AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT
WASHINGTON, D. C. 20523
BIBLIOGRAPHIC INPUT SHEET

FOR AID USE ONLY
Batch 70

1. SUBJECT CLASSIFICATION
A. PRIMARY: Development and economics — DD00-0000-0000
B. SECONDARY: Public administration

2. TITLE AND SUBTITLE
Le role d'un ministere du travail dans les pays en voie de developpement

3. AUTHOR(S)
(101) U.S. Bureau of Labor Standards

4. DOCUMENT DATE: 1964
5. NUMBER OF PAGES: 163p.
6. ARC NUMBER: ARC 350.083.D419

7. REFERENCE ORGANIZATION NAME AND ADDRESS
AID/AFR/RTAC; AID/OLAB

8. SUPPLEMENTARY NOTES *(Sponsoring Organization, Publishers, Availability)*
(In Collection: techniques am.,109)
(In French and English. English,103p.: PN-AAE-929)

9. ABSTRACT

10. CONTROL NUMBER
PN-AAE-930

11. PRICE OF DOCUMENT

12. DESCRIPTORS
Government
Manpower
National government

13. PROJECT NUMBER

14. CONTRACT NUMBER
AID/AFR/RTAC

15. TYPE OF DOCUMENT

AID 590-1 (4-74)

TECHNIQUES AMÉRICAINES - 109

LE ROLE D'UN MINISTÈRE DU TRAVAIL DANS LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

Centre Régional d'Éditions Techniques

Traduction d'un ouvrage en langue anglaise intitulé
ROLE OF A LABOR DEPARTMENT IN
DEVELOPING COUNTRIES

élaboré par

U.S. DEPARTMENT OF LABOR
Bureau of Labor Standards

pour le compte de

AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT
Labor Technical Information Desk
Washington D.C.

La présente édition en langue française est publiée par le
Régional Technical Aids Center (RTAC)

dénommé

Centre Régional d'Editions Techniques (CRET)
Paris - France.

qui relève du
DEPARTMENT OF STATE
Agency for International Development
Office of Institutional Development (AFR/ID)
Washington D.C.

Pour tous renseignements au sujet des publications CRET
s'adresser à la

Mission Américaine de l'A.I.D.
Ambassade des Etats-Unis d'Amérique
(Capitale du pays d'où émane la demande)

PRÉFACE

Dans maints pays en voie de développement, l'une des activités de l'Agency for International Development (A.I.D.) consiste à fournnir une assistance en vue d'augmenter l'efficacité des ministères du Travail. De ce fait, de nombreux experts américains appartenant à des services gouvernementaux ou des organismes privés, se sont trouvés engagés dans des activités d'assistance et de recherches techniques qui les mettaient dans l'obligation de connaître à fond le rôle potentiel, les problèmes et les véritables activités des ministères du Travail dans le monde.

Pour répondre à cette nécessité, l'A.I.D. a signé un contrat avec le « Department of Labor » américain, pour la préparation d'une brochure relatant les activités d'un ministère du Travail et leurs conséquences sur le développement économique et social. Cette brochure a été rédigée à l'intention des Missions de l'A.I.D., du personnel des Ambassades, des cadres et de tout le personnel, technique ou non, en poste dans les pays en voie de développement, ayant pour tâche d'évaluer et de définir les moyens nécessaires pour rendre l'assistance de l'A.I.D. plus efficace à l'égard des ministères du Travail. Bien que destinée au personnel américain, cette brochure peut aussi se révéler utile pour les ressortissants des pays participants, qui assument la responsabilité des activités de ministères du Travail et qui désireraient passer en revue les services en les considérant sous l'angle de leur influence sur le programme de développement.

La présente brochure a été élaborée au Department of Labor Américain Bureau of Labor Standards (Bureau des Normes du Travail), par Mme Clara M. Beyer, sous la direction générale de M. Roger W. Grant, directeur de la Division Internationale du Bureau. Mme Beyer qui fut pendant de nombreuses années Directeur adjoint du Bureau des Normes du Travail, est particulièrement qualifiée comme expert en matière de lois du travail et de mise en œuvre de ces lois. Elle a occupé les fonctions de Président

de la Comimssion Fédérale d'Apprentissage et de Secrétaire Trésorier de l'Association Internationale des fonctionnaires gouvernementaux du Travail et elle a représenté les Etats-Unis à chaque session ordinaire de la Conférence Internationale du Travail de 1938 à 1953, traitant de sujets tels que l'orga sation des ministères du Travail, l'inspection du Travail, les travailleurs migrants, l'orientation professionnelle, l'apprentissage, l'hygiène et la sécurité. Elle fut également désignée comme déléguée des Etats-Unis à de multiples réunions de Comités de l'Organisation Internationales traitant de Sécurité sociale à Rio de Janeiro en 1949 et à Buenos-Aires en 1951.

Lors de l'élaboration de cette brochure, Mme Beyer a effectué de nombreux voyages et s'est entretenue avec maints fonctionnaires et personnalités s'occupant de main-d'œuvre et d'organisation dans un grand nombre de pays en voie de développement. Les résultats de ses enquêtes et conclusions figurent ci-dessous. Bien que Mme Beyer ait tenu compte des points de vue de nombreux autres experts au courant de ces questions, les commntaires ainsi que les recommandations qui figurent dans ce texte lui sont propres.

AVANT-PROPOS

Il est de première nécessité de créer des ministères du Travail efficaces dans le cadre d'un programme de développement de quelque pays que ce soit. Les gouvernements en cause constatent de plus en plus que leur besoin fondamental n'est pas tant une législation du travail supplémentaire que le développement d'institutions chargées de l'application de la législation existante. Ceci apparaît dans l'intérêt croissant qu'ils portent à l'amélioration des services et des programmes de leurs ministères. De plus, à mesure que les syndicats deviennent plus forts et qu'ils s'établissent plus solidement dans les pays en voie de développement, ils insistent pour que les services gouvernementaux dans le domaine du Travail soient améliorés et que de nouveaux services soient créés pour étayer le développement économique et social.

La présente brochure est destinée au fonctionnaire américain affecté dans des pays en voie de développement qui peuvent avoir maintes occasions de fournir des renseignements, de dispenser une assistance technique et d'aider de toute autre manière à renforcer le ministère du Travail en tant que partie intégrante d'un programe de développement du pays en cause. Elle a pour but de leur faire comprendre le rôle important qu'un ministère du Travail joue, ou devrait jouer, dans le développement économique et social pour rendre plus aisée la vie des ressortissants d'un pays en voie de développement. Les règles régissant le personnel et les pratiques administratives nécessaires à un ministère du Travail, ainsi que les attributions d'ordre général et les modalités d'organisation sont définies pour aider à déterminer les besoins en assistance technique. On trouvera ici une définition succincte de chaque service important dont un ministère est normalement responsable, avec les buts assignés à ce service, le genre d'activités auxquelles il se livre et certains problèmes particuliers tels qu'ils ont été reconnus dans les pays en voie de développement. Figurent également dans la brochure des suggestions pour traiter ces problèmes

ainsi que des sources de renseignements et des formes d'assistances techniques.

Bien qu'élaborée spécialement à l'usage du personnel américain, cette brochure peut également être utile aux principaux responsables des ministères du Travail des pays participants pour leur permettre de procéder à une évaluation des activités de leurs propres services.

Les prises de position et les recommandations figurant dans cette brochure sont fondées sur l'expérience de l'auteur en matière de services du Travail, sur la documentation, les rapports, les recommandations et les conventions de l'Organisation Internationale du Travail, ainsi que sur une étude faite sur place des programmes, des activités et problèmes des ministères du Travail de plusieurs pays en voie de développement en Amérique latine, au Proche-Orient et en Extrême-Orient. L'assistance technique apportée à ces services tant par le Gouvernement des Etats-Unis que par l'O.I.T. et d'autres organismes nationaux et internationaux a également été passée en revue.

L'auteur tient à souligner avec reconnaissance l'aide qui lui a été apportée par le personnel du Bureau des Normes du Travail et les agents des autres bureaux du ministère du Travail, ainsi que l'A.I.D., qui ont revu le projet et ont apporté des suggestions constructives.

Une mention toute particulière doit être faite au sujet de l'aide apportée par les Services de Lloyd A. Prochnow, du Bureau des Statistiques du Travail, à la préparation du Chapitre VII traitant d'enquêtes et statistiques, ainsi que par Robert J. Myers, chef actuaire de l'Administration de la Sécurité sociale au ministère de la Santé, de l'Education de de l'Aide sociale, à l'élaboration du Chapitre XI sur la Sécurité sociale. De son côté, M. Meade Karras, ancien collaborateur au Bureau des Statistiques du Travail, apporta une aide précieuse à l'édition tandis que Mmes Béatrice McCabe et Pamela Carrello furent particulièrement utiles pour la préparation du manuscrit en vue de sa publication.

Les auteurs de la présente brochure reconnaissent les différences profondes qui existent entre chacun des pays en voie de développement quant au degré de développement économique qu'il a atteint, au rôle du Gouvernement en matière sociale et dans le domaine du travail. Il peut sembler présomptueux de les traiter tous ensemble comme cela a été fait dans cet ouvrage. Toutefois, les ministères du Travail ont les mêmes objectifs d'ordre général, et leurs problèmes, à des degrés divers, sont, dans l'ensemble, les mêmes. Certains ont fait plus de progrès que d'autres en traitant des questions du travail. Il est évident qu'il serait impossible de dresser une liste des réussites ou des échecs de chaque pays. En utilisant cette brochure, il convient de ne pas perdre de vue que les critiques qui peuvent être faites envers le fonctionnement de ministères du Travail ne concernent aucun pays ou groupe de pays

particulier, mais sont caractéristiques du genre de problèmes reconnus dans les pays en voie de développement comme devant requérir une attention toute spéciale.

En outre, il est logique de considérer les problèmes auxquels se heurtent les ministères du Travail comme un ensemble, car il est généralement reconnu que ces institutions sociales ont besoin d'être renforcées si elles doivent protéger les valeurs humaines et, en même temps, promouvoir une industrialisation rapide. Il y a également concordance d'opinion sur les principes fondamentaux d'organisation et de fonctionnement qui devraient être suivis dans tous les ministères du Travail, s'ils se veulent efficaces. La manière dont leurs services peuvent être le mieux renforcés et leur fonctionnement être amélioré devra être déterminée dans chaque cas, en fonction des conditions humaines et matérielles existant dans le pays en cause. Alors qu'un pays en voie de développement peut bénéficier de l'expérience et de l'aide de pays économiquement plus avancés, il ne devrait être fait aucune tentative pour transplanter d'un pays dans un autre une législation, des techniques ou des institutions exactement similaires, qui ont pu porter leurs fruits dans des conditions différentes prévalant dans un pays industrialisé. De telles tentatives pourraient détériorer la situation existante plutôt que l'améliorer.

Ce n'est qu'en participant à l'élaboration et à l'application des solutions à leurs propres difficultés, que les gens acquièrent le sens personnel de l'accomplissement dans une situation donnée, indispensable pour parvenir à un résultat durable. Ce principe s'applique à tous les domaines d'assistance, mais davantage encore lorsqu'il s'agit de questions intéressant le domaine du travail.

De façon générale, cette brochure est fondée sur l'idée d'un recours important aux facilités accordées par l'A.I.D. pour créer et structurer aussi vite que possible les services administratifs et techniques des ministères du Travail, afin de faire face plus complètement aux besoins d'un développement économique et social.

Cela ne signifie en rien que soient dédaignés les services de l'O.I.T. et d'autres organisations internationales, nationales ou régionales dans le domaine du travail, ou qu'il soit question de faire double emploi avec leurs activités. La politique de l'A.I.D. consiste à travailler en coopération avec ces organisations pour ce qui concerne leurs programmes, car cette agence reconnait que le besoin d'assistance est infiniment plus grand que celui auquel peuvent faire face tous ces organismes en conjuguant leurs efforts. Avant d'entreprendre de nouveaux projets dans le domaine du travail, le personnel de l'A.I.D. devrait s'efforcer de déterminer quelle aide, s'il en existe une, est apportée ou projetée par d'autres organisations dans le même domaine ou d'autres connexes. Une telle vérification, en évitant le double emploi et les efforts inutiles, permettra de canaliser l'assistance vers les points où elle est le plus nécessaire.

Nombre d'organisations rattachées aux Nations Unies peuvent disposer de programmes très proches des programmes dans le domaine du travail en cours dans un pays donné. Les travaux des diverses organisations financières internationales ayant trait au développement économique ont souvent des incidences directes sur les questions de travail; c'est également le cas pour des organisations régionales, telles que l'Organisation des Etats Américains (O.E.A.).

L'O.I.T. est l'organisme le plus compétent en matière d'assistance technique aux ministères du Travail et aux autres institutions traitant de politique sociale. Elle dispose de bureaux régionaux dans le monde entier et de représentants dans chacun de ses Etats membres. Elle a mis au point des normes de bonne pratique dans presque tous les domaines d'activité d'un ministère du travail, elle donne des avis et des conseils pour adapter ces normes dans n'importe quel pays. Elle participe également à la mise en place de l'organisation administrative nécessaire. Grâce à la formation en cours d'emploi, à des séminaires, à des réunions régionales, à l'octroi de bourses d'étude et à l'Institut International qu'elle a récemment créé pour l'étude de problèmes du travail, l'O.I.T. déploie de gros efforts pour renforcer les services du travail dans les pays en voie de développement. Ses activités comprennent l'assistance dans les domaines de la main-d'œuvre proprement dite, des relations professionnelles, des petites industries, de l'artisanat, des coopératives, de la Sécurité sociale, de la formation professionnelle, de la formation en matière d'organisation et de direction, de la productivité et de l'administration des lois sociales.

Il importe d'encourager tout appel aux services et organismes de l'O.I.T. Dans le même temps, lorsque le besoin s'en fait sentir, l'immense expérience des Etats-Unis dans les activités en matière de travail et main-d'œuvre et le personnel américain techniquement formé devraient être mis à la disposition des pays en voie de développement pour faire face à leurs besoins urgents d'assistance. Certains experts américains peuvent exercer leurs activités dans le cadre de programmes d'organisations internationales, mais la plupart d'entre eux auront besoin d'une plus grande souplesse dans la politique de l'emploi et dans l'échelonnement du programme dans le temps, que cela n'est possible dans le cadre d'une organisation internationale. Le programme de l'A.I.D. est en mesure de répondre à de tels besoins.

Le personnel américain peut être efficace en mettant l'accent sur la valeur des moyens démocratiques à mettre en œuvre pour trouver une solution aux problèmes sociaux, et cela en se fondant sur notre expérience personnelle. Lors de la discussion de ces questions, il serait utile de bien connaître les protections légales dont bénéficient les travailleurs aux Etats-Unis. La majorité des lois sociales sont relativement récentes, la plupart ayant été promulguées au cours du dernier demi-siècle. Il existe encore de lar-

ges secteurs non couverts et de nombreux vides dans l'organisation administrative pour l'application de ces lois. Certains Etats particuliers ne disposent même pas encore de services du travail pour développer et appliquer les normes reconnues de travail. Quel que soit leur âge, les enfants travaillent pendant les vacances scolaires dans l'agriculture, dans presque tous les Etats. La discrimination dans l'emploi est de pratique courante. Le travail agricole ne bénéficie pas de la plupart des avantages prévus par la législation sociale, notamment en matière syndicale. Ces exclusives se font particulièrement sentir pour les travailleurs migrants, comme cela a été démontré par de nombreuses enquêtes du Congrès, de Commissions gouvernementales et de groupes d'étude.

CHAPITRE PREMIER

ROLE D'UN MINISTÈRE DU TRAVAIL DANS LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

De nos jours, l'une des pierres de touche de la politique étrangère des Etats-Unis consiste à mettre l'accent sur le droit des peuples à bénéficier à la fois de bien-être économique et de justice sociale. En effet, ces deux aspects jumelés de la vie démocratique moderne doivent être reconnus comme des objectifs inséparables pour le monde entier et les institutions libres des Etats-Unis doivent survivre. Nulle part ailleurs cette double politique n'est aussi évidente que dans la manière américaine d'aborder les problèmes de nombreux pays en voie de développement.

Qu'il s'agisse de nouvelles entités ou seulement de pays se développant depuis peu, ces nations doivent faire face à une multitude de problèmes. La situation de chaque pays est, bien entendu, unique en son genre. Mais la simple énumération des problèmes, auxquels les uns et les autres se heurtent, donne le vertige : pénurie de capitaux, manque de main-d'œuvre spécialisée et de développement technologique, développement incohérent des ressources et productivité quasi nulle, augmentation rapide de la population, disette, ignorance, maladies, fossé immense entre les quelques privilégiés et la multitude de ceux qui ne le sont pas, identification du Gouvernement avec les rares privilégiés, retard sérieux dans le développement social, et stagnation dans le taux de rendement et de revenus par tête d'habitant. Si les sociétés sont appelées à devenir dynamiques et progressives, des modifications radicales doivent intervenir dans leurs attitudes, leurs motivations, leurs intérêts, et, dans certains cas, dans les valeurs les plus profondes des masses du peuple.

Dans le passé, certains hommes d'Etat ont estimé que ces angoissants problèmes devaient être traités l'un après l'autre. « Industrialisez-vous et le développement économique et social suivra », était le slogan d'une certaine école de pensée. « Faites bénéficier immédiatement ceux qui n'ont rien des bienfaits de la vie moderne, car la justice sociale et une vie décente sont les précurseurs indispensables de tout développement économiques », soutenaient d'autres théoriciens.

De nos jours, « la parcelle de vérité » de ces deux positions est universellement reconnue. Le développement économique n'est, après tout, qu'un des moyens d'accéder à une vie meilleure pour la plus grande majorité possible du peuple. Mais aucun peuple ne peut consommer toute sa production courante et espérer maintenir dans l'avenir les niveaux de vie en résultant. Le développement social sans expansion économique entraîne la stagnation économique. En revanche, un développement économique sans justice sociale peut conduire à la perte de la liberté.

Le développement d'un pays dépend des aspirations du peuple et de son aptitude à réaliser en fin de compte ces aspirations. Mais des individus affamés, malades, inalphabètes, dont certains sont sans abri et la plupart dépourvus de qualifications professionnelles qui leur permettraient de parvenir à une vie décente, se trouvent dans l'incapacité de créer un gouvernement stable et une économie susceptible de se développer. Développer l'économie, instruire le peuple et créer des institutions sont des activités interdépendantes.

Il en résulte que les nations en voie de développement sont confrontées avec la tache harassante de mener un combat sur deux fronts pour gagner leur place dans le monde moderne. Elles doivent développer en même temps des institutions économiques et sociales libres et des moyens de production. Elles doivent en hâte avancer à grands pas dans les deux directions, car l'impatience manifestée devant les retards apportés à des améliorations croît chez les peuples qui ont trop longtemps espéré une vie meilleure.

1. — Politique des Etats-Unis.

Les Etats-Unis ont expressément choisi de montrer leur intention d'apporter une aide. Du point de vue purement pragmatique, il est prouvé que seule une aide sur les deux fronts influera sur les résultats de l'un ou l'autre. La construction de routes produira peu de bienfaits si un nombre infime de personnes est en mesure de les utiliser. Former des travailleurs qualifiés reste sans effet s'il n'existe aucune usine capable d'utiliser leur compétence. Une approche fragmentaire des problèmes est souvent synonyme d'une approche inutile.

D'un point de vue politique, il est prouvé qu'une solution radicale guette tout pays en voie de développement qui perd de vue les besoins de son peuple. La méthode démocratique offre à la fois la liberté politique et la liberté économique construites progressivement grâce à un dur labeur. La philosophie marxiste prétend y parvenir en empruntant un raccourci. Des siècles de privation se sont déjà accumulés dans la plupart de ces pays. Si aucun progrès n'apparaît selon les méthodes démocratiques, des méthodes marxistes seront tentées, en s'efforçant de donner le pouvoir à une poignée d'extrémistes. Ce qui est indispensable, c'est une marche en avant n'occasionnant ni changements brutaux, ni vulnérabilité à une agression venant de l'extérieur ou de l'intérieur — autrement dit, une révolution sociale réalisée par des voies démocratiques et pacifiques.

Du point de vue de la paix mondiale, le Congrès a fourni des raisons déterminantes pour apporter une aide lorsqu'il a défini la politique américaine dans la loi sur le Développement International, en 1961 :

> « Le Congrès estime que la paix dépend d'une plus large reconnaissance de la dignité et de l'interdépendance des hommes, et la survie des institutions libres des Etats-Unis ne peut être assurée que dans un climat mondial de liberté.
>
> « A cette fin, les Etats-Unis ont apporté dans le passé une assistance permettant d'étayer les forces éprises de liberté en aidant les pays amis moins développés du monde à augmenter leurs ressources, à améliorer leur standard de vie, à réaliser leurs aspirations à la justice, à l'éducation, à la dignité et au respect des valeurs humaines, ainsi qu'à établir des gouvernements responsables.
>
> « Le Congrès déclare solennellement que c'est pour les Etats-Unis une nécessité, une occasion et une responsabilité primordiales dans la ligne de leurs traditions et de leur idéal, que de renouveler l'esprit qui inspirait leurs efforts passés ainsi que d'aider à faire une démonstration historique prouvant que l'expansion économique et la démocratie politique peuvent aller de pair, afin qu'une communauté élargie des peuples libres, stables et confiants en leur avenir puisse diminuer la tension et l'insécurité dans le monde. »

Finalement, du point de vue moral qui est historiquement et spécifiquement américain, le Président KENNEDY, dans son discours inaugural, a mis l'accent sur une raison supplémentaire de l'aide américaine :

« Envers tous les peuples vivant dans les cases et les villages de la moitié du monde qui combattent pour effacer les frontières de la misère des masses, nous prenons l'engagement de faire tous nos efforts pour les aider à s'aider eux-mêmes, pendant aussi longtemps qu'il le faudra — non parce que les Communistes pourraient le faire, non pour gagner leurs votes, mais simplement parce que c'est la justice. »

2. — Rôle d'un Ministère du Travail.

