de la Politique sociale). Des services électroniques pour les administrations du travail ont également été introduits, par exemple en *République démocratique du Congo*, en *Thaïlande* et en *Türkiye*.

415 Au *Botswana*, par exemple, dans le cadre du plan de développement national transitoire de deux ans, le gouvernement s'est lancé dans une solide stratégie d'automatisation des services, la numérisation de plusieurs projets étant en cours.

416 Galazka, *Rapport sur l'étude mondiale sur l'utilisation des TIC*, 23.

417 OIT, *Directives sur les principes généraux de l'inspection du travail*, 2022, paragr. 5.2.5.

418 European Labour Authority, *Subgroup on Alert Mechanisms to Identify Undeclared Work at an Early Stage, Output Paper*, December, 2022, 9-11.

419 Valerio De Stefano, "*Negotiating the Algorithm*": *Automation, Artificial Intelligence and Labour Protection*, ILO Working Paper No. 246, ILO, 2018, 9.

420 OIT: *Atteindre l'égalité des genres au travail, ILC.111/III(B), 2023*, paragr. 148.

résultats qu'elle génère<sup>421</sup>. La commission note que les administrations du travail ont un rôle important à jouer dans la préparation et la mise en œuvre des politiques et du cadre réglementaire qui régissent l'évolution de la nature du travail due à ces avancées technologiques.

**262.** En raison de la pandémie de COVID-19, les administrations publiques ont utilisé davantage de solutions numériques pour éviter que les services publics ne soient interrompus pendant la crise. En *El Salvador*, une plateforme Web a été créée sur laquelle étaient affichées des informations sur les mesures de santé publique que les entreprises privées et publiques devaient appliquer pour éviter la propagation du virus; un dispositif de présélection des entreprises devant interrompre leurs activités en raison de la pandémie aux fins d'accès à un soutien financier public a également été mis en place. Aux *États-Unis d'Amérique*, la Commission des États-Unis pour l'égalité des chances dans l'emploi a proposé un service de médiation en ligne pendant la pandémie<sup>422</sup>.

**263.** Dans le même temps, les partenaires sociaux insistent sur le fait qu'il est nécessaire de continuer de s'employer à faire en sorte que les administrations du travail exploitent dans sa totalité le potentiel de la numérisation. En *Finlande*, l'Organisation centrale des syndicats finlandais (SAK) dit que le système d'information client des services de l'emploi, instauré en 1997-98, est obsolète et que cela a un impact préjudiciable sur le niveau de service assuré aux usagers. La réforme du système actuellement en cours progresse lentement et a pris du retard par rapport au calendrier prévu. Selon le syndicat, le ministère des Affaires économiques et de l'Emploi a récemment affirmé que des volets clés de la réforme seraient prêts d'ici fin 2023.

**264.** Afin de faire face à la transformation numérique du monde du travail, dans plusieurs pays, les ministères du travail ont créé des bureaux ou des unités chargés de concevoir et de mettre en œuvre des politiques relatives à l'impact des TIC sur le monde du travail et la transformation du marché du travail. Par exemple, en *Argentine*, sous l'égide du sous-secrétariat aux politiques relatives à l'inclusion dans le monde du travail du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale, il existe la Direction nationale pour les nouvelles formes de travail, qui comprend un département de l'innovation et de l'inclusion numérique<sup>423</sup>.

**265.** La commission note que l'utilisation de technologies numériques peut renforcer l'efficacité du système d'administration du travail en simplifiant les processus administratifs, en automatisant les tâches répétitives, ainsi que permettre de réaliser des économies. Une meilleure gestion des données permet de mieux les collecter, les stocker et les analyser, ce qui peut faciliter une prise de décisions et une élaboration de politiques fondées sur des éléments probants. Elle peut également améliorer le suivi et l'évaluation des tendances du marché du travail, le respect de la législation du travail et l'efficacité des programmes et des services de l'administration du travail. La commission note également que l'utilisation de services électroniques de l'administration du travail peut rendre les informations et les services plus accessibles aux travailleurs, aux employeurs et aux autres parties prenantes. Ces services peuvent offrir des plateformes en ligne permettant d'accéder aux ressources, de déposer une plainte et d'obtenir des informations relatives aux droits et aux prestations liés à l'emploi. Cela peut contribuer à faire tomber les obstacles à l'accès aux services de l'administration du travail. Par exemple, au *Canada*, le Congrès du travail du Canada (CLC) dit que Emploi et Développement Social Canada utilise l'intelligence artificielle pour analyser automatiquement la pertinence des commentaires dans les formulaires de demande d'emploi délivrés par le programme d'emploi et d'assurance. L'intelligence artificielle est également utilisée pour résorber les arriérés concernant les demandes d'assurance-emploi et faire le tri dans les plaintes relatives aux normes du travail.

421 Brian Lee-Archer, *Effects of Digitalization on the Human Centricity of Social Security Administration and Services*, ILO Working Paper 87, 2023, 13.

422 Autres exemples: *Argentine, Autriche, Azerbaïdjan, Bulgarie, Cuba, Chypre, Émirats arabes unis, Indonésie, Irlande, Lituanie, Paraguay, Qatar, Slovaquie, Trinité-et-Tobago et Turquie*.

423 Autres exemples: *Allemagne*.

266. Dans le même temps, la commission note que la numérisation peut conduire à l'automatisation de certaines tâches, ce qui pourrait faire perdre leur emploi aux salariés de l'administration du travail chargés de tâches manuelles ou routinières, ce qui suscite des inquiétudes sur la sécurité de l'emploi et la transition de la main-d'œuvre vers d'autres emplois<sup>424</sup>. La commission note également que tous les travailleurs, employeurs ou acteurs n'ont pas accès aux technologies numériques ou aux compétences numériques nécessaires, ce qui peut entraîner une fracture numérique<sup>425</sup>. Cela peut créer des obstacles à l'accès aux services ou aux informations de l'administration du travail, en particulier pour les groupes de population vulnérables ou marginalisés et peut creuser davantage les inégalités existantes. Comme noté dans la résolution de 2011 de la Conférence sur l'administration du travail et l'inspection du travail, si l'adoption de technologies nouvelles est inégale d'un pays à l'autre, les nations en développement peuvent tout de même tirer largement parti de systèmes simples, d'un bon rapport coût-efficacité, et adaptés à leur niveau technologique<sup>426</sup>.

**267. La commission note les avantages liés à l'utilisation des technologies numériques dans l'administration du travail, tels que l'amélioration de l'efficacité, de la communication et du rendement en général. Dans le même temps, la commission note que la numérisation exige généralement un investissement important dans l'infrastructure technologique, les systèmes et les mesures de cybersécurité, ce qui peut poser des difficultés en matière de coût, de mise en œuvre et d'entretien<sup>427</sup>. Cela peut en particulier avoir un impact sur les administrations du travail plus petites ou aux ressources limitées. Pour cette raison, la commission souligne qu'il est important de faire en sorte que les politiques et les stratégies de numérisation soient dotées de suffisamment de ressources humaines et matérielles pour leur mise en œuvre, compte tenu des situations nationales. La commission met également en avant l'importance de garantir la confidentialité et la sécurité des données et d'assurer la non-discrimination, et elle insiste sur le fait que la protection d'informations sensibles, telles que les données personnelles et les registres d'emploi, contre tout accès non autorisé ou violation des données devient crucial dans les administrations du travail numérisées. La commission estime que les nouvelles technologies ne peuvent pas remplacer une élaboration de politiques solides et, même s'ils peuvent constituer une source utile de commentaires, les forums ou les études sur Internet ne peuvent que compléter les échanges d'informations, les consultations et les négociations traditionnels entre le gouvernement et les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs.**

---

424 Lorraine Charles, Shuting Xia et Adam P. Coutts, [Digitalization and Employment: A Review](#) (OIT, 2022).

425 Galazka, *Rapport sur l'étude mondiale sur l'utilisation des TIC*, 27.

426 OIT, Résolution concernant l'administration et l'inspection du travail, 2011, paragr. 11.

427 Galazka, *Rapport sur l'étude mondiale sur l'utilisation des TIC*, 60.

## ► 2.5. Coordination

---

### 2.5.1. Contenu des instruments

**268.** La coordination est indispensable au fonctionnement efficace des administrations du travail, car elle est liée au fonctionnement de l'ensemble de la structure en tant que système. La définition du système d'administration du travail figure à l'article 1 *b*) de la convention n° 150, et le paragraphe 1 *b*) de la recommandation n° 158 couvre le cadre institutionnel de la coordination entre les organes publics responsables ou chargés de l'administration du travail et la mise en œuvre de la politique du travail.

**269.** Comme relevé dans la première partie du présent chapitre, la structure des administrations du travail est souvent complexe et prévoit l'existence de plusieurs organes publics, paraétatiques ou privés ainsi que la présence de plusieurs strates de gouvernance réparties au niveau central, local ou régional. L'article 4 de la convention n° 150 et le paragraphe 4 de la recommandation n° 158 disposent que les États Membres doivent, de façon appropriée aux conditions nationales, faire en sorte qu'un système d'administration du travail soit organisé et fonctionne de façon efficace sur son territoire, et que les tâches et les responsabilités qui lui sont assignées soient convenablement coordonnées. En outre, en vertu de l'article 6 de la convention, les organes compétents au sein du système d'administration du travail devront être chargés de la coordination de la politique nationale du travail ou y participer.

**270.** En vue d'assurer une coordination appropriée des tâches et des responsabilités du système d'administration du travail, l'article 9 de la convention n° 150 dispose que, de la manière déterminée conformément à la législation ou à la pratique nationales, le ministère du travail ou tout autre organe semblable devra avoir les moyens de vérifier que les organismes paraétatiques chargés de certaines activités dans le domaine de l'administration du travail et les organes régionaux ou locaux auxquels de telles activités auraient été déléguées agissent conformément à la législation nationale et respectent les objectifs qui leur ont été fixés.

**271.** Les instruments ne fixent pas comment la coordination doit être assurée. Le paragraphe 20 de la recommandation dispose que chacun des principaux services de l'administration du travail devrait soumettre des informations ou des rapports périodiques concernant ses activités au ministère du travail ou à tout autre organe semblable, ainsi qu'aux organisations d'employeurs et de travailleurs. Ces informations ou rapports devraient avoir un caractère technique, comprendre des statistiques pertinentes et indiquer les difficultés rencontrées et, si possible, les résultats obtenus, de façon à permettre l'évaluation des tendances actuelles et l'évolution prévisible dans les domaines qui présentent un intérêt majeur pour l'administration du travail. Le système d'administration du travail devrait évaluer, publier et diffuser les informations de caractère général sur les questions du travail qu'il pourrait tirer de l'exercice de ses activités. En outre, les États Membres devraient s'efforcer d'encourager la mise au point de modèles appropriés pour la publication de ces informations afin de faciliter les comparaisons à l'échelle internationale.

**272.** Outre la coordination interne du système d'administration du travail, le paragraphe 19 de la recommandation souligne l'importance de la coordination interinstitutionnelle quant à la conception de politiques socio-économiques. Ces aspects de la coordination visent à garantir la représentation du système d'administration du travail dans les organismes administratifs et consultatifs où s'effectuent la collecte des informations, les échanges de vues, la préparation et la prise des décisions et où les mesures d'application dans le domaine de la politique économique et sociale sont élaborées.

**273.** L'autre dimension de la coordination entre les organes publics et les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs ou les représentants d'employeurs et de travailleurs, moyennant les mécanismes qui garantissent leur consultation et leur participation, est examinée au chapitre 3.

## 2.5.2. Coordination au sein du système d'administration du travail

274. Les relations entre les institutions sont extrêmement importantes dans la conception et la mise en œuvre de la politique nationale du travail, car elles garantissent que tous les organes chargés de l'administration du travail ou associés fonctionnent comme un ensemble, en évitant les chevauchements ou les divergences dans l'interprétation des règles et en assurant une utilisation efficace des ressources. Compte tenu de ses conséquences socio-économiques, la pandémie de COVID-19 a également mis en lumière l'importance vitale de la coordination pour une bonne gestion de crise au niveau local et des réponses stratégiques adéquates dans les secteurs et les institutions. Comme noté précédemment, s'il existe généralement un grand ministère chargé des questions du travail, la plupart du temps, plusieurs autres organes ou agences sont chargés d'aspects particuliers de la politique du travail; souvent, deux ministères ou plus peuvent jouer un rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre de certains aspects de cette politique. Dans le cas des systèmes décentralisés, la prestation de services est confiée à des organes infranationaux avec lesquels les ministères doivent se concerter. En ce qui concerne l'inspection du travail, dans ses activités de contrôle de la mise en œuvre des conventions n<sup>os</sup> 81 et 129, la commission a souvent insisté sur le fait que la coordination entre l'inspection nationale et les organismes publics et les institutions publiques ou privées menant des activités similaires peut contribuer à améliorer l'efficacité globale de l'inspection du travail dans un pays<sup>428</sup>. En outre, comme noté précédemment, dans les pays fédéraux, de manière générale, la coopération et la coordination sont nécessaires entre les ministères nationaux et les organes locaux qui assument des niveaux de responsabilité différents quant à l'administration de services. Les relations entre les organismes sont également enrichies par l'existence d'acteurs du secteur privé associés à la prestation de certains services d'administration du travail. Les instruments insistent sur le fait que cette coordination devrait se faire d'une façon appropriée aux conditions nationales, octroyant ainsi une souplesse quant aux moyens à mettre en œuvre pour atteindre cet objectif<sup>429</sup>. Dans certains cas, des accords de coopération ont également été conclus entre les services d'inspection du travail et les organes chargés de l'égalité afin de renforcer la capacité des services d'inspection du travail à traiter des questions de discrimination, à diffuser des informations et à sensibiliser aux questions d'égalité<sup>430</sup>.

275. Dans la pratique, la coordination des opérations et la cohérence au sein du système d'administration du travail peuvent être garanties au moyen de tout une série de dispositifs déployés individuellement ou de manière combinée, comme illustré ci-dessous. La commission note que les audits que le BIT effectue en matière d'administration du travail mettent régulièrement en évidence des cas de fort «cloisonnement», y compris à l'intérieur d'un même ministère, lorsque les unités responsables de tâches interdépendantes ne coopèrent pas, n'échangent pas de données, ne se consultent pas sur leurs projets de loi ou ne partagent pas leurs ressources humaines et matérielles, simplement parce qu'elles appliquent des lois différentes, qu'elles ne disposent pas des mécanismes de gouvernance adéquats ou que la culture administrative est trop formelle, ce qui ne favorise pas la coopération horizontale<sup>431</sup>.

428 Par exemple, CEACR, convention n<sup>o</sup> 81: *Bénin*, demande directe, 2022; *Bulgarie*, demande directe, 2022; *Pérou*, demande directe, 2020; *Ouganda*, demande directe, 2021; conventions n<sup>os</sup> 81 et 129: *Islande*, demande directe, 2021.

429 Convention n<sup>o</sup> 150, art. 4, et recommandation n<sup>o</sup> 158, paragr. 4.

430 Par exemple, *France*.

431 Rychly, *Ministries of Labour: Comparative Overview*, 9. Voir par exemple: OIT, [Namibia Labour Administration and Inspection Needs Assessment](#), Technical Memorandum, 2013; OIT, [Kenya Labour Administration and Inspection Needs Assessment](#), Technical Memorandum, 2010.

**276.** Dans le cadre du contrôle de l'application de la convention n° 150, la commission a insisté sur le fait qu'il était important que le ministère du travail ait les moyens de vérifier que les organes paraétatiques chargés de certaines activités dans le domaine de l'administration du travail et les organes régionaux ou locaux auxquels de telles activités auraient été déléguées agissent conformément à la législation nationale et respectent les objectifs qui leur ont été fixés, conformément à l'article 9 de la convention<sup>432</sup>. Dans le même temps, soulignant l'importance de la coordination pour un fonctionnement efficace du système d'administration du travail conformément à l'article 4 de la convention, la commission prie les gouvernements de fournir des informations sur la façon dont la coordination interne entre les services ministériels est garantie<sup>433</sup>. La CSI dit que, conformément à l'article 4, la commission met souvent en avant la nécessité de garantir la cohérence des politiques, quelle que soit la structure du système d'administration du travail.

**277.** La plupart du temps, les gouvernements disent qu'il incombe au ministère chargé des questions du travail d'élaborer des politiques, des plans et des programmes orientant le travail de l'ensemble des unités, départements et organes qui relèvent de sa compétence. En *Fédération de Russie*, le ministère du Travail et de la Protection sociale est chargé de superviser et de coordonner toutes les questions liées au travail et garantit l'application uniforme de la législation et la mise en œuvre de la politique d'État dans son domaine de compétence<sup>434</sup>. Au *Brésil*, le bureau du secrétaire exécutif du ministère du Travail et de l'Emploi est l'unité chargée de la coordination interne entre les organes ministériels<sup>435</sup>.

**278.** La commission note que la coordination est également garantie par des programmes, stratégies et plans globaux qui sont établis et adoptés au niveau central puis communiqués au niveau opérationnel de l'administration du travail. La commission note que la conception d'un cadre stratégique commun pour le ministère du travail et la définition d'objectifs stratégiques globaux sont importants pour garantir une application cohérente et uniforme de la politique du travail par les différents services et unités aux niveaux central, régional et local et par les organes paraétatiques. Plusieurs pays ont dit qu'ils disposaient de plans ou de schémas stratégiques concernant les activités du ministère du travail. En *Croatie*, les rapports annuels du ministère du Travail, des Pensions, de la Famille et de la Politique sociale sont fondés sur le plan de travail annuel du ministère et liés à la Stratégie nationale pour le développement 2030. Ce ministère élabore également un Plan national pour le travail, la sécurité au travail et l'emploi, tous les six ans, et un plan d'action relatif à l'application du plan national, tous les deux ans<sup>436</sup>.

**279.** La commission note également qu'il est important de garantir que les objectifs stratégiques qui guident les activités des administrations du travail sont coordonnés entre les différents services de l'administration du travail. Ces objectifs devraient également être mesurables ou assortis de délais afin qu'ils puissent être évalués à l'aune d'indicateurs précis permettant aux administrations du travail d'analyser leurs résultats et de rendre compte de la réalisation des objectifs fixés<sup>437</sup>.

432 Par exemple, CEACR, convention n° 150: *Arménie*, demande directe, 2015; *Iraq*, demande directe, 2015; *Trinité-et-Tobago*, demande directe, 2020; *Ukraine*, demande directe, 2020.

433 Par exemple, CEACR, convention n° 150: *Australie*, demande directe, 2014; *El Salvador*, demande directe, 2014; *Finlande*, demande directe, 2022; *Royaume-Uni - Île de Man*, demande directe, 2020; *Rwanda*, demande directe, 2022; *Tchéquie*, demande directe, 2014.

434 *Fédération de Russie*, décret du Président de la Fédération de Russie sur la structure des autorités exécutives fédérales n° 636 du 21 mai 2012; et règlement du ministère du Travail et de la Protection sociale de la Fédération de Russie approuvé par la Résolution gouvernementale n° 610 du 19 juin 2012.

435 Autres exemples, avec d'autres appellations: *Nigéria*, *Panama*, *Seychelles*, *Sri Lanka* et *Trinité-et-Tobago*.

436 Autres exemples: *Bangladesh*, *Canada*, *États-Unis* et *Mexique*.

437 Par exemple, *Autriche*, *Canada*, *Jordanie* et *Lettonie*.

À *Cabo Verde*, les organes et les services du ministère doivent collaborer et coordonner leurs activités afin de garantir des résultats intégrés en matière de mise en œuvre des politiques publiques définies par le ministère. Les organes et les services du ministère opèrent en fonction des objectifs établis dans les plans d'activité annuels ou pluriannuels dûment approuvés; le suivi et l'évaluation se font en analysant les indicateurs de résultats fixés chaque année par le ministre. La Direction générale de la planification, du budget et de la gestion du ministère est chargée d'étudier, de coordonner et d'assurer un soutien technique concernant l'élaboration des plans triennaux, avec les services centraux de planification, au moment d'élaborer les plans de développement nationaux et d'en contrôler l'exécution<sup>438</sup>.

**280.** L'élaboration de rapports constitue un outil important pour garantir la coordination. Un nombre considérable de pays disent que les organes placés directement, par délégation ou indirectement, sous la responsabilité du ministère, tels que les départements, les directions, les unités décentralisées ou les organes publics et paraétatiques, sont tenus de soumettre régulièrement des rapports au ministère. Par exemple, en *Allemagne*, le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales supervise l'Agence fédérale de l'emploi. Le gouvernement dit que le ministère effectue un contrôle régulier visant à garantir le respect de la législation. En outre, l'Agence fédérale de l'emploi doit soumettre un rapport annuel au ministère, rapport qui doit être présenté au conseil de direction et approuvé par le conseil administratif. En *République dominicaine*, chaque direction du ministère du Travail envoie son rapport d'activité trimestriel à la Direction de la planification et du développement du ministère pour examen, synthèse et élaboration du rapport annuel<sup>439</sup>.

**281.** Certains pays disent qu'il existe une unité, un département ou un organe expressément chargé de la coordination au sein des différents services ministériels. En *Argentine*, par exemple, des unités de coordination peuvent être mobilisées dans le contexte de certaines politiques, par exemple l'Unité de coordination concernant les politiques d'éradication du travail des enfants et de la protection contre le travail des adolescents, qui fait rapport au sous-secrétariat aux politiques relatives à l'inclusion dans le monde du travail du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale. Au *Soudan*, le gouvernement dit que la coordination avec les organes compétents au sein du système d'administration du travail se fait par l'intermédiaire de la Direction chargée de la coordination et du suivi au ministère du Travail et de la Réforme administrative. Au *Canada*, la direction de la gouvernance et de l'intégration stratégique permet au Programme du Travail de bien fonctionner et de remplir son mandat en garantissant, entre autres, l'alignement stratégique et l'intégration des activités au sein du programme.

**282.** Certains pays disent que la coordination des activités menées par les organes paraétatiques se fait également par des mécanismes permettant au ministère du travail de participer au conseil d'administration de l'organe.

Le gouvernement de la *Sierra Leone* dit que le ministère du Travail et de la Sécurité sociale participe au conseil d'administration de la Caisse nationale de sécurité sociale et d'assurance et qu'il peut donc évaluer si les activités de la caisse sont menées dans le respect de la législation<sup>440</sup>.

438 *Cabo Verde* (articles 8 et 16 du décret législatif n° 63/2021 du 29 septembre 2021).

439 Autres exemples: *Botswana, Cabo Verde, Croatie, Cuba, États-Unis, Éthiopie, Lettonie, Malaisie, Niger, Tchèque et République bolivarienne du Venezuela*.

440 Autres exemples: *Belgique, Guinée, Nigéria, Slovaquie, Trinité-et-Tobago et Zambie*.

**283.** Au *Brésil*, la CNI dit que le ministère du Travail et de l'Emploi peut se servir des inspections pour vérifier que les organes paraétatiques respectent la législation du travail. Le ministère peut également organiser des réunions et des forums avec ces organes pour examiner des questions du travail, échanger des informations et faire en sorte que les objectifs soient compris et respectés.

**284.** La coordination peut également passer par des directives, des circulaires ou des instructions publiées par le ministère ou l'un de ses services afin que les différents corps du système d'administration du travail mettent uniformément en œuvre la législation ou les documents d'orientation. Par exemple, en *France*, lorsqu'un texte législatif est publié, le ministre ou le préfet adresse une circulaire à ses services placés sous son autorité hiérarchique pour leur en faire part. La circulaire permet de présenter la législation aux organes qui seront chargés de l'appliquer et garantit que le ministère du Travail communique l'information à ses services décentralisés. La coordination interinstitutionnelle passe parfois par des mémorandums d'accord.

Aux *États-Unis*, le Conseil national des relations de travail collabore depuis longtemps avec d'autres organismes fédéraux pour mener sa mission à bien et renforcer son action en matière de contrôle de l'application. Cette collaboration passe parfois par des mémorandums d'accord qui établissent les règles de base de la collaboration et de la coopération. Les mémorandums d'accord contiennent souvent des dispositions relatives à l'échange d'informations entre institutions, aux enquêtes, au contrôle de l'application, à la formation et à la sensibilisation. Au cours de l'exercice 2022, le responsable des affaires juridiques a conclu de nouveaux mémorandums d'accord avec d'autres organes, dont la Division antitrust du ministère de la Justice, la Commission fédérale du commerce et la Division des salaires et des horaires du ministère du Travail<sup>441</sup>.

**285.** La commission note que les TIC peuvent faciliter la coordination verticale en améliorant la communication entre fonctionnaires. Par exemple, en *France*, les inspecteurs du travail échangent entre eux des données relatives aux inspections par l'intermédiaire de la plateforme «Wiki'T». Cette application permet à l'inspection du travail d'avoir accès aux informations concernant le suivi des opérations menées et, partant, d'avoir un aperçu de tous les événements advenus, signalements effectués, conflits survenus et actions menées concernant une entreprise ou un site<sup>442</sup>.

**286.** Plusieurs pays disent qu'il n'existe pas de mécanisme de coordination mais que la coordination se fait au cas par cas. Par exemple, au *Burkina Faso*, le gouvernement dit qu'il n'y a pas de structure institutionnelle unique chargée de coordonner les différents organes du système d'administration du travail. Toutefois, ces organes sont organisés autour d'un secrétariat général qui coordonne les activités internes de chaque structure et qui fournit des orientations à partir des politiques du travail pertinentes. En *Estonie*, les différents organes du système d'administration du travail coopèrent, par exemple, en se réunissant régulièrement, en présentant les activités menées, en collaborant à l'élaboration des modifications législatives et en examinant ponctuellement des points précis.

**287.** La commission note que, dans certains cas, la coordination fait défaut ou les mécanismes de coordination existants ne permettent pas de garantir un fonctionnement harmonieux du système d'administration du travail<sup>443</sup>. Par exemple, au *Mali*, le gouvernement dit que la coordination ne se fait pas par l'intermédiaire d'un organe central et que les différents organes du

441 Autres exemples: *Costa Rica*, *Mali* et *Tchéquie*.

442 Autres exemples: *États-Unis*. Voir aussi: Galazka, *Rapport sur l'étude mondiale sur l'utilisation des TIC*, 15.

443 CEACR, convention n° 150: *Arménie*, demande directe, 2015.

système d'administration du travail agissent en fonction de leur domaine de responsabilité, sans effets de synergie entre eux. En *Namibie*, le gouvernement dit que la coordination autour des questions relatives à l'emploi incombe actuellement au ministère du Travail, des Relations professionnelles et de la Création d'emplois, mais qu'elle n'est pas optimale. Le gouvernement envisage d'établir une commission chargée de la création d'emplois qui centraliserait la coordination des activités comportant des volets relatifs à l'emploi.

