



## Conseil d'administration

309<sup>e</sup> session, Genève, novembre 2010

GB.309/ESP/3

Commission de l'emploi et de la politique sociale

**ESP**

# POUR DISCUSSION ET ORIENTATION

TROISIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

## Administration et inspection du travail: Défis et perspectives

### Aperçu

#### Questions traitées

Le présent document indique l'orientation à donner à la discussion générale de la question inscrite à l'ordre du jour de la 100<sup>e</sup> session (2011) de la Conférence internationale du Travail portant sur l'administration et l'inspection du travail. Il présente un aperçu des défis actuels et des perspectives d'avenir et recense les domaines d'action essentiels à la fois pour les systèmes nationaux d'administration et d'inspection du travail et pour l'OIT.

#### Incidences sur le plan des politiques

A déterminer.

#### Incidences financières

A déterminer.

#### Mesure demandée

Paragraphe 55.

#### Documents du Conseil d'administration ou instruments de l'OIT cités en référence

GB.308/5(Add.), dec-GB.308/5, GB.306/PV, GB.306/LILS/6, GB.307/PV, GB.307/LILS/3(Rev.), GB.306/ESP/3/2, GB.297/ESP/3.

Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008.

Pacte mondial pour l'emploi, 2009.

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

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.

Protocole de 1995 relatif à la convention sur l'inspection du travail, 1947.

Convention (n° 178) sur l'inspection du travail (gens de mer), 1996.

Convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958.

Recommandation (n° 200) sur le VIH et le sida, 2010.

## Résumé analytique

En juin 2010, le Conseil d'administration a décidé d'inscrire à l'ordre du jour de la 100<sup>e</sup> session (2011) de la Conférence internationale du Travail, en vue d'une discussion générale, une question portant sur l'administration et l'inspection du travail et invité le Bureau à préparer le présent document qui indique l'orientation à donner à cette discussion et les questions qui seront traitées<sup>1</sup>.

L'existence de systèmes d'administration et d'inspection du travail solides est un élément déterminant pour garantir la bonne gouvernance du marché du travail, un développement économique équitable et l'application effective des normes internationales du travail. Les mutations économiques, sociales et technologiques qui se sont produites au cours des dernières décennies ont conduit les gouvernements à revoir l'organisation, le rôle et le mode opératoire de ces institutions, ce qui a profondément modifié le contexte dans lequel elles opèrent. La crise économique actuelle a suscité un regain d'intérêt pour la redéfinition de leurs rôle et méthodes de travail, car elles sont apparues comme des éléments essentiels pour y faire face.

Au cours de ces dernières années, les ministères du travail se sont parfois vus dépossédés de leurs responsabilités traditionnelles au profit d'autres ministères. Si l'on veut que les ministères du travail restent influents dans les grands débats économiques, leur rôle de coordinateur des divers éléments de la politique nationale du travail doit être consolidé. A cet effet, leurs ressources humaines et leurs capacités institutionnelles doivent être renforcées et ils doivent s'efforcer de tirer le meilleur parti des ressources limitées dont ils disposent en contrôlant leurs résultats pour améliorer leurs performances. L'influence de ces ministères est subordonnée à la poursuite d'un dialogue social fructueux avec les organisations d'employeurs et de travailleurs.

Rouage essentiel du système d'administration du travail, l'inspection du travail a pour fonction fondamentale de contrôler l'application de la législation du travail et son respect dans la pratique. Elle garantit l'équité sur le lieu de travail et favorise donc la croissance durable des entreprises et de l'économie. Son organisation diffère selon les pays.

L'inspection du travail, surtout dans les pays en développement, est confrontée à de nombreuses difficultés pour mettre en place et faire fonctionner des systèmes efficaces. Il lui faut notamment faire respecter la législation du travail en vigueur dans un environnement instable et complexe (en raison par exemple d'un secteur informel vaste et non réglementé, de relations de travail en pleine mutation ou de la crise économique). De tels changements ont contraint les inspecteurs du travail à s'adapter pour conserver leur utilité et leur efficacité. Plusieurs pays ont adopté des approches et des stratégies novatrices associant des méthodes d'inspection traditionnelles à des méthodes nouvelles, en collaboration avec d'autres administrations publiques et les partenaires sociaux. Quoiqu'il en soit, il convient d'acquérir de nouvelles compétences et d'adopter de nouvelles stratégies pour faire face notamment à la complexité croissante des chaînes d'approvisionnement et des processus industriels ainsi qu'à l'émergence des emplois verts.

Parmi les tendances récentes, on note un élargissement des compétences attribuées aux inspecteurs du travail désormais chargés des questions liées aux relations du travail. Au cours des dernières décennies, on a également assisté à l'essor de la responsabilité sociale des entreprises, notamment l'élaboration de bilans sociaux et la mise en place de systèmes privés de contrôle.

<sup>1</sup> Documents GB.308/5(Add.) et dec-GB.308/5.

Les organisations d'employeurs et de travailleurs peuvent apporter une contribution notable à l'amélioration du respect des règles sur le lieu de travail tout en participant en tant que partenaires stratégiques à la définition des priorités et des activités des services d'inspection du travail grâce à l'instauration d'un véritable dialogue. L'efficacité de ces services peut aussi être améliorée grâce à leur collaboration avec d'autres administrations publiques, mais la prudence est de mise car il faut veiller à ce que la fonction principale des services d'inspection du travail ne soit jamais remise en cause.

L'amélioration des moyens d'action administratifs et juridiques sur lesquels peut s'appuyer l'inspection du travail est un élément déterminant pour accroître son efficacité globale. Il faut notamment veiller à mettre en place un cycle de planification, de programmation et d'établissement de rapports adéquat à partir de données régulièrement collectées et renforcer les capacités d'application de la loi, laquelle doit prévoir sanctions et remèdes.

La qualité et la rentabilité des services d'administration et d'inspection du travail peuvent être améliorés grâce au recours aux nouvelles technologies. L'utilisation d'applications informatiques novatrices peut permettre une meilleure collecte et un meilleur échange des données, une plus grande transparence et une responsabilisation accrue des administrations, tout en rendant leurs services plus accessibles aux travailleurs et aux employeurs.

La conclusion du document est que l'existence de systèmes d'administration et d'inspection du travail fonctionnant correctement est un élément vital pour promouvoir le travail décent et faire respecter les normes applicables sur le lieu de travail. Il est nécessaire d'avoir à disposition des stratégies et des outils efficaces et adéquats pour renforcer la capacité des administrations et des services d'inspection du travail dans tous les pays, quel que soit leur niveau de développement économique.

L'OIT peut grandement contribuer à ces efforts, comme elle l'a déjà démontré. La conception et la mise en œuvre d'un solide programme d'administration et d'inspection du travail doivent être fondées sur une évaluation systématique des besoins des institutions et des services, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs. Un programme de coopération technique, dont les objectifs, les domaines d'intervention et les résultats mesurables sont clairement définis pour répondre aux besoins des Etats Membres, devrait ouvrir la voie à une meilleure gouvernance. De plus, des alliances et réseaux mondiaux ont été établis et ils continueront à contribuer considérablement à l'échange d'expériences et de bonnes pratiques entre les administrations et les services d'inspection nationaux du travail en collaboration étroite avec l'OIT.

*Table des matières*

	<i>Page</i>
Résumé analytique .....	iii
Introduction .....	1
Normes internationales du travail.....	2
Défis et perspectives.....	3
Nouveau contexte.....	3
Peser sur l'élaboration des politiques.....	4
Vers une administration du travail plus efficace: Renforcement des capacités et amélioration de la gouvernance.....	6
Un moment décisif pour l'inspection du travail.....	8
Renforcer les liens avec les partenaires stratégiques .....	9
Des problèmes traditionnels qui appellent une nouvelle approche mondiale .....	11
Les nouveaux défis.....	13
Améliorer les moyens d'action administratifs et juridiques.....	14
Les nouvelles technologies au service de l'administration et de l'inspection du travail.....	16
Conclusions .....	17