Le ministère du Travail est l'arme administrative du Gouvernement qui, dans la plupart des pays, est chargé de trouver des solutions aux problèmes sociaux, de procéder aux contrôles nécessaires et de créer le climat grâce auquel des relations harmonieuses peuvent s'établir et se développer entre travailleurs et patronat. Il constitue le poste de contrôle pour une utilisation optimale des ressources humaines en vue du développement économique et social.

Pourtant, peu de ministères du Travail participent aussi activement que le progrès rapide le nécessiterait à l'établissement et à l'application des programmes liés au développement économique et social. Cette carence dans l'utilisation de leurs services et installations est due pour une large part à un manque de connaissance et de compréhension des problèmes sociaux qui s'imbriquent étroitement dans les problèmes de développement. Une brève esquisse de ces problèmes fera apparaître les considérations de base qui sont en cause et la nécessité d'un ministère du travail efficace pour y faire face.

Peut-être le problème le plus apparent est-il le problème économique de la main-d'œuvre, en tant que ressource : une main-d'œuvre suffisamment nombreuse et disposant des qualifications nécessaires pour créer et exploiter un capital d'équipement important et des installations publiques. La plupart des pays en voie de développement disposent d'un trop-plein de main-d'œuvre par rapport à leurs autres ressources. Le problème consiste alors à former des individus à de nouvelles qualifications et de nouvelles méthodes, à sélectionner des programmes de développement qui utiliseront au maximum les hommes plutôt que les machines, à mettre au point des méthodes permettant l'emploi intensif de la main-d'œuvre en remplacement des procédés existant dans des pays industriels où la main-d'œuvre est rare, à réveiller par n'importe quel moyen les énergies de la population tout entière, à veiller à ce que toute la main-d'œuvre du pays se voit offrir la possibilité de participer à son développement.

Les implications sociales des problèmes de main-d'œuvre sont évidentes. En effet, une telle participation au développement national ainsi que le rang social qu'offrent des qualifications et un travail sérieux contribuent nécessairement à la dignité et à l'indépendance dont la justice sociale revêt l'individu.

La question des conditions de vie et de travail de cette main-d'œuvre constitue un problème apparenté au premier. L'expérience des pays industrialisés prouve que les investissements effectués pour assurer aux travailleurs des conditions de travail tenant compte de l'hygiène et de la sécurité ont pour effet de rendre la main-d'œuvre plus efficace et plus productive. Le logement des travailleurs et toutes les autres conditions de vie ont un profond retentissement sur leur adaptation satisfaisante à leur lieu de travail.

Proche également de ce problème est la question des relations professionnelles. Les sociétés démocratiques ont reconnu que la formation des syndicats est un corollaire indispensable à l'industrialisation — corollaire qui doit jouer un rôle particulièrement vital dans les pays caractérisés depuis longtemps par l'exploitation de la masse par une minorité. La paix industrielle est indispensable à un développement heureux de l'économie. Des syndicats responsables discutant avec des dirigeants responsables peuvent faire naître une telle paix en même temps qu'ils assurent à la classe ouvrière des conditions décentes de travail et une participation équitable à l'élévation de la productivité nationale.

Les travailleurs d'une nation sont les principaux consommateurs. Le fonctionnement de l'économie américaine a démontré la valeur économique de véritables demandes massives de produits; ce facteur rend la production massive possible et rentable. L'existence de besoins et désirs de la masse dans les pays en voie de développement est absolument reconnue. Mais, pour traduire besoins et désirs en demandes effectives, la main-d'œuvre doit non seulement devenir plus productive, mais elle doit aussi disposer de gains réels accrus qui font de chaque famille de travailleurs des acheteurs plus importants. Une fois de plus, les conséquences sociales d'un pouvoir d'achat accru sont évidentes.

Enfin, la situation des membres de la population qui ne sont pas en mesure de travailler, soit temporairement, soit de façon permanente, constitue un problème à la fois économique et social. Un travailleur malade ou inapte, victime d'un accident du travail, incapable de trouver un emploi ou ayant atteint un âge où il devrait être en mesure d'abandonner les servitudes du labeur journalier — ce travailleur ne peut subvenir ni à ses propres besoins, ni à ceux de sa famille, à moins que des dispositions n'aient été prises pour l'assurer contre la perte de salaire. Privations et besoins assombrissent une fois de plus sa vie familiale et il se retrouve à la charge de la communauté. De ce fait, son rôle de consommateur est fortement réduit.

Il est clair que toute nation qui tenterait de mettre sur pied un programme de développement sans affronter ces questions sociales a peu de chances d'atteindre un succès permanent et durable dans son entreprise. Le programme de main-d'œuvre de l'A.I.D. a pour but d'aider à faire face à ce problème.

3. — Assistance technique.

A quelques exceptions près, les ministères du Travail dans les pays en voie de développement ont besoin d'aide pour faire face à leurs responsabilités essentielles en vue d'une utilisation optimale des ressources humaines dans le processus de leur développement. L'immense expérience des Etats-Unis dans les activités propres à un ministère du Travail peut être utilisée par le programme de l'A.I.D.

On peut faire appel à trois catégories générales de services :

(1) Des consultants peuvent être mis sur demande à la disposition de fonctionnaires ou organismes gouvernementaux. De tels services peuvent consister en l'envoi d'experts dans un pays en voie de développement pour étudier ses besoins et travailler avec ses fonctionnaires ou encore ils peuvent consister en la fourniture de conseils d'ordre technique et de renseignements sur des sujets se rapportant aux problèmes du travail.

(2) Des techniciens provenant d'un pays en voie de développement peuvent être envoyés aux Etats-Unis en vue de leur formation. Cette formation est orientée vers les besoins du pays en cause. Elle peut revêtir de nombreuses formes : études scolaires, formation en cours d'emploi, visite d'organismes gouvernementaux, d'organisations techniques, d'organisations d'administration et de direction, octroi d'emplois permettant d'étudier l'application des lois sociales et des programmes sociaux.

(3) Un grand nombre d'opuscules, livres, films, graphiques et autres documents sont disponibles. Cette documentation est fournie gratuitement. Outre la documentation et les études particulières, des renseignements peuvent être fournis sur toutes questions techniques spéciales.

Des experts américains connaissant les divers aspects des activités d'un ministère du Travail peuvent être recrutés par l'A.I.D. En général, ils proviennent du « Department of Labor » (Ministère Américain du Travail), mais ils peuvent aussi être recrutés directement auprès d'organismes non gouvernementaux.

Des exemples des ressources et services techniques mis à la disposition de l'A.I.D. et provenant des divers bureaux du

« Department of Labor » sont donnés dans l'ensemble de cette brochure.

De même, il est fait référence aux services de Sécurité sociale qui peuvent être fournis par le « Department of Health, Education and Welfare » (Ministère Américain de la Santé, de l'Education et de l'Aide sociale).

CHAPITRE 2

FONCTIONS D'UN MINISTÈRE DU TRAVAIL

1. — Fonctions fondamentales d'un Ministère du Travail.

Une récapitulation des attributions fondamentales d'un ministère du Travail fait apparaître l'immense clavier de ses activités.

L'une de ses attributions générales, qui constitue une clef de voûte, est celle qui consiste à apporter son concours à l'élaboration et à la mise en application de la politique gouvernementale en ce qui concerne le travail et toutes autres questions connexes. Ceci ne comprend pas uniquement des questions aussi clairement rattachées au travail, que la réglementation des salaires et des conditions de travail, la participation au règlement des conflits sociaux, l'établissement des programmes de formation professionnelle, mais aussi des questions comme la politique de l'emploi, les décisions en matière de planification à long terme par rapport au développement industriel et à la distribution, le contrôle de la consommation, toutes questions d'éducation, des programmes en tous genres en matière d'aide sociale.

On est en droit d'attendre d'un ministère du Travail qu'il fournisse des renseignements et des avis dans tous ces domaines, qu'il prépare des projets de lois et des règlements selon les besoins, et, de façon générale, qu'il collabore au niveau le plus élevé sur une base acceptable avec les autres départements ministériels à l'établissement et la mise en œuvre d'une politique cohérente.

Les faits et les statistiques grâce auxquels des jugements réfléchis et des procédures pertinentes peuvent être élaborées sont fondés sur une mise en œuvre satisfaisante des attributions générales et particulières d'un ministère du Travail. Parmi ces attributions, l'une des plus importantes consiste à rassembler, analyser et diffuser des informations valables sur les diverses com-

posantes des conditions industrielles : salaires, prix, accidents du travail, tendance de l'emploi, productivité du travail et développement des relations professionnelles. De tels renseignements sont indispensables pour les conventions collectives, la politique en matière de main-d'œuvre, la planification économique, la solution de questions particulières en matière de travail, l'information du public en matière de questions sociales et l'action gouvernementale affectant les problèmes du travail. En outre, d'autres sortes de données sont accessoirement collectées pour aider au fonctionnement technique du ministère — ces renseignements étant utilisables à la fois pour l'amélioration de la marche des services de ce ministère et pour l'élaboration de recommandations tendant à modifier la législation ou la politique du travail. Cette fonction suppose la diffusion de ces renseignements à la fois aux responsables de la politique gouvernementale, aux employeurs, aux travailleurs et au public.

Outre ces attributions générales, un ministère du Travail a généralement des responsabilités techniques dans les quatre domaines particuliers ci-dessous :

(1) La protection des travailleurs contre tout ce qui peut atteindre leur santé et leur bien-être. Ceci comprend la réglementation des conditions de travail sur les lieux de travail pour veiller à l'hygiène et la sécurité, la protection des femmes et des enfants, le contrôle des salaires, des heures de travail, des jours de repos, des congés, des installations et services sociaux.

(2) L'encouragement à l'établissement de bonnes relations professionnelles et la participation au règlement des conflits sociaux. Conciliation, arbitrage, conseils des prud'hommes, conventions collectives, enregistrement des organisations professionnelles, coopération entre patronat et salariés, instruction des travailleurs, formation du patronat, tout cela figure sous cette rubrique.

(3) Le développement de programmes et de systèmes permettant d'utiliser au maximum la main-d'œuvre, afin de réaliser et de maintenir le plein emploi, d'utiliser les salariés au mieux de leur compétence et de fournir à l'industrie les ouvriers qualifiés dont elle a besoin. Ces services comprennent le placement des travailleurs, la formation et l'orientation professionnelles, une planification d'ensemble pour l'utilisation efficace de la main-d'œuvre et la régularisation de l'emploi des travailleurs migrants.

(4) L'application de la Sécurité sociale. Ceci comprend les accidents du travail, l'assurance vieillesse et l'assurance décès, les allocations familiales, l'assurance maladie et maternité, la garantie chômage et les préavis de licenciement. Ces programmes peuvent être appliqués ou gérés, en tout ou en partie, par un orga-

nisme distinct du ministère du Travail, mais en étroite coopération avec celui-ci.

Les ministères du Travail ont souvent à faire face à d'autres tâches intéressant particulièrement les travailleurs. Parmi celles qui sont les plus difficiles, et qui ont la plus grande portée, figure l'amélioration des conditions de vie et de travail dans l'agriculture et l'élaboration de programmes pour l'intégration des populations aborigènes et tribales dans la vie économique et sociale du pays. Le logement des travailleurs et les coopératives sont également des questions dont certains ministères du Travail devraient s'occuper en totalité ou en partie.

Lorsqu'il s'agit d'Etats disposant d'une forme fédérale de gouvernement, le Ministère National du Travail peut se voir attribuer parmi ses fonctions essentielles : la compétence pour veiller à ce que les autorités responsables des Etats, des provinces ou des cantons, développent leurs techniques administratives; la coordination de certaines de leurs activités pour collaborer à une action efficace au point de vue international; la fourniture de conseils et de renseignements relatifs au développement dans le pays; la responsabilité de mener ou de faire organiser des enquêtes qui peuvent être conduites plus efficacement sur une base nationale.

Les ministères du Travail ont également à traiter de plus en plus de questions sociales internationales. Dans ce domaine, on peut citer le rassemblement de renseignements, la collaboration avec des organismes régionaux ou internationaux dans le domaine social, une action commune avec d'autres pays pour le règlement de problèmes industriels, économiques ou sociaux particuliers.

2. — Fonctions des Ministères du Travail dans les pays en voie de développement.

Cette récapitulation des attributions d'un ministère du Travail est conforme dans ses grandes lignes aux conclusions adoptées par les représentants des gouvernements, des travailleurs et du patronat, lors de la Conférence Internationale du Travail, en 1947. La plupart de ces fonctions sont exercées dans les pays les plus industrialisés. A quelques rares exceptions près, il y a dans les pays en voie de développement matière à amélioration, tant sur le plan législatif que sur le plan administratif, si le ministère du Travail doit à la fois assurer la direction et les services nécessaires pour protéger les valeurs humaines au cours du processus d'industrialisation.

Il est bien entendu que tous les pays ne sont pas suffisamment industrialisés pour avoir besoin de tous les services travaillant à plein rendement dans un ministère du Travail. Certains peuvent ne compter qu'un petit nombre de salariés pour lesquels des

mesures de protection rudimentaires peuvent être suffisantes. Mais, au fur et à mesure que l'industrialisation se poursuit, elle apporte avec elle le même genre d'écueils que ceux rencontrés dans les pays occidentaux au cours de la période d'industrialisation. Au XXe siècle, il n'y a aucune raison pour que les travailleurs souffrent des mêmes injustices et endurent les mêmes conditions inhumaines qu'ils ont supportées à cette époque. Malheureusement, c'est ce qui apparaît dans certains pays en voie de développement avec des conséquences désastreuses sur la structure politique et sociale.

La présente brochure a pour objet de mettre l'accent sur le besoin et les possibilités de traiter de façon constructive les problèmes humains liés à l'industrialisation et de prendre le plus rapidement possible des mesures pour assurer à toutes les populations de travailleurs un standard de vie plus élevé, une justice sociale et économique plus réelle. L'aide apportée à un ministère du Travail devrait viser à structurer ses services techniques pour qu'il puisse faire face à ses attributions essentielles, compte tenu des besoins du pays.

3. — Quelques principes généraux de fonctionnement.

Les conseils et directives destinés aux ministères du Travail devraient mettre l'accent sur l'ordre de priorité des problèmes de manière à éviter d'assumer des attributions avant que n'existent les possibilités financières et administratives pour les remplir. Le recrutement et la formation du personnel chargé d'appliquer la législation de base pour la protection du travailleur devra précéder l'amélioration trop détaillée de textes législatifs applicables à un nombre relativement peu élevé de salariés.

Une haute priorité devrait être accordée à la recherche de faits et à la diffusion des renseignements se rapportant au travail. Tout en poursuivant l'étude des différents problèmes qui se présentent à lui, le ministère du Travail devrait être en mesure de connaître les besoins existants et de découvrir les besoins nouveaux en matière sociale et dans le domaine du travail, au fur et à mesure que le développement industriel les fait naître. A tous moments, de nouveaux problèmes surgiront, et l'importance relative de certaines attributions variera. Le ministère du Travail devrait assumer un rôle de gardien et de prospecteur, avoir la souplesse nécessaire pour adapter son fonctionnement et ses structures administratives aux demandes mouvantes. Il devrait s'assurer à tout moment que l'industrialisation se poursuit en faveur, et non pas au détriment, des travailleurs.

Un principe d'ordre général qui devrait être nettement retenu pour toutes ses activités, est celui selon lequel un ministère du Travail sert les intérêts à la fois des salariés et du patronat.

Bon nombre des services du ministère dans les domaines de la main-d'œuvre, des relations professionnelles, des statistiques et de la recherche bénéficient directement aux employeurs. Les normes de travail qui ont été franchement discutées et qui sont impartialement appliquées sont à longue échéance aussi bénéfiques aux employeurs qu'aux salariés. Elles ont pour but d'éliminer la concurrence déloyale des employeurs qui diminuent les frais généraux en exploitant les salariés. En élevant progressivement le niveau de vie des travailleurs, elles ont pour effet d'augmenter la productivité et d'assurer un marché plus large aux biens et services.

D'un autre côté, les bénéficiaires directs des activités d'un ministère du Travail sont les salariés. Sans législation assurant leur protection, les travailleurs inorganisés et souvent illettrés ne peuvent discuter sur un pied d'égalité avec le patronat. Une société bien organisée a besoin de voir cette inégalité contrebalancée par l'établissement de normes en matière de pratiques fondamentales concernant l'emploi.

Comme corollaire, apparaît la nécessité d'assurer l'impartialité de ce ministère dans toutes ses activités; il convient qu'il reste objectif dans le recueil des renseignements, dans l'application des lois, dans l'entremise pour le règlement des conflits sociaux. Les travailleurs ont naturellement tendance à considérer le ministère du Travail comme leur protecteur qui devrait, en toutes occasions, se trouver à leur côté. Les employeurs qui, pour leur part, craignent les interventions dans les problèmes sociaux, peuvent tenter, par une influence politique ou de toute autre façon, d'exercer un contrôle sur les activités de ce ministère. S'ils parvenaient à exercer leur influence sur le ministère, son efficacité en deviendrait quasi inexistante.

Dans ce climat, il faut également mettre l'accent sur un principe primordial : il importe de maintenir une consultation continuelle avec les organisations patronales et ouvrières et tous autres groupements intéressés qui traitent de problèmes sociaux. Le ministère du Travail peut créer des organismes tripartites consultatifs spéciaux, entretenir des contacts réguliers et, dans certaines circonstances, coopérer aux activités de ces groupements. De tels contacts peuvent garantir que le programme du ministère du travail est vraiment au fait des besoins actuels de la nation et que ce ministère est en même temps capable d'obtenir la compréhension et l'appui nécessaire au succès de son programme. De plus, cette attitude permettra au ministère de représenter pleinement, et sous tous leurs aspects, les problèmes du travail au sein du Gouvernement lorsque ce dernier procédera à l'examen de sa politique dans les domaines industriel, économique et social.

CHAPITRE 3

STRUCTURE D'UN MINISTÈRE DU TRAVAIL

C'est l'organisation interne d'un ministère du Travail qui conditionne la mise en application efficace de ses attributions.

Les structures d'organisation dépendent pour une grande part du degré d'industrialisation, des textes législatifs à appliquer, des services à rendre, des domaines à couvrir, de la structure et de la tendance gouvernementales du pays en cause. Dans les pays qui viennent d'accéder à l'indépendance, la structure a tendance à se calquer sur l'organisation des services du travail mise en place par l'ancienne puissance coloniale. Dans les pays qui ont atteint leur indépendance antérieurement, une combinaison des structures peut apparaître. Qu'ils soient récents ou anciens, bien rares sont les ministères du Travail qui ont réussi à réaliser, dans l'organisation de leur structure, une délégation efficace d'autorité indispensable à un fonctionnement souple.

1. — Principes d'une bonne organisation.

Lorsqu'il est procédé à l'établissement ou à la réorganisation de ministères du Travail, il semble que bien souvent on ne réfléchisse pas suffisamment aux principes fondamentaux d'organisation; il convient de prendre une décision sans équivoque sur les points suivants : à qui incombe la responsabilité des mesures à prendre, comment et dans quelle mesure doit intervenir la délégation d'autorité et quelle importance il y a lieu de donner aux différents objectifs. Une partie des difficultés qui se présentent lorsque l'on veut perfectionner l'organisation d'un ministère du

Travail réside dans une délégation insuffisante d'autorité par les organes législatifs du gouvernement ou dans un éparpillement des responsabilités en matière sociale entre les divers ministères du gouvernement.

Le Ministre du Travail devrait se voir confier la responsabilité de conseiller le chef de l'Etat en toutes questions de travail, de formuler et d'appliquer la politique sociale et de veiller à ce que cette politique sociale coïncide avec les besoins sociaux et économiques du pays. Il devrait être autorisé à administrer, coordonner et diriger les activités et les services sociaux du Gouvernement, à promulguer tous règlements et instructions nécessaires pour asseoir son autorité. Il devrait être autorisé en outre à déléguer son autorité à des chefs de service ou agents travaillant sous sa direction ou son contrôle.

Certaines fonctions de direction devraient être exercées en contact direct avec le Cabinet du Ministre. Ces fonctions comprennent les services d'organisation (comptabilité, personnel, biens), les services juridiques, les relations publiques et les affaires sociales internationales. Pour accomplir sa tâche, le Ministre devrait être assisté d'adjoints de divers grades selon les besoins. Un ou plusieurs conseils ou comités consultatifs peuvent aussi être rattachés à son Cabinet.