**288.** Les partenaires sociaux attirent l'attention sur des domaines où subsistent des difficultés et où il est nécessaire d'apporter des améliorations. La CSI dit que la variété des dispositifs entrave la bonne gouvernance globale des questions du travail ainsi que la coordination et la cohérence de la politique du travail et qu'elle remet en question le rôle central des ministères et des services du travail dans les systèmes d'administration du travail, comme énoncé à l'article 9 de la convention n° 150. Elle insiste également sur le fait que l'on ne peut ignorer l'importance d'un système d'administration du travail efficace en tant que centre névralgique de l'orientation, de la coordination et de la réalisation du progrès économique et social moyennant les politiques de l'emploi et du travail et les normes, y compris le rôle crucial que jouent les ministères du travail et des fonctionnaires du travail extrêmement compétents, dotés des ressources adéquates et chevronnés, ainsi que les autorités centrales chargées de la cohérence des politiques, de la coordination et de l'obtention de résultats en matière de progrès économique et social. Au *Portugal*, l'Union générale des travailleurs (UGT) dit que, tandis que les services de l'administration du travail deviennent de plus en plus centralisés en vue d'assurer une intervention efficace, la situation concernant la coordination est loin d'être idéale. Elle dit également que les opérations conjointes, y compris les inspections, menées par l'Institut pour l'emploi et la formation professionnelle, le Service de sécurité sociale et l'inspection du travail devraient être également effectuées dans d'autres domaines, notamment moyennant des échanges entre leurs bases de données, compte dûment tenu de la nécessité de protéger les données personnelles. En *Guinée-Bissau*, l'UNTG-CS dit qu'aucun service du ministère de la Fonction publique, du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale n'a présenté de plan stratégique visant à assurer le bon fonctionnement du système d'administration du travail et que cela se reflète dans le mauvais fonctionnement des services publics. En outre, il n'y a aucune coordination structurée des tâches et des responsabilités des différents organes de l'administration du travail ni avec les services extérieurs correspondants. En *Éthiopie*, la CETU dit que la coordination et la cohérence des politiques sont lacunaires. Par exemple, même si le ministère du Travail et des Compétences est chargé des questions du travail, du développement des compétences et de la création d'emplois, il semble faire de la création d'emplois une responsabilité prioritaire par rapport aux autres qui lui incombent.

**289.** La commission note que la question de la coordination dans les états fédéraux est particulièrement importante en ce que les différences concernant les ressources disponibles et les démarches stratégiques entre les entités fédérées peuvent empêcher de faire front commun face à des problèmes tels que le travail non déclaré, le chômage, les questions de sécurité et de santé au travail et les violations des normes du travail. En *Belgique*, le Comité de concertation réunit les ministres fédéraux, régionaux et communautaires pour tenter de prévenir ou de régler les conflits d'intérêts et certains conflits de compétence survenant entre les composantes de l'État fédéral belge. Il opère par consensus. En outre, les autorités fédérales, régionales et communautaires ont conclu des accords de coopération concernant l'exercice conjoint de compétences et la création et l'administration de services communs. En *Australie*, en ce qui concerne les politiques relatives à la SST, la cohérence entre les multiples juridictions infranationales a été rendue possible par la promulgation d'une législation commune, convenue par les différents gouvernements<sup>444</sup>. En *Argentine*, le sous-secrétariat à la coordination territoriale coordonne la mise en œuvre de toutes les mesures que le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale décide de mener dans la ville autonome de

444 Voir aussi: Cooney et al., *OSH and the COVID-19 Pandemic: A Legal Analysis*, 27.

Buenos Aires et dans les provinces, en leur offrant l'appui nécessaire en matière administrative et de services par l'intermédiaire des unités réparties sur l'ensemble du territoire national, en fournissant et en administrant les ressources respectives.

**290. La commission insiste à nouveau sur le fait qu'il est important que, lorsque plusieurs organismes ou organes du système d'administration du travail exercent des fonctions similaires, leurs actions soient dûment coordonnées afin d'éviter les chevauchements et les divergences dans l'interprétation de la législation et de garantir une mise en œuvre cohérente de la politique nationale du travail.**

### 2.5.3. Coordination des politiques socio-économiques

291. La commission note que, outre la nécessité de garantir la coordination au sein du système d'administration du travail, les questions de la coordination horizontale doivent également être abordées afin de faire en sorte que les objectifs d'un domaine de politique (par exemple, le travail et l'emploi) soient cohérents avec ceux d'autres domaines et qu'ils les appuient. Les nouvelles politiques du travail ont souvent des effets sur les programmes de ministères qui ne sont pas les principaux responsables des questions du travail; il est donc indispensable que tous les ministères soient dès le début informés des nouvelles politiques proposées et qu'ils puissent formuler des commentaires<sup>445</sup>. En outre, la coordination entre le ministère du travail et le ministère chargé des questions économiques et financières est particulièrement importante, car, en règle générale, c'est le ministère des finances qui fixe les budgets des services. Dans nombre de pays, les budgets alloués aux politiques actives du marché du travail sont le fruit de négociations entre le ministère du travail et le ministère des finances. Étant donné qu'il est tous les jours en contact avec le monde du travail par l'intermédiaire de ses bureaux sur le terrain, des services de l'inspection du travail et des centres pour l'emploi, et qu'il échange avec les représentants des employeurs et des travailleurs, le ministère du travail a une perspective unique et sa voix doit être entendue<sup>446</sup>.

292. L'organe central de l'administration du travail doit faire le lien entre le système d'administration du travail dans son ensemble et le reste de l'administration publique. Sa représentation devrait être garantie à tous les niveaux adéquats des organes administratifs et consultatifs où s'effectuent la collecte des informations, la préparation et la prise des décisions, et la définition des options et où les mesures d'application dans le domaine de la politique économique et sociale sont élaborées<sup>447</sup>. Ce principe, également reflété au paragraphe 19 de la recommandation n° 158, vise à garantir que les administrations du travail participent à tous les aspects liés à la politique du travail et à éviter leur marginalisation dans les processus de décision. La complexité croissante des systèmes modernes de gouvernement, aux ramifications s'étendant à la quasi-totalité des domaines d'activité humaine et à tous les secteurs de l'économie nationale, donne naissance à la création de liens institutionnels accrus constituant le cadre global de l'administration publique<sup>448</sup>. La commission note que le rôle de l'État dans le travail, l'emploi, la sécurité sociale et la planification des effectifs, y compris la fourniture de services dans ce domaine, suppose une liaison constante entre le ministère du Travail, les plus hautes autorités nationales et nombre d'autres ministères et organes publics nationaux.

445 Thomas Hastings et Jason Heyes, *Comparative Developments in Labour Administration* (OIT, 2016), 20.

446 OIT, *Administration du travail et inspection du travail*, ILC.100/V, paragr. 98 et 99.

447 OIT, *Rapport de la réunion d'experts sur l'administration du travail*, 1973, paragr. 40.

448 OIT, *L'administration du travail: rôle, fonctions et organisation*, ILC.61/V(1), 1976, 127.

293. La commission note qu'une part importante des politiques socio-économiques est souvent définie dans des organes tripartites tels que les conseils socio-économiques ou les organes sectoriels. Par conséquent, la participation de l'administration du travail dans ces organes est essentielle pour en garantir la représentation à tous les niveaux appropriés des organes administratifs et consultatifs. Ces aspects de la coordination avec les partenaires sociaux sont examinés au chapitre 3.

294. La commission note que certains pays disent qu'il existe une coordination entre les systèmes d'administration du travail et les organes chargés de définir les politiques sociales et économiques. Dans la pratique, cette coordination peut être garantie par des réunions régulières du conseil des ministres, l'existence de comités de coordination ou de dispositifs thématiques dédiés, et des plans ou stratégies. En *Azerbaïdjan*, afin de garantir la coordination des politiques des organismes publics, l'amélioration du système de contrôle de la SST et la protection efficace des droits en matière d'emploi, le Comité chargé de la coordination et de l'administration du travail a été créé par décret présidentiel en 2017. Ce comité réunit des représentants du gouvernement et des partenaires sociaux. À *Cuba*, le ministère de l'Économie et de la Planification, en tant qu'organe chargé de diriger, d'exécuter et de contrôler la mise en œuvre de la politique de l'État et du gouvernement dans le domaine économique, publie des documents d'orientation aux fins d'élaboration et de mise en œuvre de plans à moyen et long termes dans différents secteurs de l'économie. Ces documents détaillent l'organisation des activités que les différents niveaux de l'administration d'État doivent mener à bien pour atteindre les objectifs qui y sont fixés<sup>449</sup>. En *République de Corée*, le gouvernement dit que, compte tenu de l'augmentation du nombre de tâches complexes qu'un seul ministère ne peut accomplir, un système de quota de personnel a été instauré pour la collaboration interministérielle afin de faire tomber les «murs invisibles» entre les ministères. En vertu de ce système, lorsqu'un domaine de politique nécessite une coopération interministérielle, le ministère responsable peut demander le détachement de membres du personnel d'autres ministères. En *Lettonie*, le Conseil de trois ministres sur l'emploi, composé du ministre des Affaires économiques, du ministre de l'Éducation et des Sciences, et du ministre de la Protection sociale, se réunit régulièrement pour garantir la mise en œuvre de politiques équilibrées et convenues d'un commun accord dans les domaines de l'économie, de la protection sociale, de l'emploi, de l'éducation et des sciences.

#### 2.5.4. Coordination avec les acteurs du secteur privé

295. La commission note que la participation du secteur privé à la gouvernance du travail a augmenté ces dernières années. Dans le rapport établi par le Bureau qui a servi de base à la discussion générale sur l'administration du travail et l'inspection du travail à la Conférence en 2011, il est dit 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 et que 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; ces partenariats doivent néanmoins faire régulièrement l'objet d'un contrôle et leur efficacité et leurs coûts d'une évaluation rigoureuse<sup>450</sup>. En outre, la Commission mondiale de l'OIT sur l'avenir du travail a souligné que, si elles sont convenablement conçues, les formes privées de gouvernance peuvent jouer un rôle positif pour ce qui est de contribuer à renforcer les institutions publiques de gouvernance et leurs résultats<sup>451</sup>.

449 *Cuba*, ministère de l'Économie et de la Planification, *Indicaciones para la elaboración del Plan 2023. Empleo, Salarios y Prevención Social*.

450 OIT, *Administration du travail et inspection du travail*, ILC.100/V, vii.

451 OIT, *Rapport initial pour la Commission mondiale sur l'avenir du travail*, 2017, 47.

**296.** Le rôle du secteur privé dans la réalisation du travail décent est également reconnu au niveau des Nations Unies au sens large. Le Programme 2030 appelle à un partenariat mondial consolidé réunissant les gouvernements, le secteur privé, la société civile, le système des Nations Unies et d'autres acteurs<sup>452</sup>. Le Programme 2030 insiste particulièrement sur l'importance des partenariats pour garantir sa mise en œuvre et reconnaît entièrement le rôle du secteur privé, qui va des microentreprises aux coopératives et aux sociétés multinationales, dans la réalisation de ses objectifs et de ses cibles<sup>453</sup>. Le Pacte mondial des Nations Unies contient des orientations et un appui pour que les entreprises respectent davantage les normes du travail en incluant et en appliquant ses principes relatifs au travail (principes 3, 4, 5 et 6) à tous les aspects des opérations commerciales en vue d'assurer et de promouvoir le travail décent pour tous les travailleurs<sup>454</sup>.

**297.** L'externalisation des fonctions essentielles de l'administration du travail au secteur privé se limite en règle générale à quelques domaines techniques. Il est d'usage que les administrations du travail recourent à des services de conseil privés ou à des prestataires du secteur privé pour dispenser une formation professionnelle, réaliser des études, former le personnel ou concevoir des systèmes d'information informatisés. Cette sous-traitance est souvent régie par des arrangements contractuels spécifiques. 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<sup>455</sup>. Certains pays donnent des exemples de la participation d'acteurs privés à la gouvernance de questions liées à l'emploi. En *Thaïlande*, par exemple, le Département de l'emploi du ministère du Travail a autorisé une entreprise de recrutement privée à envoyer des travailleurs thaïlandais à l'étranger et à faire venir des travailleurs étrangers dans le pays. En outre, le Département du développement des compétences a autorisé les entreprises privées à mener des activités d'évaluation des compétences.

**298.** En ce qui concerne en particulier la fourniture de services de l'emploi par des agences privées, la convention n° 88 et la convention n° 181 disposent qu'il faut assurer une coopération efficace entre le service public de l'emploi et les bureaux de placement privés<sup>456</sup>. La réglementation et le suivi des activités d'agences d'emploi privées supposent l'existence d'une autorité administrative chargée de contrôler l'application de la législation. Dans la plupart des pays, l'autorité est un service du ministère du travail ou un organe relevant du ministère expressément désignée comme telle<sup>457</sup>. La compilation et l'analyse des informations relatives aux activités des agences d'emploi privées devraient être régulièrement présentées aux responsables du ministère compétent, ainsi qu'aux autres autorités responsables, le cas échéant<sup>458</sup>.

**299.** En outre, la commission note que les initiatives de vérification privées augmentent<sup>459</sup>, notamment l'adoption de politiques de responsabilité sociale des entreprises par des entreprises privées pour améliorer les conditions de travail dans leurs opérations ou participer à des

452 ONU, Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 70/1, [Transformer notre monde: le Programme de développement durable à l'horizon 2030](#), A/RES/70/1 (2015), paragr. 39.

453 Nations Unies, Programme de développement durable à l'horizon 2030, paragr. 67.

454 Nations Unies, Initiative relative au Pacte mondial, «[The Ten Principles of the UN Global Compact](#)» (voir aussi [Pacte mondial, Réseau France](#)).

455 OIT, *Administration du travail et inspection du travail*, ILC.100/V, paragr. 130-135.

456 Convention n° 88, art. 11, et convention n° 181, art. 13.

457 Par exemple, *Allemagne, Jamaïque, Singapour et Suisse*.

458 OIT, *Guide pour les agences d'emploi privées – Réglementation, contrôle et application*, 2007, 10.

459 OIT, [Rapport final: Réunion d'experts sur l'inspection du travail et le rôle des initiatives de vérification privées](#), MEPCI/2013/7, 2013.

initiatives multipartites dans le but d'améliorer les conditions de travail dans la production<sup>460</sup>. Dans le domaine de l'inspection du travail, la commission a noté que des outils d'auto-évaluation de la conformité avaient été mis en place dans certains pays pour encourager le respect des normes du travail<sup>461</sup>. Ces dernières décennies, les systèmes d'audit, de contrôle et de certification en matière de normes du travail ont augmenté, en particulier dans le secteur de l'habillement, au côté des programmes nationaux d'inspection existants.

**300.** La commission note que l'OIE rappelle que la convention n° 150 et la recommandation n° 158 ne précisent ni n'imposent de structure particulière pour les systèmes d'administration du travail. En fonction du contexte national, ces systèmes peuvent externaliser certains services, y compris à des prestataires privés, et nouer des partenariats public-privé. Selon l'OIE, une telle collaboration peut contribuer à favoriser la création d'emplois et notamment passer par des partenariats avec des universités, des écoles de gestion et des écoles de commerce, ainsi que des institutions de formation. Selon l'OIE, en raison des coûts encourus pour des systèmes d'administration du travail complets, décourager l'adoption d'options de privatisation dans l'administration du travail pourrait également avoir un effet dissuasif sur les États Membres en ce qui concerne la ratification de la convention n° 150 ou sa mise en œuvre efficace. L'OIE ajoute que, si le partenariat avec le secteur du travail pour certains pans de l'administration du travail pourrait être considéré comme une option viable, l'administration du travail doit conserver sa fonction d'élaboration des politiques, continuer à contrôler et à surveiller les prestataires de services privés ainsi qu'à assurer sa propre coordination, comme requis par les articles 4 et 5 de la convention n° 150. Des mécanismes de bonne gouvernance tels que des critères de comparaison et des structures de vérification doivent être mis en place pour faire en sorte que les prestataires privés exercent leurs activités dans le respect des politiques définies, des textes de loi et de la déontologie. Ces mécanismes devraient être appliqués systématiquement à tous les niveaux. Pour l'OIE, ce sont les consultations tripartites, y compris avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives au niveau national, qui permettent d'atteindre cet objectif au mieux.

**301.** La commission note que la CSI mentionne des préoccupations concernant le recours croissant à l'externalisation de questions de gouvernance du travail considérées comme fondamentales. La CSI dit que, tandis que la convention envisage les situations dans lesquelles les États Membres peuvent déléguer ou confier certaines activités de l'administration du travail à des organisations non gouvernementales, l'organisation et le bon fonctionnement d'un système d'administration du travail continuent de relever des obligations et des responsabilités du gouvernement. Il ne faudrait donc pas recourir à l'externalisation par défaut dans les systèmes d'administration du travail. La CSI dit que, lorsque cela est nécessaire, en consultation avec de vraies organisations de travailleurs et d'employeurs indépendantes, l'externalisation ne devrait être utilisée que si le gouvernement peut: garantir la promotion et le respect des droits habilitants que sont la liberté syndicale et la reconnaissance effective de la négociation collective et des autres principes et droits fondamentaux au travail; conserver la maîtrise de l'élaboration des politiques; et superviser convenablement et efficacement le travail des prestataires privés et la qualité des services fournis moyennant un dispositif garantissant la transparence et la responsabilité en vue d'atteindre les objectifs de la convention. Elle dit que les gouvernements devraient agir avec prudence au moment d'envisager de recourir à des organisations non gouvernementales, y compris dans le contexte de partenariats public-privé.

460 OIT, *Administration du travail et inspection du travail*, ILC.100/V, paragr. 231. Voir aussi: Frank G.A. de Bakke, Andreas Rasche et Stefano Ponte, «[Multi-Stakeholder Initiatives on Sustainability: A Cross-Disciplinary Review and Research Agenda for Business Ethics](#)», *Business Ethics Quarterly* 29:3 (2019), 343-383. Il s'agit par exemple d'initiatives multipartites fondées sur la certification, telles que la Table ronde sur l'huile de palme durable, le Forest Stewardship Council et le commerce équitable.

461 Par exemple, CEACR, convention n° 81: *Inde*, demande directe, 2022; *République de Corée*, demande directe, 2022; et *Vietnam*, observation, 2020. Voir également l'Étude d'ensemble de 2017, paragr. 492-495.

302. *La commission note que, si les instruments reconnaissent qu'il est possible de déléguer ou de confier certaines activités de l'administration du travail à des organisations non gouvernementales, le rôle des acteurs privés décrits ci-dessus dans la gouvernance du travail est relativement nouveau. La définition du système d'administration du travail reflète le caractère central du secteur public qui est l'un des principaux acteurs, avec les employeurs et les travailleurs et leurs organisations, de l'administration de la politique du travail. La commission estime que les partenariats public-privé peuvent constituer un appui efficace au fonctionnement de certains services de l'administration du travail. Dans le même temps, la commission souligne qu'il est important de veiller à ce que l'administration du travail garde la maîtrise de la coordination et du contrôle de ces initiatives et que les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives soient associées et consultées dans le cadre de la conception et de la mise en œuvre de ces partenariats. En outre, la commission souligne que ces initiatives visent à aller de pair avec le rôle des gouvernements, la négociation collective et les relations professionnelles du travail, et non à s'y substituer, conformément aux normes internationales du travail, en particulier à la convention n° 150 et la recommandation n° 158. Comme elle l'a rappelé dans son Étude d'ensemble de 2017 sur les instruments relatifs à la SST<sup>462</sup>, la commission souligne à nouveau que les formes d'autorégulation, y compris les processus d'audit et de contrôle et d'autres initiatives en matière de respect des normes, peuvent compléter les mesures visant l'amélioration de la conformité mais ne sauraient se substituer à l'inspection du travail publique et ne devraient pas dispenser les gouvernements de prendre les mesures nécessaires à ce sujet ni remplacer les visites de l'inspection du travail ni constituer une justification ou une excuse pour en réduire la fréquence, ou pour restreindre la capacité des services d'inspection du travail<sup>463</sup>.*

## ► 2.6. Ressources et effectifs de l'administration du travail

### 2.6.1. Contenu des instruments

303. L'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 extérieures. L'article 10 (1) et (2) de la convention n° 150 reconnaît ce principe et dispose que le personnel affecté au système d'administration du travail devra être composé de personnes convenablement qualifiées pour exercer les fonctions qui leur sont assignées, ayant accès à la formation nécessaire à l'exercice de ces fonctions et indépendantes de toute influence extérieure indue. Ce personnel bénéficiera du statut, des moyens matériels et des ressources financières nécessaires à l'exercice efficace de ses fonctions.

304. Le paragraphe 22 de la recommandation n° 158 va plus loin et dispose que des mesures appropriées devraient être prises pour que le système d'administration du travail soit doté des ressources financières nécessaires et d'un effectif suffisant de personnel convenablement qualifié pour promouvoir son efficacité. À cet égard, les ressources et effectifs devraient être fixés en tenant dûment compte: a) de l'importance des tâches à accomplir; b) des moyens matériels dont dispose le personnel; et c) des conditions pratiques dans lesquelles les différentes tâches

462 Étude d'ensemble de 2017, paragr. 495. Voir aussi: OIT, Résolution concernant l'administration et l'inspection du travail, 2011, paragr.16.

463 OIT, *Directives sur les principes généraux de l'inspection du travail*, 2022, paragr. 2.2.11. Voir aussi: CEACR, convention n° 81: *Royaume-Uni*, observation, 2016; *Viet Nam*, demande directe, 2012.

doivent être effectuées pour obtenir le résultat escompté. En ce qui concerne les services extérieurs, le paragraphe 26 (2) *b*) dispose que des mesures appropriées devraient doter les services extérieurs du personnel, de l'équipement et des moyens de transport nécessaires pour leur permettre de s'acquitter efficacement des tâches qui leur incombent.

305. Le paragraphe 23 de la recommandation précise que les membres du personnel de l'administration du travail devraient recevoir une formation initiale et une formation complémentaire d'un niveau correspondant à leurs fonctions, et qu'il devrait exister des mécanismes permanents pour faire en sorte qu'une telle formation leur soit accessible tout au long de leur carrière. Ce paragraphe dispose également que le personnel de services spécialisés devrait posséder les qualifications particulières requises pour ces services et que les moyens de vérifier ces qualifications devraient être déterminés par l'organe approprié. La recommandation prend également en compte le fait que certaines administrations du travail, notamment dans les pays en développement, ne sont pas en mesure d'assurer toute la formation nécessaire au personnel du système d'administration du travail<sup>464</sup>. Le paragraphe 24 de la recommandation dispose qu'il conviendrait d'envisager de compléter les programmes et les moyens de formation nationaux, mentionnés au paragraphe 23 ci-dessus, par une coopération internationale organisée notamment au niveau régional, sous forme d'échanges d'expériences et d'informations, ainsi que de programmes et de moyens communs de formation et de perfectionnement. Des réseaux d'accords internationaux ont ainsi été constitués pour la formation des fonctionnaires et d'autres membres du personnel exerçant des activités dans l'administration du travail<sup>465</sup>.

## 2.6.2. Ressources humaines

### Administration

306. Comme le souligne la Résolution concernant l'administration et l'inspection du travail, adoptée à la Conférence en 2011, il convient de mettre l'accent sur la valorisation et la fidélisation de ressources humaines compétentes puisque aucun système d'administration du travail ne peut fonctionner sans un personnel spécialisé, qualifié et correctement formé et équipé<sup>466</sup>. Reconnaissant l'importance de veiller à ce que les services d'inspection du travail disposent des ressources humaines et matérielles adéquates pour assurer l'efficacité du système d'administration du travail, la commission a demandé à plusieurs reprises à certains gouvernements des informations concernant le statut du personnel de l'administration du travail et les mesures prises pour garantir l'indépendance à l'égard des changements de toute influence extérieure induite<sup>467</sup>.

307. La commission note que si, le plus souvent, la responsabilité de l'administration du personnel de la fonction publique relève de la compétence d'autres ministères, comme le ministère de l'Administration publique, certaines administrations du travail disposent d'unités spécialisées qui fournissent des services administratifs responsables de la gestion des ressources humaines, matérielles et financières du ministère, y compris pour le recrutement et la formation, ainsi que du budget correspondant. Par exemple, en *El Salvador*, le Département des ressources humaines du ministère du Travail et de la Sécurité sociale dispose d'une unité spécifiquement chargée du développement des compétences du personnel de ce ministère<sup>468</sup>.

464 OIT, *L'administration du travail: rôle, fonctions et organisation*, ILC.61/V(1), 1976, 160.

465 Voir le chapitre 1, Fonctions relatives aux relations internationales du travail.

466 OIT, Résolution concernant l'administration et l'inspection du travail, 2011, paragr. 7.

467 Par exemple, CEACR, convention n° 150: *Bénin*, demande directe, 2014; *Espagne*, demande directe, 2015; *Gabon*, demande directe, 2014; *Grèce*, demande directe, 2015; *Guinée*, demande directe, 2015; *Jamaïque*, demande directe, 2015; *Lesotho*, demande directe, 2021; *République de Moldova*, demande directe, 2021. Ce point a également été souligné à plusieurs reprises par la commission dans le cadre de son contrôle de l'application de la convention n° 81 en ce qui concerne le statut et les conditions de service des inspecteurs du travail (article 6).

468 Autres exemples: *Équateur*, *Guinée-Bissau* et *Qatar*.

## Recrutement et conditions de service

**308.** L'importance de garantir la stabilité de l'emploi des fonctionnaires de l'administration du travail a été soulignée à l'unanimité lors des travaux préparatoires concernant les instruments<sup>469</sup>. La plupart des pays indiquent que les employés de l'administration du travail sont des fonctionnaires et que leur statut, leur sélection, leur recrutement et leurs conditions de service sont régis par la législation sur la fonction publique. La commission note que, dans plusieurs pays, certains agents de l'administration du travail sont employés dans le cadre d'autres modalités contractuelles, par exemple, de contrats temporaires ou à durée déterminée<sup>470</sup>. En outre, les conseillers ministériels sont généralement nommés sur la base d'une relation de confiance personnelle et leur emploi dépend du bon vouloir du ministre<sup>471</sup>. En *Belgique*, le personnel de l'administration du travail a le statut de fonctionnaire de l'État et est recruté par voie de concours ouvert au public, ou est engagé dans le cadre d'un contrat de travail ordinaire après évaluation par un jury. La tendance actuelle est d'éliminer progressivement les disparités entre ces deux catégories de personnel, mais certaines différences subsistent en ce qui concerne la durée de l'engagement, les perspectives d'augmentation de la rémunération et la mobilité<sup>472</sup>.

**309.** La commission fait observer que l'article 6 de la convention n° 81 et l'article 8 (1) de la convention n° 129 accordent une attention particulière au personnel de l'inspection du travail et exigent que les inspecteurs du travail aient le statut de fonctionnaires publics. Comme elle l'a souligné dans l'Étude d'ensemble de 2006 sur l'inspection du travail, la commission fait observer que, si leur maintien en service ou leurs perspectives de carrière dépendent de considérations politiques, les inspecteurs ne pourront pas agir comme l'exige leur fonction en toute indépendance<sup>473</sup>. Elle fait aussi observer que, dans la fonction publique, les carrières longues et stables, avec de bonnes perspectives de planification et de progression professionnelles, contribuent à la professionnalisation des inspecteurs du travail, des agents des services de l'emploi et d'autres spécialistes des questions du travail. En tant que fonctionnaires publics, les inspecteurs du travail sont, en règle générale, nommés à titre permanent et ne peuvent être révoqués que pour faute professionnelle grave définie de manière suffisamment précise pour éviter les interprétations arbitraires ou abusives<sup>474</sup>.

**310.** Nombre de gouvernements indiquent que les qualifications requises pour le recrutement du personnel de l'administration du travail sont généralement précisées dans la législation relative à la fonction publique<sup>475</sup> et qu'un large éventail de spécialisations est nécessaire pour couvrir l'étendue des services fournis par le système d'administration du travail. D'une manière générale, les conditions d'admission à la fonction publique recouvrent différents critères de recrutement, comme un niveau d'éducation approprié, des connaissances et une expérience professionnelles adéquates. D'autres critères peuvent porter sur l'aptitude physique, la citoyenneté, les droits civils et l'absence d'antécédent judiciaire<sup>476</sup>. Beaucoup de pays fournissent une liste de ces critères ou se réfèrent aux dispositions pertinentes de la législation relative à la fonction publique. En *Fédération de Russie*, le gouvernement indique que, en vue

469 OIT, *Rapport de la réunion d'experts sur l'administration du travail*, paragr. 58.

470 Par exemple, *Autriche, Bénin, El Salvador, Grèce, Lituanie, Luxembourg, Pérou, République de Corée, République dominicaine, Sénégal, Togo, Trinité-et-Tobago et Türkiye*.