## Introduction

1. En juin 2010, le Conseil d'administration a décidé d'inscrire à l'ordre du jour de la 100<sup>e</sup> session (2011) de la Conférence internationale du Travail, en vue d'une discussion générale, une question portant sur l'administration et l'inspection du travail et invité le Bureau à préparer le présent document indiquant l'orientation qui sera donnée à cette discussion et les questions qui seront traitées.
2. La nécessité de mettre en place des systèmes d'administration et d'inspection du travail solides est l'une des priorités de l'OIT depuis sa création. L'importance du rôle que jouent des institutions solides et efficaces dans ce domaine pour favoriser le développement économique et social est mentionnée dans la Constitution de l'OIT et la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (Déclaration sur la justice sociale) et l'idée est développée dans de nombreuses conventions, recommandations et autres instruments de l'OIT<sup>1</sup>. L'importance qu'il convient d'attacher à la mise en place de systèmes d'administration et d'inspection du travail efficaces est également consacrée dans l'Agenda du travail décent, dont les quatre objectifs stratégiques appellent la mise en place par les systèmes d'un ensemble d'activités et de services de plus en plus complexes et, essentiellement, d'une approche globale et intégrée de l'organisation des ministères du travail. De fait, comme cela est reconnu dans la Déclaration sur la justice sociale, les objectifs de l'Agenda du travail décent sont «indissociables, interdépendants et se renforcent mutuellement»<sup>2</sup>. L'administration de ces objectifs devrait donc posséder les mêmes caractéristiques.
3. La crise financière et économique mondiale a fait encore plus ressortir la nécessité de disposer de systèmes d'administration et d'inspection du travail fiables. Pour faire face aux conséquences de la crise, le Pacte mondial pour l'emploi reconnaît que le renforcement des capacités des services d'administration et d'inspection du travail «est un élément important dans le cadre d'une action participative en faveur de la protection des travailleurs, de la sécurité sociale, des politiques du marché du travail et du dialogue social»<sup>3</sup> et un facteur clé pour répondre à la crise et promouvoir le développement économique et social<sup>4</sup>. Par ailleurs, au cours de la session de 2010 de la Conférence internationale du Travail, la

<sup>1</sup> Voir l'article 10 (2) *b*) de la Constitution de l'OIT et la Partie I(A) iii) de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, qui souligne qu'il importe de promouvoir le dialogue sociale et le tripartisme en tant que méthodes les plus aptes à rendre effectives la législation et les institutions du travail, en ce qui concerne notamment la mise en place de systèmes d'inspection du travail efficaces. Voir aussi BIT: étude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations sur l'inspection du travail, rapport III (Partie 1B), Conférence internationale du Travail, 95<sup>e</sup> session, Genève, 2006; étude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations sur l'inspection du travail, rapport III (Partie 1B), Conférence internationale du Travail, 85<sup>e</sup> session, Genève, 1997.

<sup>2</sup> Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008, Partie I(B).

<sup>3</sup> BIT: *Surmonter la crise: Un pacte mondial pour l'emploi* (Genève, 2009), paragr. 17.

<sup>4</sup> En avril 2010, les ministres du Travail et de l'Emploi du G20 ont déclaré «qu'il est nécessaire que les ministères du travail, les inspections du travail et autres administrations publiques compétentes redoublent d'efforts pour faire en sorte que la crise n'entraîne pas de violations ou l'affaiblissement des droits fondamentaux au travail ou de la législation nationale du travail, ni l'exploitation des catégories de main-d'œuvre vulnérables, notamment les jeunes et les migrants».

Commission pour la discussion récurrente sur l'emploi a également mentionné dans ses conclusions la nécessité de renforcer les capacités des services d'inspection du travail <sup>5</sup>.

4. Etant donné le grand nombre d'institutions et d'activités qui relèvent du domaine de l'administration et de l'inspection du travail <sup>6</sup>, seuls certains points seront examinés dans ce document. Premièrement, si les activités liées à l'administration du travail – action normative, politique de l'emploi, protection sociale, dialogue social – sont régulièrement abordées dans les rapports sur les questions faisant l'objet d'une discussion récurrente ou dans les rapports globaux, il est rare que les questions transversales relatives aux institutions et à la gouvernance le soient. Deuxièmement, alors que les services de l'emploi, les institutions de formation ou encore les organismes d'assurance sociale font régulièrement l'objet d'un débat, en revanche, les ministères du travail qui sont pourtant au cœur de l'administration du travail dans la plupart des pays sont un sujet rarement abordé. Troisièmement, étant donné que le respect de la législation du travail détermine l'efficacité des politiques du travail, l'inspection du travail doit être considérée comme un pilier central de l'administration du travail.

## Normes internationales du travail

5. L'un des objectifs visés par l'OIT a été de réunir un ensemble de normes internationales permettant d'offrir de meilleurs outils de gouvernance et de soutenir leur mise en œuvre et leur application à l'échelon international.
6. La convention (n° 150) et la recommandation (n° 158) sur l'administration du travail, 1978, contiennent un ensemble de dispositions générales qui définissent le rôle, les fonctions et l'organisation des systèmes nationaux d'administration du travail <sup>7</sup>. Elles établissent également le cadre institutionnel d'ensemble pour la préparation, l'administration, la coordination, la vérification et l'examen de la politique du travail nationale. Outre ces

<sup>5</sup> BIT: *Conclusions concernant la discussion récurrente sur l'emploi*, Conférence internationale du Travail, 99<sup>e</sup> session, Genève, 2010, paragr. 44 iv).

<sup>6</sup> Voir la convention (n° 150) sur l'administration du travail, 1978; l'article 2 de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947; et l'article 6 de la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969. Voir la note 7 pour une définition plus détaillée du concept d'administration du travail.

<sup>7</sup> La convention n° 150 a été ratifiée par 70 Etats Membres (au 15 septembre 2010). Aux termes de l'article 1 de la convention, «administration du travail» désigne les activités de l'administration publique dans le domaine de la politique nationale du travail. La réunion d'experts de 1973 a expliqué que «le concept de l'administration du travail devrait être entendu dans son sens le plus large» et qu'«il devrait couvrir toutes les activités entreprises par les organismes d'administration publique qui assistent les gouvernements dans l'élaboration, la mise en œuvre, le contrôle et l'évaluation de la politique du travail». Elle ajoute que le concept de l'administration du travail «devrait comprendre l'ensemble des administrations ministérielles et des institutions publiques créées par la législation ou la réglementation nationale pour traiter de problèmes du travail et les différentes institutions établies à cette fin, ainsi que le cadre institutionnel établi, d'une part, en vue de coordonner leurs activités respectives et, d'autre part, en vue d'assurer la consultation et la participation des employeurs et des travailleurs ainsi que de leurs organisations représentatives à l'élaboration et à l'évolution de la politique du travail». Voir BIT: *Administration du travail: Rôles, fonctions et organisation*, rapport V(1), Conférence internationale du Travail, 61<sup>e</sup> session, Genève, 1976, pp. 19-20.

dispositions, d'autres instruments de l'OIT portent plus précisément sur certains domaines relevant de l'administration du travail, le plus important étant l'inspection du travail<sup>8</sup>.

7. La convention (n° 81) et la recommandation (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, ainsi que la convention (n° 129) et la recommandation (n° 133) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, fournissent la base à utiliser pour établir un système d'inspection du travail qui soit suffisamment souple pour tenir compte des différentes situations nationales. L'adoption, en 1995, d'un protocole à la convention n° 81 qui s'applique aux services non commerciaux a permis de renforcer la protection d'un plus grand nombre de travailleurs par le biais de l'inspection du travail. Un an plus tard, un autre instrument spécifique était adopté: la convention (n° 178) sur l'inspection du travail (gens de mer), 1996<sup>9</sup>.
8. En raison d'un regain d'intérêt pour les questions de gouvernance et après l'adoption de la Déclaration sur la justice sociale, en novembre 2009, le Conseil d'administration a approuvé un plan d'action pour obtenir une large ratification et une application effective des normes les plus significatives au regard de la gouvernance, y compris les conventions n°s 81 et 129<sup>10</sup>. En mars 2010, le Conseil d'administration a adopté un autre plan d'action<sup>11</sup> pour obtenir une large ratification et une application effective des conventions sur la santé et la sécurité au travail<sup>12</sup>.

## Défis et perspectives

9. Cette section porte sur deux défis majeurs ayant une incidence sur les perspectives de l'administration du travail: tout d'abord, le rôle des ministères du travail au sein des systèmes nationaux d'administration du travail et leur influence sur l'élaboration des politiques; deuxièmement, l'amélioration de l'efficacité et de l'impact des administrations du travail grâce au renforcement de leur capacité et à une meilleure gestion.

## Nouveau contexte

10. Le contexte dans lequel l'administration du travail opère a radicalement changé au cours des dernières décennies en raison des évolutions technologiques, économiques et politiques, notamment la mondialisation des échanges commerciaux et l'émergence de phénomènes d'intégration régionale et sous-régionale, qui ont contraint les administrations

<sup>8</sup> D'autres instruments de l'OIT ont un lien étroit avec ces sujets, en particulier la convention (n° 88) sur le service de l'emploi, 1948, la convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, la convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997, et la convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006. Plus de 46 conventions et recommandations de l'OIT comportent des références à l'inspection du travail.

<sup>9</sup> La convention n° 81 a été ratifiée par 141 Etats Membres, la convention n° 129 par 49 Etats Membres, le protocole de 1995 à la convention n° 81 par 11 Etats Membres et la convention n° 178 par 15 Etats Membres (au 15 septembre 2010).

<sup>10</sup> Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008, annexe, Partie II (A) vi); document GB.306/PV, paragr. 208; document GB.306/LILS/6, annexe.

<sup>11</sup> Documents GB.307/PV, paragr. 219 a), et GB.307/LILS/3(Rev.), annexe I.