Tous les efforts devraient tendre à débarrasser le responsable d'un ministère d'un contrôle direct sur son fonctionnement et ses services, soit ce qu'il est convenu d'appeler les fonctions d'exécution. Ces tâches devraient être dévolues à divers bureaux ou services en fonction des textes à appliquer et des services à rendre. Afin d'éviter une prolifération de cadres et de diminuer le nombre de ceux appelés à rendre compte au niveau le plus élevé, ainsi que pour amener les services à collaborer les uns avec les autres, les attributions devraient être groupées. Outre une utilisation maximale des cadres valables et des facilités disponibles, une telle méthode évitera également les doubles emplois dans l'inspection et dans les services, ainsi que la transmission de conseils contradictoires, ce qui crée la confusion tant chez les employeurs que chez les salariés. Un programme social d'ensemble pourrait être réparti entre quelques bureaux, par exemple : normes de travail, main-d'œuvre, relations professionnelles, enquêtes et statistiques, sécurité sociale (y compris l'indemnisation des travailleurs).

Ces bureaux doivent exercer leurs activités sur les lieux de travail répartis dans l'ensemble du pays. Ceci suppose une implantation sur place, grande ou petite selon le travail à effectuer. Les relations entre le personnel des bureaux locaux et l'administration centrale conditionnent le succès de l'application d'un programme social. La manière dont la responsabilité est déléguée à celui qui travaille sur le terrain, afin qu'elle puisse être exercée intelligemment, impartialement et judicieusement, est l'un des

problèmes les plus importants dans toute organisation. Cela s'avère particulièrement difficile dans un ministère du Travail en raison de la multiplicité des lois et règlements à appliquer et des services à rendre dans des contrées parfois très éloignées les unes des autres.

La plupart des services du Ministère devraient être situés à proximité des lieux de travail pour être facilement accessibles tant aux employeurs qu'aux salariés. Ils devraient atteindre le même niveau de compétence dans toutes les régions du pays. Les inspections, les instructions et les conseils devraient être partout du même ordre. Ceci suppose la diffusion d'instructions détaillées sur tous les points du programme, la mise au courant des cadres quant à ces instructions et un contrôle serré sur le travail effectué.

Ce n'est que grâce à un travail d'équipe des différents bureaux et sections à l'administration centrale et, plus encore, à l'échelon régional ou local que l'on pourra faire face à ces exigences. Une liaison étroite devrait se créer entre l'administration centrale et les échelons locaux. Grâce à des réunions, des instructions mûrement pesées et en tenant compte de l'expérience acquise sur le terrain pour rédiger ces instructions d'ordre administratif, on peut réussir à éviter les chevauchements de responsabilité et les attributions faisant double emploi.

A moins qu'il ne s'agisse de très petits pays, des bureaux régionaux sont nécessaires à la planification des services appropriés. Il y aurait lieu de veiller soigneusement à l'organisation de ces bureaux. Dans chaque bureau régional, il devrait y avoir un directeur en ayant la responsabilité générale. Sa responsabilité devrait s'étendre dans sa région aux diverses attributions dévolues au secrétariat-comptabilité, personnel, biens, transports, services juridiques, relations publiques et coordination des services locaux des bureaux. Autant que faire se peut, les cadres techniciens devraient recevoir leurs instructions et leur formation des bureaux responsables du programme à l'administration centrale, ces bureaux étant également chargés de les contrôler. Ceci devrait être possible pour tous les bureaux régionaux et pour la majorité des bureaux locaux.

Un certain degré de spécialisation est indispensable pour veiller à l'application des textes et pour occuper certains postes. Par exemple, l'application des dispositions en matière d'hygiène et de sécurité et l'encouragement des mesures à cet égard nécessitent une certaine formation d'ingénieur et de l'expérience. Conciliation et médiation exigent un autre genre d'expérience et une manière d'être différente. L'examen de la comptabilité et des pièces comptables pour contrôler l'application de certaines catégories de lois nécessite d'autres connaissances. Il est difficile d'obtenir d'une seule personne toutes ces qualifications à la fois. Tous les ministères du Travail se heurtent à ce problème : comment parvenir à mettre à la disposition des bureaux régionaux et locaux

éloignés les agents techniquement formés à ces diverses spécialités?

Dans quelques pays en voie de développement, il peut s'avérer absolument impossible, à ce stade, de spécialiser les agents locaux. Même lorsque cela est la règle, il est des zones dans beaucoup de ces pays où les services locaux sont limités dans leur action par l'absence de routes, de facilités de transports ou de moyens de communications. Dans ce cas, il peut se révéler indispensable qu'un agent local, lorsqu'il se rend sur un lieu de travail, remplisse toutes les fonctions d'un représentant du ministère du Travail, même s'il ne peut en remplir avec succès que quelques-unes. L'expérience démontre, cependant, que si un seul homme doit combiner des fonctions spécialisées telles qu'application des normes de salaires et d'horaires, surveillance des machines, inspection des ascenseurs et des machines à vapeur, règlement des litiges, la protection de la classe ouvrière en souffre sévèrement.

Pour le moins, il importe de faire tous les efforts possibles pour séparer les fonctions de conciliation et d'inspection. Même si les visites d'usine sont moins fréquentes, les salariés bénéficieront à la longue de la séparation des attributions et les relations professionnelles en seront matériellement améliorées.

Dans certains pays, le ministère du Travail a tendance à trop disperser ses services. Il créera un nombre important de bureaux locaux ne comprenant qu'un ou deux agents relativement mal formés, ne disposant que d'un minimum d'instructions écrites et n'étant pratiquement pas contrôlés, pour faire face aux nombreuses exigences techniques contenues dans la législation sociale. Ceci a inévitablement pour effet des injustices dans l'application des textes et conduit à un manque de respect envers le Gouvernement. Grâce à une plus grande concentration et à un contrôle plus actif, des conseils et des instructions plus réfléchis pourraient être offerts sans que cela ajoute des frais supplémentaires au budget.

2. — Organigrammes des ministères existants.

Des exemples d'organisation efficace ou inefficace de ministères du Travail existants permettront de mettre l'accent sur l'importance d'une délégation appropriée de responsabilité et d'une saine coordination entre les attributions tout en délimitant les principaux domaines d'activité.

Le premier exemple concerne un service de main-d'œuvre d'un petit pays qui répond à la plupart des exigences d'une bonne organisation. Ce service veille à l'application d'un large clavier de législation du travail et de lois applicables à presque tous les lieux de travail — qu'il s'agisse d'établissements industriels ou commerciaux, de bureaux, de plantations, de ports ou de person-

nel domestique. Il rend service aux employeurs et aux salariés en matière de main-d'œuvre, améliorant leurs relations et stimulant la production. Bien qu'il ne bénéficie pas d'un statut ministériel, il apparaît avoir l'autorité nécessaire pour la mise en application de son programme.

Le service de main-d'œuvre est dirigé par un Commissaire, qui est fonctionnaire de carrière. Ses tâches sont réparties entre six divisions, douze bureaux de district et cent-quatre-vingts bureaux locaux. L'organigramme de la répartition des attributions de l'ensemble du service ressemble à peu près à l'organigramme A.

Certains des points névralgiques à noter dans la structure sont les suivants :

a) Les quatre divisions ayant les plus grandes responsabilités en matière de fonctionnement traitent directement avec les bureaux de district pour la mise en œuvre de leurs attributions. Les deux sections disposant de responsabilités et de cadres limités dépendent du bureau central.

b) Le travail du service est mené à bien par l'intermédiaire des bureaux de district et des bureaux locaux. Ces bureaux rendent compte à la Direction administrative en matière de contrôle et de coordination d'ensemble. En ce qui concerne le contrôle et les instructions techniques sur le terrain, ils s'adressent aux divisions compétentes de l'administration centrale.

c) Pour assurer une cordination, éviter les doubles inspections et assurer une uniformité de règlement des problèmes, la Division d'Exécution des Lois traite des programmes qui nécessitent l'examen des livres comptables et des statistiques pour l'application des textes. Ceci se rapporte à toutes les lois sociales, à l'exception des conflits relevant de la loi sur les litiges industriels. Cela comprend aussi les travaux des bureaux des salaires qui déterminent pour une large part le montant des salaires, les besoins et les conditions de travail dans les principales industries, ainsi que des nombreuses lois particulières concernant les travaux dans les plantations et le fonds de prévoyance du personnel, qui représente la disposition législative essentielle du pays en matière de sécurité sociale.

d) La répartition et la délégation des responsabilités au long de la hiérarchie ont été bien établies. Chaque division opérationnelle dispose à sa tête d'un commissaire adjoint du travail et chaque bureau de district d'un commissaire assistant.

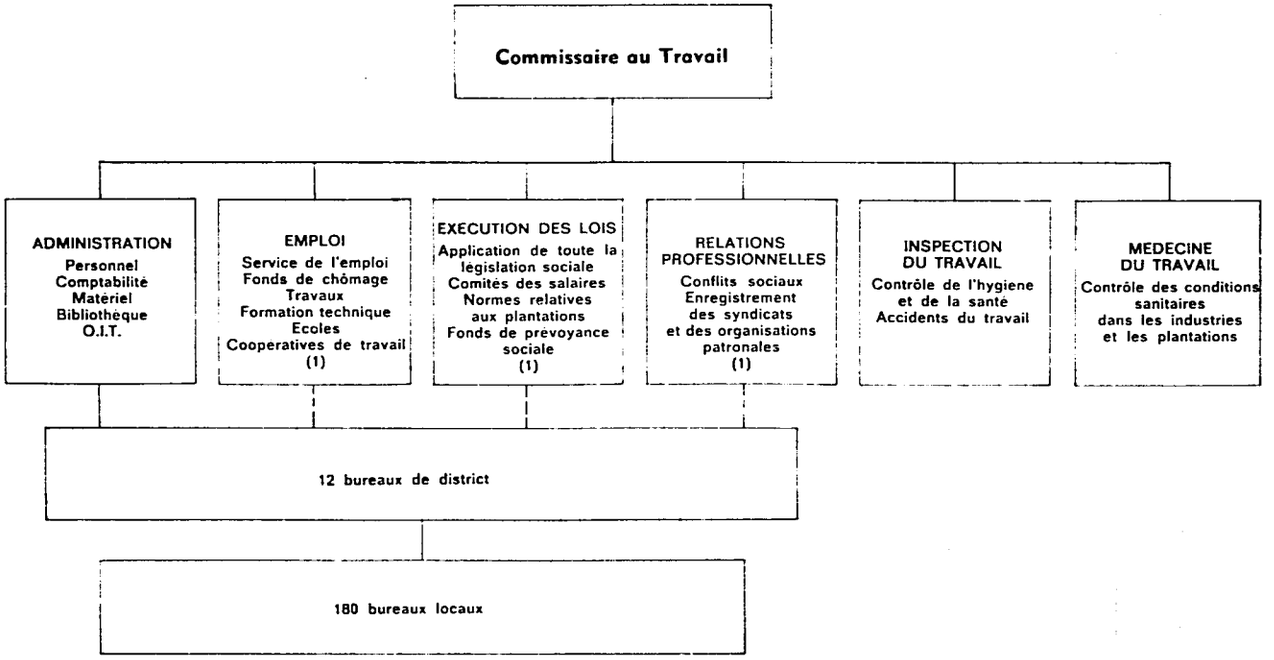
e) D'autres commissaires assistants sont responsables, à l'Administration centrale, des différentes sections ou des programmes

spécialisés. Un nombre important de fonctionnaires du travail sont investis de responsabilités directes pour des services techniques. De nombreux commis de bureau les assistent.

Un autre type d'organisation, se caractérisant par un éparpillement des attributions et responsabilités, figure à l'organigramme B. Il s'agit d'un autre petit pays situé sur un autre continent. Les noms donnés aux directions et aux bureaux s'expliquent d'eux-mêmes. Cette organisation souffre du manque de lignes directrices pour les communications et le contrôle des programmes techniques entre les bureaux locaux et le ministère du Travail, de la Main-d'Œuvre, de l'Hygiène et de la Sécurité.

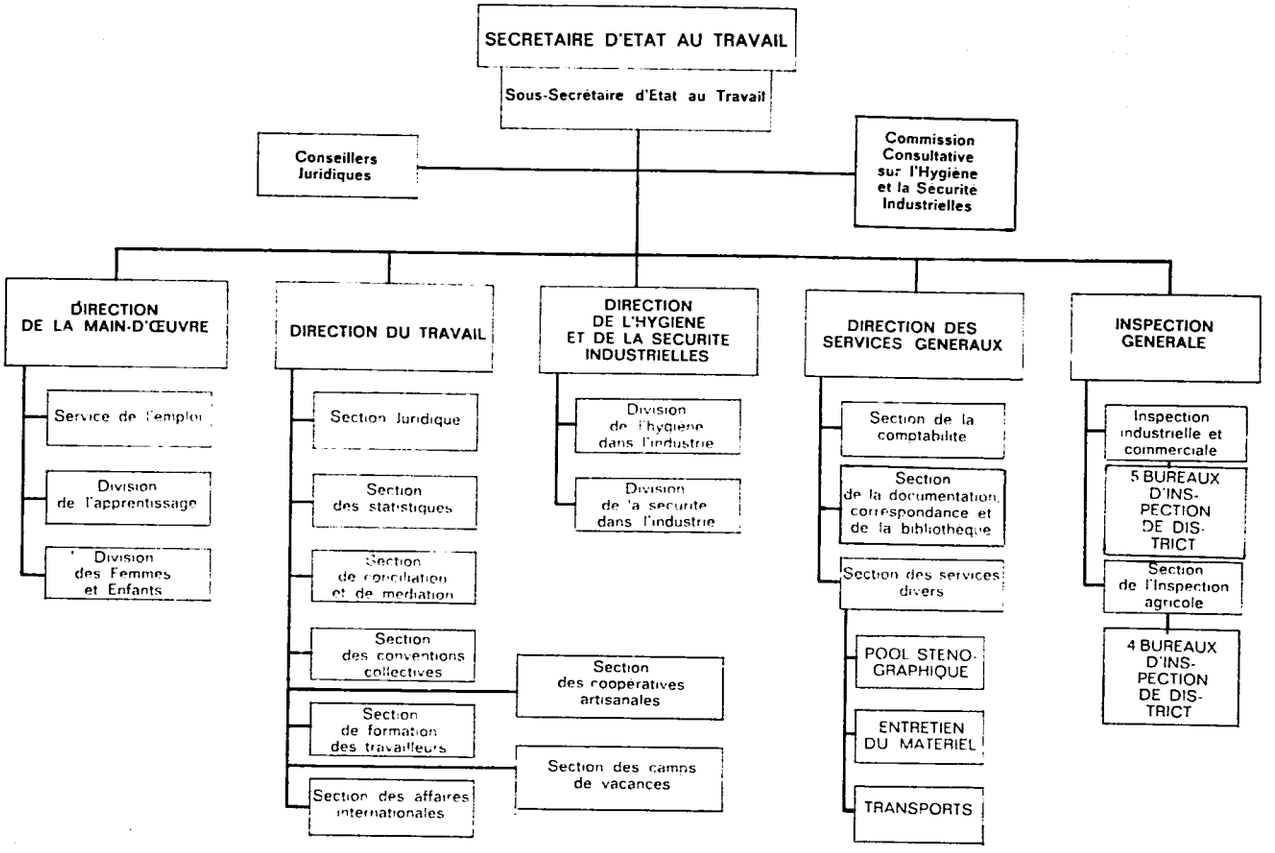
Une plus grande nation illustre encore un autre aspect d'organisation d'un ministère du Travail; celle-ci est définie dans l'organigramme C. Cet organigramme fait apparaître un manque de compréhension, tant de l'importance de la délégation de responsabilités que d'une hiérarchie clairement définie de contrôle effectif. On y voit deux directions, deux bureaux, vingt et un divisions et services qui doivent tous rendre compte directement au Secrétaire d'Etat au Travail. La direction et la coordination de leurs attributions, dont ils ont évidemment besoin d'après leur dénomination, doivent obligatoirement provenir de ce niveau, fardeau qu'aucun fonctionnaire ne désire porter. Il existe neuf bureaux régionaux et un grand nombre de bureaux locaux, mais l'organigramme ne fait pas apparaître où réside la responsabilité de la direction et du contrôle de ces bureaux essentiels; apparemment, ce problème n'a jamais été mûrement pesé.

A. STRUCTURE DU MINISTERE DU TRAVAIL DANS UN PETIT PAYS

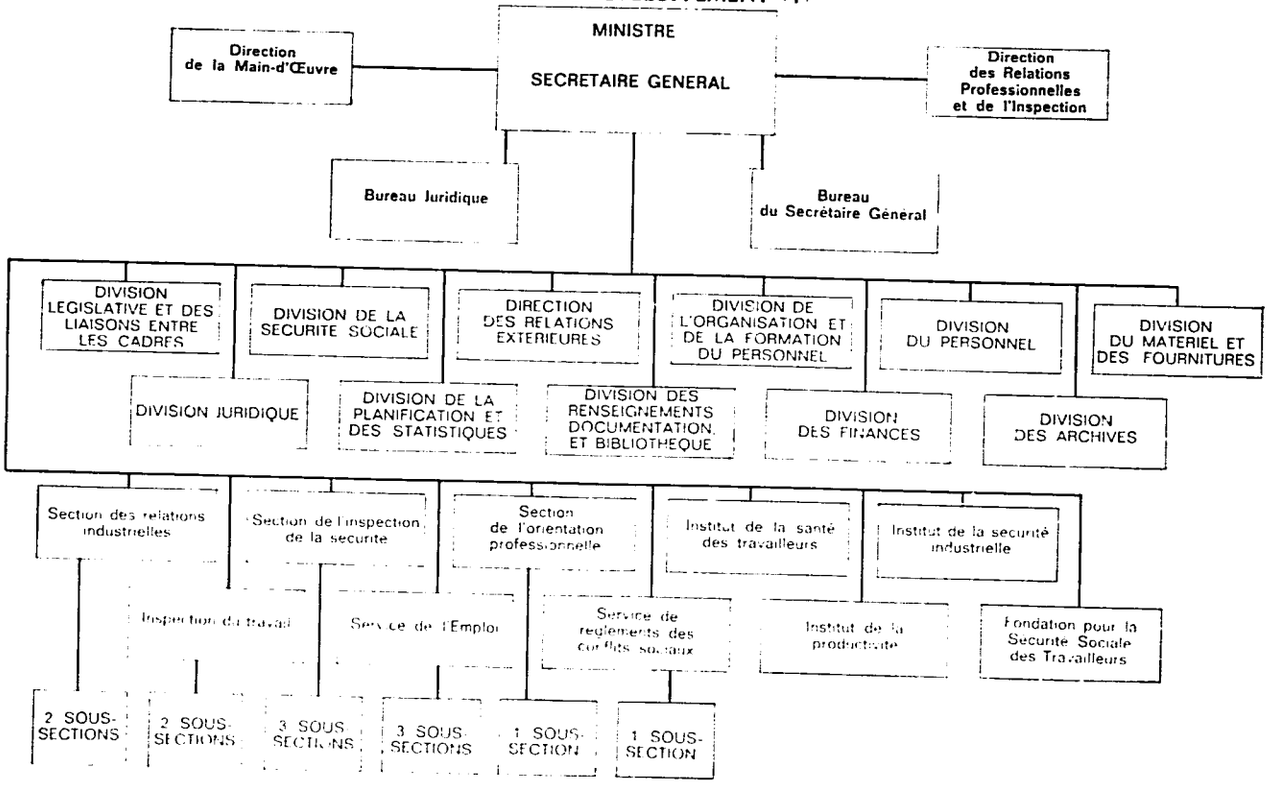


(1) Traite également des opérations concernant la capitale.

B. STRUCTURE DU MINISTERE DU TRAVAIL D'UN PETIT PAYS D'UN AUTRE CONTINENT



C. STRUCTURE DU MINISTERE DU TRAVAIL DANS UN GRAND PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT (1)



(1) Le Ministère dispose de neuf bureaux régionaux et de nombreux locaux, mais l'organigramme ne fait pas apparaître la hiérarchie du contrôle

CHAPITRE 4

PERSONNEL ET FINANCEMENT D'UN MINISTÈRE DU TRAVAIL

Une législation de base ainsi qu'une bonne organisation sont importantes pour les activités d'un ministère du Travail. Mais il importe pour son développement et son fonctionnement efficaces que ses cadres aient foi en son rôle social et soient aptes à mener à bien leur tâche avec honnêteté, tact, intelligence et jugement. Recruter, former et conseiller dans le ministère du Travail des personnes ayant de telles compétences représente l'un des problèmes administratifs les plus ardus pour les gouvernements dans les pays en voie de développement.

On ne peut pas s'attendre de la part d'un Ministère du Travail à une efficacité plus grande que celle de l'Administration Publique en général. Mais cette efficacité devrait être l'une des meilleures du pays si le ministère doit remplir le rôle important qui lui incombe dans l'application et le développement de la politique sociale et économique.

Les pratiques du Ministère du Travail en matière de personnel dépendront de l'organisation générale mise en place pour le service public. Quelle que soit la méthode employée, ce ministère devrait participer à la planification et aux mesures prises en matière de recrutement, de formation et de promotion en tant qu'elles concernent ses employés et il ne devrait jamais se désintéresser de leur statut de fonctionnaires, de la stabilité de leur emploi et des barèmes de salaires qui leur sont applicables.