471 OCDE, *Ministerial Advisors: Role, Influence and Management*, 2011, 37.

472 CEACR, convention n° 150: *Belgique*, demande directe, 2015.

473 CEACR, Convention n° 150: *Bénin*, demande directe, 2014. Voir aussi: Étude d'ensemble de 2006, paragr. 202.

474 Étude d'ensemble de 2006, paragr. 203.

475 Par exemple, *Algérie, Bulgarie, Croatie, Équateur, Érythrée, Gambie, Géorgie, Kazakhstan, Lituanie, Mozambique, Myanmar, Népal, Nigéria, Qatar et Viet Nam*.

476 Pour une étude des critères de recrutement des inspecteurs du travail, voir: Arsenio Fernández Rodríguez, *Étude sur la carrière professionnelle des inspecteurs du travail* (OIT, 2020), chapitre 3.

d'augmenter le niveau de qualifications des fonctionnaires de l'État et des administrations municipales, le ministère du Travail et de la Protection sociale a élaboré des directives méthodologiques visant à établir les conditions d'éligibilité aux postes de la fonction publique d'État. Ces directives comprennent des recommandations destinées aux organismes publics sur la manière d'élaborer une grille précise des qualifications requises pour l'admission aux postes de la fonction publique, fondée sur les compétences, comprenant à la fois des conditions d'éligibilité de base et des conditions applicables à des postes spécifiques<sup>477</sup>.

**311.** Dans son Étude d'ensemble de 2006 sur l'inspection du travail, la commission a indiqué que, de son avis, des entretiens ciblés, approfondis et respectueux des principes d'impartialité et d'objectivité avec les candidats à la fonction d'inspecteur du travail sont le meilleur moyen pour l'autorité compétente de désigner les candidats les plus aptes à l'administration du travail en général et aussi à l'inspection du travail à satisfaire les conditions requises<sup>478</sup>. La commission considère également que pour parvenir à un système d'administration du travail efficace, composé d'agents qui exercent leurs fonctions de manière indépendante, les qualifications doivent comprendre non seulement des compétences techniques, mais aussi des qualités personnelles telles que l'intégrité et l'impartialité.

**312.** Un certain nombre de pays ont fourni des informations sur les salaires, le barème des traitements et les incitations offertes au personnel de l'administration du travail<sup>479</sup>. La commission a fait observer que, dans certains cas, la rémunération du personnel de l'administration du travail n'est pas suffisante pour permettre d'assurer l'exercice efficace de leurs fonctions<sup>480</sup>. L'évaluation des besoins en matière d'administration et d'inspection du travail réalisée par l'OIT a mis en évidence le fait que, dans certains cas, les fonctionnaires du travail perçoivent des salaires très bas qui sont souvent à peine suffisants pour faire face au coût de la vie<sup>481</sup>. La commission souligne l'importance de veiller à ce que la rémunération du personnel de l'administration du travail soit comparable à celle des fonctionnaires d'autres secteurs de l'administration publique. Elle fait observer que, outre l'effet éventuel d'une faible rémunération sur la motivation et les performances des fonctionnaires, cela ne contribue pas à améliorer leurs perspectives de carrière et fait aussi augmenter le risque qu'ils fassent l'objet d'influence extérieure induite dans l'exercice de leurs fonctions<sup>482</sup>.

**313.** La commission note que certains États Membres s'emploient à améliorer l'efficacité de l'administration du travail, par exemple en recourant à des méthodes de gestion modernes mettant l'accent sur la responsabilisation via l'évaluation de la performance des institutions publiques. Certains pays ont donc mis en place un système d'évaluation de la performance des fonctionnaires, parfois dans le contexte d'un système de promotion du personnel. En *Azerbaïdjan*, sur la base des résultats de l'évaluation de la performance, le chef d'un organe gouvernemental peut décider d'accorder une promotion personnelle à un fonctionnaire pour récompenser ses bons résultats. Une promotion peut être accordée sur recommandation du chef d'une subdivision ou du chef de l'organe gouvernemental au niveau supérieur<sup>483</sup>. À la *Trinité-et-Tobago*, les «Directives pour l'emploi contractuel» publiées par le service du personnel

477 Autres exemples: *Algérie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, France, Géorgie, Kazakhstan, Nouvelle-Zélande, Pologne et Slovénie*.

478 Étude d'ensemble de 2006, paragr. 183. La commission a aussi noté que, dans la plupart des pays, les inspecteurs du travail, à l'instar des autres fonctionnaires, doivent passer un concours.

479 Par exemple, *Azerbaïdjan, Émirats arabes unis, Équateur, Lettonie et Philippines*.

480 CEACR, convention n° 150: *Roumanie*, demande directe, 2015; en ce qui concerne les inspecteurs, voir CEACR, convention n° 81: *République bolivarienne du Venezuela*, demande directe, 2020.

481 Par exemple, OIT, *Lebanon Labour Inspection Audit: Joint outcome on Labour Inspection*, 2010, 22; *Kenya Labour Administration and Inspection Needs Assessment*, 28.

482 OIT, *Kenya Labour Administration and Inspection Needs Assessment*, 28.

483 *Azerbaïdjan*, décret présidentiel n° 774 du 24 août 2002 sur les dispositions concernant les formes de promotion des fonctionnaires et les règlements associés, paragr. 10.

du ministère du Travail et du Développement des petites entreprises traitent des questions de gestion de la performance, et le ministère met en œuvre une procédure d'évaluation de la performance qui contribue à garantir une rémunération convenable du personnel<sup>484</sup>. En *Afrique du Sud*, la loi de 2014 sur la gestion de l'administration publique prévoit un cadre établissant un système unifié d'administration publique qui comprend les trois sphères gouvernementales et assure la mobilité des fonctionnaires par des transferts et des détachements<sup>485</sup>.

**314.** La commission note que, selon l'OIE, compte tenu des récents bouleversements économiques intervenus aux niveaux national et international, l'amélioration de la performance et de l'efficacité de l'administration du travail est une priorité plus importante que jamais. Elle indique aussi que certains États mettent déjà en œuvre des techniques de gestion particulières, comme les contrats de performance, qui ont permis de produire de meilleurs résultats, ainsi que de renforcer la rapidité et l'efficacité de l'administration du travail. La commission note aussi que la CSI exprime certaines préoccupations face au recours à des méthodes de gestion du secteur privé pour évaluer la performance des services et du personnel de l'administration du travail. Elle indique que l'évaluation, dans ce contexte, doit se fonder sur des indicateurs qualitatifs généraux et exprime des doutes quant à la compatibilité des méthodes d'évaluation du secteur privé, axées sur le profit, avec des objectifs visant l'intérêt public.

**315.** Parfois, les conditions de service proposées par les institutions de l'administration du travail ne sont pas jugées attrayantes par les travailleurs qualifiés, en particulier les spécialistes techniques hautement qualifiés, et cela entraîne également une forte rotation du personnel ou des difficultés à retenir du personnel qualifié<sup>486</sup>. Au *Pérou*, la CATP indique qu'actuellement, aucun régime général du travail ne garantit un plan de carrière qui permettrait aux travailleurs de l'administration publique d'améliorer leurs conditions de service au fil du temps. En *République dominicaine*, la Confédération nationale d'unité syndicale (CNUS) soulève des questions relatives à l'indépendance du personnel de l'administration du travail, et indique que les travailleurs de l'administration publique risquent de perdre leur emploi en cas de changement de gouvernement. La CNUS indique aussi que les salaires dans l'administration publique ne sont pas assez élevés. En *Argentine*, la Centrale des travailleurs de l'Argentine (CTA Autonome) indique que beaucoup d'inspecteurs du travail sont employés dans le cadre de contrats de service de droit civil, et fait valoir que cette forme d'emploi précaire a des effets négatifs sur l'exercice efficace de leurs fonctions. La commission note que, dans certains cas, les gouvernements soulignent qu'il n'y a pas assez de spécialistes pour répondre aux besoins du service<sup>487</sup>.

**316. La commission fait observer que, dans le contexte d'une forte rotation au sein du personnel de l'administration du travail, le temps nécessaire au recrutement et à la formation de nouveaux membres du personnel, ainsi que la perte de connaissances institutionnelles et l'interruption des opérations, représentent des coûts importants. La commission estime également que la stabilité du personnel peut avoir des effets bénéfiques sur l'élaboration et la continuité des politiques et, par conséquent, sur l'efficacité globale du système d'administration du travail. En outre, la commission note que, pour attirer des candidats qualifiés et assurer la rétention de personnel compétent et motivé, les conditions de service devraient être appropriées, correspondre à la situation socio-économique du pays et aux niveaux de responsabilité, et être comparables en termes de salaire et de moyens à ceux d'autres fonctionnaires exerçant des fonctions similaires.**

484 CEACR, convention n° 150: *Trinité-et-Tobago*, demande directe, 2020.

485 Autres exemples: *Belgique, Brésil, Canada, États-Unis, Kenya, Lesotho, Pays-Bas et Royaume-Uni*.

486 Par exemple, OIT, *Namibia Labour Administration and Inspection Needs Assessment*, 29. Voir aussi: CEACR, convention n° 150: *Lettonie*, demande directe, 2021. Pour des informations concernant spécifiquement les inspecteurs du travail, voir: CEACR, convention n° 81: *Libéria*, demande directe, 2021; *Royaume-Uni*, observation, 2020; *Zimbabwe*, demande directe, 2020. Voir également: Rychly, «The Changing Fortunes of Labour Administration», 36.

487 CEACR, convention n° 150: *Gabon*, demande directe, 2014; *Ghana*, demande directe, 2016; *Lettonie*, demande directe, 2021; et convention n° 81: *Afrique du Sud*, demande directe, 2020.

## Formation

**317.** La plupart des pays indiquent qu'une formation est dispensée sous une forme ou une autre au personnel de l'administration du travail. Dans certains cas, la formation est dispensée par une institution centralisée de formation de la fonction publique chargée de former les administrateurs et les gestionnaires de l'administration publique. En *Bulgarie*, par exemple, les nouvelles recrues de la fonction publique occupant des postes d'experts et d'encadrement suivent une formation obligatoire organisée par l'Institut de l'administration publique<sup>488</sup>. Certains pays indiquent que l'administration du travail dispose d'un département ou d'une institution chargée de la formation au sein de l'administration du travail. En *Allemagne*, par exemple, l'Université d'études du travail appliquées, reconnue par l'État et rattachée à l'Agence fédérale pour l'emploi, a été créée en 2006. L'université propose des licences en gestion du marché du travail, une orientation professionnelle et des programmes de gestion de cas, et permet aux futurs spécialistes et cadres d'acquérir les qualifications nécessaires à l'exercice de leurs fonctions au sein de l'Agence fédérale pour l'emploi<sup>489</sup>. Certains pays font état de plans ou de stratégies de formation des ressources humaines dans l'administration du travail. Par exemple, à *Sri Lanka*, le ministère du Travail a élaboré un plan de développement des ressources humaines pour 2021 et 2022 qui garantit au moins douze heures de formation par an à chaque fonctionnaire. En *Colombie*, le ministère du Travail a mis en place un «Plan stratégique de ressources humaines 2023» qui vise à définir les lignes d'action en matière de formation tout au long des différentes étapes de la carrière des fonctionnaires<sup>490</sup>.

**318.** En outre, un certain nombre de pays fournissent des informations sur la formation initiale, qui correspond parfois à la période d'essai et vise à familiariser les fonctionnaires nouvellement recrutés avec, entre autres, l'environnement de travail et le cadre juridique associé. Par exemple, à *Cabo Verde*, les candidats retenus aux postes de fonctionnaires suivent une année de formation probatoire, et ceux qui réussissent cette phase sont nommés inspecteurs ou experts de carrière<sup>491</sup>. Certains pays indiquent que les fonctionnaires de l'administration du travail bénéficient de formations ultérieurement. En *Irlande*, tous les agents d'arbitrage de la Commission des relations professionnelles sont tenus de suivre un programme d'arbitrage sur le lieu de travail avant de pouvoir exercer leurs fonctions. Ils sont aussi tenus de participer aux formations continues de perfectionnement dispensées deux fois par an par la commission. En outre, lorsqu'il est nommé, le personnel de l'inspection du travail suit une formation structurée intensive en droit du travail et sur les fonctions d'inspection, ainsi qu'une formation continue régulière<sup>492</sup>.

**319.** À cet égard, la commission note que la numérisation de l'administration du travail et le passage aux services en ligne et au télétravail pendant la pandémie de COVID-19 ont mis en évidence la nécessité de dispenser une formation adéquate en matière de compétences numériques aux ressources humaines de l'administration du travail, afin qu'elles soient à même d'opérer dans un monde de plus en plus numérique. Parfois, les initiatives de formation numérique couvrent l'ensemble du secteur public<sup>493</sup>. Au *Honduras*, le gouvernement indique que l'absence de formation aux procédures de travail à distance a été l'un des facteurs ayant entravé la possibilité de télétravail des agents de l'administration du travail pendant la

488 Autres exemples: *Bosnie-Herzégovine, Brunéi Darussalam, États-Unis, Samoa, Slovaquie et Viet Nam.*

489 Autres exemples: *Argentine et Cuba.*

490 Autres exemples: *Argentine, Islande, Pays-Bas, Portugal et Seychelles.*

491 Autres exemples: *Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chine, Islande, Maldives, Mozambique, Nigéria, Norvège, Portugal, Sri Lanka et Togo.*

492 Autres exemples: *Bulgarie, États-Unis, Grèce, Lituanie, Nigéria, Serbie, et Soudan.*

493 OCDE, *The OECD Framework for Digital Talent and Skills in the Public Sector*, OECD Working Papers on Public Governance n° 45, juin 2021, 27-28.

pandémie de COVID-19. Dans ce contexte, une minorité de fonctionnaires déclare avoir reçu des directives sur le télétravail de la part de leur administration et moins de 30 pour cent ont indiqué avoir reçu une formation à l'utilisation des outils technologiques liés au télétravail.

**320. La commission souligne les avantages de programmes, de plans et de stratégies de formation complets qui incluent la formation initiale et l'apprentissage tout au long de la vie<sup>494</sup>, sur la base des compétences spécifiques requises par le personnel pour l'exercice de ses fonctions. Les plans en question peuvent contribuer au développement professionnel du personnel, accroître la motivation et l'engagement, et garantir que les administrations du travail sont équipées pour répondre aux besoins futurs.**

## Volume des ressources humaines

**321.** En ce qui concerne les effectifs de l'administration du travail, la commission se félicite des efforts déployés par certains pays pour fournir des informations sur le nombre total de fonctionnaires du ministère du travail ou de l'autorité gouvernementale équivalente<sup>495</sup>, ou sur certains organes du système d'administration du travail<sup>496</sup>. La commission note que la plupart des pays indiquent que le nombre de fonctionnaires affectés au système d'administration du travail pendant et après la pandémie de COVID-19 est resté inchangé<sup>497</sup>. Dans certains cas, la commission constate une baisse du nombre d'inspecteurs ou un gel du recrutement de nouveaux inspecteurs, en raison de difficultés causées par la pandémie de COVID-19<sup>498</sup>.

**322.** Certains pays indiquent avoir pris des mesures pour accroître ou réaffecter le personnel travaillant dans le système d'administration du travail afin de répondre aux besoins engendrés par la pandémie<sup>499</sup>. Par exemple, au *Portugal*, avec la crise sanitaire, il a fallu renforcer les capacités de l'Autorité des conditions de travail (ACT) dans certains domaines comme l'élaboration et la diffusion d'informations sur la prévention des risques biologiques sur le lieu de travail. Compte tenu de la pénurie d'inspecteurs du travail, 150 inspecteurs, experts confirmés et d'autres membres du personnel d'inspection ont été réquisitionnés auprès d'autres services de l'administration du travail afin d'étendre temporairement les pouvoirs et les ressources de l'ACT<sup>500</sup>. Selon l'UGT au *Portugal*, le manque de personnel pour les activités d'inspection a été dénoncé à maintes reprises et ce n'est que récemment, avec la pression exercée par la pandémie, que le gouvernement s'est sérieusement penché sur la question.

**323.** Dans un certain nombre de cas, la commission a pris note avec préoccupation de réduction des effectifs en raison de contraintes budgétaires<sup>501</sup>, en particulier dans le sillage de la crise économique de 2008<sup>502</sup>, et constate que la question du manque d'effectifs touche principalement les pays en développement et concerne souvent le personnel des

494 Voir [recommandation \(n° 208\) sur les apprentissages de qualité, 2023](#). Voir aussi OIT: [Stratégie de l'OIT en matière de développement des compétences et d'apprentissage tout au long de la vie 2030](#), 2023.

495 Par exemple, *Argentine, Cameroun, Émirats arabes unis, Espagne, Gambie, Géorgie, Guatemala, Inde, Irlande, Libéria, Népal, Nouvelle-Zélande, Pologne, Sénégal, Seychelles, Suède et Türkiye*.

496 Par exemple, *Brunéi Darussalam, Costa Rica, Islande, Italie, Norvège, Suède et Tchéquie*.

497 Par exemple, *Botswana, Bulgarie, Émirats arabes unis, Mozambique et Oman*.

498 CEACR, convention n° 81: *Équateur*, observation, 2022; conventions n°s 81 et 129: *Hongrie*, observation, 2022.

499 Par exemple, *Australie, Espagne, Lituanie et Royaume-Uni*.

500 La question a fait l'objet d'une réclamation présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT par le Syndicat des inspecteurs du travail alléguant l'inexécution par le Portugal des conventions n°s 81, 129 et 155. Les recommandations du comité tripartite chargé d'examiner la réclamation ont été adoptées par le Conseil d'administration en juin 2022. Voir: [GB.345/INS/5/5](#).

501 CEACR, convention n° 150: *Gabon*, demande directe, 2014; *Ghana*, demande directe, 2016; *Lesotho*, demande directe, 2021.

502 CEACR, convention n° 150: *Espagne*, demande directe, 2015; *Portugal*, demande directe, 2016; *Roumanie*, demande directe, 2015.

services d'inspection du travail<sup>503</sup>. Par exemple, en *Sierra Leone*, le nombre de fonctionnaires du ministère du Travail et de la Sécurité sociale est faible par rapport à celui d'autres ministères, et ce ministère n'a pas été autorisé à recruter du personnel en dépit de plus de 50 postes vacants. Les observations reçues des partenaires sociaux mettent également en évidence l'insuffisance du volume des ressources humaines de l'administration du travail. Par exemple, en *République dominicaine*, la CNUS indique que les ressources humaines de l'administration du travail sont faibles. Au *Canada*, le CLC indique qu'il a fait part à plusieurs reprises au gouvernement de ses préoccupations concernant l'insuffisance des effectifs et des ressources pour assurer une administration du travail efficace. À la *Trinité-et-Tobago*, l'Association consultative des employeurs de Trinité-et-Tobago (ECA) indique que plus de 50 pour cent des 14 postes approuvés pour le Département du travail de la Chambre de l'Assemblée de Tobago sont encore vacants. En *Éthiopie*, la CETU fait état de lacunes persistantes dans les capacités institutionnelles de l'administration du travail, notamment un manque de personnel, un faible nombre d'inspecteurs du travail et un déficit de compétences. En *République de Corée*, la Confédération coréenne des syndicats (KCTU) indique que, bien que le nombre d'inspecteurs du travail ait augmenté depuis 2017, l'inspection reste incapable d'assurer une surveillance substantielle et adéquate des risques et accidents professionnels.

**324. La commission note que l'évaluation de l'adéquation des effectifs du système d'administration du travail dépend de divers facteurs liés aux conditions nationales particulières. La commission rappelle que, même si les ressources sont utilisées de la manière la plus efficace possible, l'insuffisance des effectifs compromet le bon fonctionnement du système d'administration du travail, ce qui est susceptible d'avoir un effet négatif sur la qualité et la quantité des services fournis. La commission encourage donc les gouvernements à prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que l'administration du travail dispose d'un nombre suffisant de membres du personnel, que les postes vacants soient pourvus sans retard injustifié et que des ressources budgétaires suffisantes soient allouées à cet effet.**

### 2.6.3. Moyens matériels et ressources financières

325. Il ressort des travaux préparatoires des instruments que les moyens matériels et les ressources financières alloués au système d'administration du travail ont un caractère fondamental. La question des ressources financières est essentielle à l'efficacité du système d'administration du travail. La volonté politique des gouvernements d'améliorer les systèmes d'administration du travail doit donc se traduire par des dispositions financières adéquates, actualisées progressivement<sup>504</sup>.

326. La commission se félicite des informations détaillées fournies par certains pays sur le budget alloué au système d'administration du travail ou à certaines de ses branches<sup>505</sup>. La commission note que certains pays font part du pourcentage du budget de l'État alloué à l'administration du travail. Par exemple, à *Sri Lanka*, le budget alloué au ministère du Travail représente moins de 1 pour cent du budget de l'État, et ce montant a été pratiquement divisé par deux ces cinq dernières années. Au *Suriname*, le budget alloué au système d'administration du travail entre 2019 et 2022 représentait entre 2,5 et 4,1 pour cent du budget de l'État. En *Zambie*, le budget national alloué à l'administration du travail s'élevait à 0,03 pour

503 CEACR, convention n° 81: *Antigua-et-Barbuda*, demande directe, 2020; *Autriche*, demande directe, 2022; *Bangladesh*, observation, 2022; *Fédération de Russie*, observation, 2022; *Ouzbékistan*, demande directe, 2022; conventions n°s 81 et 129: *Albanie*, observation, 2020; *Argentine*, demande directe, 2016; *Croatie*, observation, 2018. Voir aussi: Programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD) pour la *Jordanie*, le *Népal* et le *Suriname*.

504 OIT, *Rapport de la réunion d'experts sur l'administration du travail*, paragr. 56.

505 Par exemple, *Argentine, Australie, Cameroun, Croatie, Cuba, Chypre, Émirats arabes unis, Espagne, Estonie, États-Unis, France, Guatemala, Irlande, Israël, Japon, Kazakhstan, Libéria, Lituanie, Maldives, Nouvelle-Zélande, Panama, Philippines, Slovaquie, Suriname, Thaïlande, Togo, Turquie et Zimbabwe*.

cent, tant en 2021 qu'en 2022. En *Sierra Leone*, en 2023, moins de 1 pour cent du budget national a été alloué au ministère du Travail et de la Sécurité sociale. Aux *Seychelles*, en 2022, le budget total alloué au ministère du Travail représentait 0,52 pour cent du budget global du gouvernement. La part du budget allouée à ce ministère pour la période 2017-2021 est passée de 0,3 à 0,5 pour cent. Au *Libéria*, le budget alloué au ministère du Travail représente environ 0,3 pour cent du budget national. En outre, il ressort d'informations publiquement disponibles qu'aux *États-Unis d'Amérique* 0,5 pour cent du budget fédéral a été alloué au département du travail en 2023<sup>506</sup>. En outre, en *France*, 2,58 pour cent du budget de l'État ont été alloués au ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Intégration en 2023<sup>507</sup>. Au *Pérou*, la CATP indique que le total des montants alloués à l'administration du travail représente une part mineure du budget général, soit moins de 0,5 pour cent pour 2011-2019 et moins de 0,4 pour cent pour 2023.

**327.** S'il est difficile pour la commission d'examiner et d'avoir une vue d'ensemble des fluctuations budgétaires que connaissent les administrations du travail ces dernières années, compte tenu du peu de données disponibles, des différentes tendances concernant les services spécifiques de l'administration du travail et des différentes méthodes de communication de données, la commission constate néanmoins que, concernant les pays qui ont fourni des chiffres, les allocations budgétaires sont restées relativement constantes au cours des dernières années, avec une augmentation des ressources généralement observée pendant la période de la pandémie de COVID-19 et un retour au niveau d'avant la pandémie de 2022<sup>508</sup>. Au *Pérou*, la CATP indique que la forte augmentation du budget alloué au secteur du travail en 2020 et 2021 correspond au versement de primes et à des mesures de sécurité sociale destinées à faire face à la situation d'urgence provoquée par la pandémie. Le syndicat indique qu'après cette période, le budget de l'administration du travail a suivi la tendance observée avant la pandémie, à savoir une hausse des montants alloués mais une baisse du pourcentage du budget total de l'État. La commission note que dans quelques pays, il y a eu une baisse des allocations budgétaires pendant la pandémie<sup>509</sup>.

**328.** En ce qui concerne les mesures budgétaires spécifiquement prises pendant la pandémie, un certain nombre de pays fournissent des informations détaillées sur l'affectation de ces fonds supplémentaires. En *Allemagne*, par exemple, dans le contexte de la pandémie de COVID-19, les dépenses de l'Agence fédérale pour l'emploi ont largement augmenté, en particulier pour couvrir le travail temporaire requis pour faire face à la charge de travail supplémentaire. Il s'agissait notamment de recourir à des emplois temporaires et à court terme pour permettre d'apporter des réponses souples pour faire face à la crise. En *Indonésie*, les ressources ont été utilisées de manière optimale grâce au télétravail, et des ressources supplémentaires ont été affectées à la protection de la santé des travailleurs du système d'administration du travail. En *Estonie*, un budget supplémentaire lié à la pandémie a été principalement affecté au Fonds d'assurance-chômage, lequel a versé des subventions salariales aux entreprises et à l'inspection du travail pour rémunérer le travail supplémentaire des inspecteurs. En *Finlande*, des fonds supplémentaires considérables ont été alloués en 2020 aux bureaux chargés de l'emploi et du développement économique pour faire face à la hausse du nombre de demandeurs due à la pandémie de COVID-19. L'augmentation du budget a permis de renforcer les services à la clientèle et les capacités du service d'immigration. Au *Bangladesh*, un budget supplémentaire a été alloué pendant la pandémie pour assurer la santé et la sécurité des travailleurs, notamment via le service de télémédecine<sup>510</sup>.

506 Voir le site web du gouvernement: [Département du Travail](#).

507 Voir le site web du gouvernement: [Dépenses par ministère](#).

508 Par exemple, *Allemagne, Estonie, Finlande, Irlande, Israël, Japon et Suriname*.

509 Par exemple, *Panama et Togo*. Dans certains pays, le budget alloué à certains services a été réduit.

510 Autres exemples: *Bulgarie, Nouvelle-Zélande, Philippines, Sénégal et Slovaquie*.

Certains pays font état d'une augmentation constante des ressources allouées au ministère du Travail ou à certains services de l'administration du travail, comme l'inspection du travail ou la sécurité sociale<sup>511</sup>. Dans certains cas, les fluctuations budgétaires étaient dues à des changements structurels, comme en *Croatie*, par exemple, où le budget de l'administration du travail a considérablement augmenté à partir de 2020 en raison de la fusion du ministère du Travail et du système de retraite et du ministère de la Démographie, de la Famille, de la Jeunesse et de la Politique sociale.

**329.** En ce qui concerne les ressources matérielles, la commission note qu'un certain nombre de pays fournissent des informations détaillées sur les moyens de transport, les infrastructures et les bureaux dont dispose le système d'administration du travail<sup>512</sup>. Certains pays font état de l'acquisition de matériel informatique<sup>513</sup>, parfois pour accompagner l'accélération numérique pendant la pandémie de COVID-19<sup>514</sup>.