<sup>12</sup> Convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, et son protocole de 2002 et convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006.

publiques à revoir leur organisation, leur rôle et leur mode de fonctionnement<sup>13</sup>. Par ailleurs, la composition de la main-d'œuvre s'est profondément modifiée dans de nombreux pays et les relations d'emploi se sont beaucoup diversifiées.

11. Ces changements ont eu des effets contrastés sur les administrations nationales du travail. Certaines y ont trouvé des raisons de mieux justifier leur existence et s'en sont trouvées renforcées. D'autres ont été affaiblies et semblent avoir perdu leur influence et leur raison d'être, ce qui les a amenées à s'interroger sur leur pertinence et leur rôle. Quel que soit le niveau de développement économique, l'administration du travail dans les Etats Membres ne peut que bénéficier de l'amélioration de sa structure et de ses modes de gestion.
12. La crise économique actuelle a servi de levier pour redéfinir le rôle et le mode opératoire de l'administration du travail. La diversification des missions confiées aux ministères du travail et à leurs organismes et liées, par exemple, au chômage de masse, au creusement des inégalités et à une montée de l'insécurité de l'emploi a mis encore plus en relief les difficultés auxquelles les systèmes d'administration du travail nationaux se heurtaient déjà en matière institutionnelle et de gouvernance et auxquelles ils devront continuer à faire face dans les années à venir<sup>14</sup>.
13. La détérioration des conditions économiques a incité beaucoup de pays à adopter des plans de sauvetage, accroissant ainsi les dépenses publiques dans les domaines traditionnels de la politique du travail tels que l'emploi, la formation, la sécurité sociale et la protection des travailleurs vulnérables<sup>15</sup>. Cela a rendu plus visibles les activités des administrations du travail en tant que rouages essentiels pour faire face à la crise. Par ailleurs, du fait que l'on s'attache davantage à la consolidation budgétaire, les mesures d'austérité sont à l'ordre du jour et les dépenses des ministères du travail, comme celles d'autres administrations publiques, sont de plus en plus soumises à des restrictions.
14. Dans ce contexte à la fois nouveau et difficile, les administrations du travail doivent adopter une stratégie du changement fondée sur les principes fondamentaux de bonne gouvernance, à savoir la participation, la transparence, l'équité, l'inclusion, l'efficacité, la responsabilisation et le respect de l'Etat de droit.

## Peser sur l'élaboration des politiques

15. Les ministères du travail (ou leurs équivalents) font partie intégrante des systèmes nationaux d'administration du travail qui couvrent «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»<sup>16</sup>. Dans la plupart des pays, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'emploi relèvent donc de différents ministères et organismes publics. Sous l'effet des réorganisations des structures

<sup>13</sup> N. Lécuyer et J. Courdouan: *New forms of labour administration: Actors in development* (Genève, BIT, 2002).

<sup>14</sup> J. Heyes and L. Rychly: *Labour policy and labour administration in times of crisis* (Genève, BIT, à paraître).

<sup>15</sup> BIT: *Lutter contre la crise financière économique par le travail décent* (Genève, 2009).

<sup>16</sup> Convention n° 150, article 1 b).



gouvernementales et des transferts et redistributions de portefeuilles<sup>17</sup> intervenus au cours de ces dernières années, les ministères du travail ont parfois dû céder certaines de leurs prérogatives traditionnelles à d'autres ministères<sup>18</sup>. Cette tendance perdure.

16. Lorsqu'ils sont intégrés dans un ensemble «économique» de ministères, les ministères du travail ont une fonction sociale et politique plus étendue, en particulier en raison du rôle central qu'ils jouent dans le dialogue social. L'avenir des ministères du travail et leur influence sur les grandes orientations dépendront de leur capacité à maintenir un partenariat fructueux avec les organisations d'employeurs et de travailleurs et à porter des propositions dans le dialogue social au sein du gouvernement. Cette relation privilégiée peut se concrétiser par la participation des partenaires sociaux, le plus souvent à titre consultatif, à l'administration de diverses politiques liées au travail et des institutions correspondantes. Ces partenariats peuvent être renforcés grâce à des consultations tripartites plus régulières et efficaces en matière de politique du travail et pour l'élaboration de la législation du travail.
17. Un autre moyen pour que les ministères du travail conservent une influence dans les grands débats économiques est de renforcer leur rôle dans la coordination des éléments de la politique nationale<sup>19</sup>. Toutefois, si de nombreux gouvernements ont adopté des politiques nationales dans les domaines de la santé publique, de l'éducation ou du développement industriel, les exemples de programmes complets en matière de travail sont rares. L'OIT a récemment pris l'initiative de promouvoir l'adoption de politiques globales dans ce domaine sous les auspices des administrations publiques compétentes, conférant ainsi aux ministères du travail un rôle de coordination et de direction des politiques dans l'élaboration des plans nationaux de développement<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> J. Heyes: *The changing role of labour ministries: Influencing labour, employment and social policy* (Genève, BIT, 2004).

<sup>18</sup> Le Directeur général du BIT a noté en 1999 qu'«au fil des ans, les compétences des ministères responsables du travail se sont modifiées. De nombreux ministères du travail n'assument plus que des responsabilités étroitement définies et, lorsque l'on aborde les grands problèmes économiques et sociaux, leur voix n'est guère entendue. En fait, de nombreux pays n'ont même plus de ministère du Travail; les questions d'emploi et de main-d'œuvre sont traitées par un service qui s'occupe de problèmes connexes, tels que la compétitivité, le développement des entreprises ou de l'égalité entre les sexes» (BIT: *Travail décent*, Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 87<sup>e</sup> session, Genève, 1999, p. 47).

<sup>19</sup> Si la politique nationale du travail n'est pas définie dans la convention n° 150, celle-ci recense certaines fonctions dont doit s'acquitter un système d'administration nationale s'agissant de la protection des travailleurs, de l'emploi, des relations du travail et de la prestation de services et de conseils techniques aux employeurs, aux travailleurs et à leurs organisations respectives. En retour, cela donne des indications sur la teneur minimale et la signification des termes «politique nationale du travail». La recommandation connexe n° 158 fournit un complément de détails sur les domaines fonctionnels des normes du travail, des relations du travail, de l'emploi et de la recherche dans le domaine du travail, qui devraient être pris en compte par les Etats Membres lors de la formulation de leurs politiques.

<sup>20</sup> Par exemple dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest; voir BIT: Réformes de l'administration publique des pays membres de l'UEMOA: Impacts et perspectives, Programme de l'administration et de l'inspection du travail (LAB/ADMIN), document de travail n° 2 (Genève, 2009). Disponible à l'adresse suivante: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---lab\\_admin/documents/publications/wcms\\_113982.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publications/wcms_113982.pdf).

## Vers une administration du travail plus efficace: Renforcement des capacités et amélioration de la gouvernance

18. La hausse brutale du chômage pendant la crise ainsi que l'adoption de programmes relatifs au marché du travail et l'extension de la couverture de sécurité sociale mettent une fois de plus en question la capacité institutionnelle des administrations du travail. Comme le prescrit la convention n° 150, le personnel affecté au système d'administration du travail devrait être composé de personnes convenablement qualifiées, ayant accès à la formation nécessaire, bénéficiant du statut requis et indépendantes de toute influence extérieure indue. Ce personnel devrait également bénéficier «des moyens matériels et des ressources financières nécessaires à l'exercice efficace de ses fonctions»<sup>21</sup>. De la même manière, s'agissant des inspecteurs du travail, les conventions n°s 81 et 129 disposent que le personnel de l'inspection sera composé de fonctionnaires publics dont le statut et les conditions de service leur assurent la stabilité dans leur emploi et les rendent indépendants de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure indue<sup>22</sup>. Or ce n'est souvent pas le cas dans la pratique.
19. Dans de nombreux pays, la réduction des ressources humaines et financières résultant des politiques d'ajustement structurel et autres programmes d'austérité antérieurs a affaibli la capacité institutionnelle. Ces politiques ont ainsi souvent érodé la capacité des administrations du travail d'offrir des services de base. Dans d'autres pays, le niveau des effectifs est adéquat, mais les fonctionnaires ne sont pas toujours correctement formés ou manquent de motivation en raison de la médiocrité de leur salaire ou de piètres possibilités d'évolution de carrière. Il existe souvent un déséquilibre parmi les fonctionnaires entre les hommes et les femmes, le nombre de femmes étant inférieur, en particulier aux postes de responsabilité.
20. Les conséquences de ces politiques se font encore sentir dans bon nombre d'administrations du travail, mais les réponses des pays touchés n'ont pas été les mêmes. Certains d'entre eux ont, en effet, remédié à ces effets négatifs et ont réitéré leur attachement aux services d'administration et d'inspection du travail, qu'ils considèrent comme essentiels pour la bonne gouvernance et le développement économique.
21. Le manque de moyens financiers des ministères du travail pose certes un grand problème, souvent d'ordre structurel, mais il faut néanmoins s'attacher à le résoudre au moins sur le moyen et long terme. Il convient de s'efforcer de tirer un meilleur parti des ressources existantes et d'améliorer la gouvernance d'ensemble des administrations du travail. Des progrès peuvent être accomplis en corrigeant les structures de gouvernance inadéquates, en améliorant la gestion des ressources humaines, en augmentant les capacités de recherche<sup>23</sup>, de collecte et d'analyse des données, voire en faisant une meilleure utilisation des technologies d'information et de la communication existantes. Les améliorations apportées dans ces domaines peuvent entraîner l'élaboration de meilleures politiques, la fourniture de

<sup>21</sup> Convention n° 150, article 10 (2).