Un recrutement par voie de concours fondé sur la valeur, un avancement au choix, une formation des cadres, des taux convenables de traitements, une liberté totale vis-à-vis des forces

politiques représentent d'importantes garanties d'efficacité. Ces conditions assurent également l'impartialité, la position sociale et l'aptitude des fonctionnaires du Ministère du Travail, qui importent beaucoup lorsqu'ils traitent avec le public. De plus, cela peut avoir matériellement des incidences sur la capacité de n'importe quel ministère de se procurer du personnel compétent.

Les techniciens américains du Travail trouveront bon nombre de domaines où l'assistance technique pourra favoriser l'organisation des Ministères du Travail. L'étude ci-dessous a pour but de suggérer les divers services possibles en liaison avec le développement des cadres — depuis l'organisation d'un bureau, la préparation des normes de sélection, les formulaires et les procédures d'instructions jusqu'à la formation proprement dite.

1. — Le personnel du Ministère.

La tâche à laquelle doit faire face un Ministère du Travail est, pour une grande part, d'ordre technique. Pour sa direction comme pour son fonctionnement, un tel organisme nécessite un personnel expérimenté qui n'existe qu'en petit nombre, ce qui constitue un facteur de retard dans le développement économique. La question se pose de déterminer dans quelle mesure le Gouvernement est fondé à puiser parmi le petit nombre d'administrateurs, statisticiens, économistes, ingénieurs de sécurité, experts en relations professionnelles de l'industrie ou d'autres services gouvernementaux pour œuvrer au sein du Ministère du Travail. De plus, ces agents peuvent-ils être intéressés par le travail souvent harassant d'un tel ministère compte tenu des traitements relativement peu élevés qui leur sont offerts? Il importe de considérer également le statut de ces fonctionnaires. Travailler dans un Ministère du Travail est souvent moins bien payé qu'un poste similaire dans un Ministère des Travaux Publics ou de la Santé Publique.

Dans un premier stade, un gouvernement devrait prendre des mesures positives pour établir des normes élevées en ce qui concerne le recrutement, la formation et la stabilité dans l'emploi du personnel du Ministère du Travail et assurer à ce personnel un traitement identique à celui dont bénéficient les autres fonctionnaires. Sinon, il ne sera jamais à même de garantir les bénéfices substantiels qu'apportent à l'économie les activités d'un ministère fort et cohérent chargé de traiter des divers aspects des problèmes du travail.

a) *Recrutement et formation.* — Il est évident que, dans bon nombre de nouveaux pays, les dirigeants bénéficiant de l'expérience indispensable pour promouvoir un programme social sont presque inexistants. Sous le régime colonial, peu de personnes

ont été mises en mesure d'acquérir les connaissances, la formation et l'expérience nécessaires pour étoffer un tel ministère. Au démarrage, une sélection devrait s'opérer parmi ces rares personnes et parmi d'autres qui remplissent d'assez près les conditions et font preuve de l'intérêt, de la personnalité et de la compétence nécessaires en la matière. Puis, la formation devra être faite en cours d'emploi avec l'aide que les organisations internationales sont prêtes à accorder.

De toute première importance, bien entendu, est la formation des dirigeants, qui devront assumer les fonctions de contrôle. En effet, quelle que soit sa qualification, un personnel valable ne saurait être efficace s'il se trouve sous la direction d'individus qui ne connaissent eux-mêmes ni le travail à effectuer, ni les techniques de gestion. C'est là qu'apparaît tout particulièrement l'utilité d'experts étrangers chargés à la fois de diriger le fonctionnement des services et la formation du personnel jusqu'à ce que l'équipe de direction soit en mesure de le faire.

Les besoins en cadres pour les divers services d'un tel ministère peuvent différer énormément. Les tâches administratives dans le domaine des recherches et statistiques de la main-d'œuvre, des relations professionnelles et de la Sécurité sociale nécessitent la formation de cadres spécialisés et de l'expérience. Le besoin d'une assistance technique pour la préparation de tels cadres est généralement reconnu et des dispositions sont prévues pour y faire face.

Un peu moins d'attention est apportée à la formation d'inspecteurs du Travail compétents et impartiaux, chargés d'interpréter et de faire appliquer les normes réglementant les conditions de travail qui sont prévues par la loi. Cependant, chaque pays, quel que soit son niveau de développement, dispose de textes statutaires régissant les conditions dans lesquelles les travailleurs sont employés. C'est pour appliquer ces textes que la plupart des Ministères du Travail sont organisés à l'origine. Le succès ou la faillite de ce ministère peut fort bien dépendre de la manière dont il s'acquitte de cette charge fondamentale. C'est pour ces raisons que, dans cette brochure, une attention particulière est accordée à la question de la formation d'inspecteurs du travail compétents et à l'établissement d'une inspection efficace.

b) *Rôle primordial des inspecteurs du Travail.* — Les inspecteurs constituent le bras exécutif du ministère pour veiller à l'application des lois en matière de protection des travailleurs. Ils interprètent ces textes directement aux employeurs, aux salariés et au public. C'est à eux que s'adressent les employeurs pour se renseigner sur les buts de la législation, ses dispositions et ses modalités d'application. De leur côté, les travailleurs comptent sur eux pour veiller à la protection que la loi leur garantit. De la façon dont les inspecteurs s'acquittent de leurs fonctions d'édu-

cateurs et exercent leur autorité, dépendent pour une large part le respect et la coopération dont bénéficiera le ministère de la part du patronat et de la main-d'œuvre.

En outre, les inspecteurs, mieux que quiconque, peuvent se rendre compte si la réglementation en matière de travail est appropriée pour porter remède aux conditions de travail existantes, comment elle devrait être ajustée pour faire face aux besoins et quels nouveaux problèmes requièrent l'attention. Le travail de l'inspecteur lui donne la possibilité de voir de près les problèmes de l'industrie, leurs relations avec le développement économique et social, l'attitude du patronat et des travailleurs vis-à-vis de ces problèmes et les mesures à prendre pour y apporter une solution. Pour ces raisons, ce devrait être parmi les inspecteurs que se recruteraient à l'avenir les principaux chefs. Les normes appliquées dès le début pour leur sélection, leur formation et leur contrôle s'avéreront donc rentables pour une amélioration de l'ensemble des activités du ministère.

2. — Développement d'un service d'inspection du travail.

Le premier devoir pour créer une inspection du Travail efficace est de recruter les personnes disponibles les plus qualifiées. Celles-ci devraient justifier de la meilleure éducation de base que le pays puisse offrir, et, si possible, avoir l'expérience du travail en qualité d'artisan, de contremaître ou de représentant syndical. Ils devraient avoir fait preuve d'intérêt en matière sociale, de compétence dans les relations humaines, de qualités de commandement et d'aptitude à apprendre.

Après sa sélection, l'impétrant devrait bénéficier d'une longue période de formation sous un contrôle attentif. Cette formation, pour être idéale, devrait être donnée partiellement en cours d'emploi, et partiellement au moyen de cours supplémentaires à intervalles réguliers.

Dans la mesure du possible, les normes admises pour cette formation devraient être appliquées. Ceci suppose que le nouvel inspecteur commence sa formation par une étude succincte de la législation dont il devra surveiller l'exécution et des procédures qu'il devra mettre en œuvre. Il devrait être muni d'instructions écrites détaillées en matière de règles et règlements, de définitions des exigences de la loi et d'autre documentation d'ordre technique destinée à assurer une uniformité d'application et d'interprétation des textes. Il devra alors accompagner, s'il en est un de disponible, un inspecteur chevronné dans ses tournées; après quelques semaines, il pourra procéder seul aux inspections.

Ses rapports sont étudiés avec soin et il est tenu au courant de leurs points faibles. A tous moments, il devra être incité à discuter de ses problèmes avec ses supérieurs. Il devra participer fré-

quemment aux réunions du personnel où l'on discute des problèmes et stimule l'intérêt pour l'œuvre à accomplir au sein du Ministère. De temps à autre, il doit assister à des cours de perfectionnement.

Au bout d'une année, on devrait pouvoir juger si le nouvel agent possède ou non les qualifications nécessaires pour être promu au grade d'inspecteur à titre définitif. S'il est retenu, on devrait lui garantir un emploi stable et le soutien absolu de ses supérieurs, à l'abri d'interférences politiques ou de favoritisme. Ce n'est qu'ainsi qu'il pourra développer la confiance en soi, un esprit impartial et courageux qui lui sont indispensables pour réussir dans sa tâche.

Son traitement devrait être proportionné au travail qu'il fournira et identique à celui des cadres techniciens et professionnels d'autres services gouvernementaux. On devrait le pourvoir d'un logement convenable et de moyens de transport pour se rendre sur les lieux à inspecter.

Ce genre de sélection et de formation devrait, en deux ans environ, permettre de constituer un corps d'inspecteurs généraux suffisamment compétents, qui seraient aptes à donner des conseils sur les textes en matière de salaires ou d'horaires et les besoins concernant l'hygiène, la sécurité, les loisirs applicables dans tous les lieux de travail et à faire respecter ces normes. L'inspecteur général devrait également être capable de déceler les autres conditions de travail susceptibles de nuire à l'hygiène ou à la sécurité des travailleurs et fournir des rapports à ce sujet. Cependant, rares sont les inspecteurs capables de faire appliquer la plupart des normes compliquées d'hygiène et de sécurité exigées par une industrie moderne, sans avoir acquis les connaissances de base et l'expérience technique nécessaire. Il faut faire appel à des gens spécialement formés à cette tâche pour s'occuper de la surveillance de machines plus perfectionnées, inspecter les chaudières, les machines à haute pression, les ascenseurs, les bâtiments à construire, pour déceler les dangers d'accident dans le domaine de l'électricité ou de la chimie. Il y aurait lieu de s'efforcer d'adjoindre de tels techniciens au personnel si l'état des finances et de l'organisation le permet, ou, le cas échéant, il pourrait être fait appel aux services d'experts d'autres départements ministériels tels que ceux compétents en matière de santé.

3. — Financement du Ministère.

Le financement doit être assuré régulièrement au moyen de crédits budgétaires tenant compte des tâches à accomplir et de la région à desservir. Le recours à des amendes ou au paiement de redevances, pour obtenir les fonds nécessaires devrait être absolument déconseillé. Lorsque de tels fonds sont récoltés par les ins-

pecteurs, comme c'est généralement le cas, les possibilités de corruption, toujours sous-jacentes dans un ministère du Travail, sont illimitées. De plus, patrons et salariés ont vite fait de ne considérer l'inspecteur que comme un contrôleur. De ce fait, son rôle de défenseur des travailleurs s'estompe et, en outre, le rspect dû au Gouvernement en pâtit.

Les fonds alloués à un ministère du Travail devraient prévoir des salaires suffisants pour attirer et conserver des cadres qualifiés et pour permettre l'installation de bureaux, l'achat d'équipement et de fournitures qui faciliteront son fonctionnement et lui attireront le respect du patronat, des salariés et du public qui font appel à ses services. Il conviendrait de prévoir des fonds amplement suffisants pour les frais de déplacement des cadres qui, en raison de la nature même de leur tâche, passent la majorité de leur temps sur les lieux de travail.

Lorsque les crédits sont extrêmement limités, comme c'est le cas dans maints pays en voie de développement, tous les efforts devraient tendre à maintenir un équilibre entre les fonds affectés aux cadres, aux bureaux, à l'équipement et aux déplacements. Cela semble être une tâche difficile dans ces pays. La plupart disposent d'un personnel trop nombreux manquant en général d'expérience et de formation pour remplir utilement leur fonction. L'accent peut avoir été mis sur l'emploi de professionnels au point que ceux-ci doivent accomplir par eux-mêmes des tâches qui seraient mieux faites par du personnel de bureau. Souvent, les bureaux sont délabrés, sales, et situés en des lieux peu accessibles aux patrons et aux travailleurs. Trop peu disposent de place, de meubles-bureaux, de chaises, de classeurs, de machines à écrire et autres équipements nécessaires à un travail efficace. Ces remarques s'appliquent autant à l'administration centrale qu'aux bureaux locaux.

Dans de nombreux pays, l'insuffisance des frais de déplacement limite considérablement l'application efficace des lois sociales. Les inspecteurs ont généralement à s'occuper de districts étendus. Par manque de moyens et même d'indemnité, ils ont tendance à se cantonner dans leur bureau ou à inspecter plus que de besoin les rares endroits qu'ils peuvent atteindre à pied. Quelquefois, notamment dans les zones éloignées, ils s'arrangent avec l'employeur pour que celui-ci mette à leur disposition un moyen de transport et même le logement et la nourriture. Bien que l'hospitalité de l'employeur puisse parfois se révéler indispensable pour permettre une inspection, les travailleurs perdent rapidement toute confiance dans l'impartialité de l'inspecteur qui doit faire appel à une telle assistance pour se rendre sur les lieux.

Toute tentative pour rendre plus efficace la tâche des ministères du Travail sera illusoire tant qu'on ne prendra pas en considération ces problèmes pratiques de personnel, de logement, d'équipement et de déplacement qui sont d'importance primordiale tant

pour l'application des lois sociales que pour les activités de ces ministères.

4. — Assistance technique.

La formation du personnel des ministères du Travail est l'un des domaines où l'assistance technique a des possibilités illimitées de s'exercer. Les services et la documentation en matière de formation correspondant aux diverses activités d'un ministère du Travail, disponibles par l'intermédiaire de l'A.I.D., sont expressément cités tout au long de la présente brochure traitant des différents programmes.

Il y a lieu de noter qu'un bulletin de l'O.I.T., intitulé « Guide à l'usage des Inspecteurs du Travail » est particulièrement recommandé pour la mise au point ou la réorganisation d'un programme d'inspection et la formation d'inspecteurs dans un nouveau pays. Il traite des méthodes et des procédures d'inspection et contient des renseignements fondamentaux sur l'organisation et les responsabilités d'une inspection du Travail.

CHAPITRE 5

RELATIONS AVEC D'AUTRES ORGANISMES ET AVEC LE PUBLIC

Un ministère du Travail a besoin de l'aide et de la coopération tant du patronat que des travailleurs pour accomplir sa tâche journalière et atteindre les objectifs généraux qui sont sa raison d'être. Il a également besoin du soutien du public, car les activités d'un ministère du Travail vraiment efficace se font sentir bien au-delà de son champ d'action immédiat. De plus, du fait qu'il s'intéresse à une multitude de problèmes, un ministère du Travail se doit aussi d'avoir des relations confiantes avec d'autres organismes gouvernementaux, dont les attributions se rapprochent des siennes en matière sociale et quelquefois même les chevauchent. Enfin, du fait que les questions sociales non seulement ont une vaste portée, mais peuvent avoir des conséquences sur le plan mondial, il importe que les fonctionnaires de ce ministère représentent leur pays dans les instances sociales internationales.

1. — Relations publiques.

Le succès du programme d'un ministère du Travail dépend en grande partie de la compétence dont font preuve ses fonctionnaires administratifs et de la coopération qu'ils sauront obtenir de la part du patronat, des travailleurs et de leurs organisations professionnelles. La compréhension et le soutien se manifestent ni spontanément, ni sur simple demande. Ils résultent d'une œuvre de longue haleine au niveau national, régional et local.

Chaque aspect de l'activité d'un tel ministère contribue à développer la compréhension et le respect indispensables à une bonne administration. Les recherches de base et la découverte des réalités devraient être menées avec la coopération totale des groupements en cause. Les employeurs les plus importants devraient être consultés sur les conséquences économiques de propositions législatives résultant des enquêtes. Il devrait être fait appel aux salariés pour la mise au point de la documentation nécessaire à l'application du programme proposé. Si ces contacts ont été pris avant la promulgation des textes législatifs ou leur modification, les administrateurs constateront qu'il leur sera beaucoup plus facile d'obtenir le respect de ces textes.

Les représentants du ministère du Travail devraient être soigneusement formés en tant qu'agents chargés de l'application des lois. Ils devraient comprendre les buts de la législation, qu'elle a été conçue dans l'intérêt public et qu'ils représentent le public. En adoptant cette attitude, ils ne prennent pas parti, mais ils appliquent la loi honnêtement et uniformément. Bien entendu, ce sont les travailleurs qui sont les bénéficiaires directs de la loi. Le patronat peut ne pas voir l'intérêt que présente pour lui une législation du travail, mais on peut lui faire comprendre l'intérêt d'une application stricte des textes. En fait, seul un tel processus d'éducation permettra finalement de faire appliquer la législation avec succès et d'obtenir une collaboration volontaire. Aucune sanction, à moins que ne soit mise en œuvre en même temps une politique d'éducation, n'empêchera une violation des textes.

Dans les pays en voie de développement, il faudra du temps pour faire admettre un tel principe. Il est fondé sur la confiance et le respect à accorder au ministère du Travail et sur l'équité des lois qu'il est chargé de faire appliquer. Le Ministère est, dans trop de pays, considéré comme la chose soit des syndicats ouvriers soit du patronat. Dans aucun de ces cas, il n'est en mesure de s'acquitter de ses fonctions importantes.

La compétence de l'inspecteur du travail est de la plus haute importance pour obtenir le respect des lois sociales. L'inspecteur doit être capable d'expliquer les buts de la loi, ses modalités d'application dans une situation donnée, ainsi que les voies et moyens permettant les adaptations nécessaires au lieu de travail. Il doit faire preuve de qualités d'éducateur qui n'use de moyens de coercition que lorsqu'il n'a pas réussi par la persuasion. En tant qu'ami des employeurs et des travailleurs, il peut recueillir beaucoup de renseignements utiles pour faciliter la tâche du ministère du Travail. Il peut intervenir de façon décisive dans la création de comités mixtes d'hygiène et de sécurité dans les usines où les problèmes méritent la présence de tels comités.

De même, les cadres supérieurs devraient rester en relation avec les organisations professionnelles, encourager des réunions communes et des mécanismes de consultation pour la discussion

des problèmes d'intérêt commun, leur fournir tous renseignements et toutes statistiques pour les aider dans les négociations, les consulter sur toutes questions susceptibles d'affecter leurs intérêts, leur démontrer la valeur du travail en commun pour le règlement des conflits plutôt que d'attendre une action gouvernementale à la moindre alerte laissant présager des troubles. Conférences, photographies, affiches, propagande peuvent être d'une grande utilité pour établir un climat de confiance et de soutien.

2. — De l'utilité des comités consultatifs.

Les comités consultatifs composés de représentants du patronat, des salariés et du public se sont toujours avérés extrêmement utiles, pour obtenir l'approbation des activités d'un ministère du Travail par le public. Outre un Comité général, on peut créer des comités particuliers ayant la même formation, ou dans quelques cas des comités séparés du patronat et des travailleurs, pour formuler des conseils sur l'hygiène et la sécurité, les salaires et les horaires, le travail des femmes et des enfants, la formation, l'emploi, les relations professionnelles, la sécurité sociale, les enquêtes et statistiques, etc. En vérité, la création d'un comité consultatif dans ces domaines d'intérêt général, tels que le travail des femmes et des enfants, ou l'hygiène et la sécurité, constitue souvent une première mesure permettant de capter l'intérêt du public. Une fois que le mode d'utilisation pratique d'un comité consultatif aura été arrêté pour telle ou telle activité, et la valeur d'un tel comité reconnue, il sera plus aisé d'en créer d'autres dans des domaines plus controversés.

Ce genre de comité n'est pas seulement utile à l'échelon national. Les comités régionaux ou locaux chargés de donner des avis sur les différents aspects des programmes sociaux se sont révélés des instruments très efficaces pour parvenir à un accord et pour permettre une application sérieuse de normes plus élevées.

Quelles que soient les attributions d'un tel comité, il importe, pour que son utilité soit réelle, d'y faire appel régulièrement et avec confiance; sinon, il perdra rapidement tout intérêt à la question. Pour servir au sein de ces comités, il faut disposer de temps et faire preuve d'énergie. Mais la valeur éducative d'un comité bien rodé est sans commune mesure avec le temps perdu.

Quelquefois, dans un pays en voie de développement il sera difficile de trouver des représentants compétents, soit que les organisations ouvrières soient fragmentaires, soit que les employeurs ne soient pas organisés. Là encore, les cadres du ministère ont une occasion de faire preuve d'initiative et d'imagination dans leur manière d'aborder le problème. Par exemple, il se peut qu'il suffise de demander de convoquer un groupement quelcon-

que et de lui poser le problème pour parvenir à sélectionner des interlocuteurs valables. D'autres problèmes nécessiteront l'emploi d'autres procédés.

En outre, l'absence quasi complète d'organisations civiques, professionnelles ou techniques dans les pays en voie de développement rend difficile la création de comités consultatifs du type de ceux qui se sont montrés si utiles dans les pays occidentaux en soulignant la nécessité d'actions gouvernementales et en précisant la tendance à suivre. Souvent, il n'existe aucun représentant du public apte à siéger valablement dans des comités particuliers. De telles personnalités sont à rechercher. Cela prendra du temps et ne sera pas facile.

Chaque fois que cela s'avère possible, il y aura lieu d'encourager l'utilisation de conseillers techniques provenant des cadres de l'Université, de l'industrie et des professions libérales.

Les cadres de l'administration centrale d'un ministère du Travail peuvent soit créer un comité consultatif supérieur, soit préconiser à l'échelon des bureaux la création de tels comités pour l'étude de questions particulières. Mais, avant tout, le ministère devrait veiller à ce que le public soit toujours informé de la nature et de la portée de ses travaux, non dans un but de propagande pour rehausser le prestige du ministère ou d'une personnalité quelconque, mais pour s'assurer la confiance la plus complète du public, élément essentiel pour que le programme de développement économique et social en général, et particulièrement les activités en matière de travail, aient des chances raisonnables de succès. Un service d'information publique peut rechercher un soutien pour l'application des lois sociales au moyen de la presse, de la radio, des institutions d'enseignement, de discussions contradictoires et de conférences.