**330.** Malgré les efforts déployés par certains pays pour accroître les ressources financières et matérielles mis à la disposition du système d'administration du travail ces dernières années, la commission note que le manque persistant de ressources financières et matérielles reste un problème pour beaucoup d'administrations du travail, en particulier, mais pas exclusivement, dans les pays en développement<sup>515</sup>. À *Sri Lanka*, par exemple, le gouvernement fait état d'un manque de ressources logistiques adéquates dû à des contraintes budgétaires. De même, au *Soudan*, l'insuffisance des ressources logistiques et matérielles entrave l'exercice des fonctions d'inspection. Au *Mali*, l'administration du travail manque de moyens logistiques et matériels et, par conséquent, les inspecteurs du travail ne disposent pas de véhicules pour effectuer des contrôles sur le terrain. Au *Sénégal*, il ressort des informations détaillées fournies par le gouvernement sur les moyens de transport mis à la disposition des inspecteurs du travail que la plupart des véhicules sont en mauvais état. En *République centrafricaine*, la commission constate que l'application de la convention se heurte à un certain nombre de difficultés, dues principalement à l'insuffisance de la part du budget national allouée au système d'administration du travail, et en particulier au ministère du Travail<sup>516</sup>.

**331.** La commission note également que l'OIE souligne que le bon fonctionnement des systèmes d'administration du travail nécessite des ressources adéquates et du personnel professionnel et qualifié à tous les niveaux et pour toutes les activités. L'OIE indique que, dans les pays où les ressources disponibles sont extrêmement faibles, il faut augmenter les ressources de manière substantielle et durable. Toutefois, elle indique également qu'il n'existe pas de critère universel pour déterminer le niveau de ressources nécessaires pour régler les problèmes de l'administration du travail. Un personnel suffisamment qualifié, des moyens matériels et des ressources financières adéquates sont des facteurs importants mais ne sont pas les seuls éléments permettant le bon fonctionnement des systèmes et services d'administration du travail. Selon l'OIE, l'adaptation aux nouveaux défis et la modernisation des méthodes de travail en permanence, par exemple en appliquant des méthodes de gestion empruntées au secteur privé à certaines fonctions de l'administration du travail, peuvent également renforcer l'efficacité et l'efficience de l'administration du travail.

511 Par exemple, *Guatemala, Kazakhstan, Pays-Bas, Sénégal et Slovaquie*.

512 Par exemple, *Bahamas, Costa Rica, Gambie, Géorgie, Guatemala, Lettonie, Lituanie, Norvège, Pologne et Sénégal*.

513 Par exemple, *Botswana, Costa Rica, Lettonie et Trinité-et-Tobago*.

514 Par exemple, *Costa Rica et Koweït*.

515 Par exemple, *Sierra Leone*. Voir aussi: CEACR, convention n° 150: *Gabon*, demande directe, 2014; PPTD pour la *Jordanie*.

516 CEACR, convention n° 150: *République centrafricaine*, demande directe, 2014.

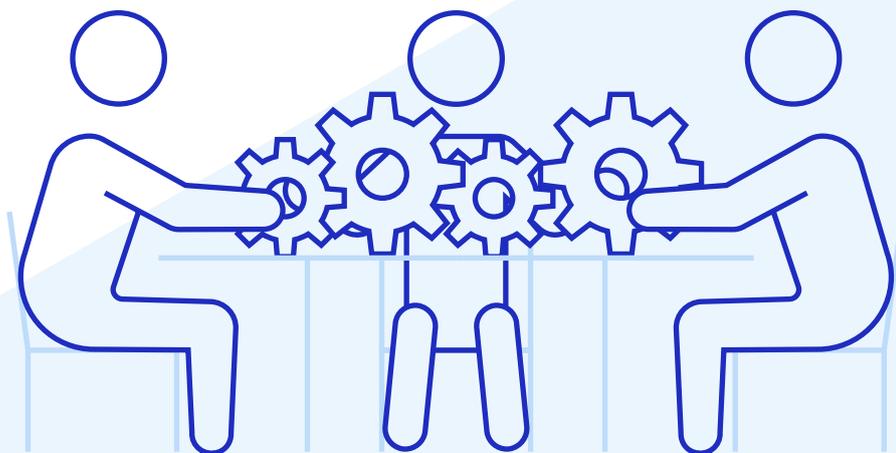
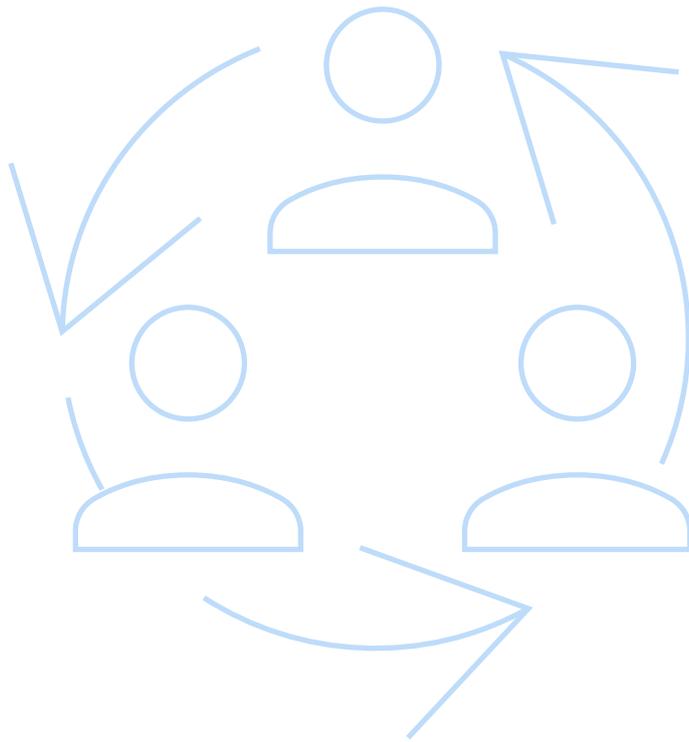
332. La commission note que les syndicats mettent également en lumière les problèmes que posent les ressources matérielles et financières allouées aux systèmes d'administration du travail. La CSI se dit préoccupée par des lacunes persistantes dans les capacités institutionnelles des administrations du travail, notamment le manque de personnel, de ressources financières et d'équipements matériels, la situation s'étant d'autant aggravée avec les crises économiques successives. À cet égard, elle indique que, dans beaucoup de pays, et en particulier dans les pays en développement, les capacités institutionnelles des administrations du travail sont bien trop faibles proportionnellement à leurs responsabilités. En *Guinée-Bissau*, l'UNGT-CS indique qu'aucun des services relevant du ministère de la Fonction publique, du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale ne peut développer ses activités dans des conditions normales en raison du manque de ressources financières, matérielles et humaines. En *République de Corée*, la Fédération des syndicats coréens (FKTU) note que le budget des services de l'emploi a été réduit de 6,2 pour cent en 2023 et qu'il conviendrait de développer l'infrastructure et d'accroître le budget de cette fonction de l'administration du travail. À cet égard, le gouvernement a répondu qu'il s'emploie constamment à renforcer les ressources humaines dans le service public de l'emploi et qu'il prévoit de déployer encore des efforts pour garantir une main-d'œuvre de haute qualité. En *Argentine*, la CTA Autonome met en avant le manque d'infrastructures et de ressources matérielles appropriées à la disposition des inspecteurs du travail, ainsi que le faible nombre d'inspecteurs. Elle indique que cela conduit à une insuffisance des contrôles de la conformité, et contribue à un taux élevé d'emplois non déclarés. Au *Bangladesh*, la Commission des syndicats sur les normes internationales du travail (TU-ILS Committee) indique que le budget alloué au ministère du Travail et de l'Emploi est insuffisant et en baisse, et qu'aucun soutien suffisant n'a été reçu pendant la pandémie de COVID-19.

**333. La commission souligne que le manque de ressources matérielles affecte non seulement la capacité des administrations du travail à mener à bien leurs activités, entre autres, en matière d'inspections, de programmes de formation ou de placement, mais aussi leur capacité à élaborer des politiques. Par exemple, il est difficile de regrouper les informations collectées manuellement par les agents des services de l'emploi ou les inspecteurs du travail, ou les données issues des conventions collectives, de les analyser et de s'en servir pour élaborer des politiques. Les administrations du travail pâtissent par conséquent d'un manque d'informations précises, fiables et complètes pour éclairer leurs processus décisionnels<sup>517</sup>. La commission prie donc instamment les gouvernements de veiller à ce que les administrations du travail disposent des ressources leur permettant de s'acquitter de leurs fonctions et à ce que leur rôle et l'importance de leurs activités soient dûment reconnus.**

---

517 OIT, *Administration du travail et inspection du travail*, ILC.100/V, paragr. 69 et 70.







# 3

## Participation des employeurs et des travailleurs et de leurs organisations à l'administration du travail

---



## ► 3.1. Introduction

**334.** Le cadre institutionnel relatif à la consultation et à la participation des employeurs et des travailleurs et de leurs organisations à ce qui touche au travail est un élément essentiel du système d'administration du travail. Les employeurs, les travailleurs et leurs organisations sont, au même titre que les gouvernements, les acteurs tant du système d'administration du travail que du dialogue social tripartite. Plus que de simples usagers du système d'administration du travail, les employeurs et les travailleurs en sont des acteurs, voire des concepteurs et des gestionnaires<sup>518</sup>. Le dialogue social englobe tous les types de négociation, de consultation et d'échange d'informations entre les représentants de gouvernements, d'employeurs et de travailleurs, ou au sein de chacun de ces groupes, sur des thèmes d'intérêt commun concernant les politiques économiques et sociales. Il est à la fois un moyen de réaliser des progrès sociaux et économiques et une fin en soi, en ce sens qu'il donne aux individus l'occasion de se faire entendre et d'exercer une influence sur leur société et leur lieu de travail<sup>519</sup>.

**335.** Le dialogue social se fonde sur la liberté syndicale et la reconnaissance effective du droit de négociation collective. Dans le même temps, les consultations entre les gouvernements et les partenaires sociaux sont indispensables au respect des principes et droits fondamentaux au travail<sup>520</sup>. Le dialogue social est inscrit dans presque toutes les conventions et recommandations de l'OIT ainsi que dans l'Agenda du travail décent. Ces instruments ne peuvent pas être pleinement mis en œuvre sans véritable dialogue social car un grand nombre de leurs dispositions exigent expressément que des consultations aient lieu avec les partenaires sociaux pour garantir leur bonne application. De nombreuses normes de l'OIT contiennent des directives détaillées concernant les mesures que les gouvernements doivent prendre pour réglementer les droits et pratiques indispensables au dialogue social et le développer dans des domaines tels que l'emploi, la protection sociale et les ressources humaines<sup>521</sup>. À cet égard, les conventions sur la liberté syndicale et la négociation collective<sup>522</sup> et les conventions relatives à la gouvernance<sup>523</sup> ainsi que la convention n° 150 et la recommandation n° 158 mettent l'accent sur le rôle primordial que les organes de l'administration du travail doivent assumer pour instaurer un environnement propice à la promotion et au maintien d'un dialogue social satisfaisant.

**336.** Le dialogue social et le tripartisme sont indispensables pour assurer une bonne gouvernance: ils jouent un rôle central dans les efforts visant à élaborer, mettre en œuvre et évaluer les politiques sociales et les politiques du travail au niveau national, à relever les défis que pose l'évolution du monde du travail, et à réaliser les objectifs de développement durable (ODD)<sup>524</sup>. Le dialogue social tripartite et bipartite joue un rôle important dans un certain nombre de tâches en lien avec l'administration du travail, comme la détermination des salaires et des conditions de travail, la promotion du travail décent, la protection sociale, la sécurité et la santé au travail, le soutien au développement des compétences, la réduction des inégalités, la protection contre la discrimination et l'anticipation et la gestion des changements. Le dialogue social peut être un puissant moteur de résilience économique et sociale, de compétitivité, de stabilité et de croissance et de développement durables et inclusifs, et le lien qui l'unit au système d'administration du travail revêt donc une importance cruciale<sup>525</sup>.

518 Étude d'ensemble de 1997, paragr. 168.

519 OIT, *Dialogue social et tripartisme*, ILC.107/VI(Rev.), 2018, paragr. 6.

520 OIT, *Résolution concernant la discussion récurrente sur le dialogue social*, CIT, 102<sup>e</sup> session, 2013, paragr. 2.

521 OIT, *Dialogue social: Discussion récurrente en vertu de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, ILC.102/VI, 2013, paragr. 24.

522 Convention n° 87; convention n° 98; et convention n° 154.

523 Convention n° 81; convention n° 129; convention n° 122; et convention n° 144.

524 OIT, *Dialogue social et tripartisme*, paragr. 21.

525 OIT, *Résolution concernant la deuxième discussion récurrente sur le dialogue social et le tripartisme*, CIT, 107<sup>e</sup> session, 2018.

**337.** Dans le même temps, il est tout aussi important d'établir de solides administrations du travail propices à l'instauration d'un dialogue social efficace. Le dialogue social suppose l'existence de partenaires sociaux autonomes capables de régir leurs relations mutuelles. Pour que les partenaires sociaux puissent eux-mêmes régir ces relations de manière autonome, il faut que les gouvernements aient mis en place un système d'appui institutionnel<sup>526</sup>. Cet appui prend diverses formes, étant donné que le gouvernement intervient dans le domaine des relations du travail non seulement en tant qu'instance réglementaire et administrateur, mais encore en tant que principal employeur<sup>527</sup>.

**338.** 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 devrait être 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<sup>528</sup>.

**339.** Le présent chapitre porte sur le rôle que les administrations du travail jouent en tant que lieu de contact, de dialogue et de négociation dans le respect du cadre établi par la convention n° 150 et la recommandation n° 158. Il examine en particulier le rôle du dialogue social dans la gouvernance du travail et la manière dont cela se traduit par l'existence d'organes de dialogue social au sein de l'architecture de l'administration du travail, notamment de mécanismes destinés à garantir la consultation, la coopération et la négociation aux niveaux national et sectoriel ainsi que sur le terrain. Le chapitre présente les notions de consultation, de coopération et de négociation au sens des instruments et donne des exemples d'application au niveau national et de bonnes pratiques dans ces différents domaines.

**340.** Le présent chapitre traite également de l'implication des organisations d'employeurs et de travailleurs dans le système d'administration du travail au moyen de négociations directes pour réglementer certaines questions en lien avec les politiques du travail. En outre, il fournit une analyse de la délégation des activités aux organisations d'employeurs et de travailleurs et de la participation des acteurs de la société civile à la gouvernance du travail.

**341.** Le chapitre s'achève sur une analyse du rôle que jouent les partenaires sociaux dans l'administration du travail en temps de crise, des possibilités que le dialogue social offre ainsi que des défis qu'il pose dans la gouvernance du travail dans le contexte des changements socio-économiques qui touchent le monde du travail.

---

526 Richard Hyman, «The Role of Government in Industrial Relations», dans *Labour Administration in Uncertain Times: Policy, Practice and Institutions*, Jason Heyes et Ludek Rychly (dir. de publication), (Cheltenham, Royaume-Uni: Edward Elgar Publishing, 2013), 95.

527 Ludek Rychly, *Ministries of Labour: Comparative Overview – Database, Organograms, ILO Action*, Working Document n° 27, OIT, 2013, 21-22.

528 OIT, *Administration du travail et inspection du travail*, ILC.100/V, 2011, paragr. 108-114.

## ▶ 3.2. Contenu des instruments

**342.** Le cadre institutionnel applicable à la consultation des employeurs et des travailleurs et de leurs organisations et à leur participation fait partie du système d'administration du travail, dont la définition figure à l'article 1 *b)* de la convention n° 150 et au paragraphe 1 *b)* de la recommandation n° 158. Les procédures relatives aux consultations et à la participation des partenaires sociaux à la gouvernance du travail ainsi que la portée de ces consultations et de cette participation sont décrites plus avant aux articles 2, 3 et 5 de la convention et aux paragraphes 2 et 3 de la recommandation.

**343.** L'article 5 (1) de la convention dispose que tout Membre qui ratifie la convention devra prendre des dispositions adaptées aux conditions nationales en vue d'assurer, dans le cadre du système d'administration du travail, des consultations, une coopération et des négociations entre les autorités publiques et les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, ou – le cas échéant – des représentants d'employeurs et de travailleurs. Le premier paragraphe de l'article 5 ne prescrit pas le type de dispositions à adopter, mais indique clairement que l'existence d'un tel cadre n'est pas laissée à la discrétion des autorités publiques. Le second paragraphe de l'article 5 indique que, dans la mesure où cela est compatible avec la législation et la pratique nationales, ces dispositions devront être prises aux niveaux national, régional et local ainsi que des divers secteurs d'activité économique.

**344.** L'article 5 met l'accent sur la souplesse et sur l'adoption de dispositions adaptées aux conditions nationales. Pour ce qui est de la nature et de la portée des consultations, de la coopération et des négociations prévues à cet article, les travaux préparatoires ont fait apparaître un consensus selon lequel il appartient à chaque pays de décider, selon la pratique nationale en vigueur, ce que seraient dans chaque cas l'objet, le niveau et la forme de la consultation, de la coopération ou de la négociation<sup>529</sup>. Il est intéressant de constater que, pour ce qui est des normes relatives à l'administration du travail, il a été initialement proposé que des arrangements institutionnels et conformes aux conditions nationales – dans les pays où ils n'existent pas encore – [soient] faits dans le système de l'administration du travail en vue d'assurer la consultation, la négociation et la coopération permanentes entre les autorités publiques et les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives<sup>530</sup>, comme les conseils économiques et sociaux, les conseils consultatifs du travail nationaux ou les conseils sectoriels de divers types<sup>531</sup>. Pour tenir compte des opinions exprimées par certains gouvernements ainsi que d'une demande générale de souplesse tendant à éviter que des difficultés de caractère technique s'opposent à une ratification éventuelle, la référence à la nature institutionnelle de ces organes a été supprimée<sup>532</sup>. En outre, comme indiqué dans l'Étude d'ensemble de 1997, le processus de négociation dont il est question à l'article 5 de la convention n'implique pas nécessairement « un processus conduisant à des mesures contraignantes liant l'État et l'un des partenaires sociaux », et la nature et la portée du processus visé à l'article 5 doivent être décidées par chaque pays conformément à la législation et à la pratique nationales<sup>533</sup>.

**345.** L'article 2 de la convention et le paragraphe 2 de la recommandation consacrent la possibilité pour les Membres de déléguer ou confier, en vertu de la législation ou de la pratique nationales, certaines activités d'administration du travail à des organisations non gouvernementales, notamment des organisations d'employeurs et de travailleurs, ou – le cas échéant – à des représentants d'employeurs et de travailleurs. Ces dispositions tiennent compte du fait que l'administration courante de certaines fonctions de l'administration du

529 OIT, *Compte rendu des travaux: L'administration du travail – Rôle, fonctions et organisation*, CIT, 64<sup>e</sup> session, 1978, 22/6.

530 OIT, *Rapport de la réunion d'experts sur l'administration du travail*, Conclusions, 1973, paragr. 35.

531 OIT, *Rôle, fonction et évolution institutionnelle de l'administration du travail*, document de travail pour la Réunion d'experts sur l'Administration du travail, Genève, 15-26 octobre 1973, paragr. 467-500.

532 OIT, *L'administration du travail: rôle, fonctions et organisation*, ILC.63/V(2), 1977, 46.

533 OIT, Mémoires préparés par le Bureau international du Travail en réponse à des demandes d'éclaircissements relatifs à des instruments adoptés par la Conférence internationale du Travail, GB.238/22/5, 1997.

travail, comme le fonctionnement des régimes de sécurité sociale, est souvent confiée à un organisme autonome géré par des représentants des travailleurs, des employeurs et des pouvoirs publics<sup>534</sup>. En outre, ces dispositions tiennent compte de la tendance qui existe dans la plupart des pays à associer à la gestion des institutions publiques des représentants des employeurs et des travailleurs ou de leurs organisations, ce qui fait que ceux-ci assument de plus en plus de responsabilités dans la mise en œuvre des politiques du travail et que la participation tripartite prend de l'ampleur<sup>535</sup>.

**346.** L'article 3 de la convention n° 150 et le paragraphe 3 de la recommandation n° 158 disposent que tout Membre peut considérer certaines activités, relevant de sa politique nationale du travail, comme faisant partie des questions qui, en vertu de la législation ou de la pratique nationales, sont réglées par le recours à la négociation directe entre les organisations d'employeurs et de travailleurs. Ces dispositions tiennent compte du rôle important de la négociation collective en tant que source du droit du travail<sup>536</sup> et constituent la reconnaissance qu'il existe des organes établis par les conventions collectives qui sont inclus dans le système d'administration du travail, ou y sont associés<sup>537</sup>.

### ► 3.3. Dispositions relatives à la consultation, à la coopération et à la négociation

**347.** Comme indiqué plus haut, l'administration du travail est un instrument fondamental pour associer les partenaires sociaux à la gouvernance du travail et elle offre un lieu de contact, de dialogue et de négociation entre les parties. Conformément à l'article 5 de la convention, la participation des partenaires sociaux à l'administration du travail s'exerce sous trois formes. La première est la consultation des employeurs et des travailleurs par les autorités publiques qui s'exerce au sein d'un organisme prévu par la loi et dont le mandat est d'émettre des avis, ou par l'intermédiaire de mécanismes non institutionnels. La seconde forme de participation est la collaboration dans la gestion de certaines activités d'administration du travail, qui permet ainsi aux partenaires sociaux de jouer un rôle actif dans la mise en œuvre des politiques du travail au niveau national. La troisième forme de participation tripartite est la négociation qui peut aboutir ou non à l'adoption d'accords nationaux entre les administrations publiques et les organisations d'employeurs et de travailleurs<sup>538</sup>.

**348.** Tandis que la convention n° 150 et la recommandation n° 158 instaurent le cadre général relatif à la participation des partenaires sociaux au système d'administration du travail, la recommandation (n° 113) sur la consultation aux échelons industriel et national, 1960, livre des indications sur la portée et l'objectif d'une telle participation<sup>539</sup>. En outre, les mécanismes tripartites chargés des questions relatives aux activités de l'OIT sont régis par la convention n° 144.

534 OIT, *Rôle, fonctions et évolution institutionnelle de l'administration du travail*, paragr. 146, 147 et 342. Voir aussi: OIT, *L'administration du travail: rôle, fonctions et organisation*, ILC.61/V(1), 1976, 110.

535 OIT, *Rapport de la réunion d'experts sur l'administration du travail*, paragr. 49.

536 OIT, *Rôle, fonctions et évolution institutionnelle de l'administration du travail*, paragr. 11 et 323.

537 OIT, *L'administration du travail: rôle, fonctions et organisation*, ILC.61, 1976, 115.

538 Étude d'ensemble de 1997, paragr. 168.

539 [Recommandation \(n° 113\) sur la consultation aux échelons industriel et national, 1960](#) – Le paragraphe 4 dispose que cette consultation et cette collaboration devraient avoir pour objectif général de promouvoir une mutuelle compréhension et de bonnes relations entre les autorités publiques et les organisations d'employeurs et de travailleurs, ainsi qu'entre ces organisations, en vue de développer l'économie en général, ou certaines de ses branches, d'améliorer les conditions de travail et d'élever les niveaux de vie.

349. La commission note que la participation des partenaires sociaux à certaines activités relevant de l'administration du travail varie d'un pays à l'autre et que la même question peut faire l'objet de différentes procédures de dialogue social selon les circonstances nationales. Les paragraphes suivants livrent un aperçu et des exemples tirés de pratiques nationales en matière de consultation, au moyen de mécanismes institutionnels ou non, de coopération et de négociation avec les partenaires sociaux pour ce qui concerne le système d'administration du travail.

### 3.3.1. Mécanismes des consultations

350. La convention n° 150 et la recommandation n° 158 ne donnent pas d'orientations quant à la forme que devraient prendre les consultations. Dans la pratique, la consultation peut être limitée et consister à prendre connaissance du point de vue des parties intéressées mais elle peut s'étendre, le gouvernement sondant les partenaires sociaux sur leur position en matière de politique à suivre ou de nouvelles législations, ou les consultant sur la formulation et la mise en application de ces politiques ou législations, et ce, par l'intermédiaire d'organes consultatifs et autres à caractère public<sup>540</sup>.

351. La commission salue la profusion d'informations produites par les pays sur les différents mécanismes existant au niveau national pour garantir le dialogue entre les administrations du travail et les partenaires sociaux, et note que, d'une manière générale, il est possible de faire la distinction entre les mécanismes de consultation institutionnels et les mécanismes de consultation non-institutionnels. La commission relève également que, dans de nombreux pays, l'architecture institutionnelle garantissant la participation des partenaires sociaux au système d'administration du travail et leur consultation sur les questions y relatives se compose d'un certain nombre d'organes et peut être organisée aux niveaux central, régional et local<sup>541</sup>.

352. La commission constate que, dans la grande majorité des pays, la coopération a lieu au moyen d'organes consultatifs bipartites ou tripartites établis par la loi. Comme le souligne l'Étude d'ensemble de 1997, il convient de distinguer les organismes de consultation ayant un mandat économique et social général au niveau national, comme les conseils économiques et sociaux qui rendent compte au gouvernement ou au parlement, des organismes de consultation aux compétences plus spécialisées dans le domaine social et le domaine du travail, comme les conseils consultatifs nationaux du travail et les conseils mixtes sectoriels qui relèvent généralement du ministère du travail ou de l'autorité gouvernementale équivalente<sup>542</sup>.

353. Dans un grand nombre de pays, les consultations ont lieu au sein de conseils économiques et sociaux ou de conseils tripartites, qui sont des conseils consultatifs se prononçant sur un large éventail de questions allant bien au-delà du domaine de l'administration du travail<sup>543</sup>. Leur mandat, leurs membres ainsi que leurs moyens d'action varient considérablement d'un pays à l'autre. Dans certains cas, la commission note que le mandat de ces organismes a évolué et s'est élargi aux questions comme la protection de l'environnement<sup>544</sup>. En *Algérie* par exemple, les attributions du Conseil national économique, social et environnemental, organisme consultatif placé sous l'égide du Président, ont été redéfinies en 2021 et ce conseil a désormais un rôle consultatif pour les questions liées à l'environnement et au

540 OIT, *Rôle, fonctions et évolution institutionnelle de l'administration du travail*, paragr. 453.

541 D'après le rapport de 2018 sur la discussion récurrente sur le dialogue social et le tripartisme, «sur les 187 États Membres de l'OIT, 161 (85 pour cent) ont des institutions de dialogue social, sans compter les mécanismes de dialogue social centrés sur des sujets spécifiques». OIT, *Dialogue social et tripartisme*, paragr. 57.

542 Étude d'ensemble de 1997.

543 Par exemple, *Afrique du Sud, Bulgarie, Côte d'Ivoire, Croatie, Fédération de Russie, Géorgie, Honduras, Irlande, Lettonie, Mauritanie, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Pays-Bas, Philippines, Samoa, Slovaquie, Tchéquie et Zimbabwe*. Voir également: Conseil économique et social de l'Espagne, *Los Consejos Económicos y Sociales en América Latina y en la Unión Europea: Experiencias prácticas de diálogo social*, document de travail n° 14, Madrid, 2014.

544 Par exemple, *France, Maroc et Sénégal*.

développement durable. Il se compose de représentants du gouvernement, des partenaires sociaux et de la société civile<sup>545</sup>.