<sup>22</sup> Convention n° 81, article 6; convention n° 129, article 8 (1).

<sup>23</sup> En 2009, une étude réalisée par l'Agence européenne pour la santé et la sécurité au travail (EU-OSHA) a révélé que seuls quelques inspectorats du travail nationaux disposaient d'un budget annuel spécifique pour la recherche en matière de santé et de sécurité au travail. Voir W. Cockburn (dir. de publication): *Labour inspectorates' strategic planning on safety and health at work: Results of a questionnaire survey to EU-OSHA's focal points*, document de travail de l'Observatoire européen des risques n° 10 (EU-OSHA, Luxembourg, 2009), disponible à l'adresse suivante: [http://osha.europa.eu/en/publications/reports/TE-80-09-641-EN-N\\_labour\\_inspectorates](http://osha.europa.eu/en/publications/reports/TE-80-09-641-EN-N_labour_inspectorates).

meilleures prestations et, en dernière analyse, la mise en place d'administrations du travail mieux aptes à répondre aux besoins de leurs usagers.

22. Beaucoup d'Etats Membres s'efforcent d'améliorer l'efficacité des services d'administration du travail. L'une des solutions adoptées au cours des deux dernières décennies a été l'introduction de méthodes inspirées du secteur privé pour améliorer la responsabilisation dans les institutions publiques. Comme le démontrent diverses expériences nationales, les efforts déployés pour «moderniser» les administrations publiques peuvent contribuer à améliorer la qualité et l'efficacité par rapport au coût des services qui deviennent plus accessibles et répondent mieux aux besoins des utilisateurs<sup>24</sup>. De telles expériences ne devraient toutefois pas être faites au détriment des conditions de travail des fonctionnaires qui doivent rester décentes.
23. La mesure des performances est peut-être le nouvel outil de gestion le plus communément employé, tant dans les pays développés que dans les pays en développement<sup>25</sup>. Toutefois, l'expérience a révélé de nombreuses défaillances possibles, par exemple l'absence d'indicateurs appropriés pour déterminer si les objectifs des programmes ont été atteints ou la tentation de fixer des cibles assorties de résultats prêtant le moins à controverse. De plus, l'application mécanique de cibles de performance peut nuire à la motivation du personnel, en particulier si elles sont fixées sans consultation préalable ou ne prennent pas en compte les conditions locales ou si les moyens sont insuffisants pour atteindre les objectifs fixés<sup>26</sup>.
24. Dans le cas des services publics de l'emploi<sup>27</sup>, dans le cadre desquels la gestion de la performance a largement été utilisée, des risques ont été associés par exemple à une hausse des coûts de transaction, à la piètre qualité de la mesure des résultats, à la manipulation des résultats (une technique ayant pour but d'améliorer les résultats mesurés sans qu'il y ait eu de véritable amélioration) ou à «l'écramage» (on se concentre sur des demandeurs d'emploi faciles à employer)<sup>28</sup>. La fixation de cibles quantitatives doit donc s'accompagner de mesures institutionnelles en vue d'obtenir une amélioration de la qualité des services grâce à des procédures standardisées et à des examens et des enquêtes de

<sup>24</sup> Ainsi, de nombreux services de l'emploi public ont fait l'objet de réformes substantielles afin de répondre à l'évolution des conditions du marché du travail.

<sup>25</sup> Une prime de productivité ciblée et fondée sur l'évaluation de la performance individuelle des inspecteurs et sur la performance de l'ensemble du département a été utilisée. Certains pays utilisent également des systèmes d'évaluation de la performance pour gérer les résultats des services d'inspection du travail. Hormis l'utilisation d'indicateurs pour évaluer les performances individuelles, les services d'inspection du travail utilisent également des indicateurs objectifs pour fixer les priorités et les cibles en vue d'améliorer l'efficacité des activités d'inspection.

<sup>26</sup> L'obligation faite aux inspecteurs du travail de visiter un certain nombre d'entreprises au cours d'un laps de temps donné devrait prendre en compte les moyens matériels (transport) mis à leur disposition ou la zone où ils sont basés (urbaine ou rurale) et des critères qualitatifs devraient être inclus, sans cela, la mesure des performances pourrait être considérée comme une simple formalité, l'inspecteur devenant tributaire de la bonne volonté de l'employeur (par exemple pour que celui-ci lui fournisse un moyen de transport), voire être source de corruption.

<sup>27</sup> Voir document GB.306/ESP/3/2.

<sup>28</sup> OCDE: «Les services publics de l'emploi: Gérer la performance», dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* (Paris, 2005).

satisfaction conduits par des entités indépendantes<sup>29</sup>. Il est également important de promouvoir une consultation étroite et régulière avec le personnel local, de fixer des cibles ajustées sur le plan local et de verser des primes liées à leurs performances aux bureaux et aux individus pour réduire ces effets négatifs<sup>30</sup>.

25. Une autre tendance émergente a été la décentralisation et le transfert des services d'administration du travail aux collectivités locales. Cette tendance s'explique par la volonté de rapprocher les services des usagers et de donner aux autorités locales la souplesse leur permettant de tester les stratégies nationales et de les adapter aux conditions locales. Il ne faudrait pas toutefois que cette évolution affaiblisse la capacité de l'autorité centrale à exercer sa fonction de coordination, conformément aux prescriptions de la convention n° 150 et comme cela est discuté plus loin dans ce document.
26. Afin de répondre à l'augmentation de la demande ainsi qu'aux évolutions du marché du travail, les administrations du travail doivent chercher à collaborer plus étroitement avec le secteur privé. L'expérience acquise est tout particulièrement importante dans le domaine des services de l'emploi (principalement les placements effectués par l'intermédiaire des agences d'emploi privées) mais également dans les domaines de l'inspection du travail (agents accrédités, spécialistes techniques, spécialistes en SST, etc.), des relations du travail (conciliateurs, arbitres), de la formation professionnelle (prestation de services de formation) ou de l'information et de la recherche (consultants du secteur privé). De tels partenariats public-privé peuvent offrir plusieurs avantages, notamment un accès facilité à des compétences de haut niveau et aux nouvelles technologies, mais ils doivent être régulièrement contrôlés et faire l'objet d'une évaluation rigoureuse sur le plan de l'efficacité et des coûts.
27. Compte tenu des difficultés de la conjoncture actuelle, alors que les dépenses publiques s'amenuisent, une plus grande attention est prêtée à l'efficacité et au rapport coût-efficacité réel des politiques en vigueur ou programmées. Les ministres du travail ont à gérer des volumes relativement importants de fonds publics. Certains d'entre eux, en particulier les fonds dévolus à la sécurité sociale, représentent une proportion élevée des dépenses publiques obligatoires et sont donc fréquemment la cible de plans d'austérité. L'évaluation des programmes nationaux est donc de plus en plus fréquente et elle est devenue un élément important dans le contexte des nouvelles réformes du mode de gestion des services publics<sup>31</sup>.

## **Un moment décisif pour l'inspection du travail**

28. Rouage fondamental du système d'administration du travail, l'inspection du travail a pour fonction fondamentale de contrôler le respect de la législation en vue de promouvoir son application effective. Occupant une place centrale dans la législation effective du travail, elle est dotée d'attributions et de pouvoirs étendus qui vont bien au-delà des procédures disciplinaires au sens strict.

<sup>29</sup> J. Timo Weishaupt: *A silent revolution? The discovery of management ideas and the reinvention of European public employment services*, document préparé pour la Conférence IMPALIA-ESPANET, Luxembourg, mars 2009.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> Des réformes du marché du travail ont introduit la pratique de l'évaluation des politiques (interne et externe) sur la base de quatre critères: efficacité, efficience, qualité des services et équité.

29. Il ressort clairement de ce qui précède que l'inspection du travail a une double nature. Premièrement, elle permet de contrôler l'application des dispositions légales<sup>32</sup> (même avant l'ouverture d'une inspection officielle)<sup>33</sup>, en particulier s'agissant des droits des travailleurs. Ce contrôle ne porte pas uniquement sur les conditions de travail, les questions de sécurité et de santé et sur la protection des travailleurs: les inspecteurs sont souvent amenés à faire appliquer d'autres dispositions légales régissant les services sociaux, les travailleurs migrants, la formation professionnelle et la sécurité sociale<sup>34</sup>. Deuxièmement, l'inspection du travail remplit une fonction de sensibilisation en assurant des services d'information, de formation et de conseils. Du fait de cette double nature, les systèmes d'inspection jouent un rôle déterminant dans le monde du travail et devraient pouvoir résoudre efficacement un grand nombre des problèmes qui se posent dans ce domaine. Ils sont un vecteur de l'équité sur le lieu de travail et d'une bonne gouvernance et ils revêtent une importance toute particulière en cas de graves perturbations du marché du travail, notamment lors de crises économiques.