Il est essentiel de fournir au public des renseignements positifs en matière de travail, ainsi qu'au sujet des mesures prises pour résoudre les problèmes sociaux, des résultats heureux obtenus ou des aspects complexes qui en retardent la solution. La valeur du soutien accordé au programme du ministère dépendra de la mesure dans laquelle le public est au courant des problèmes du travail et en a pleinement conscience et adns laquelle il est satisfait de l'impartialité du ministère du Travail.

Les informations positives à utiliser peuvent consister en la diffusion du programme de fonctionnement du ministère ou la diffusion des résultats des études entreprises par la section des enquêtes et statistiques. Ces informations devraient être publiées soit à l'usage des syndicats, du patronat, des autres organismes gouvernementaux, soit pour l'éducation du public.

Peu à peu, la confiance dans les services de ce ministère s'établira et son importance comme rempart de la démocratie sera reconnue.

3. — Coordination avec d'autres organismes.

Les problèmes du développement des ressources humaines sont complexes et nécessitent pour leur solution la coordination des aptitudes et des services de nombreux organismes publics ou privés. Ceci est particulièrement vrai dans les pays en voie de développement où les moyens sont limités et doivent être utilisés avec un maximum de compétence et d'efficacité. Le ministère du Travail, compte tenu de ses responsabilités multiples et variées, a particulièrement besoin de l'aide de tous. En retour, ses cadres techniques devraient être en mesure de participer efficacement à une action commune et de contribuer à la planification conjointe d'une économie modernisée.

Chaque fois que possible, le ministère du Travail devrait provoquer ou conclure des accords de travail avec d'autres organismes gouvernementaux pour structurer leurs programmes, éviter les chevauchements dans les inspections, les enquêtes ou les services. Qu'il s'agisse de main-d'œuvre, d'hygiène, d'enseignement, d'aide sociale, de sécurité sociale, de développement industriel, d'agriculture, toutes ces questions offrent l'occasion d'une telle coordination. Les domaines en cause sont nombreux, mais quelques exemples suffiront à démontrer le besoin d'un effort commun.

Une planification et un développement réfléchis en matière de main-d'œuvre nécessitent la participation et la collaboration de nombreuses instances gouvernementales, d'institutions privées, d'organisations patronales, ouvrières ou autres. Le ministère du Travail, pour protéger efficacement les intérêts des travailleurs, devrait coordonner ses activités avec celles de tous ceux qui contribuent à l'utilisation optimale des ressources, installations et services.

En ce qui concerne la protection de l'hygiène et de la sécurité des travailleurs, la responsabilité de l'établissement de normes, de l'inspection et de l'application des textes, est souvent repartie entre les ministères de la Santé et du Travail, aucun d'entre eux n'étant équipé pour mener seul cette tâche à bien. Lorsque les fonctions sont réparties, des relations de travail utilisant au mieux les ressources de chacun de ces organismes, qu'il s'agisse d'équipement ou de cadres, contribueront à obtenir des résultats intéressants pour la protection des travailleurs. De tels accords sont rares.

Les autorités chargées habituellement de l'assurance contre les accidents du travail, reçoivent couramment des compte rendus sur les accidents du travail, qui pourraient être d'un grand secours pour les services du ministère du Travail chargés de la prévention des accidents. Ils sont trop rarement mis à leur disposition, même lorsque l'application des lois en matière de prévoyance sont du ressort du ministère du Travail.

En matière de formation, un travail en commun est absolument indispensable entre les écoles d'orientation, les cours d'apprentissage, les autorités chargées de l'apprentissage dans les usines, les organisations patronales et professionnelles. Mais, au lieu de collaboration, des rivalités et des litiges d'ordre juridique entre les organismes tendent à diminuer l'aide patronale et ouvrière et réduisent souvent à néant la mise en application de méthodes éprouvées de formation.

Lorsqu'il sera envisagé d'accorder une assistance technique, il y aura lieu de prendre toutes précautions pour que les services rendus n'aient pas pour effet d'intensifier ces rivalités, mais au contraire agissent en tant que stimulants pour parvenir à un programme coordonné d'action. Ceci nécessite une coopération plus étroite que celle actuellement existante entre de nombreux organismes — internationaux, régionaux, bilatéraux et privés qui apportent une assistance technique, de quelque sorte que ce soit, dans le large domaine des ressources humaines.

4. — Questions internationales du travail.

De façon générale, tous les pays en voie de développement ont adhéré à l'O.I.T. dès qu'ils ont acquis leur indépendance. Le ministère du Travail est généralement l'outil gouvernemental qui traite des questions internationales du travail et il représente également l'organisme qui s'occupe de la participation du pays à la mise en œuvre des programmes de l'O.I.T. Ceci suppose l'élaboration de rapports sur les conditions de travail dans le pays à l'usage des études de l'O.I.T., la participation aux conférences internationales du travail et aux réunions régionales de l'O.I.T.

Le ministère du Travail peut également représenter son pays à d'autres colloques régionaux en matière sociale. Les réunions patronnées par l'O.E.A. constituent un exemple de ce genre de rencontres.

D'autres activités internationales d'un intérêt particulier pour les pays en voie de développement sont représentées bien entendu par les programmes d'assistance technique, quelle qu'en soit la forme, comprenant la formation à l'étranger, offerte par des organisations internationales ou régionales ou par certains pays étrangers. C'est généralement le rôle du ministère du Travail de prendre toutes dispositions utiles pour obtenir cette assistance dans le domaine social.

Le ministère du Travail traite également des dispositions relatives aux visites de délégations étrangères intéressées par les questions sociales.

Un nombre de plus en plus important de pays ont créé des instances spécialisées pour traiter ce genre d'affaires, pour rechercher des informations ou des statistiques d'origine étrangère ou internationale et pour tenir leurs propres fonctionnaires informés des activités des organisations internationales ou régionales dans le domaine du travail.

CHAPITRE 6

PROBLÈMES AUXQUELS ONT A FAIRE FACE LES MINISTÈRES DU TRAVAIL DANS LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

Dans les chapitres précédents, nous avons étudié le rôle des ministères du Travail en matière de développement économique et social, leurs attributions générales, leur structure, leur personnel, leur mode de financement. Avant d'tudier en détail les services d'un tel ministère, nous passerons en revue dans le présent chapitre les sérieuses difficultés qui sont susceptibles de gêner la réalisation de leurs plans. Il est indispensable de connaître ces problèmes pour évaluer correctement les tâches de ce ministère en ce qui concerne la protection des valeurs humaines dans une économie en expansion.

Si le ministère du Travail est destiné à devenir l'institution sociale disposant d'un corps d'administrateurs et de techniciens compétents, capables de jouer un rôle directeur dans l'ordre nouveau, il se doit de trouver les moyens de sortir les problèmes des ornières. L'assistance technique peut être utile dans cette conjoncture sous réserve que les autorisations gouvernementales soient convaincues de la nécessité d'agir et désireuses de jouer leur rôle en apportant les modifications nécessaires.

1. — Conditions dans le secteur agricole.

La présente brochure traite surtout des problèmes et méthodes de gouvernement dans le secteur industrialisé de l'économie, qui est en général le secteur dont s'occupe un ministère du Travail.

Cependant, dans bon nombre de pays en voie de développement disposant d'une économie à prédominance agricole, aucun ministère du Travail ne peut faire abstraction consciemment et en toute quiétude des problèmes de la main-d'œuvre agricole. Les conditions dans les zones urbaines où sont installées la plupart des industries peuvent être mauvaises, elles sont cependant suffisamment attirantes pour occasionner un mouvement continu des gens de la campagne vers les villes.

Ces gens illettrés, sans formation et sans ressources, viennent grossir la population des bas quartiers des villes. La masse de pauvreté et de chômage qu'ils représentent a des répercussions sur toutes études faites en vue de l'amélioration des normes de travail dans l'industrie.

Bien que la responsabilité essentielle pour traiter des questions agricoles incombe à d'autres départements ministériels, aucun programme que peut entreprendre ou parrainer un ministère du Travail pour une utilisation optimale des ressources humaines en vue du développement économique et social ne pourra manquer de tenir compte des conditions de la main-d'œuvre agricole. Le ministère du Travail devrait participer à l'élaboration de programmes d'action et faire tous les efforts possibles pour être équipé et fournir les services nécessaires. Les possibilités de tels services sont mentionnées dans cette brochure.

Dans tout programme agricole, l'accent devrait en tout premier lieu être mis sur l'intérêt qu'il y a à décourager une migration excessive vers les villes, tant que des emplois n'ont pas été rendus disponibles dans l'industrie. Cela n'est possible qu'en améliorant les conditions de vie rurale. De vastes programmes communautaires doivent être instaurés pour augmenter le nombre des emplois, ainsi que pour fournir des logements, de bonnes conditions sanitaires et d'enseignement dans ces régions.

Il peut être reconnu grâce à la brève analyse qui précède que les ministères du Travail peuvent avoir un grand rôle à jouer dans la protection des travailleurs agricoles et dans leur adaptation aux conditions de vie dans les zones urbaines. La mesure dans laquelle un ministère donné joue un tel rôle dépend de nombreux facteurs comprenant notamment sa faculté de faire appliquer la législation qui régit les conditions de travail des ouvriers dans l'industrie. Ce problème sera étudié ultérieurement, lorsque seront évoqués les services particuliers d'un ministère du Travail.

2. — Artisanat.

Dans les pays en voie de développement, les ministères du Travail sont confrontés avec le délicat problème de l'application des lois du travail aux industries traditionnelles et artisanales. Un contraste évident existe entre les conditions de travail et les pra-

tiques d'organisation du travail de ces industries et celles existantes dans les industries nouvelles établies sur une plus large échelle. Ces deux activités peuvent se côtoyer, l'une appliquant des méthodes modernes, l'autre en restant à des pratiques séculaires. Les textes législatifs et réglementaires en matière de sécurité, d'hygiène, de confort, de protection des travailleurs sont applicables sans trop de difficultés dans de grands établissements. Leur application peut se révéler quasi impossible dans les établissements de peu d'envergure et se livrant à un travail purement artisanal.

Les industries artisanales ne disposent traditionnellement que d'un petit capital et n'ont pas la possibilité d'apporter les améliorations exigées par les conceptions modernes d'installation décente du lieu de travail. Les conditions de travail laissent souvent beaucoup à désirer. De plus, les salaires, bien que réduits, valent mieux que le chômage et ajoutent quelques disponibilités aux moyens financiers des familles. Aucun pays en voie de développement ne peut se payer le luxe, sur le plan politique ou économique, d'écarter ces petites industries du circuit des affaires en imposant l'application des lois sociales.

Bien qu'il ne soit pas possible, dans la pratique, d'appliquer les normes relatives aux conditions et modalités de travail aux industries de petite envergure de la même manière qu'aux grandes industries, il est cependant essentiel de prendre progressivement des mesures pour supprimer les abus constatés en matière d'emploi. En n'appliquant aucune norme en matière de salaires et d'horaires, en exploitant les jeunes enfants et les femmes, en conservant des lieux de travail insalubres et dépourvus d'hygiène, ces industries sont la plaie d'une économie saine. Elles concurrencent de manière déloyale les établissements où les lois sociales sont appliquées. Elles retardent le progrès social et l'amélioration du niveau de vie pour tous les travailleurs.

Pour améliorer cet état de choses, il conviendrait de ne pas négliger l'inspection du travail pour une application des textes de base relatifs à la protection sociale. Bien qu'il soit difficile d'inspecter de petits ateliers et que cela prenne beaucoup de temps et bien que les résultats puissent souvent paraître décevants, l'inspection devrait néanmoins avoir lieu. Au minimum, dans les zones urbaines, on devrait sanctionner l'exploitation des jeunes enfants et des femmes, faire distribuer de l'eau potable et veiller à l'existence d'installations sanitaires élémentaires; par tous moyens de persuasion et, le cas échéant, par voie de coercition, il est possible de parvenir progressivement à une application et à un respect des lois sociales. Il est essentiel, pour progresser dans la répression des abus existant dans le travail à domicile, de prévoir l'octroi de licences et de stricts règlements concernant les employeurs et tous ceux qui embauchent de la main-d'œuvre pour un tel travail.

Lorsqu'il s'agit de petits ateliers situés en zone rurale, les

problèmes posés par l'application des lois sociales n'en sont que plus difficiles à résoudre. On a tendance à appliquer dans les ateliers les normes très inférieures prévalant dans l'agriculture. Seul, un programme communautaire de développement et une réforme agraire peuvent remédier efficacement à cette situation. Le ministère du Travail devrait prêter son appui à de tels efforts. Il devrait envisager une aide gouvernementale aux petites industries selon des modalités qui permettront d'améliorer les normes directement ou qui conduiront à de meilleures normes en rendant les entreprises plus rentables. Une telle aide peut prendre la forme de conseils techniques en ce qui concerne les modèles de mise à disposition de matières premières, d'énergie, de machines ou encore d'avis en matière d'organisation du marché pour la vente des produits.

L'aide qui s'est avérée des plus utiles a consisté en la création de coopératives chargées de traiter des problèmes de ces industries artisanales.

L'expansion syndicale parmi les travailleurs a aussi un effet sur les normes de travail dans les petites industries. A la longue, les organisations ouvrières peuvent constituer le moyen le plus efficace pour parvenir à une amélioration générale des conditions de travail.

3. — Organisations professionnelles ouvrières et patronales.

L'un des problèmes les plus sérieux auxquels auront à faire face les ministères du Travail dans la plupart des pays en expansion est l'état embryonnaire des conventions collectives et l'absence de fortes organisations professionnelles ouvrières et patronales indispensables à l'essor de ce pays. Un tel état de choses a pour effet de mettre à la charge de ce ministère toute la responsabilité inhérente à la protection des travailleurs dans leurs nombreuses relations avec les employeurs. Cela suppose que l'infinie variété de situations complexes qui prendront naissance sur les lieux de travail et qui nécessitent des connaissances techniques et une certaine souplesse est traitée soit par voie législative, soit en tant que litiges industriels. Cette manière de traiter les relations professionnelles représente une charge administrative pour le ministère — charge qu'il est mal préparé à supporter — et porte sérieusement préjudice à sa position tant envers les travailleurs, qu'envers les employeurs.

Au point de vue du développement économique, apparaît beaucoup plus grave l'influence néfaste que peuvent avoir certaines dispositions d'une telle législation et les décisions arbitrales de tribunaux sur l'expansion et le développement de l'industrie. D'autre part, cette situation met un frein à l'amélioration des normes de vie des travailleurs. De plus, un tel état de choses retarde la création d'un climat permettant aux employeurs, comme aux sala-

riés, d'apprendre à travailler de concert et avec le Gouvernement pour le bien de tous. Une étude succincte de la situation des syndicats et des associations patronales commune à presque tous les pays en voie de développement donnera quelques idées pour établir un bilan des difficultés dans lesquelles se débat le ministère du Travail.

a) Syndicats ouvriers. — La forme des syndicats est extrêmement variable selon les pays et n'a que peu de ressemblances avec les syndicats existant dans les pays industrialisés. Ils diffèrent quant à leur origine, leur structure, leurs programmes et leurs méthodes. La plupart sont d'origine assez récente. Certains ont été créés par des partis politiques pour servir de trait d'union entre ces partis et les travailleurs. D'autres proviennent de l'initiative de dirigeants agressifs qui avaient besoin d'un outil pour faire une brèche dans les barrières dressées par les puissances coloniales. D'autres sont dus à des réformateurs tels que Gandhi, qui virent en la classe ouvrière le soutien de masse dont ils avaient besoin pour attirer l'attention publique sur les méfaits du colonialisme.

Ce n'est que rarement que ces syndicats s'illustrèrent dans la lutte contre les conditions inhumaines de travail. Lorsqu'ils le firent, ce fut généralement sans conviction, sur une petite échelle, et leur activité fut sans lendemain. Les syndicats politisés avaient plus de chances de survivre.

Petites industries et entreprises artisanales, qui constituent le cadre dans la plupart des pays en voie de développement, ne conduisent pas à l'organisation de syndicats. Ce n'est que lorsqu'il y a concentration de travailleurs que les syndicalistes peuvent obtenir des succès. Les syndicats ne sont en général puissants que parmi les cheminots, les dockers, les mineurs, les ouvriers des plantations, dans les grandes usines ou dans l'administration.

Les nouvelles organisations de travailleurs ont à souffrir d'une multiplication de syndicats faibles et rivaux ayant des liens politiques ou idéologiques différents. Elles ne disposent que de peu de dirigeants qualifiés et expérimentés, n'ont en pratique aucun cadre appointé, non plus que des fonds pour faire marcher leur organisation. Elles manquent de chefs de file et de militants actifs et instruits. En fait, c'est l'apathie de leurs membres qui représente l'un des obstacles les plus importants à la croissance des mouvements sociaux dans ces pays. Ceci s'est manifesté par les faibles rentrées des cotisations et la faible participation aux réunions. La conséquence a été la prise des décisions par une minorité, même pour des questions d'importance primordiale. Cette situation a eu pour conséquence des syndicats dotés d'une centralisation hiérarchique excessive, le pouvoir concentré entre les mains d'un petit nombre de dirigeants et les abus de pouvoir auxquels conduit cette situation. Dans de telles conditions, les syndicats locaux ne disposent d'aucune information sur les activités syndicales, leurs

chefs et leurs membres ne se sentent pas encouragés à développer leurs activités.

Enfin, ces syndicats ne portent que peu d'intérêt à la nécessité d'accroître la productivité et le développement économique. Car peu de Gouvernements ont compris qu'il serait sage de les faire participer aux processus de progrès social et économique qui pourraient être bénéfiques à leur organisation et à leurs responsabilités et de les faire militer en faveur d'une marche en avant de leurs pays.

Les Gouvernements des pays en voie de développement ont eu tendance à encourager la faiblesse et la politisation des syndicats en s'attribuant les fonctions relatives aux salaires et à l'aide sociale, alors que, dans les pays occidentaux, de telles fonctions sont l'apanage des organisations professionnelles de travailleurs. On ne laisse aux syndicats que très peu des moyens susceptibles de conduire à la construction d'un mouvement ouvrier solide et indépendant. Trop souvent, ils sont amoindris et voient leurs initiatives se perdre dans une masse de règlements détaillés et irrationnels traitant de leurs affaires internes et de toutes leurs activités sur le front du travail.

Dans de telles circonstances, la seule voie dans laquelle les syndicats peuvent s'affirmer consiste à pénétrer dans l'arène politique. Là, ils prouvent souvent uns efficacité qui n'a aucune commune mesure avec leurs effectifs. Les partis politiques rivaux luttent pour les amener à eux et les questions politiques et sociales sont tellement imbriquées que les dirigeants syndicaux s'empressent de faire appel aux dirigeants politiques et au Gouvernement pour obtenir satisfaction en ce qui concerne leurs revendications. Une telle dépendance des syndicats par rapport aux organismes gouvernementaux et politiques a un effet néfaste sur leurs attributions purement syndicales.

Petit à petit, les dirigeants syndicaux les plus chevronnés reconnaissent que ces organisations ne peuvent se permettre de devenir l'outil des partis politiques ou du Gouvernement en place. Ils doivent conserver une certaine indépendance s'ils tiennent à bénéficier de la liberté indispensable pour s'acquitter des fonctions qui leur sont reconnues et qui consistent à protéger le bien-être économique et social des salariés, quel que soit le parti au pouvoir.

Les syndicats jouent un rôle de plus en plus déterminant dans la vie politique, sociale et économique des pays en voie de développement. Même si leur organisation ne touche qu'une faible minorité des salariés dans des économies essentiellement agricoles, leur influence se mesure non pas au nombre des adhérents, mais plutôt à leur implantation dans les industries de base et à la confiance que leur accordent les nouvelles couches populaires. Manquer de reconnaître leur existence et de rechercher leur colla-

boration active et leur appui pour l'application de programmes de développement économique peut avoir de sérieuses conséquences.

Dans les pays en voie de développement, les masses ont vécu depuis des siècles sans avoir conscience de leur misère matérielle. De nos jours, elles prennent espoir et désirent bénéficier d'une vie confortable, de l'électricité, de moyens de communication et de transport, ainsi que de l'enseignement. Il appartient aux syndicats de veiller à leur protection et de les aider à s'assurer un certain bien-être économique.

Les peuples qui prennent conscience d'eux-mêmes, et notamment les jeunes, ont tendance à l'extrémisme, et le communisme international ne se fait pas faute de saisir toute occasion d'exploiter la misère des masses, les erreurs du Gouvernement et les dénis de justice. C'est avec assiduité qu'il tente de dominer les mouvements sociaux, en estimant que c'est là l'un des meilleurs moyens pour parvenir à une domination mondiale. Il a une audience particulière dans certains pays, mais il en aurait davantage encore si les syndicats démocratiques n'étaient pas libérés, puissants et s'ils ne bénéficiaient pas de la place qui leur revient dans la vie sociale et économique de la nation.