**354.** Les conseils consultatifs tripartites du travail au niveau national sont très courants<sup>546</sup> et constituent un moyen particulièrement approprié pour mener des consultations sur les questions portant sur les politiques nationales du travail et de l'emploi. Ils sont généralement en lien avec le ministère du travail, qu'ils ont la responsabilité de conseiller le ministre sur les questions relatives au travail, et sont chargés de formuler des avis sur les lois proposées; ils sont parfois chargés d'entreprendre des études et des travaux de recherche dans le domaine du travail. Dans certains cas, ces organismes peuvent être habilités à négocier, pour ce qui concerne la fixation du salaire minimum, par exemple<sup>547</sup>. La commission note qu'il existe des différences dans la manière dont ces organismes fonctionnent, et dans certains pays ces organismes consultatifs jouissent d'un certain degré d'autonomie par rapport au gouvernement ou au ministère du travail.

En *Belgique*, par exemple, le Conseil central de l'économie et le Conseil national du travail sont les organisations faitières d'une structure de négociation et de consultation qui a pris forme au fil des ans et est présente à plusieurs niveaux. Il existe des organismes indépendants créés par la loi qui recrutent leur propre personnel et organisent leurs activités grâce à des fonds prélevés sur le budget de l'État. Un représentant du Service public fédéral emploi, travail et concertation sociale assiste aux réunions du Conseil national du travail pour faire le lien entre celui-ci et le ministère et exercer un contrôle réglementaire et budgétaire<sup>548</sup>.

**355.** D'un côté, comme il est indiqué dans l'Étude d'ensemble de 1997, le réseau d'organismes de consultation au niveau national peut être étendu et englober des conseils ou des comités créés aux niveaux régional et local. En *Chine*, par exemple, un certain nombre de provinces ont instauré des comités tripartites chargés de la coordination des relations professionnelles<sup>549</sup>. De l'autre, la commission a constaté que, dans certains cas, le cadre institutionnel régissant les consultations tripartites est circonscrit au niveau central. En *Albanie*, par exemple, le Conseil national tripartite du travail n'est présent qu'au niveau central, et les syndicats ont souligné la nécessité d'instaurer des conseils du travail au niveau des districts et au niveau régional, en particulier dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail<sup>550</sup>.

**356.** La commission relève que, pour s'attaquer avec efficacité à des questions précises liées à certains aspects de la politique nationale du travail, de nombreux pays ont instauré des conseils consultatifs bipartites ou tripartites chargés de questions précises en lien avec le travail, comme l'emploi<sup>551</sup>, les salaires<sup>552</sup>, la formation professionnelle<sup>553</sup>, la sécurité et la santé au

545 *Algérie*, décret présidentiel n° 21-37 du 6 janvier 2021 portant composition et fonctionnement du Conseil national économique, social et environnemental.

546 Par exemple, *Antigua-et-Barbuda, Argentine, Australie, Bahamas, Belize, Botswana, Brésil, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Chine, Congo, Costa Rica, Égypte, El Salvador, Éthiopie, Fédération de Russie, Gambie, Inde, République islamique d'Iran, Japon, Kenya, Lesotho, Libéria, Malaisie, Malawi, Mali, Namibie, Népal, Nigéria, Oman, Paraguay, Pérou, République démocratique du Congo, République dominicaine, Sénégal et Sri Lanka*.

547 Par exemple, *Colombie*. Voir également l'Étude d'ensemble de 2014, paragr. 121-129.

548 Autres exemples: *Irlande et Pays-Bas*.

549 Autres exemples: *Argentine, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Burundi, Danemark, Fédération de Russie, Myanmar, Népal, Philippines, Pologne, Roumanie, Tchèque et Viet Nam*.

550 CEACR, convention n° 150: *Albanie*, demande directe, 2014.

551 Par exemple, *Argentine, Bulgarie, Espagne, Japon et Seychelles*.

552 Par exemple, *Allemagne, Antigua-et-Barbuda, Argentine, Botswana, Bulgarie, Cambodge, Colombie, Costa Rica, El Salvador, Équateur, Ghana, Inde, Indonésie, Kenya, Lesotho, Liban, Malaisie, Maldives, Myanmar, Népal, Nicaragua, Paraguay, Philippines, République-Unie de Tanzanie, Saint-Kitts-et-Nevis et Tuvalu*. Voir également l'Étude d'ensemble de 2014, paragr. 121-129.

553 Par exemple, *Argentine, Botswana, Bulgarie, Cambodge, Irlande et Jordanie*.

travail<sup>554</sup>, les migrations de main-d'œuvre<sup>555</sup> et les personnes handicapées<sup>556</sup>. En outre, comme en dispose l'article 5 (2) de la convention, des mécanismes de dialogue social au sein de l'administration du travail peuvent être mis en place dans divers secteurs d'activité. Au *Bangladesh* par exemple, il existe un comité de consultation tripartite pour le secteur du prêt-à-porter chargé des consultations avec les partenaires sociaux de ce secteur. En *Lituanie*, des comités mixtes sont établis dans certains secteurs pour faciliter la consultation et la coopération entre les employeurs, les travailleurs et le gouvernement. Au *Sénégal*, le gouvernement indique qu'il existe des comités de dialogue social dans certains secteurs, notamment ceux de l'éducation et de la santé qui enregistrent le plus grand nombre de conflits du travail collectifs<sup>557</sup>.

**357.** Pour évaluer la mesure dans laquelle ces organismes parviennent à assurer au niveau national des consultations, une coopération et des négociations avec les partenaires sociaux, la commission a dans certains cas demandé des exemples de mesures prises à l'issue de telles consultations ou les résultats des travaux des conseils socio-économiques<sup>558</sup>. Parfois, la commission a observé que certains mécanismes de consultation, de coopération et de négociation ne fonctionnaient pas, n'obtenaient pas les résultats voulus dans le cadre de leur mandat ou devaient être réformés<sup>559</sup>.

**358.** D'après les observations communiquées par les syndicats, le cadre institutionnel ne parvient pas toujours à assurer la consultation des travailleurs et des employeurs et la participation de ceux-ci aux systèmes d'administration du travail, ou ne fonctionne pas de manière optimale. En *Espagne*, l'Union générale des travailleurs (UGT) indique que, tandis que le droit des partenaires sociaux de participer au système d'administration du travail est incontestable, les politiques publiques adoptées dans divers domaines n'ont pas fait suffisamment de place à ce droit, ou ne l'ont pas fait de manière homogène, faute de loi encadrant la participation institutionnelle. Selon l'UGT, la participation elle-même suppose de procéder à des ajustements sur le plan de la forme et de la structure afin de s'adapter aux nouvelles réalités, plus complexes, ce qui nécessite d'adopter une loi qui définit et actualise le droit à la participation institutionnelle. Au *Portugal*, l'Union générale des travailleurs (UGT) indique que plusieurs organismes consultatifs tripartites auxquels participaient les partenaires sociaux ont été supprimés; c'est le cas notamment du Conseil national de la formation professionnelle, du Conseil national de la sécurité sociale et du Conseil national de la sécurité et de la santé au travail. Le syndicat estime dommage de ne pas saisir l'occasion d'appliquer plus efficacement et de mieux suivre les nombreuses mesures. Au *Pérou*, la Centrale autonome des travailleurs du Pérou (CATP) signale que le cadre législatif actuel relatif à l'organisation et aux attributions du ministère du Travail et de la Promotion de l'emploi, créé en 2009, ne fournit pas un appui institutionnel suffisant au Conseil national du travail et de la promotion de l'emploi en tant qu'organisme consultatif du ministère. Étant donné que le Conseil national ne dispose actuellement pas de son propre budget et que ses activités sont financées sur la ligne budgétaire du ministère ou par des contributions issues de la coopération internationale, la CATP estime nécessaire que le Conseil soit reconnu juridiquement et dispose de son propre budget pour financer toutes ses activités ordinaires. En *Guinée-Bissau*, l'Union nationale des travailleurs de Guinée-Bissau (UNTG-CS) fait savoir que bien qu'il existe au niveau national un conseil permanent tripartite pour la consultation sociale, celui-ci se réunit rarement, et ses conclusions ne sont pas examinées par le gouvernement.

554 Par exemple, *Bangladesh, Bulgarie, Cambodge, Canada, Côte d'Ivoire, Espagne, France, Indonésie, Japon, Lesotho, Mexique, Népal, Nicaragua, Pérou, Sénégal et Thaïlande*.

555 Par exemple, *Bulgarie et Îles Cook*.

556 Par exemple, *Bulgarie et Japon*.

557 Autres exemples: *Argentine, Bulgarie, Burundi, Irlande, Nouvelle-Zélande, Philippines, Qatar, Sri Lanka et Thaïlande*.

558 CEACR, convention n° 150: *République centrafricaine*, demande directe, 2014; *Jamaïque*, demande directe, 2015; *Jordanie*, demande directe, 2014.

559 CEACR, convention n° 150: *El Salvador*, demande directe, 2014; *Gabon*, demande directe, 2014; *Liban*, demande directe, 2022; *Libéria*, demande directe, 2021.

En Grèce, la Confédération générale grecque du travail (GSEE) fait savoir que les organismes institutionnels de dialogue social tripartite existants soit ne fonctionnent pas correctement, soit ne fonctionnent pas du tout, et qu'en conséquence, de nombreuses questions n'ont pas été débattues dans le cadre d'un processus institutionnel tripartite. En Pologne, le syndicat Solidarność dit que bien qu'il procède à des consultations, le ministère de la Famille et de la Politique sociale ne tient pas compte de l'avis et des observations des partenaires sociaux sur l'application de la loi et la nécessité de modifier la législation. Au Canada, le Congrès du travail du Canada (CLC) indique que la participation des partenaires sociaux est limitée, en ce qu'elle est généralement de circonstance plutôt qu'institutionnalisée, et ponctuelle plutôt que permanente. Il indique aussi que les syndicats demandent à ce que soient instaurés un dialogue et des négociations réguliers et institutionnalisés sur les questions de politique du travail au niveau national et cherchent également à ce que le gouvernement renouvelle son appui aux conseils sectoriels afin de faciliter le dialogue social sectoriel et la consultation tripartite. En Argentine, la Confédération générale du travail de la République argentine (CGT-RA) souligne que les négociations ont été rétablies pour fixer le salaire minimum au sein du Conseil national de l'emploi, de la productivité et du salaire minimum vital à la suite du changement de gouvernement. En Argentine toujours, la Centrale des travailleurs de l'Argentine (CTA Autonome) se dit préoccupée par le fonctionnement limité et déficient du Conseil et indique que les irrégularités dans la composition, la structure et le fonctionnement de celui-ci font douter de la légitimité des résolutions qu'il adopte. Au Bangladesh, la Commission des syndicats sur les normes internationales du travail (TU-ILS Committee) indique que toutes les politiques relatives aux questions du travail sont officiellement adoptées par le biais de mécanismes tripartites, mais que dans la pratique, les projets finalisés ne reflètent pas toujours les points de vue des travailleurs.

359. La commission note que dans certains cas, la consultation des partenaires sociaux dans le domaine de l'administration du travail intervient également par l'intermédiaire de canaux moins officiels, par exemple des réunions et des discussions ad hoc<sup>560</sup>. En Italie par exemple, le gouvernement indique que la participation des partenaires sociaux aux politiques d'administration du travail résulte souvent de bonnes pratiques et n'est pas fondée sur une base institutionnelle, ce qui fait que quand il prévoit des interventions politiques et administratives particulièrement importantes pour l'emploi, le gouvernement aura tendance à rencontrer les partenaires sociaux pour recueillir leurs requêtes, leurs vues, leurs conseils et leurs suggestions. En Érythrée, le gouvernement indique que tandis qu'un comité consultatif tripartite est en cours de création, il est déjà habituel de consulter les partenaires sociaux sur l'élaboration de la législation nationale. L'Allemagne ne s'est pas dotée d'un mécanisme institutionnel de dialogue social tripartite au niveau national. Cela étant, grâce à de solides organisations d'employeurs et de travailleurs et de conventions collectives ainsi qu'à une forte tradition de dialogue social bipartite, les partenaires sociaux participent activement à l'élaboration des politiques gouvernementales, en particulier en temps de crise<sup>561</sup>. Des formes de consultation tant institutionnalisées que non-institutionnalisées ont lieu au niveau national<sup>562</sup>.

360. Comme on l'a vu au chapitre 1, le ministère du travail, ou l'autorité gouvernementale équivalente, est souvent doté d'une unité ou d'un département spécialisé ayant la responsabilité de promouvoir les consultations avec les partenaires sociaux et les relations professionnelles<sup>563</sup>.

361. La commission note que la Confédération syndicale internationale (CSI) souligne l'importance qu'il y a à ce que les administrations du travail entretiennent des partenariats fructueux avec les organisations d'employeurs et de travailleurs et soient le principal outil et

560 Par exemple, Bahamas, Brésil, Brunéi Darussalam, Canada, Estonie, Émirats arabes unis et Islande.

561 E. Murat Engin, *Bipartite, Tripartite, Tripartite-Plus Social Dialogue Mechanisms and Best Practices in the EU Member States*, OIT, Union européenne et République de Turquie, 2018, 12.

562 Par exemple, Bahamas et Kazakhstan.

563 Partie 1.6 du chapitre 1.

instigateur de dialogue social avec le gouvernement, afin d'assurer une bonne gouvernance en matière de travail et d'élaboration des politiques économiques et sociales. La commission note également que l'Organisation internationale des employeurs (OIE) souligne que les employeurs et les travailleurs sont les principaux acteurs au niveau de l'entreprise pour tout ce qui touche à l'emploi. L'OIE indique que les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs disposent de connaissances spécialisées et de relations qu'elles peuvent mettre en avant pour garantir que les changements sont possibles et qu'ils ciblent la durabilité des entreprises. L'OIE indique également que les organisations d'employeurs sont une mine d'informations sur le marché du travail et peuvent assumer une grande partie des formations en administration du travail, ce qui peut permettre à l'administration d'être prête à réagir face aux problèmes et tendances observés sur le marché du travail. Elle ajoute que ces organisations peuvent aussi faire office d'intermédiaires entre les organismes d'administration du travail et les employeurs dans la mesure où la législation et les politiques du travail les visent directement. L'OIE souligne en outre qu'il n'existe pas de modèle unique que les gouvernements et les organisations d'employeurs et de travailleurs pourraient appliquer pour engager un dialogue sur les questions relatives à l'administration du travail. Compte tenu de la souplesse qu'offrent la convention n° 150 et la recommandation n° 158, ce dialogue devrait être adapté aux conditions nationales à condition qu'il demeure authentique et porte sur le fond, et que les gouvernements cherchent à connaître les différents points de vue avant de prendre des décisions.

362. À l'instar du Comité de la liberté syndicale, la commission rappelle que le processus de consultation en matière de législation et de salaire minimum contribue à ce que les lois, les programmes et les mesures devant être adoptés ou appliqués par les autorités publiques aient un fondement plus solide et soient respectés et appliqués de meilleure façon. Dans la mesure du possible, les gouvernements devraient chercher le consensus général, étant donné que les organisations d'employeurs et de travailleurs doivent pouvoir contribuer au bien-être et à la prospérité de la communauté en général. Ce processus est d'autant plus fondé que les problèmes se posant dans les sociétés sont de plus en plus complexes<sup>564</sup>.

**363. La commission souligne que les consultations tripartites jouent un rôle fondamental en permettant à l'administration du travail de mener à bien les activités en lien avec la politique du travail. Les consultations tripartites, qu'elles soient organisées dans le cadre d'un mécanisme institutionnalisé ou de manière ponctuelle, offrent aux employeurs et aux travailleurs la possibilité d'être entendus et de participer à l'élaboration des politiques. Dans le même temps, les partenaires sociaux peuvent fournir à l'administration du travail de précieuses informations et contributions dans le cadre de l'élaboration des politiques et des stratégies dans divers domaines, dont l'emploi, les conditions de travail, la protection sociale et la sécurité et la santé au travail. Leurs contributions peuvent aussi garantir que les politiques sont réalistes et applicables, compte tenu des préoccupations et des points de vue des différentes parties prenantes. En outre, la commission souligne qu'il importe que les gouvernements veillent au bon fonctionnement des mécanismes institutionnels de consultation en garantissant que des réunions sont organisées régulièrement, que les membres sont nommés sans retard excessif, que des mesures sont prises pour donner une nouvelle impulsion aux organismes qui ne fonctionnent pas, qu'un appui institutionnel adéquat est fourni et que le résultat de ces consultations est pris au sérieux au cours de la formulation de la politique.**

<sup>564</sup> OIT, *Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale*, paragr. 1547.

### 3.3.2. Mécanismes de coopération

**364.** La coopération fait référence à la participation accrue des organisations professionnelles à l'élaboration des politiques sociales et des législations du travail, au contrôle de leur application, ou à la définition des conditions de travail, et à la création d'un partenariat avec le gouvernement en vue de la prise de décisions<sup>565</sup>. Elle peut consister en ce que les gouvernements délèguent aux partenaires sociaux certaines fonctions administratives ou exécutives, comme le prévoient l'article 2 de la convention et le paragraphe 2 de la recommandation, ou en ce que soient institutionnalisées certaines formes de coopération permettant aux organisations d'employeurs et de travailleurs de prendre part aux décisions stratégiques, par exemple en participant à la gestion de certains organismes ou institutions d'administration du travail. La coopération avec les partenaires sociaux peut se concrétiser par l'intermédiaire d'organismes dotés de pouvoirs de réglementation ou de pouvoirs administratifs. D'une manière générale, les organismes de coopération diffèrent des organismes de consultation en ce sens qu'ils interviennent dans la mise en œuvre de la politique nationale du travail et de l'emploi du fait des fonctions d'exécution de certaines activités qu'ils exercent et pour lesquelles ils sont spécifiquement créés<sup>566</sup>.

**365.** La commission note que dans un certain nombre de pays, la gestion des organismes et programmes chargés d'aspects précis de la politique de l'emploi est confiée aux partenaires sociaux ou suppose que ceux-ci y soient associés. En *France*, il existe tout un éventail d'organismes tripartites d'administration du travail. À titre d'exemple, le conseil d'administration de Pôle emploi, principal organisme public et fournisseur de services en matière d'emploi, se compose de représentants de syndicats et d'organisations professionnelles d'employeurs d'envergure nationale. Au *Paraguay*, le conseil d'administration de l'Institut de sécurité sociale se compose d'un membre du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale, ainsi que de représentants d'organisations d'employeurs et de travailleurs<sup>567</sup>. La commission note également que dans de nombreux pays, en particulier en Amérique latine et en Europe, le suivi des progrès dans la mise en place de régimes contributifs de sécurité sociale est assuré par un conseil de direction, comprenant généralement les partenaires sociaux<sup>568</sup>. Toutefois, en *Grèce*, la GSEE indique à ce sujet que, à la suite d'une réforme approfondie du système de sécurité sociale prévue par la loi n° 4387/2016 et le regroupement de toutes les administrations de sécurité sociale au sein de l'Institution unifiée de sécurité sociale, la GSEE et les organisations d'employeurs au niveau national sont dans les faits privés de représentation directe au sein du conseil d'administration après y avoir siégé sans relâche pendant des décennies.

**366.** Dans un certain nombre de cas, les partenaires sociaux exécutent directement certaines fonctions d'administration du travail. Aux *Philippines* par exemple, les cours de formation à l'éducation au travail peuvent être confiés aux organisations de travailleurs qui bénéficient de subventions à la formation dans le cadre du programme d'organisation et de développement des travailleurs du Bureau des relations professionnelles<sup>569</sup>. Dans certains pays, les organes syndicaux se voient confier par la loi certaines fonctions d'inspection du travail<sup>570</sup>. La commission rappelle que les services d'inspection du travail devraient être en mesure de travailler avec différentes parties prenantes, mais le rôle de l'inspection du travail doit rester

565 OIT, *Rôle, fonctions et évolution institutionnelle de l'administration du travail*, paragr. 525.

566 Étude d'ensemble de 1997, paragr. 185.

567 Autres exemples: *Bahreïn, Belgique, El Salvador, Estonie, États-Unis, Italie, Mauritanie, Mozambique, Panama, Papouasie-Nouvelle-Guinée et Portugal*.

568 Étude d'ensemble de 2019, paragr. 711.

569 Autres exemples: *Algérie, Autriche, Bénin, Bulgarie et Kazakhstan*.

570 Par exemple, *Fédération de Russie, Kazakhstan et Turkménistan*.

une prérogative régalienne indépendante. L'existence d'un système public d'inspection efficace est le seul gage d'efficacité en raison de l'effet dissuasif des sanctions<sup>571</sup>.

**367.** Dans certains cas, les partenaires sociaux participent et coopèrent activement à l'administration de certaines fonctions relatives aux politiques du travail. Par exemple, en *Lettonie*, la Confédération des syndicats libres indique participer en tant que partenaire, depuis 2017, aux côtés de la Confédération des employeurs de Lettonie, au projet du Fonds social européen relatif à l'amélioration de l'application concrète et du suivi des textes juridiques dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail mis en œuvre par l'inspection lettone au travail. Dans le cadre de ce projet, il a été possible depuis novembre 2016 de consulter à la fois la Confédération des syndicats et l'Organisation des employeurs au sujet des conflits du travail et autres différends portant sur la législation du travail et la protection du travail<sup>572</sup>.

**368.** Un grand nombre de pays indiquent que les représentants des employeurs et des travailleurs ne se voient pas confier d'activités dans le domaine de l'administration du travail<sup>573</sup>.

**369.** *La commission relève que les mécanismes de coopération entre le système d'administration du travail et les partenaires sociaux renforcent la participation des employeurs et des travailleurs à la gestion des questions relatives au travail et à la prise de décision. Elle relève également que, lorsque certaines activités d'administration du travail sont déléguées ou confiées aux partenaires sociaux, l'administration du travail doit prendre les mesures appropriées pour garantir une pleine coordination conformément à l'article 4 de la convention. Elle rappelle aussi qu'il importe que les administrations du travail garantissent que tous les organismes ou organes auxquels certaines activités dans le domaine de l'administration du travail auraient été déléguées agissent conformément à la législation nationale et respectent les objectifs qui leur ont été fixés, conformément à l'article 9 de la convention.*

### 3.3.3. Mécanismes de négociation tripartites

**370.** La participation des partenaires sociaux à l'élaboration des politiques est courante et dans la plupart des cas, elle prend la forme de négociations entre le gouvernement et les organisations d'employeurs et de travailleurs. En outre, la négociation tripartite au niveau national permet habituellement de résoudre les principales questions relatives à l'économie nationale et à la politique sociale et peut avoir lieu de manière ponctuelle ou régulière. Le processus de négociation est parfois instauré dans le cadre d'accords tripartites au niveau national connus sous le nom de «pactes sociaux», qui engagent non seulement le système d'administration du travail mais encore le gouvernement dans son ensemble<sup>574</sup>. Les négociations tripartites ont aussi été largement utilisées pendant la pandémie de COVID-19, et les partenaires sociaux ont souvent été associés à l'élaboration de l'action à mener pour faire face à la crise<sup>575</sup>.

**371.** Les négociations au titre de l'article 5 de la convention font référence au processus dans le cadre duquel les acteurs tripartites s'entretiennent et débattent de bonne foi en vue de parvenir à un compromis ou à un accord mutuel sans avoir l'obligation de conclure un accord contraignant<sup>576</sup>. La commission note que la distinction entre consultation et négociation est souvent difficile à manier dans la pratique. Cela est principalement dû au fait qu'une consult-

571 OIT, *Administration du travail et inspection du travail*, ILC.100/V, paragr. 232.

572 Autres exemples: *Nouvelle-Zélande et Seychelles*.

573 Par exemple, *Bahamas, Bénin, Brésil, Burkina Faso, Cabo Verde, Chili, Côte d'Ivoire, Cuba, Érythrée, Guatemala, Honduras, Malaisie, Maldives, Niger, Pérou, Pologne, République-Unie de Tanzanie, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Sénégal, Slovaquie, Slovaquie, Togo, Trinité-et-Tobago, Tunisie et République bolivarienne du Venezuela*.

574 OIT, *Le dialogue social tripartite au niveau national: Guide de l'OIT pour une meilleure gouvernance*, 2013, 30-33.

575 Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound), *Involvement of Social Partners in Policymaking during the COVID-19 Outbreak*, 2021, 8.

576 GB.238/22/5, 9.

ation devient souvent très rapidement un processus de concessions réciproques qui présente toutes les caractéristiques fondamentales d'une négociation. En général, les négociations peuvent avoir lieu au sein des organes de consultation institutionnalisés mentionnés plus haut, au cours de réunions ou d'événements précis, ou dans le cadre de mécanismes informels. La commission note également que, d'une manière générale, le concept de négociations prévu par la convention recouvre celui de «concertation tripartite», auquel il est fait référence quand les parties s'efforcent systématiquement de résoudre les grands problèmes économiques et sociaux par voie de consensus<sup>577</sup>.

**372.** Certains pays fournissent des exemples de processus de négociation tripartite et les résultats obtenus au niveau national. Le gouvernement de l'*Azerbaïdjan* indique que, depuis 2001, une convention collective générale est conclue tous les deux ans entre le Cabinet des ministres, la Confédération des syndicats et la Confédération des organisations d'employeurs, donnant effet à leurs positions convenues sur les questions socio-économiques et les questions liées au travail au niveau national. En *Arménie*, un nouveau contrat collectif national a été signé en 2012 entre le gouvernement, la Confédération des syndicats d'Arménie et l'Union des fabricants et des entrepreneurs d'Arménie, déterminant les règles de base des relations de travail<sup>578</sup>. À cet égard, la commission rappelle que le principe du tripartisme, qui est particulièrement approprié pour la réglementation des questions de portée plus large (rédaction de textes législatifs, formulation de politiques du travail), ne doit pas se substituer au principe de l'autonomie des organisations de travailleurs et d'employeurs (ou de leurs organisations) dans la négociation collective sur les conditions de travail<sup>579</sup>.

**373.** *La commission constate que les instruments ne prescrivent pas de recourir obligatoirement à des négociations pour finalement parvenir à un accord, mais que les administrations du travail jouent un rôle fondamental en veillant à ce que les conditions nécessaires à la tenue de ces négociations au niveau voulu soient réunies. Ce rôle est particulièrement important en temps de crise, lorsque les administrations du travail sont tenues d'instaurer la confiance entre les parties assises à la table des négociations.*

### ► 3.4. Activités régies au moyen de négociations bipartites

**374.** Tandis que l'article 5 fait référence aux négociations tripartites et aux dispositions prises à cet effet, l'article 3 de la convention et le paragraphe 3 de la recommandation prévoient que les systèmes d'administration du travail considèrent certaines activités, relevant de la politique nationale du travail, comme faisant partie des questions qui sont réglées par le recours à des négociations bipartites. La négociation collective est au cœur du dialogue social et la reconnaissance effective du droit de négociation collective fait partie des principes et des droits fondamentaux au travail de l'OIT. L'article 3 de la convention prévoit la possibilité que les conventions collectives réglementent les normes nationales du travail et devrait être lu conjointement avec l'article 6 (1) de la convention encadrant les fonctions relatives aux normes du travail de l'administration du travail. Les normes fixées par les conventions collectives peuvent compléter ou être complétées par des textes législatifs et réglementaires dans des domaines spécifiques, étant entendu qu'elles ne peuvent abaisser le niveau de protection

577 OIT, *La consultation tripartite au niveau national sur la politique économique et sociale*, rapport VI, CIT, 83<sup>e</sup> session, 1996, 6.