### Renforcer les liens avec les partenaires stratégiques

30. L'inspection du travail doit impérativement être reconnue comme étant l'une des principales fonctions du système d'administration du travail. La coordination au sein du système et avec d'autres services d'inspection et organismes gouvernementaux, ainsi qu'avec les institutions publiques ou privées exerçant des activités comparables, peut contribuer à améliorer l'efficacité globale de l'inspection du travail au niveau national<sup>35</sup>.
31. De nombreux pays organisent leur système d'inspection du travail selon différentes modalités (systèmes spécialisés ou systèmes généraux, par exemple), mais les conventions n<sup>os</sup> 81 et 129 prévoient que le système d'inspection du travail doit relever d'une autorité centrale. Dans certains pays, l'absence de coordination centrale entraîne diverses conséquences – chevauchement d'activités, mauvaise diffusion des données et

<sup>32</sup> La visite des lieux de travail est une occasion unique de vérifier l'application de la législation et d'améliorer les relations de travail avec un effet immédiat.

<sup>33</sup> Voir le paragraphe 2 de la recommandation n<sup>o</sup> 81, aux termes duquel les Etats Membres devraient prendre des dispositions pour examiner les plans relatifs à des établissements nouveaux, des installations nouvelles ou à des procédés nouveaux de fabrication; et l'article 17 de la convention (n<sup>o</sup> 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, qui définit le contrôle préventif des nouvelles installations, des nouvelles substances et des nouveaux procédés de manipulation ou de transformation des produits.

<sup>34</sup> Certaines de ces compétences sont énoncées au paragraphe 2 de la recommandation (n<sup>o</sup> 133) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969. On trouvera des exemples sur la page «Profils nationaux de l'inspection du travail», à l'adresse [http://www.ilo.org/labadmin/info/lang--fr/WCMS\\_127685/index.htm](http://www.ilo.org/labadmin/info/lang--fr/WCMS_127685/index.htm). Dans certains pays, comme en Autriche et en Allemagne, les inspecteurs du travail ne sont pas chargés de contrôler le paiement des cotisations de sécurité sociale, ce surcroît de travail risquant de nuire à l'accomplissement des tâches qui leur incombent habituellement.

<sup>35</sup> Conformément à l'article 5 a) de la convention n<sup>o</sup> 81, l'autorité compétente devra prendre les mesures appropriées pour favoriser «une coopération effective entre les services d'inspection, d'une part, et d'autres services gouvernementaux et les institutions publiques et privées exerçant des activités analogues, d'autre part». L'article 4 de la convention n<sup>o</sup> 150 est une disposition complémentaire qui prévoit que les Etats Membres «devront, 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». La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a également souligné l'importance d'une coopération efficace entre l'inspection du travail et le système judiciaire (observation générale concernant la convention n<sup>o</sup> 81, 2008).

des informations, absence de stratégie globale et intégrée applicable aux activités d'inspection – qui compliquent singulièrement la tâche de ceux qui s'efforcent de faire respecter les législations du travail dans les faits. La coordination des différents services d'inspection au sein du système d'administration du travail pourrait garantir l'efficacité de l'action menée à tous les niveaux et servir de point de départ à la modernisation de l'inspection du travail <sup>36</sup>.

- 32.** L'autorité centrale pourrait étendre son contrôle aux institutions publiques ou privées exerçant des activités analogues. Au cours des dernières décennies, les initiatives en matière de responsabilité sociale des entreprises se sont multipliées, en particulier dans le cadre d'entreprises multinationales exportatrices, et se sont matérialisées notamment par l'élaboration de bilans sociaux et la mise en place de systèmes privés de contrôle <sup>37</sup>. Souvent complémentaires de l'inspection publique, ces initiatives privées peuvent contribuer à améliorer les conditions de travail. Elles risquent toutefois d'affaiblir la fonction publique, de créer des îlots de bonnes pratiques sans véritable lien avec le reste de l'économie et de monopoliser l'attention et des ressources au détriment d'autres secteurs qui n'ont pas nécessairement vocation à exporter leur production. En outre, les rapports de contrôle établis dans le cadre d'un bon nombre de ces initiatives sont confidentiels, et il n'est donc pas possible de recenser les problèmes touchant au travail qu'ils mettent en évidence ni d'élaborer des politiques publiques pour y remédier. Si elle doit pouvoir travailler avec les différents acteurs du système, l'inspection du travail doit néanmoins rester une prérogative publique. L'existence d'un système d'inspection public efficace est le seul gage de crédibilité et d'efficacité des organes de contrôle privés, notamment en raison de l'effet dissuasif des sanctions possibles. Des directives sur cette question à l'intention des organismes de contrôle privés pourraient être utiles et s'inspirer des bonnes pratiques existantes <sup>38</sup>.
- 33.** Les organisations d'employeurs et de travailleurs peuvent sensiblement contribuer à renforcer le respect de la législation sur le lieu de travail <sup>39</sup>, notamment par des campagnes de sensibilisation auprès de leurs membres. En tant que partenaires stratégiques, elles peuvent également participer, dans le cadre d'une bonne coopération, à la définition des

<sup>36</sup> La base de données commune à l'ensemble des services d'inspection du travail en Belgique ou la nouvelle loi de prévention adoptée en 2010 par El Salvador en sont de bons exemples. Au Sénégal, une Commission de supervision et de régulation des institutions de la sécurité sociale (COSRISS) compte au nombre de ses membres des représentants des services d'inspection du travail, car ces services sont chargés de contrôler les aspects touchant à la sécurité sociale sur le lieu de travail (décret n° 2003-1000 du 31 décembre 2003).

<sup>37</sup> A ne pas confondre avec d'autres formes d'interventions non gouvernementales d'ordre technique qui n'ont pas une fonction d'inspection (par exemple les audits des systèmes de gestion de la SST).

<sup>38</sup> Le partenariat public-privé en cours d'expérimentation dans le cadre du projet lancé par l'OIT et la Société financière internationale (SFI) pour de meilleures conditions de travail en Haïti (programme «Better Work») ouvre des pistes de réflexion sur l'élaboration de directives concernant ce type de collaboration.

<sup>39</sup> Dans le contexte de la nouvelle stratégie communautaire pour la santé et la sécurité au travail (2007/C145/01), plusieurs données nationales tendent à faire apparaître une relation étroite entre l'efficacité de la protection des travailleurs et l'existence au sein de l'entreprise de représentants des travailleurs pour les questions de santé et de sécurité (et, en définitive, d'une collaboration tacite et directe avec les services d'inspection). Voir plus généralement les informations fournies par l'Observatoire européen des risques à l'adresse suivante: [http://osha.europa.eu/fr/riskobservatory/index\\_html](http://osha.europa.eu/fr/riskobservatory/index_html).

priorités et des activités des services d'inspection du travail <sup>40</sup>. En application de la convention n° 187, un certain nombre de pays ont renforcé les mécanismes de consultation en créant des organismes nationaux consultatifs tripartites dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail. En règle générale, les politiques et programmes qui bénéficient de l'adhésion des travailleurs et des employeurs donnent de meilleurs résultats et sont plus durables <sup>41</sup>.

34. La collaboration avec les services de police et les autorités publiques en général est un autre enjeu de taille. Elle est d'autant plus compliquée que plusieurs services d'inspection à caractère «social» ne relèvent plus désormais des ministères du travail (par exemple l'inspection sanitaire). Sur fond de crise économique, la collaboration avec les services de sécurité sociale et l'administration fiscale est essentielle, notamment en ce qui concerne l'inspection des relations d'emploi, l'économie informelle et le travail non déclaré. Plusieurs accords et protocoles ont été signés, en particulier en Europe <sup>42</sup>, et l'organisation d'inspections conjointes devient un moyen d'économiser les ressources. Il reste que la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a préconisé la prudence en cas de collaboration entre les services d'inspection et les autorités comme les services de police ou de l'immigration, la fonction essentielle de l'inspection du travail devant être constamment préservée <sup>43</sup>.

### Des problèmes traditionnels qui appellent une nouvelle approche mondiale

35. En 2006, un document du Conseil d'administration sur les stratégies et politiques pour l'inspection du travail a recensé les principales difficultés auxquelles se heurtent les services d'inspection du travail <sup>44</sup>. Il s'agit, pour la plupart, de problèmes récurrents fort répandus qui appellent l'adoption d'une approche mondiale visant à formuler des propositions efficaces fondées sur des pratiques exemplaires, qui déboucheraient sur des mesures correctives. Des outils, des directives et des supports innovants devraient contribuer à remédier à ces problèmes et à améliorer l'échange d'informations et la collaboration institutionnelle, qui peuvent offrir des solutions efficaces à tous les pays, quel que soit leur stade de développement économique. L'amélioration de la collecte de données aux niveaux national et international devrait notamment figurer parmi les grandes

<sup>40</sup> L'article 5 b) de la convention n° 81 et l'article 5 (1) de la convention n° 150 définissent le principe de la collaboration entre les fonctionnaires de l'administration du travail et les inspecteurs du travail, d'une part, et entre les travailleurs et les employeurs ou leurs organisations, d'autre part.