La bonne organisation d'un ministère du Travail et ses relations avec la classe ouvrière et le patronat peuvent constituer un facteur décisif dans la lutte entre l'Est et l'Ouest qui se poursuit dans un grand nombre de pays importants en voie d'industrialisation.

b) Organisations patronales. — Les organisations patronales existent dans la plupart des pays en voie de développement. Jusqu'à ces derniers temps, leurs activités se bornaient généralement au développement d'une industrie unique et des intérêts financiers de leurs membres. Bien que les conventions collectives dans les nouvelles industries de ces pays soient généralement limitées à des négociations avec un seul employeur, quelques rares organisations patronales ont signé dans certaines industries des conventions collectives avec l'ensemble des travailleurs. Mais, en général, ils ont négligé les questions intéressant leurs membres en tant qu'employeurs.

Le développement du syndicalisme et les interventions gouvernementales dans les relations professionnelles, ont amené à constater que les méthodes patronalistes n'avaient plus cours désormais et que les organisations patronales devaient apporter plus d'intérêt au facteur humain dans la production. Ces organisations doivent se préparer à prendre une part active au développement de la politique sociale et économique et assurer une représentation adéquate de leurs membres dans les organisations créées par le Gouvernement pour donner des conseils sur les multiples aspects des relations. Afin de remplir ces fonctions, il est indispensable qu'ils soient informés de tous les faits nouveaux touchant les

intérêts des employeurs en matière de relation entre patronat et travailleurs.

Certains groupements d'employeurs ont mis en place des sections séparées au sein de leur organisme, dont le rôle unique est de se tenir au fait des développements nouveaux en matière de législation, de politique et de modalités applicables dans les relations professionnelles. Ces sections ne se bornent pas à fournir des renseignements, mais elles donnent aussi à leurs membres des avis ou directives en matière sociale.

A l'opposé des syndicats ouvriers, la plupart des organisations patronales rencontrent peu de difficultés financières. Elles sont en mesure d'appointer du personnel, d'installer des bureaux et de bénéficier de toutes facilités en matière d'enquêtes et de déplacements indispensables dans toute organisation étendue. De plus, elles ne sont pas gênées, comme les nouveaux syndicats ouvriers, par la multiplicité des organisations existantes. Elles peuvent ne présenter généralement qu'une seule tendance dans les questions importantes de politique sociale. A ce stade du développement, cette tendance unique représente généralement la vision féodale et paternaliste du passé.

Certains groupements d'organisations patronales particulières, représentant l'industrie en général dans quelques-uns des pays dont le développement est plus avancé, font naître l'espoir d'une politique plus éclairée pour l'étude de méthodes et de pratiques meilleures en matière de relations professionnelles. Ces institutions organisent des séminaires et des discussions de groupe sur une variété de questions ayant trait à une meilleure utilisation des ressources humaines. Les employeurs les plus évolués dirigent ces institutions et ont réalisé que les syndicats ouvriers ne disparaîtraient pas et que, plus vite elles apprendraient à traiter avec eux, mieux cela vaudrait.

Ces dirigeants sont parfaitement conscients du fait que, si l'industrie privée doit être appelée à être florissante en concurrençant les entreprises nationalisées, le patronat devrait collaborer avec les organisations des travailleurs. Ils encouragent la mise sur pied d'un mécanisme de consultations communes, de règlement des conflits et de négociation des conditions d'emploi.

Une expansion rapide de ces procédures aurait un effet salutaire sur la croissance de syndicats ouvriers responsables et sur l'intervention des Gouvernements en matière de conflits sociaux.

4. — Le secteur public de l'économie.

L'expansion du secteur public de l'économie a pour effet de créer des problèmes nouveaux et de plus en plus délicats au ministère du Travail en matière de réglementation des conditions de travail et de mise en œuvre de saines relations professionnel-

les. Dans un assez grand nombre de pays en voie de développement, le Gouvernement est l'employeur le plus important et, de ce fait, il commande la situation de l'emploi. Il est en mesure de fixer les conditions de travail et les relations professionnelles dans toute l'industrie. La manière dont il utilise ses prérogatives par rapport aux responsabilités du ministère du Travail pour la protection de tous les salariés peut avoir de sérieuses répercussions sur la réussite du programme de nationalisation et d'exploitation de l'industrie par le Gouvernement et sur le développement économique dans son ensemble.

Il existe au sein des Gouvernements une tendance de chacun des organismes d'exécution à réclamer une certaine liberté dans les relations avec son personnel. Ces organismes estiment que, si des normes légales doivent être appliquées, l'application leur en incombe; des inspections du ministère du Travail ne sont pas nécessaires, ces organismes considérant qu'ils connaissent mieux que quiconque ce qui convient à leur personnel.

Une telle tendance peut ne pas avoir de sérieuses conséquences si les activités industrielles du Gouvernement sont restreintes. Mais dans les pays d'économie mixte, il importe qu'une politique sociale bien définie et constante soit appliquée par tous les organismes gouvernementaux si l'on veut éviter des mesures discriminatoires et des troubles sociaux.

Parmi les questions à résoudre lorsqu'une politique sociale est formulée, il y a lieu de déterminer quelles dispositions devraient être prises pour l'application des normes de travail et de la législation en matière de relations professionnelles aux industries nationalisées. Le système normal pour le règlement des conflits et le respect de la loi peut-il être appliqué efficacement? Si des règles particulières sont édictées, quelles dispositions peuvent être prises pour s'assurer que les travailleurs ayant les mêmes emplois dans le secteur public ou le secteur privé soient traités sur un pied d'égalité? En effet, les deux groupes réclament des améliorations de leurs conditions de vie plus rapides que celles auxquelles l'économie pourra faire face. Ces ambitions doivent être satisfaites, tout au moins en partie.

Se pose alors la question suivante : qui mène l'autre, de l'industrie publique ou privée, en matière d'augmentation de salaires, d'amélioration des conditions de travail ou de vie? Si c'est le Gouvernement, devrait-il lâcher du lest peu à peu en procédant par organisme gouvernemental, ou par type d'industries, ou doit-il tout faire d'un seul coup? Si c'est l'industrie privée, jusqu'à quel point peut-elle être autorisée à dépasser les normes gouvernementales? Comment réaliser un équilibre entre ces deux pôles?

Les organisations ouvrières dans les deux secteurs, public et privé, auront vite fait de se servir de toute amélioration des normes — dans l'un des deux — pour se justifier d'entamer des discussions afin d'obtenir les mêmes avantages que l'autre. Quelle

attitude devrait prendre le Gouvernement vis-à-vis des syndicats de travailleurs dans ses propres entreprises? Les syndicats devraient-ils bénéficier de la même liberté d'action que dans les entreprises privées ou des restrictions analogues à celles imposées aux syndicats de fonctionnaires devraient-elles s'appliquer aussi aux entreprises nationalisées? Les syndicats ouvriers de ces entreprises devraient-ils être autorisés à s'unir aux organisations centrales de travail? Devraient-ils être restreints dans leurs activités politiques? Les conflits et les troubles résultant de l'absence de réponse à toutes ces questions gênent considérablement les ministères du Travail dans bon nombre de pays où une large portion des travailleurs considère le Gouvernement comme son employeur.

Il serait particulièrement utile, pour parvenir à une collaboration du personnel et à un fonctionnement sans heurts, qu'existe une politique bien définie qui fasse nettement la différence entre les droits et protections dont bénéficient les travailleurs des entreprises appartenant au Gouvernement et ceux des fonctionnaires des services gouvernementaux et qui mette au point les modalités d'application des lois sociales et les relations avec les employeurs.

Les problèmes relatifs à la position respective des travailleurs des entreprises publiques et de ceux ayant les mêmes fonctions dans des entreprises privées doivent aussi être résolus si le ministère du Travail veut être en mesure de mener à bien un programme efficace d'application de la législation et de maintien de la paix sociale.

Peu de pays ont élaboré et mis en application une politique sociale dans ce domaine difficile de la direction dans l'industrie nationalisée par rapport à l'industrie en général. Le ministère du Travail a directement intérêt à veiller à la solution de ces questions de politique générale. Et c'est dans l'intérêt de l'effort de développement dans son ensemble qu'il importe que ce ministère soit étroitement associé à l'élaboration de ces décisions sur la politique à suivre.

En tout cas, les nouveaux pays se décidant à mettre en œuvre des programmes de nationalisation de l'industrie devraient avoir leur attention attirée sur la nécessité de reconnaître dès les débuts de leur action que des problèmes sociaux sont en cause. Ils devraient définir leur politique en la matière, avant que la situation ne se détériore et que des procédures inapplicables ne soient érigées en système intangible.

5. — Champ d'application de la législation existante.

Les ministères du Travail dans certains des plus anciens pays en voie de développement sont sérieusement gênés par le fait qu'ils disposent selon leurs codes de normes plus élevées en matière de législation sociale que celles qu'il est possible de financer et de

mettre en application compte tenu du stade actuel de développement économique. Du fait que l'industrialisation s'est développée, les Gouvernements ont tout naturellement édicté des textes en vue de pallier les conditions inhumaines de travail et de vie liées inévitablement à l'expansion.

En tant que membres de l'O.I.T., ces pays sont largement influencés par les activités de cette organisation et ils sont conscients des obligations que leur imposent la perspective de ratification de bon nombre d'accords internationaux adoptés par elle. De plus, ils désirent montrer au monde qu'ils appliquent une politique de progrès en matière d'amélioration sociale. Non seulement, ils ratifient souvent des conventions supposant des normes modernes difficiles à atteindre, mais encore ils édictent des textes législatifs pour répondre à ces normes sans tenir compte du fait que les bases économiques essentielles pour l'application de ces textes sont inexistantes.

Le ministère du Travail en tant qu'institution pâtit sérieusement de l'impossibilité légale de faire une différence entre les objectifs sociaux à long terme définis dans les normes de l'O.I.T. et les conditions réelles de vie dans leur pays. Lorsqu'il se trouve devant des responsabilités qu'il ne peut assumer, il peut perdre la confiance des salariés, éveiller l'antagonisme des employeurs et être en butte aux critiques ou quolibets du public.

Une fois pris dans cet engrenage, il est difficile d'en sortir. Les travailleurs ont tendance à s'accrocher à ces textes, même si leur application inégale peut aller à l'encontre de leurs intérêts bien compris. Les employeurs, notamment les investisseurs étrangers, soutiennent fréquemment que certains textes sociaux de portée générale ne sont appliqués qu'à eux et qu'ils ont pour effet d'étouffer l'essor des affaires et l'expansion nécessaire, ainsi que d'empêcher la création d'un climat sain entre travailleurs et patronat.

Peu de ministères du Travail disposent de l'équipement nécessaire pour réunir et analyser les faits et les statistiques qui présenteraient une exacte image des conséquences de la législation en cause sur le développement social et économique et pour fournir les données permettant de préconiser les modifications appropriées à la loi et les procédures que la situation peut nécessiter.

Dans les chapitres sur les services d'un ministère du Travail, nous énumérons certains des besoins, moyens, procédures et renseignements nécessaires pour l'élaboration d'une politique sur des questions aussi fondamentales que les salaires, horaires, relations professionnelles, main-d'œuvre et sécurité sociale. Ce sont des domaines dans lesquels certains pays ont avancé trop vite, ce qui les met maintenant dans l'obligation d'adapter la législation existante à leur situation réelle.

Les pays neufs édictant des textes sociaux pour la première fois devraient être informés des dangers que présente une action

précipitée en matière de développement à longue échéance. Dans la mesure du possible, ils devraient être conseillés afin de ne mettre en application que des normes applicables immédiatement.

6. — Problèmes du ministère.

Outre les problèmes auxquels il doit faire face compte tenu de l'ambiance dans laquelle il doit travailler, le ministère du Travail dans un pays en voie de développement se trouve également confronté avec des problèmes inhérents à son propre stade de développement en tant qu'organisme.

Un problème commun à tous est l'absence de statut. Par exemple, le rôle important qu'il peut et devrait jouer dans l'élaboration d'une planification est souvent négligé. Trop fréquemment, le rôle de l'organisme chargé du travail est subordonné à l'activité d'un autre ministère, tel celui de la Santé ou celui de la Prévoyance sociale. Dans ce cas, son programme a tendance à s'écarter des problèmes des travailleurs et du patronat et, de ce fait, perd de sa consistance et de sa vitalité.

Même lorsqu'il est créé en tant que ministère distinct, le Ministère du Travail est souvent considéré comme un parent pauvre dans le conseil ministériel et dans l'élaboration de la politique générale. Ses attributions traditionnelles peuvent être disséminées dans de nombreux ministères, sans que des dispositions soient prises en vue d'une coordination. Il dispose alors de crédits limités et de peu de moyens pour installer ses bureaux, s'équiper et organiser les déplacements de ses fonctionnaires.

Dans ces circonstances, il est difficile, voire impossible, de s'assurer l'appui et la compréhension du patronat, des travailleurs et du public, sans lesquels le ministère ne peut remplir efficacement ses fonctions.

En outre, alors que certains ministères du Travail dans les pays en voie de développement fonctionnent normalement, beaucoup souffrent des faiblesses communes aux autres ministères du Gouvernement, telles que : pénurie de personnel formé et rompu aux responsabilités qui lui sont dévolues, organisation administrative déficiente résultant du manque d'expérience et de compétence dans la conduite d'un organisme de cette nature. Fréquemment, les pays neufs ont repris des structures administratives précédemment dirigées par des fonctionnaires métropolitains. Leurs propres citoyens n'ont d'expérience que pour les tâches subalternes n'impliquant pas la nécessité de prendre des décisions, ni l'initiative de mesures à prendre, ni la direction du fonctionnement d'un ministère.

CHAPITRE 7

SERVICES D'UN MINISTÈRE DU TRAVAIL : ENQUÊTES ET STATISTIQUES

1. — Importance pour le programme de développement.

Dans presque tous les pays en voie de développement, les fonctionnaires sont gênés par l'absence de statistiques actuelles, complètes et exactes en matière sociale, statistiques indispensables à toute planification, mise en œuvre et évaluation efficaces des programmes de développement économique et social. Par suite de l'absence des données nécessaires, beaucoup de fonctionnaires établissent des programmes fondés sur des décisions purement subjectives. Ces « vues de l'esprit » s'avèrent souvent erronées et il en résulte non seulement des critiques à l'égard des fonctionnaires eux-mêmes, mais des dépenses inconsidérées, alors que les ressources financières sont limitées.

Ce n'est que lorsqu'il est en possession de renseignements sur les problèmes qu'il a à traiter qu'un ministère du Travail peut assumer ses responsabilités et renseigner lui-même en matière sociale le Gouvernement, les organisations patronales, les syndicats et le public. Si ces informations font défaut, les activités d'un tel ministère sont organisées au hasard et les résultats ne se font sentir que de manière sporadique. Les statistiques sociales devraient être recueillies, rassemblées et publiées à dates fixes pour faire face aux besoins du Gouvernement, du salariat et du patronat.

Les statistiques indispensables au programme de développement ne peuvent être obtenues ni par recensement, ni par des enquêtes sporadiques. De ce fait, il est absolument obligatoire que

soit mise sur pied une organisation permanente chargée de fournir de manière courante les données qui viennent compléter la documentation provenant d'études d'ensemble sur des points particuliers. Cet organisme, qui devrait dépendre du ministère du Travail, peut alors constituer le bureau initial considéré comme le précurseur d'un département fonctionnant sur une large échelle. Au sein d'un ministère du Travail, cet organisme peut constituer une section composée de personnel spécialisé rattaché au Secrétariat général ou à un bureau déjà en possession de tous ses moyens.

On peut envisager une autre forme d'organisation qui consiste à donner à un bureau central de statistiques la charge de recueillir et d'analyser les statistiques sociales. Un tel bureau se verrait confier la responsabilité de tous les travaux de statistiques gouvernementales, y compris les recensements et le recueil de données en matière de ressources naturelles, d'agriculture, de commerce, d'industrie, d'état civil, de santé, etc. Du fait que de nombreuses informations statistiques peuvent être mises au point à partir de renseignements émanant de la mise en application de divers programmes gouvernementaux, ce bureau affectera du personnel dans chacun des ministères intéressés, en même temps qu'il en conservera pour mener à bien ses propres études générales sur des sujets particuliers. Certains pays ont adopté cette formule. Mais les spécialistes en statistiques de travail sont en faveur du maintien du programme de statistiques sociales au sein du ministère du Travail, avec une autonomie suffisante pour éviter les pertes de temps inutiles dans la collecte des renseignements. Cette implantation du bureau dans le ministère a de plus l'avantag de permettre à celui-ci de recueillir toutes les informations répondant à ses besoins de fonctionnement.

Certains pays ont créé une section spéciale de statistiques sociales, mais l'ont rattachée à l'un des organes d'exécution dépendant du ministère, tel que le bureau de l'emploi. Ce n'est pas une idée heureuse, car, inévitablement, on a tendance à mettre l'accent sur les statistiques utiles à ce bureau, au détriment des données nécessaires à l'étude des autres questions sociales.

Il ne faut pas perdre de vue, non plus, que la tâche de recherches d'un ministère du Travail ne devrait pas se borner aux données statistiques relatives à l'état actuel et à l'orientation des divers types de conditions de travail — emploi, salaires, coût de la vie, etc. Le ministère a également besoin de renseignements sur l'activité de ses divers bureaux d'exécution. Il doit être informé de la manière dont les lois dont il a la charge sont appliquées, ainsi que des développements de certains problèmes dans des programmes particuliers, afin de mettre en évidence le besoin de modifications à apporter en matière de politique, de législation ou de méthodes d'exécution. Dans cette optique, son personnel chargé des enquêtes devrait étudier constamment toute la gamme

des questions sociales et procéder à des recherches particulières afin d'être pleinement informé des nouveaux développements et de prévoir les nouveaux problèmes.

Les sections de recherche rattachées à des bureaux d'exécution peuvent collecter et analyser les renseignments d'exploitation sous le contrôle général de spécialistes de la section centrale de statistiques du ministère. Ou encore, la section de statistiques peut remplir cette tâche pour le compte des bureaux d'exécution, en établissant des formulaires de rapports que ces derniers doivent remplir et lui transmettre à intervalles réguliers.

Cette double possibilité apparaît également lorsqu'il s'agit de données statistiques à recueillir sur place — qu'elles soient obtenues en cours d'exécution, ou qu'elles résultent d'études générales sur des sujets particuliers. Les cadres techniques locaux peuvent être chargés de fournir les informations nécessaires, ou la section des statistiques peut établir une antenne dans les bureaux régionaux du ministère. Dans ce cas, toutefois, chaque fois que c'est possible, il vaut beaucoup mieux que le travail soit effectué par du personnel spécialisé, plutôt que par le personnel local d'exécution, afin d'éviter que ce dernier ne consacre une partie de son temps à un travail qui ne serait pas le sien. A titre d'exemple, certains pays en voie de développement ont jugé utile de détacher un ou plusieurs agents dans chaque bureau régional pour recueillir les statistiques nécessaires dans les différents domaines et les transmettre au bureau de l'administration centrale.

Il y a également lieu de noter que ces enquêtes comportent des recherches autres que le recueil et l'analyse de données statistiques de base ou de renseignements en matière d'exécution. D'autres enquêtes utiles peuvent être faites en recueillant et analysant des renseignements sur des projets expérimentaux dans des domaines particuliers, des études de perspectives professionnelles, des prévisions en matière de besoins en main-d'œuvre, des activités de groupes privés s'occupant des questions sociales et connexes, des expériences étrangères dans le règlement des problèmes sociaux, des problèmes particuliers n'étant pas de la compétence de l'un quelconque des principaux services d'exécution du ministère ou, au contraire, relevant de l'activité de plusieurs d'entre eux, et ainsi de suite.

Là encore, la plus grande partie de ce travail pourrait être accomplie soit par les bureaux d'exécution, soit par la section des statistiques. Même si ce sont les bureaux d'exécution qui assument la responsabilité de ce genre d'enquêtes, il peut s'avérer souhaitable, si le ministère dispose des ressources nécessaires, de prévoir dans la section des statistiques du personnel spécialisé chargé des questions que les bureaux d'exécution ne traitent pas eux-mêmes.

Enfin, on n'insistera jamais assez sur le fait que le problème des enquêtes et des statistiques dans un ministère du Travail

devrait être traité selon les besoins pratiques et en toute objectivité.

Compte tenu de leurs moyens limités, ce serait en pure perte que les ministères du Travail des pays en voie de développment se lanceraient dans des analyses savantes de problèmes techniques, telles qu'en font actuellement de nombreux pays plus avancés ou qu'ils feraient passer un temps considérale à leur personnel pour mettre au point des indices complexes et « ergoter » à leur sujet. Ces travaux peuvent très bien attendre que les renseignements indispensables de base, souvent relativement simples, aient été recueillis avec exactitude et d'une manière logique.

Le fait de rassembler et de publier des statistiques non objectives est encore plus nuisible qu'inutile. Les méthodes statistiques utilisées devraient être telles qu'elles permettent d'obtenir des renseignements impartiaux sur les faits et que les conclusions ne soient pas aliénées pour quelque raison que ce soit. Dans certains pays en voie de développement, les fonctionnaires ont parfois tendance à modifier les statistiques obtenues lorsqu'ils procèdent à leur publication, afin de fournir des chiffres en concordance avec leur point de vue personnel ou politique. Ceci peut avoir, bien entendu, des conséquences désastreuses sur toutes décisions fondées sur de telles statistiques et sur la confiance dans les renseignements fournis par le ministère du Travail, et leur utilité future, quelles que soient les compétences de ce ministère.