578 Autres exemples: *Algérie, Australie, Autriche, Botswana, Costa Rica, France, Malaisie, Qatar et République de Moldova*.

579 CEACR, convention n° 98: *Azerbaïdjan*, observation, 2019.

établi par la loi<sup>580</sup>. En tant que forme de gouvernance, la négociation collective offre un mécanisme unique pour réguler les conditions de travail et d'emploi – un mécanisme édicté par les parties elles-mêmes<sup>581</sup>. Dans de nombreux pays, la réglementation de certains aspects des conditions de travail ou de la sécurité et de la santé au travail est principalement confiée aux partenaires sociaux et les négociations ont lieu entre eux. Par exemple, au Danemark, l'État n'intervient pas dans la réglementation des salaires et des conditions de travail, qui se fait par le biais de conventions collectives<sup>582</sup>. La commission note que, en représentant les intérêts collectifs des travailleurs et des employeurs, les conventions collectives peuvent favoriser la confiance et le respect de politiques qui, autrement, devraient être imposées par la loi et l'administration du travail à un coût très élevé. Elles peuvent donc renforcer le respect des règles, ce qui permet aux organes de l'administration du travail de répartir plus efficacement leurs maigres ressources en matière de conformité<sup>583</sup>.

**375. La commission rappelle que des organisations légitimes, indépendantes, représentatives et démocratiques de travailleurs et d'employeurs qui s'engagent dans le dialogue et la négociation collective établissent une tradition de paix sociale fondée sur la libre négociation et la conciliation d'intérêts antagonistes, faisant ainsi du dialogue social un élément de contribution précieux au progrès. La réglementation des activités relevant des politiques nationales du travail par la négociation bipartite, telle qu'envisagée par les instruments, est un mécanisme important pour réaliser le travail décent.**

### ► 3.5. Mécanismes «tripartites plus» et délégation d'activités aux organisations non gouvernementales

376. Par procédures de «tripartisme plus», on fait généralement référence à des situations dans lesquelles les partenaires tripartites traditionnels choisissent d'ouvrir le dialogue à d'autres groupes de la société civile, afin d'avoir une perspective plus large et d'obtenir un consensus sur des questions allant au-delà du monde du travail (par ex. la protection de l'environnement ou les besoins des groupes exposés aux déficits de travail décent). Dans ce cadre, les organisations d'employeurs et de travailleurs sont à distinguer des autres groupes de la société civile, dans la mesure où elles représentent les acteurs de «l'économie réelle» et qu'elles tirent leur légitimité de l'adhésion de leurs membres<sup>584</sup>. La Résolution de 2002 concernant le tripartisme et le dialogue social reconnaît le potentiel de collaboration avec la société civile et reconnaît dans le même temps que les formes de dialogue autres que le dialogue social sont d'autant plus utiles que toutes les parties respectent les rôles et responsabilités des autres, en ce qui concerne particulièrement les questions de représentation<sup>585</sup>. À cet égard, la commission note qu'un système de gouvernance participative peut certes contribuer à la réalisation du travail décent, en particulier pour les catégories les plus vulnérables, mais peut également masquer l'existence de mécanismes non représentatifs pouvant compromettre le dialogue social et les intérêts de la base d'adhérents des partenaires sociaux traditionnels.

580 Voir aussi: Étude d'ensemble de 1997, paragr. 58.

581 OIT, *Rapport sur le dialogue social 2022: La négociation collective pour une reprise inclusive, durable et résiliente*, 2022, 34.

582 Autres exemples: Algérie, Argentine, Australie, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Côte d'Ivoire, Éthiopie, France, Géorgie, Irlande, Italie et Mali.

583 OIT, *Rapport sur le dialogue social 2022*, 21.

584 OIT, *Le dialogue social tripartite au niveau national*, 21.

585 OIT, *Résolution concernant le tripartisme et le dialogue social*, CIT, 90<sup>e</sup> session, 2002, Préambule.

377. La commission note que, depuis quelques années, les organisations non gouvernementales participent à des initiatives multipartites dans le cadre desquelles des organisations de la société civile participent activement à l'élaboration et à la mise en œuvre de normes et de toute une gamme de systèmes de présentation de rapports, d'audit, de vérification et de certification<sup>586</sup>. En outre, la participation de groupes de la société civile aux organes consultatifs ou l'existence de mécanismes de consultation informels relevant de l'administration du travail sont très courantes.

En *Jordanie*, le texte réglementaire n° 117 encadrant le Conseil économique et social, 2007, prévoit que les organisations d'employeurs et de travailleurs ainsi que la société civile soient représentées au sein de cet organisme. À la demande du gouvernement jordanien ou de sa propre initiative, le Conseil fait office d'organe consultatif auprès du gouvernement jordanien pour les questions et les politiques économiques et sociales. En *Australie*, le gouvernement indique que diverses organisations communautaires et professionnelles jouent un rôle important en ce qu'elles contribuent à une meilleure compréhension générale et à une meilleure application de la législation nationale du travail. L'Ombudsman chargé de la question du travail équitable établit des liens avec les organisations d'employeurs et de travailleurs ainsi qu'avec des organismes communautaires à but non lucratif afin de fournir des informations et des matériels pédagogiques adaptés aux besoins des groupes d'employés vulnérables<sup>587</sup>.

378. L'article 2 de la convention n° 150 et le paragraphe 2 de la recommandation n° 158 prévoient la possibilité de déléguer ou confier certaines activités d'administration du travail à des organisations non gouvernementales<sup>588</sup>. Par exemple, en *Autriche*, la loi sur l'emploi dans la fonction publique dispose que, s'il n'est pas en mesure de fournir les services prévus par la loi, ou s'il ne considère pas raisonnable ou pas viable du point de vue commercial de le faire, le service public doit prendre des mesures pour que ces services soient fournis par d'autres moyens, sur la base d'accords contractuels par exemple, en les faisant exécuter par des organisations non gouvernementales compétentes<sup>589</sup>. Au *Brésil*, la Confédération nationale de l'industrie (CNI) indique que la loi n° 13.667/2018 prévoit que des représentants de la société civile participent à la gestion du Service national de l'emploi. La commission note que, des réseaux de travailleurs et de travailleurs domestiques de l'économie informelle établis dans certains pays pour donner la parole à ces catégories de travailleurs non représentés par les syndicats, collaborent avec le système d'administration du travail sur des questions intéressant ces travailleurs<sup>590</sup>.

En *Thaïlande*, par exemple, l'association HomeNet, qui représente les travailleurs à domicile et les autres travailleurs de l'économie informelle du pays – travailleurs et travailleuses employés par des groupes de l'industrie du vêtement et des fabricants de filets de pêche, conducteurs de moto-taxis et vendeurs ambulants, a mené des actions de sensibilisation qui ont contribué à l'adoption de la loi sur la protection des travailleurs à domicile, 2010<sup>591</sup>.

586 Par exemple, AA1000, la Clean Clothes Campaign, l'Initiative d'éthique commerciale, l'Association pour le travail équitable, le Forest Stewardship Council, l'Alliance mondiale, le Pacte mondial, les accords relevant du Cadre mondial, le projet de rapport mondial, ISO 14001, le Marine Stewardship Council, SA8000 et le Worker Rights Consortium. Voir également: Rhys Owen Jenkins, Peter Utting et Renato Alva Pino, *Voluntary Approaches to Corporate Responsibility: Readings and a Resource Guide* (Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social et Service de liaison des Nations Unies avec les organisations non gouvernementales), 2002.

587 Autres exemples: *Afrique du Sud, Fidji, Gambie, Sénégal et Serbie*.

588 Par exemple, *Lituanie*.

589 *Autriche*, loi sur l'emploi dans la fonction publique, article 32 (2).

590 Par exemple, *Chili, Équateur, Inde, Indonésie, Pérou et Philippines*.

591 OIT, *Relations entre organisations de travailleurs et travailleurs de l'économie informelle: Recueil de pratiques*, 2019, 65.

**379. La commission relève qu'ouvrir les mécanismes de dialogue social tripartite aux organisations non gouvernementales peut renforcer le processus de gouvernance en offrant une valeur ajoutée en termes de compétences et de connaissances, et permet à tous les groupes pouvant être concernés de prendre part à l'élaboration de politiques et à la formulation de solutions. Pour ce qui est des tâches déléguées ou confiées à des organisations non gouvernementales, la commission souligne que la participation de la société civile à l'administration du travail doit accompagner mais pas remplacer les mécanismes d'administration du travail fondés sur le dialogue social, qui se composent d'organisations d'employeurs et de travailleurs. La commission estime que le ministère du travail ou tout autre organe semblable devra avoir les moyens de vérifier que toutes les organisations non gouvernementales chargées de certaines activités dans le domaine de l'administration du travail auxquelles de telles activités auraient été déléguées agissent conformément à la législation nationale et respectent les objectifs qui leur ont été fixés, conformément à l'article 9 de la convention.**

### ► 3.6. Rôle des partenaires sociaux dans la gouvernance du travail en temps de crise

**380.** La commission rappelle que, dans le contexte d'une crise économique, comme l'a également souligné le Comité de la liberté syndicale, il est important de maintenir un dialogue permanent et intensif avec les organisations de travailleurs et d'employeurs les plus représentatives, en particulier pour le processus d'adoption de la législation, qui peut avoir un effet sur les droits des travailleurs, y compris ceux visant à atténuer une situation de crise grave<sup>592</sup>. Face à la situation sans précédent créée par la pandémie de COVID-19, le dialogue social aux niveaux national et sectoriel a permis d'élaborer des solutions communes pour atténuer les effets sanitaires et socio-économiques de la crise<sup>593</sup>. La commission note que la négociation collective a joué un rôle important pour assurer un travail décent, garantir l'égalité des chances et de traitement, réduire les inégalités salariales et stabiliser les relations de travail pendant la pandémie<sup>594</sup>. En outre, le renforcement du dialogue social, y compris à travers le processus de négociation collective, peut jouer un rôle essentiel pour parvenir à des ajustements de salaire en période de crise. Garantir une représentation adéquate de la voix des employeurs et des travailleurs constitue ici une condition préalable nécessaire. En outre, le dialogue social peut également se fonder sur des données empiriques solides susceptibles de servir de base aux négociations bipartites ou tripartites<sup>595</sup>. Dans certains cas, le comité a souligné l'importance de mener un vaste dialogue social, avec toutes les organisations de travailleurs et d'employeurs représentatives des secteurs concernés, au moment d'adopter des mesures visant à trouver des solutions efficaces et durables aux crises<sup>596</sup>. La commission

592 OIT, [Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations](#), ILC.111/III(A), 2023, paragr. 43. Voir aussi: OIT, [Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale](#), paragr. 1437 et 1546.

593 OIT, [Après un an de pandémie de COVID-19, coup de projecteur sur les résultats du dialogue social](#), Note de recherche, septembre 2021, 3. Voir aussi: OIT, [Addendum au Rapport de 2020 de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations](#), ILC.109/III/Add.(A), 2021, paragr. 49.

594 OIT, [Rapport sur le dialogue social 2022](#), 17.

595 OIT, [Rapport mondial sur les salaires 2022-23: L'impact de l'inflation et du COVID-19 sur les salaires et le pouvoir d'achat](#), 2023, 15-16.

596 Par exemple: OIT, [Rapport du Directeur général – Sixième rapport supplémentaire: Rapport du comité chargé d'examiner les réclamations alléguant l'inexécution par le Pérou de la convention \(n° 1\) sur la durée du travail \(industrie\), 1919](#), GB.347/INS/18/6, 2023, paragr. 31; et OIT, [Rapport du Directeur général – Cinquième rapport supplémentaire: Rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par le Portugal de la convention \(n° 81\) sur l'inspection du travail, 1947, de la convention \(n° 129\) sur l'inspection du travail \(agriculture\), 1969, et de la convention \(n° 155\) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981](#), GB.345/INS/5/5, 2022, paragr. 32.

accueille favorablement le recours à la négociation collective dans la gestion de la pandémie et souligne l'importance d'un large dialogue social avec toutes les organisations représentatives de travailleurs et d'employeurs lorsqu'il s'agit de prendre des mesures pour faire face à des crises affectant les intérêts de leurs membres<sup>597</sup>.

**381.** Des travaux de recherche de l'OIT montrent que la majorité des mesures prises pour faire face aux effets immédiats de la pandémie l'ont été dans le cadre de réunions bipartites ou tripartites ad hoc ou, dans de très rares cas, au sein d'un organe ad hoc créé spécialement en réponse à la pandémie, plutôt que dans le cadre d'une structure formelle préexistante<sup>598</sup>. Les structures nationales de dialogue social tripartite sont souvent considérées comme des organes à l'orientation «stratégique», à long terme, et non «opérationnelle», à court terme, alors qu'il fallait trouver des solutions rapidement pour atténuer les effets de la crise<sup>599</sup>.

**382.** Quels que soient les mécanismes utilisés pour que le dialogue social porte ses fruits, la commission note que les systèmes d'administration du travail jouent un rôle important dans les discussions, les consultations et les négociations tripartites. Les pratiques nationales mettent en évidence les différents types de participation au dialogue social et les divers acteurs jouant un rôle dans l'administration du travail tout au long de la crise. En *France*, par exemple, le gouvernement a convoqué toute une série de réunions informelles sur la pandémie de COVID-19 auxquelles ont participé toutes les organisations de partenaires sociaux au niveau national pour gérer la crise. Dans le même temps, il a de nouveau eu recours aux «conférences sociales», mécanisme qui avait fait ses preuves lors de crises précédentes, notamment la crise économique et financière de 2008-09. Six conférences sociales organisées entre mars 2020 et juillet 2021 ont servi de plateforme de consultation des partenaires sociaux, lesquels ont réfléchi à des paquets de mesures destinés à faire face à la crise, et les ont planifiés<sup>600</sup>. À *Sri Lanka*, le gouvernement a mis en place une équipe spéciale tripartite chargée du COVID-19 visant à préserver les intérêts des employeurs et des travailleurs par l'intermédiaire du dialogue social. L'équipe spéciale a abouti en mai 2020 à un accord applicable à tous les secteurs prévoyant le paiement des salaires et la protection de l'emploi. L'accord a ensuite été entériné au niveau interministériel<sup>601</sup>.

**383.** Dans certains cas, les mécanismes bipartites ont permis de s'attaquer à la situation créée par la pandémie. En *Côte d'Ivoire* par exemple, la commission indépendante permanente de concertation, organisme regroupant employeurs et travailleurs, a signé en mars 2020 un protocole d'accord relatif aux mesures à prendre pour la gestion de la situation née du COVID19. La commission a également adressé au gouvernement des recommandations relatives à l'appui à apporter aux travailleurs ayant perdu leur emploi ou se trouvant temporairement au chômage technique, ainsi qu'aux entreprises pour garantir la continuité des services. En *Ouganda*, la Fédération des employeurs et l'Organisation nationale des syndicats ont recommandé de concert l'application d'un ensemble de principes de distanciation physique et d'hygiène<sup>602</sup>. En *Australie*, la Chambre de commerce et d'industrie, le Groupe de l'industrie australienne, le Syndicat australien des services et le Conseil australien des syndicats se sont accordés sur un ensemble de mesures temporaires destinées à soutenir les entreprises et leurs salariés pendant la pandémie, notamment des assouplissements des horaires des personnes travaillant depuis leur domicile<sup>603</sup>.

597 CEACR, convention n° 154: *Argentine*, observation, 2020.

598 OIT, *Le dialogue social au plus haut niveau comme outil de gouvernance pendant la pandémie de COVID-19: Tendances mondiales et régionales et enjeux stratégiques*, Note de recherche, octobre 2020.

599 OIT, *Après un an de pandémie de COVID-19, coup de projecteur sur les résultats du dialogue social*, 7.

600 OIT, *Peak-level Social Dialogue and COVID-19: The European experience*, Youcef Ghellab et al. (dir. de publication), 2022, 17.

601 Autres exemples: *Égypte*, *Îles Cook*, *Lituanie* et *République démocratique populaire lao*.

602 OIT, *Négociation par les employeurs et les travailleurs de mesures visant à prévenir la propagation du COVID-19, protéger les moyens de subsistance et favoriser la relance: tour d'horizon des pratiques*, Note d'information de l'OIT, juillet 2020.

603 OIT, «*Labour Relations and COVID-19 in Australia*», document de travail, 2020, 1.

384. L'importance capitale du dialogue social en temps de crise a également été soulignée par les partenaires sociaux. La CSI indique que les mesures récemment mises en œuvre pour atténuer les effets de la pandémie de COVID-19 montrent clairement la nécessité que les administrations du travail collaborent, dans le cadre d'un fructueux dialogue tripartite, à la définition de politiques d'intervention et de mesures de relance à plus long terme dans le domaine du travail, en recourant à un processus transparent et participatif. Pour ce qui est de la reprise après la pandémie, la CSI indique que la consultation des partenaires sociaux et la participation de ceux-ci à l'administration du travail revêtent une importance toute particulière pour les mesures prises en faveur de la sortie de crise et la construction d'un monde meilleur. En *Espagne*, la Confédération espagnole des organisations d'employeurs (CEOE) et la Confédération espagnole de la petite et moyenne entreprise (CEPYME) ont indiqué que les organisations d'employeurs considèrent le dialogue social comme un outil très utile dans les situations difficiles. Pendant la pandémie de COVID-19 par exemple, les partenaires sociaux sont parvenus en un temps record à un accord instaurant toute une série de mesures urgentes destinées à contrer les effets de la crise dans le milieu du travail et des affaires. Dans certains cas, ils ont dénoncé les insuffisances du processus de dialogue social au cours de la crise. En *Serbie*, par exemple, la Confédération des syndicats autonomes indique que, depuis le début de la crise du COVID-19, la coopération avec toutes les institutions compétentes et leur consultation au sujet des questions relatives à l'emploi ont été réduites au strict minimum.

**385. *Comme souligné dans l'Appel mondial à l'action en vue d'une reprise centrée sur l'humain qui soit inclusive, durable et résiliente pour sortir de la crise du COVID-19, la commission rappelle l'importance de promouvoir le dialogue social, notamment sous la forme de consultations en vue de concevoir et de mettre en œuvre des politiques et plans nationaux de relance dans le but de répondre à la nécessité de prendre des mesures adéquates dans la domaine de la sécurité et de la santé, de préserver les emplois décents existants et d'en créer de nouveaux, de maintenir la continuité de l'activité des entreprises et d'investir dans les secteurs et domaines d'action prioritaires, tant publics que privés, afin d'assurer une reprise riche en emplois*<sup>604</sup>. La commission rappelle aussi la nécessité de renforcer la capacité des administrations publiques et des organisations d'employeurs et de travailleurs à participer à ce dialogue et à élaborer et mettre en œuvre par ce moyen des stratégies, politiques et programmes propices à la reprise aux niveaux régional, national, sectoriel et local.**

604 OIT, Appel mondial à l'action en vue d'une reprise centrée sur l'humain qui soit inclusive, durable et résiliente pour sortir de la crise du COVID-19, partie I (D).

### ► 3.7. Défis et possibilités liés au dialogue social

386. En 2017, une conférence sur le dialogue social et l'avenir du travail organisée par l'OIT et l'Association internationale des Conseils économiques et sociaux et Institutions similaires (AICESIS) a souligné le rôle que jouent les institutions de dialogue social face aux défis liés à l'avenir du travail, comme la mondialisation, le changement climatique, les changements démographiques et les progrès technologiques<sup>605</sup>. Le rapport de la conférence souligne que les Conseils économiques et sociaux et institutions similaires (CES-IS) des économies industrialisées à revenus élevés tendent à accorder plus d'importance que les pays à revenu faible ou intermédiaire aux questions liées à l'avenir du travail, telles que l'impact des progrès technologiques sur le monde du travail. De fait, compte tenu du manque de moyens financiers, techniques et humains de la plupart des CES-IS, ceux-ci tendent à prioriser les problèmes les plus pressants en fonction de leurs contextes nationaux actuels et avec lesquels ils sont familiarisés, tels que le taux de chômage élevé, les risques sur la santé et la sécurité au travail, la conformité du lieu de travail, les réformes de la sécurité sociale et la paix sociale. Le rapport indique aussi que les pays disposant d'institutions du dialogue social bien établies et disposant de ressources suffisantes paraissent mieux équipés pour faire face aux défis de l'avenir du travail que les autres<sup>606</sup>.

387. La participation des partenaires sociaux à l'élaboration des politiques, à la réforme de la législation et à l'application de la législation du travail favorise une gouvernance participative et inclusive et instaure la confiance entre tous les partenaires du système d'administration du travail. La commission note que le dialogue social peut contribuer à relever certains des défis liés à l'avenir du travail lors des réformes importantes de la législation. Le gouvernement de la *Colombie* indique, par exemple, qu'ont été créées au sein de la Commission nationale de concertation deux sous-commissions chargées de la réforme du droit du travail et de la réforme des retraites, l'objectif étant d'entreprendre une réforme de la législation du travail en instaurant un dialogue social entre les employeurs, les syndicats et les communautés territoriales. Le gouvernement indique que des travaux sont menés dans divers domaines, comme le renforcement du droit d'organisation et de négociation collective, la réglementation du travail via les plateformes, les droits des professionnel(le)s du sexe, la sous-traitance, les horaires de travail et la stabilité de l'emploi.

388. Dans un certain nombre de pays, les partenaires sociaux prennent une part active à l'élaboration de politiques en faveur d'une transition juste<sup>607</sup>. En *Nouvelle-Zélande*, par exemple, le dialogue social tripartite relatif à une transition juste intervient dans le cadre du Forum tripartite sur l'avenir du travail, qui se compose de représentants du gouvernement, du Conseil des syndicats de Nouvelle-Zélande et de l'Organisation des employeurs néo-zélandais. Le forum a un rôle important à jouer en ce qu'il doit s'assurer que les partenaires sociaux s'emploient à coordonner l'action en fonction des répercussions sur l'emploi d'une transition vers une économie à faibles émissions<sup>608</sup>. En *Guinée*, le Conseil économique, social, environnemental et culturel a lancé en 2021 un programme de renforcement des capacités sur la question du changement climatique, avec l'appui de l'Agence française de développement. Cette initiative avait pour objectif d'aider le gouvernement et les conseillers parlementaires à développer les compétences pour combattre le changement climatique et à prendre part aux initiatives de dialogue social relatives à une transition juste et à des lieux de travail verts<sup>609</sup>.

605 OIT et AICESIS, *Le dialogue social et l'avenir du travail*, Rapport de la conférence de l'OIT-AICESIS, 23-24 novembre 2017, Athènes, Grèce: partie 2.4.

606 OIT et AICESIS, *Le dialogue social et l'avenir du travail*, 35-36.

607 La transition juste s'entend d'une démarche systémique, multidimensionnelle et multipartite, dont le but est de tirer le meilleur parti de la décarbonation et des progrès sur la voie de la durabilité environnementale et de réduire au minimum leurs éventuels effets négatifs sur l'activité économique, les travailleurs, les communautés et les territoires. Voir: Oscar Molina, *The Role of Tripartite Social Dialogue in Facilitating a Just Transition: Experiences from Selected Countries*, ILO Working Paper 76, 2022, 5.

608 *Nouvelle-Zélande*, *Future of Work Tripartite Forum*.

609 Molina, *The Role of Tripartite Social Dialogue in Facilitating a Just Transition*, 15.

La commission note que, dans le cadre de la transition vers une utilisation plus large des nouvelles technologies, il est essentiel de définir les compétences appropriées et de préparer la main-d'œuvre à de nouveaux profils de poste<sup>610</sup>. En *Argentine* par exemple, en septembre 2022, dans le cadre du Partenariat pour l'action en faveur d'une économie verte (PAGE), qui est un programme interinstitutionnel, le ministère du Travail a publié sur son site Web consacré à la promotion de l'emploi (*Portal Empleo*) un ensemble d'évaluations et d'outils destinés à faire la promotion des emplois verts et du dialogue social en faveur d'une transition juste. Les outils ont été élaborés de manière participative et tripartite sous la supervision du ministère du Travail, et le nouveau portail Web comprend aussi un ensemble d'outils et d'évaluations visant à promouvoir le dialogue social tripartite sur une transition juste<sup>611</sup>.

**389.** Pour ce qui est de la numérisation, le dialogue social aide à améliorer la gestion des changements dans le monde du travail, à minimiser leurs effets négatifs sur les marchés du travail et à faire en sorte d'en tirer le meilleur parti. Dans un certain nombre de pays, en particulier en Europe, les gouvernements procèdent à l'élaboration de stratégies et de plans d'action nationaux dans le domaine du numérique et/ou actualisent leurs politiques industrielles et leur législation connexe afin d'exploiter pleinement la numérisation dans le monde du travail, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs et, dans certains cas, avec la société civile. En *Tchéquie*, la question de la numérisation et de ses effets sur la société est examinée dans le cadre du programme de travail Société 4.0, et une plateforme portée par l'Alliance Société 4.0 a été créée pour servir de cadre de coopération entre les autorités de l'État, les partenaires économiques et sociaux et les milieux intellectuels et universitaires. Le gouvernement consulte régulièrement les partenaires sociaux sur les documents de stratégie relatifs à la numérisation, et les principaux partenaires sociaux se sont entourés de spécialistes de l'économie numérique<sup>612</sup>. En avril 2023, le *Kenya* a organisé son premier dialogue social sur la transition numérique inclusive au niveau national, qui a été l'occasion pour l'OIT, le gouvernement, les partenaires sociaux et les principales parties prenantes de se réunir afin de promouvoir une transition numérique qui soit plus productive et plus inclusive pour tous<sup>613</sup>.

**390.** La commission note que, dans certains pays, les partenaires sociaux ont souligné la persistance d'obstacles concernant la participation effective à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et de la législation du travail ainsi qu'aux institutions de dialogue social compétentes. En *Serbie* par exemple, la Confédération des syndicats autonomes et l'association des employeurs de Serbie indiquent que, la législation est souvent adoptée au moyen d'une procédure parlementaire accélérée, ce qui revient à court-circuiter le Conseil économique et social et à ne pas tenir compte des vues exprimées par les partenaires sociaux. D'après la Confédération, l'efficacité de la coopération avec les organisations d'employeurs et de travailleurs et de la consultation de ceux-ci s'en trouve amoindrie. Au *Portugal*, l'Union générale des travailleurs indique qu'il est indispensable de faire davantage participer les partenaires sociaux, et notamment les syndicats, en tant que principales parties prenantes afin que les services d'administration du travail puissent devenir plus efficaces et mieux répondre aux besoins des travailleurs.

610 OIT, [Ordre du jour des prochaines sessions de la Conférence](#), GB.347/INS/2/1, 2023, paragr. 46.

611 OIT, «[The Ministry of Labour of Argentina Promotes Strategies for Green Jobs and Just Transition](#)», 30 septembre 2022.

612 Soňa Veverková, «Enhancing the Social Partners and Social Dialogue in the New World of Work in the Czech Republic», dans *The New World of Work: Challenges and Opportunities for Social Partners and Labour Institutions*, Daniel Vaughan-Whitehead, Youcef Ghellab et Rafael Muñoz de Bustillo Llorente (dir. de publication) (ILO et Cheltenham, Royaume-Uni: Edward Elgar Publishing, 2021), 155-187.