<sup>41</sup> Voir M.L. Vega Ruiz: *Labour administration: To ensure good governance through legal compliance in Latin America: The central role of labour inspection*, document de travail n° 1, Programme d'administration et d'inspection du travail (LAB/ADMIN) (Genève, BIT, 2009); M.L. Vega Ruiz: *La inspección de trabajo en Europa: Retos y logros en algunos países seleccionados aún en tiempos de crisis*, document de travail n° 3, LAB/ADMIN (Genève, BIT, 2009) (disponible uniquement en espagnol); BIT: *L'inspection du travail en Europe: travail non déclaré, migration et la traite des êtres humains*, document de travail n° 7, LAB/ADMIN (Genève, BIT, 2010); BIT: *Labour inspection: What it is and what it does. A guide for employers* (Genève, BIT, 2010); et BIT: *Labour inspection: What it is and what it does. A guide for workers* (Genève, BIT, 2010).

<sup>42</sup> Voir BIT: LAB/ADMIN, documents de travail n° 3 et 7, *op. cit.*

<sup>43</sup> BIT: étude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations sur l'inspection du travail, 2006, *op. cit.*, paragr. 78.

<sup>44</sup> Document GB.297/ESP/3.

priorités. Il conviendrait aussi de mettre au point, sur la base de critères communs, de nouveaux indicateurs de l'efficacité et de l'incidence des inspections, qui soient adaptés et exhaustifs.

- 36.** Les services d'inspection du travail, notamment dans les pays en développement, qui cherchent à instaurer durablement des systèmes d'inspection efficaces se heurtent à de nombreux problèmes: ressources insuffisantes pour financer les moyens matériels et humains mis à la disposition de l'inspection du travail, insuffisance de la formation dispensée aux nouvelles recrues et au personnel déjà en place, conditions de service ne permettant pas d'offrir aux inspecteurs l'assurance d'une carrière stable dans la fonction publique, sécurité et protection insuffisantes des agents de l'inspection du travail dans l'exercice de leurs fonctions et absence d'un cadre réglementaire approprié. Ces conditions médiocres entraînent fréquemment des problèmes éthiques qui menacent l'intégrité et l'indépendance du personnel, mettant ainsi en péril la mission de protection incombant à ces services. Comme cela a été dit précédemment, ces problèmes sont aussi ceux des systèmes nationaux d'administration du travail en général.
- 37.** La sécurité et la santé au travail ainsi que la prévention des risques posent un problème toujours présent et évolutif, qu'il convient d'aborder de façon intégrée et durable, notamment à la lumière des principes de sécurité et de santé énoncés dans les conventions de l'OIT pertinentes<sup>45</sup>. En fait, les inspecteurs du travail ont du mal à faire appliquer les lois et règlements dans un monde du travail complexe et en mutation. Ils ont essentiellement pour tâche de faire respecter les conditions de travail (en particulier en ce qui concerne les salaires et la durée du travail) et de défendre les principes et droits fondamentaux au travail. Il est donc essentiel de mener – en coopération avec les partenaires sociaux et les organismes compétents – des stratégies visant à faire appliquer les dispositions légales et à prévenir les infractions, si l'on veut garantir l'équité sur le lieu de travail et favoriser ainsi les entreprises durables et la croissance économique.
- 38.** Dans l'économie informelle, la lutte contre les infractions est liée à des problèmes sociaux comme la marginalisation, la vulnérabilité, les migrations et la protection des travailleurs. Certaines branches d'activité, comme le travail domestique, sont un sujet de préoccupation récurrent pour les services d'inspection du travail, notamment parce qu'en vertu du droit au respect de la vie privée des ménages ces lieux de travail sont toujours restés en dehors du domaine de compétence des inspecteurs. De même, il s'avère difficile pour les inspecteurs de promouvoir le respect de la législation du travail dans des lieux de travail qui sont intentionnellement dissimulés et donc difficiles à détecter (par exemple dans les secteurs du bâtiment ou de l'agriculture)<sup>46</sup>.
- 39.** La lutte contre le travail des enfants et le travail forcé et leur réglementation sont des questions prioritaires dans de nombreux pays, notamment lorsque l'inspection ne s'étend pas à l'économie informelle non réglementée. La présence accrue des femmes sur le marché du travail a par ailleurs clairement mis en évidence la nécessité d'éliminer la discrimination fondée sur le sexe en matière de rémunération ou de conditions de travail,

<sup>45</sup> Par exemple, les conventions n<sup>os</sup> 155 et 187. Pour l'OIT, la marche à suivre en matière de sécurité et de santé au travail consiste à instituer et à renforcer des systèmes nationaux de gestion de la SST par la voie législative et par des mécanismes d'application, notamment l'inspection du travail, ainsi qu'au moyen de services d'appui, de la collecte de données et de régimes d'assurance contre les accidents du travail.

<sup>46</sup> Voir BIT: *L'inspection du travail en Europe: travail non déclaré, migration et la traite des êtres humains*, op. cit., p. 12.



au même titre que les autres formes de discrimination<sup>47</sup>. La récente recommandation de l'OIT (n° 200) sur le VIH et le sida, 2010, préconise également le réexamen et le renforcement du rôle des services de l'administration et de l'inspection du travail dans la réponse au VIH et au sida<sup>48</sup>. Compte tenu de l'intérêt qu'il y a à résoudre ces problèmes, plusieurs pays ont fait preuve d'innovation<sup>49</sup> en concevant des stratégies d'inspection du travail qui conjuguent méthodes traditionnelles et technologies nouvelles, en collaboration avec d'autres organismes publics et les partenaires sociaux. La diffusion d'informations sur ces solutions efficaces devrait faire partie de tout programme de prévention d'un service d'inspection.

## Les nouveaux défis

40. Sous l'effet de l'évolution du marché du travail au cours des dix dernières années, la tendance a été de doter les services d'inspection du travail de compétences renforcées (en particulier dans les pays privilégiant l'inspection en matière de SST) afin qu'ils puissent traiter d'autres questions liées aux relations d'emploi. Il s'agit d'une conséquence indirecte de l'expansion du travail non déclaré provoquée par la crise (et la période qui l'a précédée). En effet, les transformations à l'œuvre dans le monde du travail, du fait de réformes législatives ou de l'évolution des pratiques du marché et de l'emploi, ont amené les inspecteurs à s'adapter pour continuer à s'acquitter efficacement de leur tâche. Les nouvelles technologies créent des emplois dont les conditions sont particulièrement difficiles à inspecter dès lors que l'on recourt aux méthodes traditionnelles (c'est notamment le cas, par exemple, de la durée du travail, de la sécurité sociale et de la rémunération dans le télétravail ainsi que de la sécurité et de la santé dans le domaine des nanotechnologies). Il est donc nécessaire d'aborder la santé et la sécurité au travail de façon systématique aussi bien au niveau national qu'au niveau de l'entreprise. En outre, de nouvelles compétences en matière d'inspection et de nouvelles stratégies de prévention s'imposent pour répondre à la complexité croissante des procédés industriels, aux problèmes liés à la sécurité et à la santé au travail (biotechnologies, nouveaux produits chimiques et risques associés) ainsi qu'aux nouvelles pathologies physiques et mentales, entre autres facteurs<sup>50</sup>.
41. Les nouvelles formes d'emploi, les pratiques de sous-traitance et la complexité des chaînes d'approvisionnement rendent encore plus difficile la tâche quotidienne des inspecteurs et requièrent des approches plus globales, la collecte de données et des campagnes associant partenaires sociaux, médias et organismes spécialisés. Pendant la crise, les gouvernements et les entreprises ont adopté diverses stratégies pour modifier les conditions de travail. Des mesures comme le gel des salaires, le partage du travail et la réduction du temps de travail ont été prises à plusieurs occasions, mais les fonctionnaires chargés de veiller à ce qu'elles soient appliquées conformément à la loi n'ont pas toujours été sensibilisés ou formés à

<sup>47</sup> Convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958.

<sup>48</sup> Recommandation n° 200, paragr. 44.

<sup>49</sup> Voir M.L. Vega Ruiz: documents de travail n°s 1 et 3, LAB/ADMIN, *op. cit.*

<sup>50</sup> Voir BIT: *Risques émergents et nouvelles formes de prévention dans un monde du travail en mutation*, document établi à l'occasion de la Journée mondiale de la sécurité et de la santé au travail, Genève, 28 avril 2010; BIT: *Principes directeurs concernant les systèmes de gestion de la sécurité et de la santé au travail (ILO-OSH 2001)* (Genève, 2001).

cette nouvelle tâche<sup>51</sup>. Plusieurs pays ont inclus en priorité dans leur programme national d'inspection le contrôle du paiement des salaires et de l'aménagement du temps de travail. La réorientation des priorités vers une économie écologiquement viable amène les services d'inspection à concevoir des programmes et des approches inédits, qui intègrent par exemple les emplois verts et la surveillance de l'environnement<sup>52</sup>.