2. Types de statistiques nécessaires.

L'organisme chargé des statistiques du travail devrait fournir des données de fait pour évaluer la situation de la main-d'œuvre par rapport aux objectifs économiques, pour définir toutes les sortes de problèmes sociaux existants, pour détecter les possibilités favorables ou les obstacles aux propositions relatives au développement, pour évaluer les niveaux de vie, les progrès des plans de développement et les conséquences de ces plans sur les conditions de vie des travailleurs, pour prévoir les besoins futurs en matière de main-d'œuvre afin d'organiser une formation professionnelle pouvant faire face aux objectifs du programme de développement.

Lors de l'attribution de crédits pour les programmes de statistiques, il est indispensable que les administrations déterminent si cette dépense permettra, ou non, de fournir les informations nécessaires pour atteindre ces buts. Les moyens financiers en matière de statistiques du travail doivent être calculés de manière à ne pas provoquer, en raison de leur importance, des dépenses inutiles, sans toutefois aboutir, en raison de leur insuffisance, à des dépenses sans résultats pratiques.

Ci-dessous, figurent des exemples de quelques-unes des utili-

sations qui peuvent être faites des principaux types de statistiques du travail :

(1) Des statistiques périodiques par âge et sexe, de l'emploi, du sous-emploi et du chômage sont indispensables pour déterminer l'état du marché du travail et les zones de sous-emploi à faire disparaître. Une comparaison entre la répartition de la masse ouvrière par spécialisations et les besoins futurs en main-d'œuvre permet d'évaluer les programmes de formation professionnelle nécessaires ainsi que les limitations à apporter dans l'échelonnement de certains projets de développement du fait de la pénurie de main-d'œuvre spécialisée. Des informations exactes sur les progrès réalisés par la main-d'œuvre en matière d'éducation permettent d'évaluer les possibilités de développement des qualifications professionnelles et spécialisées dont le besoin se fait sentir.

(2) Des statistiques suivies sur les niveaux d'emplois, de gains et d'heures de travail pour les activités d'importance particulière au point de vue du développement économique du pays constituent des points de repère sur les progrès de ce développement. Entre autres utilisations, les données générales en matière d'emploi et d'heures de travail sont indispensables pour évaluer le degré de plein emploi de la classe ouvrière.

(3) Des statistiques sur les salaires, les traitements et les allocations marginales sont indispensables, du fait que les gains représentent un élément important du prix à la production et déterminent les niveaux de vie et les demandes de biens et de services. Ces statistiques sont essentielles aux investisseurs étrangers et locaux éventuels en leur permettant d'évaluer les prix à la production en vue de l'implantation de nouvelles usines. Les fonctionnaires chargés de la planification ont également besoin de ces données pour déterminer les incidences du prix de la main-d'œuvre sur les projets de développement et, en relation avec les renseignements en matière d'emploi, pour élaborer des programmes d'assurances sociales. Les statistiques de salaires et de traitements sont également indispensables aux syndicats et organisations patronales en vue de la conclusion de conventions collectives.

(4) Du fait que les prix de détail des biens et services sont les facteurs qui plus que tous autres ont une incidence sur le prix de la vie, l'indice des prix à la consommation fournit une indication utile sur les fluctuations du prix de la vie. Des comparaisons entre les modifications de l'indice des prix à la consommation et les changements correspondants des gains indiquent les effets des changements de prix sur le pouvoir d'achat et permettent de mesurer les changements intervenus dans le revenu réel des travailleurs ou les niveaux de vie. Ces renseignements sont également

indispensables aux syndicats et organisations patronales pour toute discussion de conventions collectives.

(5) Il convient d'étudier les revenus et dépenses des familles pour déterminer l'importance relative des différents biens et services de consommation dans l'élaboration de l'indice des prix à la consommation et pour définir les niveaux réels de vie. Les renseignements en matière de dépenses familiales, en liaison avec ceux relatifs aux traitements et salaires, sont utilisés pour formuler une législation sur le salaire minimum garanti.

(6) Divers services gouvernementaux, dont celui du travail, utilisent les statistiques sur les prix de gros et de détail pour étudier les effets de la fluctuation des prix sur l'effort de développement et pour formuler et évaluer une politique financière destinée à maintenir la stabilité monétaire. En outre, les investisseurs locaux et étrangers ont besoin de renseignements sur les prix pour estimer les dépenses qu'entraînerait la création de nouvelles usines, ou l'agrandissement des exploitations industrielles existantes.

(7) Comme les accidents du travail affectent et la productivité et la sécurité des travailleurs, des statistiques en la matière sont indispensables pour déterminer l'ampleur de tels accidents et pour situer les industries et activités où les programmes de prévention doivent être intensifiés, les conditions de travail où il convient d'être plus vigilant et la valeur des programmes de prévention déjà établis.

(8) Outre les données permettant de mesurer le progrès social, des renseignements sur la participation syndicale donnent un aperçu sur leur rôle dans les pays en cause. Des informations sur les arrêts de travail fourniront des indications sur l'efficacité des mesures prises en matière de relations professionnelles dans le pays.

(9) Les renseignements relatifs aux changements de la productivité sont de grande importance pour la compréhension des problèmes de l'emploi, du chômage, des mouvements des prix et salaires, du progrès technologique et de l'expansion économique.

En règle générale, les dirigeants des pays estiment que les informations positives indispensables comprennent les données en matière d'emploi, de chômage, de sous-emploi, de prix à la consommation, d'heures de travail, de salaires, d'accidents du travail, de rotation de la main-d'œuvre et d'arrêts de travail résultant de conflits entre le patronat et le salariat. Toutefois, les statistiques particulières détaillées nécessaires dans chaque pays doivent être fonction des problèmes particuliers à ce pays. Il en résulte que l'étape préliminaire essentielle pour déterminer un programme

précis d'établissement et d'amélioration des statistiques sociales consiste à définir les informations particulières qui s'avèrent les plus utiles au développement économique et social du pays en cause.

La préparation de cette liste nécessite la participation de plus d'une ou deux personnes. Il y a lieu de prévoir au contraire des entretiens entre les utilisateurs des statistiques, c'est-à-dire les chefs des différents services importants du ministère, les économistes du Commissariat au Plan, les fonctionnaires d'autres services gouvernementaux intéressés, les syndicats, les employeurs et leurs associations — pour déterminer les besoins précis de chacun. Pour s'assurer que tous les besoins essentiels en matière de données sur le travail et la main-d'œuvre seront couverts par le programme, il conviendrait également de procéder à un examen d'ensemble du programme général de développement et des besoins en statistiques reconnus par d'autres pays en voie de développment.

Lorsque la liste des statistiques nécessaires aura été dressée, il y aura alors intérêt à prendre une seconde mesure essentielle, à savoir rechercher et évaluer toutes les statistiques du travail existantes, qu'elles aient été publiées ou non. Généralement, quelques données résultant de certains règlements administratifs s'avèrent disponibles. Toutes informations disponibles devraient être étudiées pour déterminer dans quelle mesure elles peuvent répondre aux besoins statistiques, compte tenu des points couverts, de leur exactitude et de leur opportunité. De plus, avec des besoins vastes en matière de statistiques de tous genres, un double emploi concernant des statistiques de tous genres, un double emploi concernant des statistiques déjà collectées doit être absolument évité.

Sur chaque sujet, les séries déjà existantes devraient être classées soit comme répondant aux besoins, soit comme nécessitant des améliorations techniques pour correspondre à des données valables, soit comme nécessitant une portée plus étendue. Lorsque toutes les statistiques existantes auront été étudiées, on devrait comparer les résultats aux besoins et dresser un projet de liste des lacunes et améliorations essentielles en vue de supprimer les insuffisances.

Une troisième mesure importante consiste à déterminer les techniciens disponibles qu'on peut espérer affecter au programme des statistiques du travail. En établissant ce programme, les besoins en personnel spécialisé devraient être comparés aux disponibilités en personnel. Ceci peut amener à prendre des mesures pour former des statisticiens sociaux, soit dans le pays, soit à l'étranger.

Enfin, des priorités doivent être fixées pour le développement de nouvelles séries ou l'amélioration des séries existantes, afin de s'assurer que les besoins les plus urgents en matière de statistiques du travail sont couverts en premier. Il ne serait évidemment pas pratique de tenter de prendre des mesures pour répondre

immédiatement à tous les besoins en matière de statistiques. Même si les moyens financiers étaient suffisants, une pénurie de techniciens qualifiés retardera généralement la mise en œuvre d'un programme étendu jusqu'à ce que des cadres en nombre suffisant aient été formés aux méthodes pratiques permettant de diriger et d'orienter les programmes de statistiques du travail.

3. — Facteurs généraux intervenant dans la planification et l'exécution des programmes de statistiques du travail.

Chaque série statistique ou enquête à entreprendre exige de nombreuses décisions en ce qui concerne la planification et l'exécution de l'étude en cause. Comme de mauvaises décisions peuvent conduire à des résultats non valables et parfois inutiles, il importe d'étudier ici certaines de ces décisions à prendre et des problèmes qui se posent le plus souvent au cours des études sur les questions de travail.

Une décision préalable, quand on envisage une enquête, consiste à déterminer sa portée sur le plan géographique, industriel ou professionnel. Bien que le but définitif puisse être d'obtenir des chiffres exhaustifs à l'échelle nationale, il est habituellement avantageux d'entreprendre une étude sociale en en limitant l'étendue aux seules zones urbaines importantes ou aux principales industries ou professions.

Cette limitation initiale permet au bureau des statistiques de vérifier l'application pratique des procédures envisagées et de prendre des mesures correctives avant qu'une étude de grande envergure ne soit entreprise. Cette limitation fournit donc une base sur laquelle on peut fonder une étude plus étendue. Néanmoins, une étude limitée fournira normalement certaines données valables à utiliser pour l'élaboration de projets relatifs au travail et à la main-d'œuvre.

En effectuant des enquêtes limitées à une zone ou à une industrie données, il faut éviter la faute la plus fréquente qui consiste à ne pas utiliser des définitions ou des classifications normalisées. Dans ce cas, les résultats obtenus ne peuvent être comparés à ceux d'une enquête connexe. Il conviendrait donc de mettre au point, dans chaque pays, des définitions normalisées des termes utilisés dans l'industrie ou dans la vie professionnelle. Parmi les guides qui peuvent être recommandés pour préparer ces définitions, on peut citer la « *Classification Industrielle Normalisée Internationale de toutes les Activités Economiques* », éditée par les Nations-Unies, ainsi que la « *Classification Normalisée Internationale des Professions* », éditée par l'O.I.T., qui peuvent être immédiatement adaptées à n'importe quel pays.

Une seconde décision préliminaire s'impose : déterminer

quelles informations statistiques sont vraiment nécessaires. On a généralement tendance à recueillir des données extrêmement détaillées. Ceci amène une coopération peu active de la part des correspondants et un amas de chiffres qui ne sont jamais répertoriés ou utilisés. De ce fait, il est essentiel de ne collecter que les renseignements indispensables se rapportant à l'enquête en cours.

Une autre décision à prendre par ceux qui établissent un projet d'enquête en matière sociale consiste à préciser la fréquence du recueil des données. L'enquête doit-elle avoir lieu une seule fois, annuellement, tous les trimestres ou tous les mois? Beaucoup trop souvent, les pays en voie de développement ont tendance à fonder leurs décisions sur la fréquence en usage pour le recueil des données dans des pays industrialisés tels que les Etats-Unis. Dans les pays en voie de développement, cependant, où les modifications économiques interviennent graduellement, le recueil des renseignements à une fréquence comparable à celle des pays industrialisés peut n'être pas justifiée. Il serait plus avantageux pour de tels pays d'utiliser leurs ressources limitées dans le domaine des statistiques pour recueillir d'autres données sur le travail qui ne sont pas disponibles.

En liaison avec la fréquence du recueil des données, il faut citer le choix des périodes de référence pour l'étude d'ensemble. En général, il faudrait tenter d'éviter de prendre des périodes de référence peu représentatives. A titre d'exemple, une période de référence d'une semaine qui contient un jour férié ne doit pas servir pour une enquête annuelle ou semestrielle.

Pour planifier une enquête sur le travail, il faudra également établir et mettre au point un questionnaire qui servira à l'étude. Une planification sérieuse de la présentation matérielle du formulaire de rapport, un choix attentif des questions et de la manière de les rédiger auront une influence sur la coopération des enquêtés, ainsi que sur la valeur et le sens des conclusions. Le rédacteur du questionnaire doit être conscient des difficultés qui se présentent pour recueillir certaines sortes de renseignements en raison de la mauvaise volonté des enquêtés ou de leur incapacité à les fournir.

Au questionnaire, il y a lieu de joindre des instructions claires et précises. De nombreux pays en voie de développement commettent souvent l'erreur de ne pas joindre d'instructions au questionnaire ou d'en donner de trop vagues. Fréquemment, le fonctionnaire responsable imagine que les enquêteurs comprendront le formulaire, mais lorsqu'on interroge les enquêteurs on découvre qu'ils interprètent de façons diverses certains points, même après avoir suivi des sessions de formation sur la manière de mener des enquêtes.

Il est essentiel de mettre à l'épreuve le questionnaire, avant de l'utiliser sur une large échelle. Cette précaution permettra de déterminer s'il est nécessaire de reviser le questionnaire et les

instructions, et de s'assurer que les enquêtés sont en mesure de fournir les renseignements demandés.

Il convient également de préparer soigneusement le mode de recueil des statistiques. En général, un questionnaire adressé par courrier ne peut être envisagé au début dans les pays mettant en œuvre pour la première fois un programme de statistiques du travail. En effet, les enquêtés ne sont pas habitués à remplir des questionnaires. De plus, dans beaucoup de pays en voie de développement, la poste fonctionne mal et le problème de l'analphabétisme se pose, bien entendu, également. De ce fait, il faut fournir les cadres locaux et organiser des contrôles serrés.

Après le recueil des renseignements, il importe d'exploiter les questionnaires : il faut les éditer, les répertorier et procéder à l'évaluation des données d'échantillonnage. Chaque questionnaire devrait être étudié pour juger s'il est complet et véridique. Les renseignements douteux devraient être corrigés ou vérifiés ou, lorsque la vérification s'avère impossible, éliminés.

Très souvent, les organismes chargés des statistiques, omettent de prévoir la somme de travail que représente l'exploitation des renseignements, et concentrent tous leurs efforts sur l'organisation d'une enquête. En règle générale, où le matériel mécanographique à grande vitesse fait défaut, et il y a lieu d'envisager que les frais d'exploitation des données s'élèveront à 30 ou 40 % du prix total de l'enquête. Faute de reconnaître l'importance de ce travail, il en est souvent résulté des délais trop longs entre le recueil des données statistiques et leur publication. Aussi, ne faudrait-il pas perdre de vue, en prévoyant le travail à accomplir, que cadres et équipement sont tous deux indispensables. Tant que le matériel moderne du type actuellement utilisé par les nations industrialisées ne sera pas disponible, de simples machines à calculer et à additionner devraient être fournies. Peu importe qu'elles soient électriques. En fait, des machines à main peuvent s'avérer plus efficaces que des machines électriques onéreuses dans ces pays où l'électricité fait souvent défaut. De plus, dans les pays qui ont des difficultés en matière de devises étrangères, la différence de prix entre les deux machines peut constituer un facteur décisif.

Lorsque les données relatives au travail sont recueillies auprès des employeurs, il est parfois difficile de s'assurer leur collaboration. Les employeurs répugnent à fournir des renseignements dans la crainte qu'il n'en résulte de nouveaux impôts ou que ces renseignements ne soient transmis à des concurrents. Aux Etats-Unis, ce problème a été surmonté après une longue période de temps en traitant les renseignements comme strictement confidentiels et en ne fournissant aucune information concernant un employeur particulier à des fonctionnaires n'appartenant pas au bureau des statistiques. En outre, les employeurs américains ont fini par reconnaître l'utilité de statistiques du travail valables

pour l'élaboration et la mise en œuvre de leur propre programme.

Il ne faut pas s'attendre, généralement, à une collaboration rapide en matière de fourniture de renseignements dans un pays qui met en œuvre un programme de statistiques du travail. Il peut être utile, en conséquence, dans un pays en voie de développement, de promulguer un texte législatif spécial pour obtenir des renseignements, alors qu'aux Etats-Unis cette collaboration est volontaire.

Toutefois, tous les efforts devraient tendre à obtenir dans tous les cas la collaboration et la compréhension du patronat et des syndicats ouvriers. Tous les moyens devraient être employés pour leur démontrer l'utilité des statistiques découlant des enquêtes d'ensemble; toute assistance et tous encouragement devraient leur être accordés pour leur en faciliter l'usage. La création de comités consultatifs de la main-d'œuvre et du patronat, siégeant périodiquement avec le représentant du bureau des statistiques est utile à cette fin et permettra de s'assurer que le plan répond bien aux besoins particuliers.

4. — Assistance technique.

L'importance du programme de statistiques du travail ne sera généralement pas reconnue par les fonctionnaires supérieurs des ministères dans les pays en voie de développement jusqu'à ce qu'ils aient compris l'usage qui peut en être fait. Le personnel américain peut ainsi rendre de grands services en discutant de l'utilisation de ces statistiques avec ces dirigeants et en leur proposant une assistance technique en la matière.

Par l'intermédiaire de l'A.I.D., le Department of Labor américain peut détacher des experts en matière de statistiques du travail en qualité de consultants dans des pays en voie de développement, soit individuellement, soit en équipe, afin de donner des directives sur des projets particuliers et d'accroître la compétence du personnel statisticien local. Ces techniciens peuvent également collaborer avec des fonctionnaires du Gouvernement, des personnalités du monde du travail ou du patronat pour déterminer les statistiques sociales nécessaires au pays, élaborer un programme en la matière et mettre en œuvre des projets à réaliser conjointement par le pays en cause et les Etats-Unis.

De plus, grâce à l'A.I.D., les techniciens des pays en voie de développement peuvent bénéficier d'une formation intensive soit aux Etats-Unis, soit dans un pays tiers. Au titre du programme de l'A.I.D., le Bureau of Labor Statistics du Department of Labor américain, a organisé un cours d'un an en cette matière.

Sous le patronage de l'A.I.D. et en liaison avec le Bureau of Labor Statistics, le Bureau de Statistiques de Porto-Rico a créé dans cette ville un centre de formation, pour les statisticiens de

langue espagnole, qui a commencé à fonctionner en janvier 1964.

L'A.I.D. a édité deux manuels élaborés par le Bureau des Statistiques Sociales du « Department of Labor » américain, à utiliser pour la création d'un service de statistiques. Il s'agit des manuels suivants : « Calcul des Indices du Prix de la Vie » et « Prévision des Besoins en Main-d'Œuvre ». (En anglais : « The Computation of cost-of-living indexes » et « The forecasting of Manpower requirements »). Un autre manuel relatif aux méthodes à employer pour mener des enquêtes générales sur la force ouvrière est en préparation.

CHAPITRE 8

SERVICES D'UN MINISTÈRE DU TRAVAIL : NORMES DE TRAVAIL

L'élaboration et la mise en application des normes régissant les conditions de travail et la protection des travailleurs sur les lieux de travail représentent l'une des tâches essentielles d'un ministère du Travail. Ces mesures concernent l'hygiène et la sécurité, les salaires, les horaires, les protections particulières relatives aux femmes et aux enfants et les installations et services d'aide sociale. Elles créent le climat social favorable au développement économique. Les besoins minimaux de base sont généralement fixés par la loi, en laissant aux conventions collectives le soin de définir les procédures et les dispositions supérieures aux normes légales.

En l'absence de telles conventions dans la plupart des pays en voie de développement, les textes législatifs et réglementaires et les Conseils de prud'hommes ont tendance à fixer les modalités réelles de l'emploi. Cette pratique impose au ministère du Travail une charge supplémentaire, à savoir adapter ces contrôles aux besoins et possibilités de l'économie et les faire appliquer de façon telle qu'ils remplissent leur but : l'accroissement de la satisfaction et du bien-être des travailleurs.

La réussite dépend pour une grande part d'une administration efficace grâce à un service d'inspection du travail qualifié et rompu à sa tâche. Dans les deux précédents chapitres, nous avons examiné la structure d'un tel service, son mode de recrutement et l'assistance technique dont il peut disposer.

Les domaines nécessitant des contrôles de types différents et les suggestions pour y faire face font l'objet du présent chapitre.

1. — Salaires.

L'une des questions importantes dans tous les pays en voie de développement est la mesure dans laquelle le Gouvernement intervient dans la distribution des biens provenant d'une économie en expansion et la nature d'une telle intervention. Il est à peine nécessaire de souligner que le niveau de consommation de la masse de la population est extrêmement faible dans ces pays. Mais l'accroissement du revenu réel est fonction de l'augmentation du niveau de productivité. Si des progrès rapides dans l'industrialisation doivent intervenir, les aspirations des travailleurs à voir leur niveau de vie amélioré doivent être équilibrées par l'octroi aux employeurs de bénéfices suffisants pour encourager les investissements. Pour réaliser cet équilibre et pour résister aux pressions inflationnistes, ainsi que pour éviter une agitation sociale excessive, les plans et programmes de développement devraient prévoir des dispositions pour parvenir à une liaison étroite entre les politiques des profits, des salaires, des prix, de l'emploi et des investissements.