613 OIT, «[Social Dialogue Promotes Decent Work in Kenya's Digital Economy](#)», 14 avril 2023.

**391. La commission rappelle qu'il est important que les administrations du travail instaurent des mécanismes efficaces de consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs ainsi que de coopération et de négociation entre celles-ci, conformément à l'article 5 1) de la convention. Tandis que les gouvernements et les organisations d'employeurs et de travailleurs se heurtent à de plus en plus de difficultés en lien avec l'avenir du travail et les crises socio-économiques actuelles, le dialogue social revêt une importance capitale pour s'attaquer aux problèmes en lien avec l'emploi. La commission se voit donc obligée de souligner que les administrations du travail ont la responsabilité de garantir que, dans un monde du travail en mutation, le dialogue social et le tripartisme sont dotés de ressources appropriées et deviennent ou demeurent des outils majeurs dans l'élaboration des politiques. Les administrations du travail devraient également faire la promotion d'un cadre juridique et institutionnel qui favorise l'efficacité du dialogue social et renforce les mécanismes et institutions permettant d'instaurer un dialogue social sur les politiques relatives à l'évolution du monde du travail, notamment au progrès technologique, à l'économie verte, aux changements démographiques et à la mondialisation.**

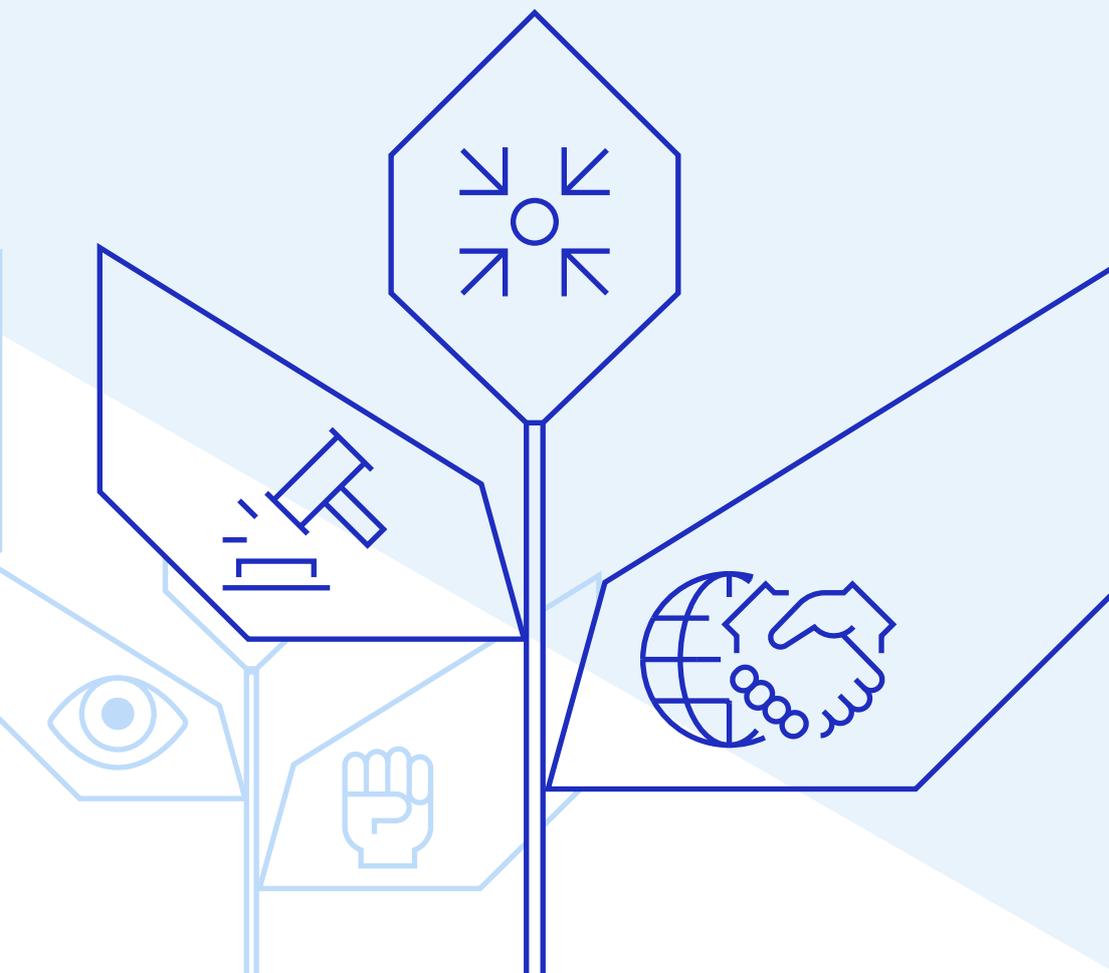




# 4

## Tirer le meilleur parti des instruments

---



## ► 4.1. L'administration du travail comme catalyseur de bonne gouvernance et de développement durable

---

**392.** Bien que la «bonne gouvernance» revête plusieurs significations, le terme fait généralement référence aux objectifs politiques, économiques et sociaux qu'il faut atteindre pour parvenir au développement et à une action gouvernementale de qualité<sup>614</sup>. Il est en général considéré que la bonne gouvernance n'est possible que lorsque tous les organismes publics agissent dans le respect des droits de l'homme et de la légalité, et que ce sont le renforcement de la démocratie, la promotion de la transparence et l'obligation de rendre des comptes ainsi que le renforcement des capacités au sein de l'administration publique qui permettent de l'instaurer et de la préserver<sup>615</sup>.

**393.** L'objectif de développement durable (ODD) 16 reconnaît l'importance de la bonne gouvernance et tend à «[p]romouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous». Plus précisément, la cible 16.6 vise à promouvoir «[la mise] en place d'institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux». À la suite de l'adoption des ODD, l'ONU a entrepris de recenser les facteurs entravant le plus l'efficacité de l'administration publique. En s'appuyant sur les recommandations du Comité d'experts de l'administration publique de l'ONU, le Conseil économique et social a adopté en juillet 2018 onze «Principes de gouvernance efficace au service du développement durable» (Principes de l'ONU de 2018)<sup>616</sup> qui s'articulent autour de trois piliers: efficacité, responsabilité et inclusivité. Ces principes sont censés fournir aux pays des orientations utiles pour que ceux-ci puissent faire face à toute une série d'obstacles en lien avec la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030, l'efficacité, la responsabilité et l'inclusivité consacrés par l'ODD 16 étant au cœur de ce cadre<sup>617</sup>.

**394.** Notant que les Principes de l'ONU de 2018 s'appliquent à l'administration publique en général, la commission souligne combien il est important que la bonne gouvernance régisse la prestation de services et l'organisation structurelle des administrations du travail. Comme la commission l'a déjà souligné au chapitre 2<sup>618</sup>, la pandémie de COVID-19 a mis en évidence une fois encore la nécessité de mettre en place des systèmes d'administration du travail efficaces au niveau national et souligné le rôle fondamental que ceux-ci jouent en aidant les pays à se relever des chocs économiques et sociaux engendrés par la pandémie. La commission note que certains des concepts définis dans ces principes sont déjà consacrés par la convention n° 150 et la recommandation n° 158 et ont donc déjà été examinés dans le cadre des chapitres précédents. Cela étant, dans les paragraphes ci-dessous, la commission souhaite analyser chacun de ces principes et fournir un aperçu de la pratique décrite par les gouvernements.

614 Banque mondiale, *Governance and Development*, 1992, 1.

615 Pour ce qui est des différentes définitions de la bonne gouvernance, voir: Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), «[Module 2: Corruption and Good Governance](#)», dans ONUDC, Série de modules sur la lutte contre la corruption.

616 Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC), *Principles of Effective Governance for Sustainable Development*, 2018.

617 ECOSOC, *Comité d'experts de l'administration publique: Rapport sur les travaux de la dix-septième session (2327 avril 2018)*, E/2018/44-E/C.16/2018/8, paragr. 27.

618 Voir partie 2.3.2.

395. La commission salue les informations fournies par de nombreux gouvernements en réponse à la question facultative figurant dans le formulaire de rapport<sup>619</sup>. Plusieurs pays ont donné des renseignements sur les stratégies, initiatives et programmes nationaux visant à tenir compte des ODD, et tout particulièrement de la cible 16.6, dans les travaux des organes de l'administration du travail<sup>620</sup>. La commission note que de nombreux gouvernements ont décrit les mesures prises pour tenir compte des objectifs correspondants dans l'administration publique, pour ce qui concerne notamment les stratégies et plans nationaux en faveur du développement économique et social<sup>621</sup>. Certains gouvernements ont également rendu compte plus précisément de la teneur de leurs stratégies nationales relatives à l'administration du travail, indiquant dans certains cas la manière dont les Principes de l'ONU de 2018 ont été pris en considération dans le cadre de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation de ces stratégies<sup>622</sup>.

396. L'efficacité est le premier pilier des Principes de l'ONU de 2018 et suppose de mettre en place des institutions efficaces au titre de la cible 16.6 des ODD. Cette question se trouve au cœur de la convention n° 150 et de la recommandation n° 158, qui disposent que le personnel affecté au système d'administration du travail bénéficiera du statut, des moyens matériels et des ressources financières nécessaires à l'exercice efficace de ses fonctions. L'efficacité recouvre: i) la compétence; ii) l'élaboration de politiques rationnelle; et iii) la collaboration<sup>623</sup>. Elle suppose en outre que les responsables de l'élaboration des politiques aient accès à des données exactes et fiables pouvant inspirer les politiques et permettre d'en mesurer les effets, ce qui nécessite que les administrations du travail aient les moyens de mettre en œuvre les politiques de manière efficace<sup>624</sup>.

397. Le principe de compétence fait référence aux ressources et aux moyens des administrations du travail. Il suppose de définir une stratégie claire et de mobiliser les moyens voulus pour que le personnel puisse faire en sorte d'atteindre les objectifs stratégiques. Un certain nombre de pays ont fourni des renseignements sur les mesures prises à cet égard. En *Lettonie* par exemple, le projet de plan de modernisation de l'administration publique pour 2023-2027 prévoit des mesures visant à garantir, entre autres, une administration publique qui soit unifiée, efficace et tenue de rendre des comptes et assortie d'autres fonctions, comme la gestion des services, l'amélioration du développement des ressources humaines et la création d'un milieu de travail intelligent<sup>625</sup>.

619 OIT, *Formulaire proposé pour les rapports demandés en 2023 au titre des paragraphes 5 e) et 6 d) de l'article 19 de la Constitution de l'OIT concernant la convention (n° 150) et la recommandation (n° 158) sur l'administration du travail*, 1978, GB.344/LILS/2, 2022. Question no 25: «Prière de donner des informations sur la stratégie déployée par votre pays (par exemple, un plan national) pour atteindre les ODD, en particulier la cible 16.6 de l'ODD 16 – mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux – dans le domaine de l'administration du travail, et décrire la manière dont il été tenu compte des Principes de gouvernance efficace au service du développement durable de 2018 des Nations Unies dans l'élaboration, la mise en œuvre et la révision de cette stratégie.»

620 Par exemple, *Autriche, Bangladesh, Brésil, Cabo Verde, El Salvador, Éthiopie, Gambie, Lettonie, Lesotho, Lituanie, Namibie, Panama, Paraguay, Qatar, République dominicaine, République-Unie de Tanzanie, Saint-Kitts-et-Nevis, Sri Lanka, Viet Nam et Zimbabwe*.

621 Par exemple, *Algérie, Bahamas, Belgique, Botswana, Brésil, Bulgarie, Cameroun, Costa Rica, Croatie, Cuba, Danemark, Équateur, Érythrée, Espagne, Estonie, France, Honduras, Indonésie, Irlande, Italie, Maldives, Myanmar, Népal, Nouvelle-Zélande, Oman, PaysBas, Philippines, République démocratique du Congo, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Sénégal, Seychelles, Sierra Leone, Soudan, Suisse, Suriname, Thaïlande, Trinité-et-Tobago et République bolivarienne du Venezuela*.

622 Par exemple, *Brésil, Ghana, Guatemala, Irlande, Lituanie et Sierra Leone*.

623 ECOSOC, Comité d'experts de l'administration publique (CEPA), E/2018/44-E/C.16/2018/8, 18-19.

624 Jason Heyes *et al.*, «Introduction to The Governance of Labour Administration», dans *The Governance of Labour Administration: Reforms, Innovations and Challenges*, Jason Heyes et Ludek Rychly (dir. de publication), 2021, 3.

625 Parmi les autres pays ayant adopté des stratégies similaires, on peut citer *Cabo Verde, El Salvador, la Lituanie et le Qatar*.

**398.** L'élaboration de politiques rationnelles suppose de disposer d'informations de qualité et de se doter de procédures rigoureuses applicables à la prise de décisions politiques et à l'évaluation de ses effets. À cet égard, la commission note qu'un certain nombre de pays ont rendu compte des mesures prises pour suivre et évaluer la mise en œuvre des ODD au moyen de leurs politiques nationales, à l'aide d'indicateurs. Au *Costa Rica*, par exemple, l'organe statistique consultatif est chargé de mettre au point les indicateurs permettant d'évaluer le respect et d'effectuer le suivi de la mise en œuvre des ODD<sup>626</sup>. L'élaboration de politiques rationnelles suppose aussi de mettre en place des moyens destinés à garantir une coordination efficace des programmes politiques des différents ministères, en particulier en cas de responsabilité partagée. Des informations relatives aux mécanismes de coordination au niveau national ont été fournies par un certain nombre de pays. Aux *Seychelles*, par exemple, c'est le Département de la planification nationale relevant du ministère des Finances, de la Planification nationale et du Commerce qui est chargé de coordonner et d'évaluer la mise en œuvre des ODD au niveau national. Pour garantir une mise en œuvre adéquate, les ODD sont inscrits dans les priorités et les stratégies aux niveaux à la fois national et ministériel, et chaque ministère est doté d'un cadre d'indicateurs de performance et d'un plan d'action<sup>627</sup>.

**399.** Pour ce qui est du principe de collaboration, certains pays ont mis en place des mécanismes pour que les questions politiques soient examinées dans un cadre où tous les ministères compétents sont représentés. En *Irlande*, par exemple, il existe un comité interministériel chargé de la reprise économique et des investissements dans l'économie, qui se compose notamment de ministres chargés des questions en lien avec le travail. En *Afrique du Sud*, différents ministères, dont le ministère de l'Emploi et du Travail, composent le Groupe des secteurs économiques, des investissements, de l'emploi et du développement des infrastructures, dont le but est de garantir l'harmonisation de tous les programmes gouvernementaux pertinents aux niveaux national et provincial et d'offrir au gouvernement une plateforme de consultation<sup>628</sup>.

**400.** La responsabilité constitue le deuxième pilier des Principes de l'ONU de 2018 et suppose de mettre en place des institutions responsables et transparentes au titre de la cible 16.6 des ODD. La responsabilité vise à garantir: i) l'intégrité; ii) la transparence; et iii) le contrôle indépendant<sup>629</sup>.

**401.** Les stratégies couramment utilisées que le Comité d'experts de l'administration publique associe à l'intégrité sont: la promotion d'organes, de pratiques et de politiques de lutte contre la corruption, des codes de conduite applicables aux agents de l'État, la passation de marchés publics sur une base compétitive, l'éradication de la corruption et du trafic d'influence, les politiques relatives aux conflits d'intérêt, la protection des lanceurs d'alerte, un barème des rémunérations adéquat ainsi que des échelles des salaires équitables pour les agents de l'État<sup>630</sup>. Par exemple, en *Namibie*, la Stratégie et le Plan d'action de lutte contre la corruption au niveau national pour 2021-2025 fait la promotion de l'intégrité, de la responsabilité et de la transparence dans toutes les sphères de la société, dans le but de contribuer à la réalisation de la cible 16.6 des ODD. Sur la base de ces documents, toutes les institutions gouvernementales sont tenues de créer des comités en charge de l'intégrité et de les rendre opérationnels<sup>631</sup>.

**402.** La transparence suppose que les administrations du travail soient en mesure de fournir des renseignements clairs et transparents aux ministères et aux départements de tutelle, que leurs décisions puissent être contestées et faire l'objet de poursuites, et que le public puisse

626 Autres exemples: *Équateur, Indonésie, Seychelles et République bolivarienne du Venezuela*.

627 Autres exemples: *Ghana et Italie*.

628 Autres exemples: *Autriche, Brunéi Darussalam, Italie et Trinité-et-Tobago*.

629 ECOSOC, CEPA, E/2018/44-E/C.16/2018/8, 19.

630 ECOSOC, CEPA, E/2018/44-E/C.16/2018/8, 19.

631 Autres exemples: *Bulgarie, Guatemala et Soudan*.

accéder aux informations relatives à ses droits et au rôle et fonctions de l'administration du travail<sup>632</sup>. Par exemple, au *Brésil*, le portail pour la transparence créé en 2019 fournit des informations sur le budget national et la mise en œuvre des projets du gouvernement. Le gouvernement œuvre en outre à la modernisation de ses systèmes de passation de marchés publics et des contrats afin de les rendre plus efficaces et plus transparents<sup>633</sup>.

**403.** Le contrôle indépendant fait référence à la promotion de l'indépendance des organismes de réglementation, des dispositifs de contrôle des décisions administratives par les tribunaux et d'autres instances, de systèmes de vérification indépendants et du respect de la légalité<sup>634</sup>. Par exemple, à *Sri Lanka*, le «système de gestion des plaintes» offre aux employés des secteurs privé et semi-public un service en ligne permettant de saisir le ministère du Travail de plaintes concernant leur emploi<sup>635</sup>.

**404.** Le troisième pilier des Principes de gouvernance efficace au service du développement durable de l'ONU – l'inclusion – recouvre les concepts suivants: i) ne laisser personne de côté; ii) nondiscrimination; iii) participation; iv) subsidiarité; et v) équité intergénérationnelle<sup>636</sup>. Ce pilier revêt une importance toute particulière pour l'administration du travail en ce qu'il traite de l'un de ses principaux objectifs. Le mandat des ministères du travail comprend nécessairement la protection des groupes vulnérables. L'inclusion soulève des questions en lien avec la couverture des droits en matière d'emploi et des prestations de sécurité sociale, ainsi qu'avec les droits à prestations des différents groupes<sup>637</sup>.

**405.** Le principe consistant à ne laisser personne de côté prévoit la promotion de l'égalité des politiques monétaires et fiscales, la promotion de la justice sociale, la ventilation des données et le suivi et l'examen systématiques<sup>638</sup>. Pour ce qui est de la ventilation des données, les ministères du travail et les autres organes d'administration du travail compétents publient souvent des statistiques sur le marché du travail qui permettent d'établir des comparaisons entre différents groupes de travailleurs, et ils mènent des travaux de recherche – ou font établir des études – sur les inégalités que subissent certains groupes de travailleurs. Sur ce point, la commission renvoie à l'examen qu'elle a mené des tâches de l'administration du travail en matière d'études, de recherche et de statistiques faisant l'objet du chapitre 1.

**406.** Les stratégies couramment utilisées que le Comité d'experts de l'administration publique associe à la non-discrimination sont: la promotion de la diversité des effectifs du secteur public, l'interdiction de la discrimination dans la prestation de services publics, la fourniture de services multilingues, les normes d'accessibilité, l'audit des institutions culturelles, l'enregistrement universel des naissances et la budgétisation tenant compte des questions d'égalité<sup>639</sup>. Plusieurs pays ont fourni des informations sur les plans et stratégies adoptés à cet égard. Par exemple, en *République dominicaine*, le ministère du Travail a élaboré un plan stratégique institutionnel pour 2021-2024 qui vise entre autres à définir des stratégies institutionnelles pour l'application de politiques, programmes et projets à moyen terme en faveur de la relance et de la création d'emplois formels, de la protection sociale et du respect de la législation du travail dans un cadre d'égalité des chances et de non-discrimination<sup>640</sup>.

632 Heyes *et al.*, «Introduction to The Governance of Labour Administration», dans *The Governance of Labour Administration: Reforms, Innovations and Challenges*, 3.

633 Autres exemples: *Équateur*, *Panama* et *République-Unie de Tanzanie*.

634 ECOSOC, CEPA, E/2018/44-E/C.16/2018/8, 19.

635 Autres exemples: *Trinité-et-Tobago*.

636 ECOSOC, CEPA, E/2018/44-E/C.16/2018/8, 20-21.

637 Heyes *et al.*, «Introduction to The Governance of Labour Administration», dans *The Governance of Labour Administration: Reforms, Innovations and Challenges*, 4.

638 ECOSOC, CEPA, E/2018/44-E/C.16/2018/8, 20.

639 ECOSOC, CEPA, E/2018/44-E/C.16/2018/8, 20.

640 Autre exemple: *Brésil*.

407. Pour ce qui est du principe de participation, ce qui est le plus important pour l'administration du travail est la mesure dans laquelle les gouvernements s'engagent dans un dialogue tripartite avec les organisations d'employeurs et de travailleurs. Comme indiqué au chapitre 3 de la présente Étude d'ensemble, le dialogue social peut prendre différentes formes, et est fondamental pour le fonctionnement efficace des administrations du travail. La participation à la gouvernance publique peut être élargie aux citoyens et aux groupes de la société civile. Au *Paraguay*, par exemple, le Plan de développement national à l'horizon 2030 vise à instaurer les conditions nécessaires à la mise en place d'un système permettant un retour de l'information permanent non seulement aux fins de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques mais aussi de la création d'une culture de la participation, du dialogue et du consensus, qui implique les citoyens.

408. Les stratégies couramment utilisées associées au principe de subsidiarité comprennent: le fédéralisme budgétaire; le renforcement de l'administration urbaine; le renforcement des finances municipales et des systèmes budgétaires des collectivités locales; le renforcement des capacités locales de prévention et d'atténuation des effets des chocs extérieurs et d'adaptation à ces effets; et la gouvernance à plusieurs niveaux<sup>641</sup>. En *Belgique*, par exemple, il existe un plan fédéral en faveur du développement durable et un concept de développement régional pour 2019-2024 (REK III)<sup>642</sup>.

409. Le principe de l'équité intergénérationnelle fait référence au fait que les institutions doivent prendre des mesures administratives conciliant les besoins à court terme de la génération actuelle et les besoins à plus long terme des générations à venir<sup>643</sup>. Par exemple, en *Estonie*, la stratégie «Estonie 2035» a défini cinq objectifs stratégiques à long terme, portant notamment sur le développement des compétences et le marché du travail, dont il est également tenu compte dans la stratégie du budget national et dans l'élaboration du programme d'action du gouvernement.

**410. *La commission d'experts souhaite souligner combien il importe d'intégrer les principes de la bonne gouvernance dans l'administration des questions relatives au travail, conformément aux instruments et aux Principes de gouvernance efficace au service du développement durable de l'ONU de 2018, afin d'atteindre les objectifs de développement durable, notamment la cible 16.6, et d'instaurer le travail décent.***

---

641 ECOSOC, CEPA, E/2018/44-E/C.16/2018/8, 20.

642 Autres exemples: *Érythrée, Guatemala et Irlande*.

643 ECOSOC, CEPA, E/2018/44-E/C.16/2018/8, 21.

## ► 4.2. Ratification de la convention n° 150: perspectives et défis

---

411. En décembre 2023, 78 pays ont ratifié la convention n° 150. La commission note qu'un certain nombre de pays ont indiqué envisager de ratifier la convention<sup>644</sup>, certains ayant précisé que les dispositions de la convention font déjà partie de l'ordre juridique interne<sup>645</sup>. Quelques pays ont dit se heurter à des facteurs contextuels faisant obstacle à la ratification, notamment à des contraintes en matière de ressources et de budget<sup>646</sup>. L'*Autriche* indique que bien qu'elle respecte largement les dispositions de la convention, il existe des divergences au sujet de l'article 7, et précise qu'aucune mesure n'est actuellement envisagée pour surmonter cet obstacle à la ratification. À cet égard, la commission fait référence au paragraphe 141 de la présente Étude d'ensemble, qui expose la souplesse prévue à l'article 7. La *Pologne* indique que la ratification de la convention a été envisagée en 2008 mais qu'à l'issue d'une analyse entreprise à cette occasion, il avait été déconseillé de le faire car dans de nombreux cas, les solutions apportées au niveau national étaient plus modernes et plus adaptées aux réalités socio-économiques du moment. La commission rappelle que la convention offre une grande souplesse et que, au bout du compte, le cadre organisationnel des systèmes d'administration du travail au niveau national est étroitement lié au contexte national, aux pratiques administratives et aux besoins politiques. L'Organisation internationale des employeurs (OIE) fait sien l'objectif visé par les instruments et salue la souplesse du cadre mis en place par la convention et la recommandation, qu'elle juge simple et clair plutôt que vague et non structuré. D'après l'OIE, la souplesse est utile pour l'efficacité tant du processus normatif que de la supervision de la mise en œuvre. Certains pays indiquent que la ratification de la convention nécessite d'approfondir les études et les recherches<sup>647</sup> ou de poursuivre la consultation des partenaires sociaux<sup>648</sup>. La commission note que de nombreux pays ont indiqué ne pas avoir l'intention actuellement de ratifier les instruments<sup>649</sup>. En *Éthiopie*, la Confédération des syndicats éthiopiens (CETU) indique que la ratification et la mise en œuvre de la convention sont indispensables au renforcement du dispositif de l'administration du travail. Elle insiste sur le fait qu'il faudrait faire la promotion de la ratification de la convention et que la question devrait faire l'objet d'un débat entre le gouvernement, les partenaires sociaux, les milieux intellectuels et universitaires et la société civile.

---

644 Par exemple, *Botswana, Gambie, Kazakhstan, République-Unie de Tanzanie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Soudan et Turkménistan*.

645 Par exemple, *Botswana, Croatie et Viet Nam*.

646 Par exemple, *Érythrée, Honduras et Viet Nam*.

647 Par exemple, *Cameroun, Japon et Koweït*.

648 Par exemple, *Indonésie et Pérou*.

649 Par exemple, *Afrique du Sud, Azerbaïdjan, Bangladesh, Bulgarie, Estonie, France, Irlande, Lituanie, Nigéria, Nouvelle-Zélande, Panama, Paraguay, Saint-Kitts-et-Nevis, Slovaquie, Slovénie et Thaïlande*.