42. Préoccupation majeure depuis les années quatre-vingt-dix, la lutte contre le travail non déclaré, en particulier dans l'Union européenne<sup>53</sup> et dans certains pays d'Amérique latine, est plus que jamais d'actualité en raison de la crise économique. Dans l'ensemble, le travail non déclaré concerne les petites entreprises, ou en tout cas celles employant moins de 50 travailleurs, et il est présent dans les secteurs du bâtiment, du commerce de détail, de l'hôtellerie-restauration et des transports. Pour combattre ce phénomène, les gouvernements prennent diverses mesures, notamment l'organisation de campagnes d'inspection efficaces qui ciblent ces secteurs. En fait, plusieurs pays ont renforcé les sanctions encourues en cas de travail non déclaré et obtenu des résultats positifs. D'autres ont conçu des structures administratives spécifiques pour combattre cette pratique. Par exemple, l'Europe examine actuellement la possibilité d'instaurer une plate-forme communautaire en ligne pour mieux coordonner les actions menées contre le travail non déclaré<sup>54</sup>. Une telle initiative est bien le signe que ce problème est étroitement lié à la migration de main-d'œuvre et que toute parade efficace passe nécessairement par une collaboration transfrontalière entre les autorités nationales. Plusieurs pays ont organisé des campagnes de régularisation au lieu de compter uniquement sur les contrôles exercés par les services d'inspection, démarche qui a eu des effets sensibles en termes d'emplois déclarés et de régularisations. Ces deux approches différentes montrent les possibilités qu'offrent d'autres types de programmes de régularisation en complément de mesures de sanction renforcées.

### Améliorer les moyens d'action administratifs et juridiques

43. Comme c'est le cas pour un système d'administration du travail efficace et global, l'existence d'un cycle de planification, de programmation et d'établissement de rapports est indispensable pour asseoir, sur une base cohérente et objective, un système d'inspection du travail qui soit adapté aux conditions de travail en vigueur et anticipe les éventuels besoins d'une action ciblée dans une région géographique ou un secteur donné. Lorsqu'ils n'ont pas la capacité technique ou les données requises pour s'acquitter de ces fonctions, les services d'inspection du travail peuvent difficilement évaluer les résultats et l'incidence

<sup>51</sup> Voir les rapports d'évaluation/d'audit sur les besoins de l'administration et de l'inspection du travail déjà parus, et dont la liste est disponible à l'adresse <http://www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/index.htm>.

<sup>52</sup> Un nouveau travail expérimental est en cours dans le cadre d'un projet du BIT au Mato Grosso (Brésil) en vue de définir une stratégie d'inspection du travail sous l'angle des emplois verts. Il sera achevé au début de 2011.

<sup>53</sup> La Commission européenne définit le travail non déclaré, problème qui concerne tous les Etats membres de l'Union européenne, en ces termes: «toute activité rémunérée de nature légale, mais non déclarée aux pouvoirs publics, compte tenu des différences existant entre les systèmes réglementaires des Etats membres. Cette définition exclut les activités criminelles ainsi que les travaux ne nécessitant pas de déclaration.» (Communication de la Commission sur le travail non déclaré, 7 avril 1998 – COM (98) 219 final.)

<sup>54</sup> Atelier de l'Union européenne sur la faisabilité d'une plate-forme européenne de prévention du travail non déclaré, Amsterdam, 9 juillet 2010; voir <http://www.ilo.org/labadmin/what/events/lang--en/index.htm>.

de leur action, ce qui leur permettrait pourtant non seulement de vérifier l'affectation et l'utilisation efficaces des ressources, mais aussi de disposer d'un outil précieux pour la planification stratégique à long terme. En règle générale, les registres administratifs de la plupart des services d'inspection sont constitués au niveau national, sans aucune homogénéité dans les critères, et se prêtent donc peu à une comparaison à l'échelle internationale. En outre, les données sont rarement ventilées par sexe<sup>55</sup>. Pour améliorer la planification et la programmation, il convient de largement actualiser les compétences des inspecteurs en s'appuyant sur une stratégie de formation conçue avec soin. La participation des partenaires sociaux en amont peut favoriser une action mieux ciblée ainsi qu'une conception plus innovante de toutes les stratégies d'application de la loi qui doivent être menées.

44. Comme cela a été dit précédemment, l'inspection du travail remplit une double fonction: d'une part, contrôler le respect des dispositions légales (en particulier en matière de santé et de sécurité) et, d'autre part, jouer un rôle administratif en assurant des services d'information, de formation et de conseils. L'imposition de sanctions ne représente qu'un des moyens d'action dont disposent les inspecteurs pour encourager le respect de la législation ou, dans ce cas, la faire appliquer. Très souvent, les règles et pratiques nationales régissant ces sanctions manquent de clarté, accordent un pouvoir discrétionnaire insuffisant aux inspecteurs ou sont d'une application trop contraignante. En outre, la sanction est parfois trop légère pour être dissuasive ou au contraire trop lourde pour être appliquée dans les faits. Lorsqu'elles sont adaptées à la situation économique et à la réglementation du pays, les sanctions et voies de recours servent l'objectif global qui est de promouvoir le respect de la législation. La procédure administrative devrait être fondée sur le principe d'une action rapide et efficace et devrait prévoir des amendes qui incitent les entreprises à prendre des mesures correctives tout en étant suffisamment dissuasives pour éviter les récidives. Il est fondamental que les services d'inspection établissent des sanctions et des méthodes adéquates d'imposition et de recouvrement des amendes, ainsi que des procédures judiciaires rapides et respectueuses des principes de conformité au droit.
45. Plusieurs pays se sont tournés vers de nouveaux moyens dissuasifs qui sont prometteurs<sup>56</sup>. Dans certains cas, au lieu d'imposer des sanctions pécuniaires, il serait possible de recourir à d'autres mesures, par exemple en faisant obligation aux employeurs de suivre des programmes de formation<sup>57</sup>. En cas d'infractions graves, les amendes administratives pourraient s'accompagner de mesures complémentaires, consistant par exemple à publier le nom des entreprises ayant enfreint la législation ou à supprimer des subventions ou toute autre forme d'aide financière. D'après d'autres cas répertoriés, les entreprises condamnées à une amende bénéficient d'un abattement à condition de s'en acquitter à bref délai. Toutefois, on s'accorde généralement à penser que les mesures de dissuasion ne suffisent pas et qu'il vaut mieux combiner sanction et prévention. Pour promouvoir la culture du respect de la législation, des évaluations et autoévaluations établies avant les activités de surveillance et mesures de contrôle peuvent par ailleurs être utiles.

<sup>55</sup> Voir les rapports d'évaluation/d'audit sur les besoins de l'administration et de l'inspection du travail déjà parus, et dont la liste est disponible à l'adresse <http://www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/index.htm>.

<sup>56</sup> R. Pires: *Governing regulatory discretion: Performance and accountability in two models of labour inspection work*, document présenté à l'occasion de la conférence intitulée «Network on Regulating for Decent Work Conference: Regulating for Decent Work: Innovative Labour Regulation in a Turbulent World», Bureau international du Travail (Genève, 8-10 juillet 2009).

<sup>57</sup> Voir BIT: documents de travail n<sup>os</sup> 1 et 7, LAB/ADMIN, *op. cit.*

## Les nouvelles technologies au service de l'administration et de l'inspection du travail

46. Au cours des vingt-cinq dernières années, l'utilisation généralisée des ordinateurs personnels et le développement parallèle des réseaux sociaux, de l'Internet et de la téléphonie mobile ont eu un fort impact sur la manière dont les gouvernements, notamment les administrations et les inspections du travail, gèrent et fournissent leurs services.
47. Chacune de ces technologies peut rapprocher les décideurs du grand public et favoriser la transparence dans l'élaboration des politiques. Des logiciels spécialisés peuvent sensiblement améliorer la collecte et l'analyse des données, et renforcer l'élaboration et la programmation de mesures sur une base objective<sup>58</sup>. En particulier, l'utilité de l'Internet pour diffuser rapidement des informations auprès d'un large public n'est plus à démontrer. Les nouvelles technologies sont capables aussi de réduire les délais de fourniture des services tout en offrant un accès sur demande et à distance aux utilisateurs. Par exemple, la création de centres d'appels améliore la communication entre les demandeurs d'emploi et les conseillers des services de l'emploi tout en permettant des gains de temps et de ressources. Les banques d'emplois en ligne peuvent grandement faciliter l'accès des demandeurs d'emploi et du grand public aux informations relatives au marché du travail sans nécessiter l'intervention directe des agents des services de l'emploi. Dans le domaine de la sécurité sociale par exemple, on imagine mal comment le système complexe des cotisations et prestations pourrait être géré sans l'aide des systèmes informatisés modernes.
48. L'installation et la maintenance de nouveaux systèmes technologiques peuvent être onéreuses dans un premier temps mais, à long terme, ces investissements favorisent une utilisation plus rationnelle des ressources humaines et la réduction des frais de communication. Dans une certaine mesure, les technologies de l'information peuvent compenser la fermeture, la réduction ou la délocalisation de certains services de terrain et aussi améliorer le flux de l'information entre l'autorité centrale et les bureaux décentralisés. Par exemple, les réseaux locaux offrent la possibilité de partager l'information (notamment concernant les registres des lieux de travail) non seulement entre les agents chargés des questions du travail, mais aussi entre divers organismes publics, comme les services d'inspection du travail, les services fiscaux ou les organismes de la sécurité sociale, le cas échéant.
49. Par ailleurs, les nouvelles technologies peuvent améliorer les systèmes de gestion interne des organismes chargés de l'administration du travail dans le domaine de la programmation, de la budgétisation et de la gestion des ressources humaines. Elles peuvent rationaliser davantage le flux des travaux et renforcer l'obligation de rendre des comptes grâce à une plus grande transparence et à la traçabilité des opérations financières et de gestion.
50. L'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans l'administration du travail laisse entrevoir un grand nombre d'avantages pour les

<sup>58</sup> Dans ses observations générales sur la convention n° 81 formulées en 2010, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a souligné que de nombreux pays devraient améliorer leurs systèmes de collecte de données sur les lieux de travail industriels et commerciaux, sans quoi les services d'inspection du travail pourraient difficilement prendre des décisions objectives touchant aux budgets, aux programmes et au personnel (BIT: Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (Partie IA), Conférence internationale du Travail, 99<sup>e</sup> session, Genève, 2010, pp. 525-591). Le recours aux technologies de l'information est à l'évidence un moyen d'améliorer la gestion des données, notamment grâce à la création ou au perfectionnement des registres nationaux des lieux de travail.

institutions elles-mêmes mais aussi pour les usagers, à savoir les travailleurs et les employeurs. Dans les pays en développement, le recours à des outils adaptés au niveau de développement technologique du pays (par exemple la téléphonie mobile) peut améliorer sensiblement la communication entre les fournisseurs de services et leurs clients. Toutefois, leur utilisation dans les administrations du travail demeure largement inégale selon les pays et peut même susciter des difficultés liées aux besoins de formation supplémentaire du personnel, aux coûts afférents à l'entretien et au renouvellement des logiciels et des équipements, ainsi qu'à la nécessité d'assurer la sécurité des données à caractère privé ou confidentiel.

## Conclusions

- 51.** Ainsi qu'il ressort de cette réflexion et des divers exemples cités dans le présent document, un système d'administration et d'inspection du travail qui fonctionne bien est une condition essentielle pour promouvoir le travail décent et mettre en œuvre les normes du travail sur le lieu de travail. Dernièrement, le rôle joué par ces institutions s'est affaibli dans de nombreux pays, en raison de leur marginalisation, d'investissements insuffisants dans les moyens humains et financiers ou encore d'une gouvernance inadéquate. Des stratégies et outils efficaces et adaptés s'imposent pour renforcer la capacité des services d'administration et d'inspection du travail dans tous les pays, quel que soit leur niveau de développement économique. Avec l'évolution actuelle du marché du travail et de la société dans son ensemble, les administrations du travail doivent en permanence remettre en question leur rôle, leur fonction et leur organisation. A terme, c'est le modèle de l'administration du travail lui-même qui se transformera non seulement au niveau de l'élaboration des politiques (par exemple cadre réglementaire, affectation de ressources et politiques administratives), mais encore au niveau des prestations de services dans des domaines comme l'orientation professionnelle et l'aide à la recherche d'un emploi, la formation professionnelle, le règlement des litiges ou encore la collecte et le traitement des données. Le BIT peut grandement contribuer à ces efforts.
- 52.** A cet effet, il convient de concevoir et d'appliquer en matière d'administration et d'inspection du travail un programme rigoureux fondé sur l'évaluation systématique des besoins des institutions et des services, en consultation avec les organisations de travailleurs et d'employeurs. Le BIT peut fournir aux pays des informations comparatives à l'échelle internationale sur des pratiques efficaces en matière d'administration et d'inspection du travail. De telles informations peuvent faciliter la coopération et le partage des connaissances entre les services nationaux d'administration et d'inspection du travail et améliorer la collecte de données<sup>59</sup> et la coopération horizontale<sup>60</sup>. Le BIT peut contribuer à la mise en valeur des systèmes d'administration et d'inspection du travail au moyen de stratégies de sensibilisation adaptées, notamment en partenariat avec les organisations de travailleurs et d'employeurs. A cette fin, il peut être utile de fournir des services de renforcement des capacités visant à améliorer les conditions existantes et à renforcer les institutions ainsi que la capacité technique de leur personnel grâce à des programmes de formation.

<sup>59</sup> Pour améliorer la collecte des données, il faut notamment s'employer à normaliser les informations et fichiers administratifs émanant des ministères du travail, notamment des inspections du travail, afin de permettre une comparaison plus aisée au niveau international.

<sup>60</sup> Par coopération horizontale, on entend la collaboration entre institutions étrangères équivalentes par la mise en commun de pratiques exemplaires ou la prestation de services consultatifs techniques (collaboration entre des ministères du travail ou des inspections du travail de pays différents, par exemple).

- 53.** Le BIT a réalisé récemment plusieurs évaluations ou audits des besoins des services d'administration ou d'inspection du travail en fonction des demandes auxquelles ils doivent répondre. Ces évaluations ont abouti à des conclusions, des recommandations et des plans d'action qui aident le Bureau à orienter l'assistance technique qu'il apporte. Cette assistance inclut l'utilisation de produits ou d'outils, par exemple du matériel de formation, afin de contribuer à l'accomplissement des objectifs prévus par les plans d'action des pays. Cette double stratégie d'évaluation et d'assistance figure parmi les principaux moyens d'action du Programme d'administration et d'inspection du travail (LAB/ADMIN) du BIT. Les produits et l'assistance technique que le BIT fournit dans ces domaines doivent être constamment améliorés et s'appuyer sur des pratiques et des résultats ayant fait l'objet d'une évaluation indépendante. Un programme de coopération technique doté des moyens requis pour répondre aux besoins des Etats Membres, avec un mandat et des domaines d'intervention clairement définis, et de nature à produire des effets mesurables, devrait contribuer à une meilleure gouvernance. Depuis la création de LAB/ADMIN en 2009, les pays donateurs ont soutenu ce volet d'activité avec générosité. Le moment semble venu, notamment dans la perspective de la discussion générale sur l'administration et l'inspection du travail qui doit avoir lieu à la session de la Conférence de l'année prochaine, de renforcer cet appui en créant un portefeuille de projets de coopération technique ou un groupement de donateurs, outils qui permettraient de faciliter l'application des recommandations de la Conférence. En outre, le BIT devrait combler les lacunes actuelles de la recherche en matière d'administration du travail, sujet qui, exception faite des services publics de l'emploi, a peu intéressé les chercheurs. Des études pourraient ainsi être menées sur la capacité de l'inspection du travail d'assurer l'application effective et la promotion des principes et droits fondamentaux au travail tels que définis par l'OIT, les nouvelles difficultés rencontrées en la matière du fait de l'existence de marchés du travail à deux vitesses, l'élargissement de la portée des services de l'administration et l'inspection du travail de sorte à couvrir l'économie informelle ou, enfin, les stratégies institutionnelles de lutte contre le travail non déclaré.
- 54.** Enfin, les alliances et les réseaux mondiaux ont constitué et constituent un vecteur important de l'échange d'expériences et de pratiques exemplaires entre les administrations et les inspections du travail. Le BIT pourrait jouer un rôle de premier plan dans le renforcement de ces plates-formes de coopération en favorisant les initiatives internationales et les mécanismes de coordination et en mettant en place un réseau international de ministères du travail, incluant les services d'inspection du travail. L'OIT continuera d'apporter son concours aux mandants dans l'élaboration de produits globaux, tels que des méthodes d'évaluation des besoins des services d'administration et d'inspection du travail, des programmes de formation à l'intention des inspecteurs du travail, des directives thématiques à l'intention des administrateurs ainsi que d'autres outils susceptibles d'être adaptés aux besoins et aux situations des pays.
- 55.** La commission voudra sans doute:
- a) examiner les fonctions, les stratégies et les pratiques de l'administration et de l'inspection du travail;
  - b) fournir des orientations au Bureau pour la discussion générale sur l'administration et l'inspection du travail qui se tiendra à la Conférence internationale du Travail en 2011;
  - c) donner des avis sur les mesures et outils proposés pour renforcer l'administration et l'inspection du travail aux niveaux national et international.

Genève, le 20 octobre 2010

*Document soumis pour discussion et orientation*