## ► 4.3. Propositions portant sur l'action de l'OIT

### 4.3.1. Fourniture d'une assistance technique

412. La commission note que, tandis que la plupart des gouvernements ne sollicitent pas l'assistance technique du BIT concernant les instruments examinés, certains pays ont indiqué avoir reçu ou recevoir actuellement une telle assistance<sup>650</sup>, certains d'entre eux faisant référence à l'assistance dont ils ont bénéficié dans le cadre de la mise en œuvre des programmes par pays de promotion du travail décent<sup>651</sup>. Un certain nombre de pays ont indiqué qu'ils pourraient tirer parti de l'appui du BIT pour renforcer leurs systèmes d'administration du travail<sup>652</sup>. Certains gouvernements ont expressément déclaré que cet appui pourrait prendre la forme d'un examen de la législation<sup>653</sup>, d'une assistance dans le cadre de l'évaluation globale de l'administration du travail pour identifier les domaines nécessitant d'être renforcés<sup>654</sup>, d'activités de renforcement des capacités à l'intention du personnel de l'administration du travail<sup>655</sup>, ou de la fourniture d'un appui ou de moyens financiers<sup>656</sup>. La *Sierra Leone* indique qu'elle tirerait parti d'une assistance technique du BIT dans le cadre de l'élaboration d'une politique et d'une stratégie nationales relatives au ministère du Travail et de la Sécurité sociale afin d'assurer la coordination des tâches et des responsabilités des différents organes de l'administration publique relevant du système d'administration du travail. Le gouvernement du *Népal* indique avoir besoin d'un appui pour la mise en œuvre du plan d'action national relatif à l'administration du travail. Le *Soudan* appelle l'attention sur la nécessité d'obtenir une assistance pour élaborer une politique nationale relative à l'administration du travail. Certains pays ont indiqué qu'une assistance technique serait utile dans la perspective d'une éventuelle ratification de la convention<sup>657</sup>. La Confédération syndicale internationale (CSI) indique qu'une assistance technique devrait être fournie aux gouvernements et aux partenaires sociaux pour garantir le progrès économique et social dans un contexte inclusif, durable et résilient, notamment en renforçant les mécanismes permettant une consultation et une participation pleines et entières des partenaires sociaux à l'élaboration de politiques nationales relatives au travail et à l'emploi ainsi que la mise en œuvre coordonnée et cohérente et la révision de ces politiques. La CSI souligne également le besoin d'assistance technique qu'ont notamment les pays en développement pour ce qui concerne l'acquisition de systèmes informatisés d'information sur le marché du travail qui soient appropriés, efficaces et fiables, afin que ces pays puissent recueillir, produire, analyser et publier régulièrement des statistiques nationales sur l'emploi et les tendances en matière d'emploi actualisées afin d'identifier les lacunes dans la protection des travailleurs et y remédier et de concevoir et mettre en œuvre des politiques nationales de l'emploi et du travail cohérentes, complètes et efficaces. Enfin, la CSI déclare que le rôle de l'inspection du travail, qui se trouve au cœur de l'administration du travail, devrait être renforcé par le développement des capacités des États Membres. L'OIE indique que, pour aider à surmonter les obstacles existants et veiller à ce que les problèmes actuels puissent être réglés de manière satisfaisante, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations devrait promouvoir une meilleure compréhension de la convention n° 150 et la recommandation n° 158 en décrivant fidèlement la nature et la portée de ces instruments, ainsi que leur souplesse et les possibilités qu'elles offrent pour s'adapter à des changements de circonstances. L'OIE indique également que la commission devrait aussi veiller

650 Par exemple, *Congo, Grèce, Guinée-Bissau, Indonésie, Népal, Paraguay, Qatar, République démocratique du Congo, Saint-Kitts-et-Nevis* et *République bolivarienne du Venezuela*.

651 Par exemple, *Argentine, Botswana, Inde, Malaisie, Oman, République-Unie de Tanzanie* et *Suriname*.

652 Par exemple, *Costa Rica, Guatemala, Guyana, Koweït, Libéria, Nigéria, Paraguay, Pérou, République démocratique du Congo* et *Zimbabwe*.

653 Par exemple, *Belize, Cabo Verde* et *Colombie*.

654 Par exemple, *Bangladesh* et *Saint-Kitts-et-Nevis*.

655 Par exemple, *Namibie, Paraguay, République démocratique du Congo, Togo* et *Viet Nam*.

656 Par exemple, *Guyana, Soudan* et *Zambie*.

657 Par exemple, *Éthiopie, Gambie* et *Turkménistan*.

à s'atteler à rédiger un rapport descriptif qui tienne compte des observations des travailleurs comme des employeurs pour garantir que les réalités et les circonstances nationales ainsi que les besoins des entreprises durables soient dûment pris en considération. En *Guinée-Bissau*, l'Union nationale des travailleurs de Guinée-Bissau (UNTG-CS) indique que le pays a besoin d'assistance technique pour renforcer les connaissances et la capacité d'intervention des responsables politiques chargés de l'administration du travail et des représentants des organisations partenaires ayant des fonctions exécutives dans ce secteur. Au *Bangladesh*, la Commission des syndicats sur les normes internationales du travail (TU-ILS Committee) indique qu'une assistance technique est nécessaire pour soutenir le renforcement des capacités des organes des syndicats, ainsi que pour promouvoir la compréhension des lacunes à combler en ce qui concerne la mise en œuvre de la convention.

### 4.3.2. Propositions d'activités relatives aux normes

413. Pour ce qui est de la future action normative, la commission note que la majorité des gouvernements ont indiqué ne pas avoir besoin de mener des activités portant sur les normes relatives à l'administration du travail<sup>658</sup>. Le *Maroc* et *Trinité-et-Tobago* soulignent l'importance d'examiner une nouvelle fois les dispositions de la convention à la lumière des changements survenus dans le monde du travail depuis son adoption en 1978. Le *Bangladesh* indique que la convention touche à des sujets qui sont déjà couverts par d'autres instruments de l'OIT, comme l'inspection du travail et la fixation des salaires minima, et qu'elle pourrait donc être révisée et être rédigée de façon plus spécifique.

## ► 4.4. Remarques finales

**414. La commission salue le fait que le Conseil d'administration ait choisi la convention n° 150 et la recommandation n° 158 comme thème de l'Étude d'ensemble, en ce que cela lui a donné l'occasion de faire le point sur les changements dans ce domaine depuis la parution de la dernière Étude d'ensemble sur la question en 1997, et d'insister sur le fait que les systèmes d'administration du travail jouent toujours un rôle important dans la gestion des questions relatives au travail. La commission espère que la présente Étude d'ensemble continuera de contribuer à faire connaître la portée des instruments et les possibilités qu'ils offrent, et appellera l'attention sur le fait qu'ils sont toujours pertinents pour promouvoir le travail décent. Elle salue en outre le taux de réponse élevé au formulaire de rapport détaillé et encourage les pays à poursuivre cet exercice.**

415. La commission relève que les informations fournies par les gouvernements et les partenaires sociaux illustrent l'importance cruciale que revêtent l'administration du travail et ses services en garantissant la promotion et le respect des principes et droits fondamentaux au travail et l'instauration d'un milieu propice au bon fonctionnement des entreprises durables. Tandis que les transformations profondes dans le monde du travail sont assorties à la fois de possibilités et de défis, l'administration du travail continue de jouer un rôle central en créant un environnement de travail juste, sûr et productif qui profite aux travailleurs, aux employeurs et à la société dans son ensemble. L'administration du travail aide à faire face aux complexités de la dynamique du monde du travail moderne, à préserver les droits des travailleurs et à promouvoir la stabilité économique. La part de l'économie informelle, le développement de formes atypiques d'emploi, les rapides avancées technologiques, dont le développement de l'intelligence artificielle, les effets du changement climatique sur les emplois et l'économie,

658 Par exemple, *Allemagne, Autriche, Honduras, Kazakhstan, Koweït, Malaisie, Mali, Mozambique, Nouvelle-Zélande, Panama, Portugal, Qatar, Seychelles, Suisse, Suriname, Thaïlande* et *Tunisie*.

l'évolution démographique et l'essor des migrations de main-d'œuvre sont au nombre des défis auxquels les politiques de l'emploi doivent s'attaquer de manière globale. Pour cela, il faudra notamment élaborer et mettre en œuvre des politiques de l'emploi et consulter les partenaires sociaux afin de préserver le travail décent et promouvoir un milieu favorable aux entreprises durables. **Comme cela a été souligné tout au long de la présente Étude d'ensemble, la commission d'experts estime que l'ampleur des changements intervenus dans le monde du travail nécessite d'y apporter une réponse globale et coordonnée au moyen de solides systèmes d'administration du travail. Constatant que de nombreuses faiblesses et facteurs font encore obstacle à l'efficacité des administrations du travail dans de nombreux pays, la commission souligne qu'il importe de renforcer le rôle de chef de file des ministères du travail ou des autorités gouvernementales équivalentes pour ce qui concerne la coordination et l'élaboration des politiques du marché du travail et de l'emploi et des plans nationaux de développement, en consultant les organisations d'employeurs et de travailleurs. La commission d'experts rappelle que les États Membres peuvent faire appel à l'assistance technique du Bureau à cet égard.**

416. L'analyse des renseignements reçus met également en lumière le fait qu'un dialogue social tripartite efficace, reposant notamment sur le respect de la liberté d'association et le droit de négociation collective, devrait faire partie intégrante du système d'administration du travail et être instauré pour chaque tâche menée par les administrations du travail. **Constatant qu'il reste des difficultés à surmonter dans ce domaine, la commission d'experts encourage les gouvernements à ne ménager aucun effort pour éliminer les facteurs d'ordre législatif ou pratique portant atteinte à l'efficacité de la consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, ainsi que de la coopération et de la négociation entre les autorités publiques et ces organisations, ainsi qu'entre les organisations elles-mêmes.**

417. Le fait que le Conseil d'administration ait décidé que l'Étude d'ensemble devait tenir compte du rôle joué par les administrations du travail pendant la crise du COVID-19 et dans la reprise centrée sur l'humain a permis d'identifier les réponses systémiques aux situations de crise touchant le monde du travail ainsi que les éléments à renforcer pour instaurer des administrations du travail résilientes. La pandémie a posé des défis de taille aux administrations du travail du monde entier. Si le rôle précis qu'elles ont joué au cours de cette période a varié d'un pays à l'autre, en fonction du contexte local, du cadre juridique et de l'ampleur de l'épidémie, il n'en reste pas moins qu'elles ont dû dans tous les cas veiller à maintenir un équilibre entre la protection des droits des travailleurs, la préservation de la sécurité et de la santé publiques et l'appui à apporter à la reprise économique. Certains des principes fondamentaux consacrés par la convention et la recommandation, comme le dialogue social ainsi que la coopération et la coordination entre les différents acteurs se sont révélés fondamentaux pour mettre en place une réponse efficace. **La commission relève que la pandémie de COVID19 a mis en évidence le fait que des systèmes efficaces d'administration du travail, en ce compris des mécanismes de dialogue social performants, constituent un maillon essentiel pour garantir des réponses systémiques en temps de crise. La commission souligne qu'il est important pour les administrations du travail de tirer les enseignements nécessaires pour l'avenir afin qu'elles puissent construire leur capacité de réaction et contribuer à l'élaboration de politiques du travail modernes, résilientes et adaptables permettant de faire face efficacement aux situations de crise.**

418. La commission note que certains des dispositifs institutionnels caractéristiques des administrations du travail actuelles n'existaient pas ou n'étaient pas largement utilisés au moment de l'adoption de la convention et de la recommandation<sup>659</sup>. C'est le cas, notamment, des partenariats public-privé, de la participation du secteur privé dans la fourniture de certains services ou encore de la participation des organisations non gouvernementales aux organes

659 L'article 2 de la convention n° 150 prévoit que: «Tout Membre qui ratifie la présente convention peut déléguer ou confier, en vertu de la législation ou de la pratique nationales, certaines activités d'administration du travail à des organisations non gouvernementales, notamment des organisations d'employeurs et de travailleurs, ou – le cas échéant – à des représentants d'employeurs et de travailleurs.»

d'administration du travail. **La commission souligne que la participation des organisations non gouvernementales à la gouvernance du travail peut contribuer à des résultats plus adéquats dans divers contextes politiques et décisionnels. Elle note que cette participation complète, sans les remplacer, les mécanismes d'administration du travail fondés sur le dialogue social et impliquant les organisations de travailleurs et d'employeurs.**

419. La commission est consciente que pour relever les défis qui surviennent dans un monde du travail en rapide évolution, les administrations du travail doivent continuellement s'adapter et se moderniser. Elles devraient envisager d'adopter des méthodes de gouvernance et de gestion effectives et efficaces et créer des partenariats tripartites ainsi que des partenariats avec d'autres institutions et acteurs. Il conviendrait de tirer parti des avancées des technologies de l'information et de la communication en adoptant des systèmes d'un bon rapport coût-efficacité qui correspondent aux différents niveaux de développement technologique des divers pays. **La commission souligne que toute mesure de modernisation quelle qu'elle soit doit respecter les valeurs que sont la primauté du droit, le tripartisme, le dialogue social à tous les niveaux, l'intérêt public, la démocratie, l'équité, la bonne gouvernance et la transparence. Elle souhaite également souligner que tandis qu'ils donnent libre champ aux gouvernements quant au choix des structures organisationnelles à mettre en place, les instruments prévoient que le système d'administration du travail coordonne les tâches et les responsabilités des organes dont le fonctionnement est encadré par divers dispositifs. Ces instruments disposent également que les administrations du travail doivent être capables d'assurer que ces organes et structures agissent conformément à la législation nationale et respectent les objectifs qui leur ont été fixés.**

420. Enfin, la commission note qu'au cours des dix dernières années, seuls six pays ont ratifié la convention<sup>660</sup>, et que dans leur réponse au formulaire de rapport soumis dans le cadre de la présente Étude, la plupart des pays ont indiqué qu'ils n'envisageaient pas de ratifier la convention. Elle souhaite souligner une fois encore que les dispositions de la convention offrent aux gouvernements une grande souplesse pour ce qui est de concevoir un système qui soit capable de répondre au mieux au contexte socio-économique national et à son évolution, et de s'adapter à d'éventuels futurs changements dans le monde du travail. Elle constate que cette souplesse a permis aux instruments de passer l'épreuve du temps et d'être toujours pertinents plus de quarante ans après avoir été adoptés. **Notant que la convention fournit un cadre d'orientation souple, la commission est fermement convaincue que sa mise en œuvre peut contribuer à la mise en place d'un système d'administration du travail efficace, capable de répondre aux défis auxquels le monde du travail est confronté.**

421. Relevant qu'un certain nombre de pays ont indiqué qu'ils tireraient parti d'une assistance technique, la commission estime qu'il conviendrait d'accorder un degré de priorité élevé aux mesures mises en œuvre par le BIT pour fournir une telle assistance. Pour sa part, la commission entend continuer de contribuer à une meilleure compréhension et une meilleure application des instruments en poursuivant le dialogue régulier qu'elle entretient avec les pays ayant ratifié la convention dans le cadre de ses activités de supervision. **Soulignant que les instruments offrent la possibilité de s'attaquer à bon nombre des difficultés auxquelles les États Membres sont confrontés actuellement dans la gestion des questions relatives au travail et afin de garantir le suivi des conclusions de la présente Étude d'ensemble, la commission d'experts considère que le Bureau pourrait élaborer un plan d'action qui aiderait les gouvernements à identifier les possibilités dont ils disposent pour renforcer l'administration du travail au niveau national. Un tel plan pourrait englober toute une série de stratégies et d'initiatives visant à accroître l'efficacité des systèmes d'administration du travail, en particulier dans les domaines de la réglementation du travail et de sa mise en œuvre et du dialogue social, y compris au moyen du renforcement des capacités des acteurs du système d'administration du travail.**

660 Côte d'Ivoire (2016), Macédoine du Nord (2013), Niger (2015), Rwanda (2019), Serbie (2013) et Sierra Leone (2021).



# Annexes

---



## ► Annexe I. État des ratifications (Convention n° 150)

Membres	État de la ratification
Afghanistan	—
Afrique du Sud	—
Albanie	Ratifiée 24/07/2002
Algérie	Ratifiée 26/01/1984
Allemagne	Ratifiée 26/02/1981
Angola	—
Antigua-et-Barbuda	Ratifiée 16/09/2002
Arabie saoudite	—
Argentine	Ratifiée 20/02/2004
Arménie	Ratifiée 18/05/2005
Australie	Ratifiée 10/09/1985
Autriche	—
Azerbaïdjan	—
Bahamas	—
Bahreïn	—
Bangladesh	—
Barbade	—
Bélarus	Ratifiée 15/09/1993
Belgique	Ratifiée 21/10/2011
Belize	Ratifiée 06/03/2000
Bénin	Ratifiée 11/06/2001
Bolivie (État plurinational de)	—
Bosnie-Herzégovine	—
Botswana	—
Bésil	—
Brunéi Darussalam	—
Bulgarie	—
Burkina Faso	Ratifiée 03/04/1980
Burundi	—
Cabo Verde	—
Cambodge	Ratifiée 23/08/1999
Cameroun	—
Canada	—
Chili	—
Chine	Ratifiée 07/03/2002

Membres	État de la ratification
Chypre	Ratifiée 06/07/1981
Colombie	—
Comores	—
Congo	Ratifiée 24/06/1986
Costa Rica	Ratifiée 25/09/1984
Côte d'Ivoire	Ratifiée 01/04/2016
Croatie	—
Cuba	Ratifiée 29/12/1980
Danemark	Ratifiée 05/06/1981
Djibouti	—
Dominique	Ratifiée 26/07/2004
Égypte	Ratifiée 05/12/1991
El Salvador	Ratifiée 02/02/2001
Émirats arabes unis	—
Équateur	—
Erythrée	—
Espagne	Ratifiée 03/03/1982
Estonie	—
Eswatini	—
États-Unis d'Amérique	Ratifiée 03/03/1995
Éthiopie	—
Fédération de Russie	Ratifiée 02/07/1998
Fidji	—
Finlande	Ratifiée 25/02/1980
France	—
Gabon	Ratifiée 11/10/1979
Gambie	—
Géorgie	—
Ghana	Ratifiée 27/05/1986
Grèce	Ratifiée 31/07/1985
Grenade	—
Guatemala	—
Guinée	Ratifiée 08/06/1982
Guinée - Bissau	—
Guinée équatoriale	—
Guyana	Ratifiée 10/01/1983
Haïti	—
Honduras	—
Hongrie	—

Membres	État de la ratification
Îles Cook	—
Îles Marshall	—
Îles Salomon	—
Inde	—
Indonésie	—
Iran (République islamique d')	—
Iraq	Ratifiée 10/07/1980
Irlande	—
Islande	—
Israël	Ratifiée 07/12/1979
Italie	Ratifiée 28/02/1985
Jamaïque	Ratifiée 04/06/1984
Japon	—
Jordanie	Ratifiée 10/07/2003
Kazakhstan	—
Kenya	—
Kirghizistan	Ratifiée 22/12/2003
Kiribati	—
Koweït	—
Lesotho	Ratifiée 14/06/2001
Lettonie	Ratifiée 08/03/1993
Liban	Ratifiée 04/04/2005
Libéria	Ratifiée 02/06/2003
Libye	—
Lituanie	—
Luxembourg	Ratifiée 21/03/2001
Macédoine du Nord	Ratifiée 22/07/2013
Madagascar	—
Malaisie	—
Malawi	Ratifiée 19/11/1999
Maldives	—
Mali	Ratifiée 23/01/2008
Malte	—
Maroc	Ratifiée 03/04/2009
Maurice	Ratifiée 05/04/2004
Mauritanie	—
Mexique	Ratifiée 10/02/1982
Mongolie	—
Monténégro	—

<b>Membres</b>	<b>État de la ratification</b>
Mozambique	—
Myanmar	—
Namibie	Ratifiée 28/06/1996
Népal	—
Nicaragua	—
Niger	Ratifiée 29/06/2015
Nigéria	—
Norvège	Ratifiée 19/03/1980
Nouvelle-Zélande	—
Oman	—
Ouganda	—
Ouzbékistan	—
Pakistan	—
Palaos	—
Panama	—
Papouasie-Nouvelle-Guinée	—
Paraguay	—
Pays-Bas	Ratifiée 08/08/1980
Pérou	—
Philippines	—
Pologne	—
Portugal	Ratifiée 09/01/1981
Qatar	—
République arabe syrienne	—
République centrafricaine	Ratifiée 05/06/2006
République de Corée	Ratifiée 08/12/1997
République de Moldova	Ratifiée 10/11/2006
République démocratique du Congo	Ratifiée 03/04/1987
République démocratique populaire lao	—
République dominicaine	Ratifiée 15/06/1999
République-Unie de Tanzanie	—
Roumanie	Ratifiée 04/11/2008
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord	Ratifiée 19/03/1980
Rwanda	Ratifiée 16/05/2019
Sainte-Lucie	—
Saint-Kitts-et-Nevis	—
Saint-Marin	Ratifiée 19/04/1988
Saint-Vincent-et-les Grenadines	—

Membres	État de la ratification
Samoa	—
Sao Tomé-et-Principe	—
Sénégal	—
Serbie	Ratifiée 15/03/2013
Seychelles	Ratifiée 23/11/1999
Sierra Leone	Ratifiée 25/08/2021
Singapour	—
Slovaquie	—
Slovénie	—
Somalie	—
Soudan	—
Soudan du Sud	—
Sri Lanka	—
Suède	Ratifiée 11/06/1979
Suisse	Ratifiée 03/03/1981
Suriname	Ratifiée 29/09/1981
Tadjikistan	—
Tchad	—
Tchéquie	Ratifiée 09/10/2000
Thaïlande	—
Timor-Leste	—
Togo	Ratifiée 30/03/2012
Tonga	—
Trinité-et-Tobago	Ratifiée 17/08/2007
Tunisie	Ratifiée 23/05/1988
Türkiye	—
Turkménistan	—
Tuvalu	—
Ukraine	Ratifiée 10/11/2004
Uruguay	Ratifiée 19/06/1989
Vanuatu	—
Venezuela (République bolivarienne du)	Ratifiée 17/08/1983
Viet Nam	—
Yémen	—
Zambie	Ratifiée 19/08/1980
Zimbabwe	Ratifiée 27/08/1998

## ▶ Annexe II. Gouvernements ayant présenté un rapport

---

- |                         |                                  |   |
|-------------------------|----------------------------------|---|
| ▶ Afrique du Sud        | ▶ Fédération de Russie           | ▶ Nouvelle-Zélande                                    |
| ▶ Algérie               | ▶ Finlande                       | ▶ Oman  |
| ▶ Allemagne             | ▶ France                         | ▶ Panama  |
| ▶ Argentine             | ▶ Gambie                         | ▶ Paraguay  |
| ▶ Australie             | ▶ Géorgie                        | ▶ Pays-Bas  |
| ▶ Autriche              | ▶ Ghana                          | ▶ Pérou   |
| ▶ Azerbaïdjan           | ▶ Grèce                          | ▶ Philippines   |
| ▶ Bahamas               | ▶ Guatemala                      | ▶ Pologne   |
| ▶ Bahreïn               | ▶ Guinée                         | ▶ Portugal  |
| ▶ Bangladesh            | ▶ Guinée - Bissau                | ▶ Qatar   |
| ▶ Belgique              | ▶ Honduras                       | ▶ République de Corée                                 |
| ▶ Belize                | ▶ Inde                           | ▶ République de Moldova                               |
| ▶ Bénin                 | ▶ Indonésie                      | ▶ République démocratique du Congo                    |
| ▶ Bosnie-Herzégovine    | ▶ Iran (République islamique de) | ▶ République dominicaine                              |
| ▶ Botswana              | ▶ Iraq                           | ▶ République-Unie de Tanzanie                         |
| ▶ Brésil                | ▶ Irlande                        | ▶ Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord |
| ▶ Brunéi Darussalam     | ▶ Islande                        | ▶ Saint-Kitts-et-Nevis                                |
| ▶ Bulgarie              | ▶ Israël                         | ▶ Saint-Vincent-et les Grenadines                     |
| ▶ Burkina Faso          | ▶ Italie                         | ▶ Sénégal   |
| ▶ Burundi               | ▶ Japon                          | ▶ Serbie  |
| ▶ Cabo Verde            | ▶ Kazakhstan                     | ▶ Seychelles  |
| ▶ Cameroun              | ▶ Koweït                         | ▶ Sierra Leone  |
| ▶ Canada                | ▶ Lesotho                        | ▶ Slovaquie   |
| ▶ Chili                 | ▶ Lettonie                       | ▶ Slovénie  |
| ▶ Chine                 | ▶ Libéria                        | ▶ Soudan  |
| ▶ Chypre                | ▶ Lituanie                       | ▶ Sri Lanka   |
| ▶ Colombie              | ▶ Malaisie                       | ▶ Suède   |
| ▶ Congo                 | ▶ Maldives                       | ▶ Suisse  |
| ▶ Costa Rica            | ▶ Mali                           | ▶ Suriname  |
| ▶ Côte d'Ivoire         | ▶ Maroc                          | ▶ Tchéquie  |
| ▶ Croatie               | ▶ Maurice                        | ▶ Thaïlande   |
| ▶ Cuba                  | ▶ Mauritanie                     | ▶ Togo  |
| ▶ Danemark              | ▶ Mexique                        | ▶ Trinité-et-Tobago                                   |
| ▶ Egypte                | ▶ Mozambique                     | ▶ Tunisie   |
| ▶ El Salvador           | ▶ Myanmar                        | ▶ Türkiye   |
| ▶ Emirats arabes unis   | ▶ Namibie                        | ▶ Turkménistan  |
| ▶ Equateur              | ▶ Népal                          | ▶ Uruguay   |
| ▶ Erythrée              | ▶ Nicaragua                      | ▶ Venezuela (République bolivarienne du)              |
| ▶ Espagne               | ▶ Niger                          | ▶ Viet Nam  |
| ▶ Estonie               | ▶ Nigéria                        | ▶ Zambie  |
| ▶ Etats-Unis d'Amérique | ▶ Norvège                        | ▶ Zimbabwe  |
| ▶ Ethiopie              |                                  |   |

## ► Annexe III. Liste des observations des organisations de travailleurs et d'employeurs

---

### Organisations de travailleurs

#### Argentine

- Centrale des travailleurs de l'Argentine (CTA Autonome)
- Confédération générale du travail de la République argentine (CGT RA)

#### Autriche

- Chambre fédérale du travail (BAK)

#### Bangladesh

- Commission des syndicats sur les normes internationales du travail (TUITS Committee)

#### Bulgarie

- Confédération des syndicats indépendants de Bulgarie (CITUB)

#### Canada

- Congrès du travail du Canada (CLC)

#### Espagne

- Union générale des travailleurs (UGT)

#### Ethiopie

- Confédération des syndicats de l'Ethiopie (CETU)

#### Finlande

- Organisation centrale des syndicats finlandais (SAK)

#### Grèce

- Confédération générale grecque du travail (GSEE)

#### Guinée-Bissau

- Union nationale des travailleurs de Guinée (UNTG)

#### Kenya

- Organisation centrale des syndicats du Kenya (COTUK)

#### Lettonie

- Confédération des syndicats libres de Lettonie (FTUCL)

#### Mexique

- Confédération authentique des travailleurs de la République mexicaine (CAT)
- Confédération des travailleurs du Mexique (CTM)

#### Pérou

- Centrale autonome des travailleurs du Pérou (CATP)

#### Pologne

- Syndicat indépendant et autonome «Solidarnosc»

### **Portugal**

- ▶ Union générale des travailleurs (UGT)

### **République de Corée**

- ▶ Confédération coréenne des syndicats (KCTU)
- ▶ Fédération des syndicats coréens (FKTU)

### **République dominicaine**

- ▶ Confédération nationale d'unité syndicale (CNUS)

### **Serbie**

- ▶ Confédération des syndicats autonomes de Serbie (CATUS)
- ▶ Confédération des syndicats 'Nezavisnost'

## **Organisation internationale de travailleurs**

- ▶ Confédération syndicale internationale (CSI)

## **Organisations d'employeurs**

### **Brésil**

- ▶ Confédération nationale de l'industrie (CNI)

### **Bulgarie**

- ▶ Association bulgare du capital industriel (BICA)

### **Costa Rica**

- ▶ Union costaricienne des chambres et associations d'entreprises privées (UCCAEP)

### **Espagne**

- ▶ Confédération espagnole des petites et moyennes entreprises (CEPYME)
- ▶ Confédération espagnole d'organisations d'employeurs (CEOE)

### **France**

- ▶ Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

### **Népal**

- ▶ Fédération des chambres du commerce et de l'industrie du Népal (FNCCI)

### **Nouvelle-Zélande**

- ▶ Business NouvelleZélande (BusinessNZ)

### **Portugal**

- ▶ Confédération du commerce et des services du Portugal (CCSP)

### **Serbie**

- ▶ Association serbe des employeurs (SAE)

### **Trinité-et-Tobago**

- ▶ Association consultative des employeurs de Trinité-et-Tobago (ECA)

## **Organisation internationale d'employeurs**

- ▶ Organisation internationale des employeurs (OIE)