Les ministères du Travail devraient être étroitement associés à l'élaboration et à l'application des plans et programmes en la matière. Ils devraient s'assurer que les salariés partagent les bénéfices d'une productivité plus élevée. Ils devraient également être les arbitres entre les intérêts vitaux des travailleurs et les intérêts non moins vitaux des employeurs, compte tenu du plan général du pays en matière de développement économique et social. Une politique étudiée avec soin, constante et uniformément appliquée en matière de salaires serait particulièrement utile pour parvenir à concilier ces intérêts et accélérer le mécanisme de mise en œuvre du plan dans son ensemble. Une telle politique des salaires varie inévitablement d'un pays à l'autre, car elle est fonction du niveau de développement, de la puissance des syndicats, de la procédure de relations professionnelles et de la tendance générale du Gouvernement de chaque pays.

Malheureusement, dans le passé, il a été accordé trop peu d'attention aux problèmes de salaires en liaison avec l'économie dans son ensemble. Il en résulte que certains des plus anciens pays en voie de développement sont aux prises avec une masse de textes législatifs et réglementaires relatifs aux salaires, contradictoires et injustes ainsi qu'impossibles à appliquer. Dans ces pays, il importe de reconsidérer la politique actuelle des salaires à la lumière du programme général de développement économique et social. Le souci d'éviter de tels écueils dans les jeunes pays en voie de développement devrait être l'un des objectifs des planificateurs en matière économique et sociale.

(a) *Législation.* — Une action gouvernementale tendant à fixer un plancher ou une série de planchers de salaires est indis-

pensable pour éviter l'exploitation des travailleurs les moins qualifiés et non organisés en portant leurs salaires à un niveau équivalent plus ou moins à la moyenne en vigueur sur le plan régional ou national.

Des dispositions fixant un salaire minimum existent dans la plupart des pays en voie de développement. Les procédures de fixation sont différentes selon les pays et il n'y a pas de méthodes reconnues universellement. Le corps législatif peut fixer un ou plusieurs taux statutaires applicables soit à quelques industries ou régions, soit à toutes. Il peut aussi déléguer son autorité au ministère du Travail pour établir des taux par industrie et par zone. Le plus fréquemment, des dispositions sont prises pour la création de conseils ou de comités de salaires composés de représentants du patronat, du salariat et du public, qui sont chargés de recommander ou de fixer des taux pour des industries données.

L'efficacité d'une législation en matière de salaire minimum dépend pour une grande part de ses dispositions administratives. Celles-ci font souvent défaut. Elles peuvent omettre de donner des directives précises sur les facteurs à considérer dans la fixation des taux de salaires. Elles peuvent ne pas déléguer suffisamment de responsabilité ou d'autorité à l'organisme compétent pour assurer une uniformité d'action entre les conseils de salaires. Peu de textes traitent des procédures nécessaires à leur mise en application, pas plus qu'ils ne prévoient les sanctions appropriées.

Très souvent, les gouvernements sont allés au-delà de la fixation d'un salaire minimum afin de préserver la paix sociale. De multiples pressions interviennent en faveur de l'établissement de taux de salaires par profession et d'un contrôle gouvernemental pour le réajustement de ces taux. Les syndicats, souvent politiquement orientés, souhaitent une action gouvernementale en la matière. Le Gouvernement lui-même peut estimer utile de contrôler la pyramide des salaires afin d'éviter les grèves et d'accélérer le développement économique.

La législation existante dispose d'une variété de moyens à cette fin. Des barèmes de salaires détaillés, par type d'industrie, peuvent être proposés par des conseils représentatifs tripartites et promulgués par le ministère du Travail. Des barèmes de salaires, avec une application large ou limitée, peuvent être établis par les tribunaux d'arbitrage ou les Conseils de prud'hommes lors du règlement de conflits sociaux. Des systèmes particuliers de fixation des salaires peuvent être utilisés dans les entreprises nationalisées. Des dispositions générales peuvent être édictées prévoyant un ajustement automatique des salaires en fonction des changements du coût de la vie, ou bien un pourcentage uniforme d'augmentation peut être appliqué, par voie légale, à certains salaires ou à tous. Une participation aux bénéfices et des allocations marginales peuvent être envisagées. Le ministère du Travail peut être autorisé à étendre les dispositions en matière de

salaires ou d'indemnités ou les conventions collectives à des entreprises ou industries non prévues dans l'opération initiale.

En elles-mêmes, ces diverses procédures peuvent être appropriées. Toutefois, des difficultés pour l'expansion économique surgissent lorsque des méthodes différentes, fondées sur des critères différents, avec peu ou pas de coordination, sont mises en vigueur en même temps. Les facteurs clés, tels que la possibilité pour l'industrie de faire face à ce surcroît de dépenses et les variations en la matière selon les industries ou selon les entreprises du même type d'industries, le réajustement en fonction du coût de la vie, le maintien de salaires différents selon les professions pour inciter les travailleurs à améliorer leurs qualifications, l'application du principe « A travail égal, salaire égal », les allocations marginales, peuvent être considérés très différemment dans des circonstances comparables par les autorités chargées de l'application des plans divers en matière de détermination des salaires.

Il n'y a que peu de législateurs, juges, représentants des Conseils de salaires ou d'administrateurs chargés d'appliquer les lois sociales traitant de ces problèmes qui détiennent les connaissances techniques nécessaires pour formuler un jugement sain sur les questions de salaires. De plus, le Gouvernement ne leur fournit pas les statistiques indispensables. Vues de l'esprit et pressions politiques remplacent les informations d'ordre technique. Les taux de salaires et procédures établis dans ces circonstances par une multitude de bureaux, commissions et tribunaux aboutissent aux injustices, à la confusion et aux conflits sociaux.

De tels faits militent en faveur de la nécessité d'établir un système destiné à définir une politique des salaires et à coordonner son application. Une section chargée uniquement de fixer une politique des salaires devrait être créée, soit au sein du ministère du Travail, soit au sein du Commissariat au Plan, ou encore être rattachée à la Présidence du Gouvernement. Cette section devrait :

(1) Analyser les données économiques et déterminer une politique des salaires ayant pour but d'établir un équilibre entre la nécessité d'augmenter les revenus des travailleurs et celle d'accroître les bénéfices des employeurs afin de favoriser les investissements.

(2) Coordonner la mise à exécution de cette politique dans la fixation des taux de salaire minima, des salaires du personnel gouvernemental et des salaires dans les entreprises nationalisées, ainsi que dans la diffusion de renseignements sur les salaires, afin de dégager des critères sur lesquels les syndicats et le patronat pourront discuter les conventions collectives, et les conciliateurs et arbitres fonder leurs travaux pour éviter ou résoudre les conflits sociaux.

Enfin, dans toute politique des salaires, il importe que le

Gouvernement protège le droit du travailleur à être rapidement et régulièrement rémunéré selon son dû. Les employeurs usent de maints subterfuges : délais de règlement, paiements au-dessous des tarifs, retenues, paiements en nature, règlement partiel du salaire. L'ouvrier moyen non qualifié, souvent illettré et n'ayant aucune possibilité de discuter, n'est pas en mesure de percevoir régulièrement son salaire. Il est dans l'obligation de se contenter de ce que l'employeur lui offre. Il en résulte que lui-même et sa famille peuvent se voir réduits à un véritable esclavage.

L'un des services les plus signalés qu'un ministère du Travail puisse rendre aux salariés est de les protéger contre les abus inhérents au paiement des salaires et à leur perception. Les textes devraient bien préciser les conditions dans lesquelles les salaires doivent être versés, notamment l'heure, le lieu et le mode de paiement, les déductions autorisées et toutes autres garanties nécessaires, compte tenu de la situation dans un pays donné. Ils devraient également autoriser le Ministère du Travail à se substituer aux travailleurs en cas de revendications en matière de salaires, à percevoir les salaires non payés et à résoudre rapidement les différends en la matière.

(*b*) *Administration.* — Une politique des salaires non mise en œuvre n'a guère de sens. Une loi sur les salaires non appliquée est pire qu'une absence de loi. Or, dans bon nombre de pays en voie de développement, il semble que l'on ait porté peu d'attention à la manière de faire respecter les lois, en préparant les textes législatifs et les règlements d'administration publique, en conservant les archives et en recrutant le personnel d'inspection.

Peu de ces pays disposent d'un nombre suffisant d'inspecteurs qualifiés pour surveiller les nombreux lieux de travail où s'appliquent les directives en matière de salaires. Cela est particulièrement vrai quand les règlements s'appliquent aux petites industries et aux entreprises artisanales, à l'agriculture, aux services domestiques, emplois où sont distribués les plus petits salaires, où les abus sont les plus fréquents et où l'inspection rencontre les plus grandes difficultés. En outre, les lois, règlements et arbitrages sont souvent si imbriqués et comportent tellement de variations et de motivations indéterminées qu'un inspecteur, quelles que soient ses qualifications, a du mal à les interpréter et à les faire appliquer. Les difficultés de l'administration sont directement proportionnelles à la complexité des textes.

Ceci représente un argument de poids en faveur de la limitation des dispositions législatives fondamentales en matière de salaires à la zone des salaires minimaux dans l'industrie, ainsi que pour éviter une multiplicité de dérogations et de tarifs différentiels. Pour faciliter le contrôle, il conviendrait d'inciter les ministères du Travail et les Conseils de prud'hommes à rendre leurs décisions en la matière simples et compréhensibles tant pour le

patronat que pour les salariés. Trop souvent, des textes complexes, qui donnent au salarié l'impression d'être mieux protégé, ne lui fournissent en pratique aucune protection. C'est ainsi que lorsque sont compris dans la structure du salaire proprement dit des éléments tels qu'heures supplémentaires, paiement à la pièce, coût de la vie, ancienneté, âge, sexe, paiement en nature, congrès, gratifications, logement, allocations familiales et que ces éléments varient selon la région et la profession, l'inspection du travail ne s'y retrouve plus, les conflits se multiplient et les litiges s'amplifient. La suspicion mutuelle qui s'établit entre patronat et salariat dans une telle situation a des répercussions sérieuses sur la production.

Sauf en ce qui concerne certains types de procédures en matière de salaires, quelques-uns des principes fondamentaux pour l'application de la législation en ce domaine ne sont pas suivis correctement dans les pays en voie de développement. Certains exemples vont le démontrer.

En tout premier lieu, la loi devrait prévoir les mesures nécessaires à son application. Il ne suffit pas que les représentants du ministère du Travail soient investis de l'autorité nécessaire pour pénétrer dans les établissements, inspecter les lieux et les livres de paie et interroger les salariés. Mais l'employeur doit être tenu de conserver des archives appropriées sur la base desquelles il pourra être établi si la loi est respectée. Ces documents doivent comporter le poste de travail, le tarif du salaire, les heures œuvrées par jour et par semaine, le total des gains, les retenues effectuées et la somme nette versée à chacun pour chaque paie.

Puis, les gouvernements des pays en voie de développement devraient être incités à commencer, pour le moins, à mettre sur pied un service d'inspection efficace et à prévoir des procédures d'application des textes sur les salaires. Comme en matière de normes de travail, le respect de la législation sur les salaires ne peut être obtenu que par un programme audacieux portant à la fois sur l'inspection et l'information.

Les informations ainsi transmises devraient inclure des renseignements à l'usage tant des employeurs que des salariés sur les taux légaux des salaires applicables et des interprétations sans ambiguïté de ce qu'il est entendu par des mots-clefs comme « employé », « heures œuvrées », « taux de paiement » et « retenues légales sur les salaires ». Si ces termes ne font pas l'objet d'une interprétation officielle, il y a des chances pour qu'ils soient mal compris, ce qui aboutit à une méconnaissance involontaire de la loi. Les employeurs devraient également apprendre les méthodes relatives à la tenue des archives nécessaires.

L'inspection devrait suivre des plaintes particulières, mais devrait également être effectuée sur la base d'un programme courant fixé à l'avance en concentrant ses efforts là où l'expérience

ou les informations ont démontré que les violations peuvent intervenir le plus souvent. Ceci est particulièrement indispensable eu égard à la législation sur le salaire minimum, du fait que le personnel marginal qui souffre le plus souvent de ces violations estime qu'il se trouve dans une situation particulièrement vulnérable, toute plainte en la matière auprès des autorités pouvant lui faire perdre son gagne-pain. Dans beaucoup d'autres cas, il arrive que les employés soient d'accord avec les employeurs pour violer la législation sur les salaires. Par exemple, ils peuvent admettre de fournir des rapports falsifiés sur les horaires, afin d'être autorisés à travailler en dehors du temps légal à un taux inférieur pour gagner en définitive un salaire total plus élevé. Ce genre de faute ne peut être décelé que par des inspections régulières qui supposent, outre le contrôle des livres de paie, des entretiens privés et confidentiels avec un nombre important de salariés.

Du fait que le ministère du Travail ne dispose jamais du personnel suffisant pour faire face à sa tâche, toute assistance extérieure disponible sera la bienvenue. Les syndicats peuvent être utiles en signalant les violations et leur collaboration devrait être prévue, mais la tâche de faire appliquer la loi ne devrait pas leur être confiée. Cette responsabilité incombe au ministère. Les enquêtes des inspecteurs du Trésor et des inspecteurs de la Sécurité sociale peuvent aussi contenir des informations précieuses en matière d'application des lois sur les salaires.

Enfin, quelles que soient la fréquence et l'efficacité des inspections, elles ne pourront lutter contre les délinquants que pour autant que les cadres responsables et les tribunaux soutiennent l'action de l'inspecteur en imposant rapidement à ceux qui violent la loi de manière constante des peines sévères, telles le paiement intégral des salaires détournés. Cependant, il est nécessaire également d'éviter tout programme d'exécution de la loi qui fasse trop apparaître ses aspects punitifs par opposition à son objet plus fondamental de protection et de redressement des abus. Le premier objectif ne doit pas être la pénalisation des délinquants. Un relevé des nombreuses violations découvertes et un total important de salaires arriérés récoltés ne fournit pas plus la preuve de l'efficacité de l'organisme chargé de l'administration des lois du travail qu'un relevé du nombre d'incendies éteint ne fournit la preuve de l'efficacité d'un service d'incendie.

(c) *Considérations particulières pour la détermination d'une politique des salaires.* — Du fait que la politique des salaires dans les pays en voie de développement est étroitement liée au taux d'expansion économique et sociale, ainsi qu'à la tendance de cette expansion, il importe que les ministères du Travail donnent toute leur attention à la détermination d'une politique efficace en la matière et à l'application des lois sur les salaires dont il a la

charge. Beaucoup d'entre eux recherchent de l'aide pour mettre en route ce processus. Il existe une profusion d'expériences auxquelles se référer, mais la majorité concerne des pays fortement industrialisés et ne sont pas directement adaptables aux circonstances prévalant dans les pays en voie de développement.

Les services consultatifs dans le domaine de la détermination des salaires devraient mettre l'accent sur l'influence de cette politique vis-à-vis du développement économique et sur la nécessité de bien étudier ses conséquences sur le programme général de ce développement, lorsque sont fixés les taux légaux de salaires. Les salaires minimaux devraient être fixés de façon telle que le niveau de vie des salariés les moins privilégiés soit accru, sans pour cela restreindre indûment le marché du travail, ni augmenter le coût de la vie pour l'ensemble des travailleurs. A moins que les salaires n'aient été établis sur la base de données économiques appropriées et dans le cadre d'une politique générale des salaires, ils deviennent rapidement des salaires inférieurs et rétrogrades qui agissent en tant qu'obstacles au programme de développement économique. Il y a lieu d'encourager l'emploi d'une procédure prudente en matière de fixation d'un salaire minimum. Ceci permettrait à l'industrie d'absorber les taux plus élevés de salaires grâce à une productivité accrue et de préparer la voie à des relations plus réfléchies entre salariat et patronat. Ceci permettrait aussi de pousser plus avant la formation des cadres chargés de l'application des lois du travail, afin qu'ils soient en mesure d'assurer l'application des normes lorsque celles-ci seront en vigueur. Les taux devraient être ajustés rapidement au fur et à mesure que la productivité augmente, que l'absorption de frais plus élevés est rendue possible et que la tâche d'éducation nécessaire des employeurs, des salariés et du public est menée à bien.

Les emplois dans les usines représentent la meilleure place où commencer à appliquer des taux de salaire minimum et inculquer des techniques administratives. Toutefois, il conviendrait de ne pas retarder longtemps l'extension de ces mesures à d'autres secteurs de l'économie si l'on veut en faire bénéficier la grande majorité des travailleurs et ceux qui en ont le plus grand besoin. Ne pas en faire bénéficier les ouvriers de l'artisanat et de l'agriculture aurait pour effet d'agrandir le fossé entre ces travailleurs et ceux de l'industrie et accélérerait le flux désastreux de travailleurs illettrés, non qualifiés et sans ressources, qui déferle des zones rurales vers les cités déjà surpeuplées. Une procédure identique à celle relative à la législation sur le salaire minimum serait également valable pour la législation sur les salaires en général.

La politique des salaires ne devrait pas uniquement considérer les salaires en tant qu'élément du prix de production et du pouvoir d'achat, mais aussi en tant que stimulant à une productivité accrue. A cet égard, ni le montant total des salaires, ni le total du pouvoir d'achat qui en résulte n'ont autant d'importance

que le mode de répartition des salaires entre chaque salarié pris individuellement.

Un salaire doit tendre non seulement à inciter le salarié à travailler, mais il doit l'encourager à travailler de tout son cœur et à perfectionner au maximum ses qualifications. Des salaires différenciés selon les professions devraient permettre que les salaires les plus élevés soient dévolus à ceux qui ont fait les plus grands efforts pour se préparer à leur travail, à ceux qui contribuent le plus utilement à la production et à ceux qui remplissent les tâches les plus essentielles au développement social et économique du pays. Les programmes des ministères du Travail en matière d'éducation du patronat et des syndicats en ce qui concerne les principes régissant les systèmes d'évaluation des emplois pourraient porter leurs fruits en permettant la nationalisation de la pyramide des salaires et l'amélioration qui en résulte dans la productivité.

Une étude générale de la situation en matière de salaires suppose un examen des systèmes existants ou projetés, relatifs aux suppléments de salaires. Ces suppléments créent des difficultés dans la plupart des pays en voie de développement pour les raisons suivantes : 1° L'inégalité de la situation du personnel vis-à-vis des avantages apportés par la Sécurité sociale et de tous programmes en matière de sur-salaires; 2° La tendance dans maints pays d'étendre de tels bénéfices et autres suppléments de salaires au-delà du domaine de l'assurance sur la base des risques de l'emploi.

Les suggestions figurant dans le chapitre relatif aux enquêtes et au personnel sont particulièrement appropriées à l'application de la législation relative aux salaires.

2. — Heures de travail.

La réglementation des heures de travail en vue de protéger la santé et le bien-être des travailleurs et de leur permettre des loisirs résultant du progrès social revêt des formes multiples. Cette Réglementation peut limiter le nombre d'heures de travail par jour, par semaine ou par mois. Elle peut prévoir le paiement d'heures supplémentaires, les pauses, les heures de repas, les jours fériés, les indemnités pour maladie, les congés payés annuels et les retraites anticipées. Elle peut prévoir des mesures de contrôle particulières en ce qui concerne les heures de travail pour des travaux dangereux et spécialement pénibles, les travaux de nuit et par équipes successives, ainsi qu'une protection spéciale pour les femmes et les enfants.

(*a*) *Législation.* — Les dispositions détaillées et les protec-

tions offertes varient grandement d'un pays à l'autre et selon les activités industrielles.

Dans les pays industrialisés, on constate que la réduction des heures de travail s'est instaurée progressivement, sans qu'il en résulte une diminution des salaires. Les frais les plus élevés ont été compensés par une productivité accrue par heure de travail d'ouvrier. Les normes d'ordre général sont fixées par la loi, mais les horaires appliqués dans une industrie donnée font l'objet de conventions collectives. Une telle méthode assure la souplesse indispensable au fonctionnement de nombreuses industries.

Dans les pays en voie de développement où les conventions collectives en sont encore à leur première enfance, les horaires de travail sont fixés par les textes législatifs ou réglementaires et les décisions des Conseils de prud'hommes ou par arbitrage. Bien entendu, les travailleurs insistent beaucoup pour une diminution des heures de travail et une augmentation des temps de loisirs. Ils s'impatientent devant les retards apportés à la mise en application des normes internationales en matière de réduction d'horaires sans perte de salaire. D'un autre côté, les Gouvernements doivent tenir compte de la nécessité d'augmenter le niveau général de la production pour faire face aux besoins d'une population en expansion en quête de meilleurs revenus et d'un plus grand nombre d'emplois. Ils doivent établir un équilibre entre les aspirations des travailleurs et les effets prévisibles d'une diminution des horaires sur la production, les frais, les prix, les salaires, les bénéfices et l'emploi. Ils devraient avoir une certitude suffisante que la diminution des heures de travail stimulera suffisamment la productivité pour ne pas réduire les gains effectifs ni les normes de vie à une période cruciale du développement économique.

Dans quelques pays en voie de développement, il existe certaines possibilités d'augmenter le rendement en diminuant les heures de travail. Là où les travailleurs n'ont que de petits salaires, sont mal nourris, mal logés, les taux de maladie et d'absentéisme sont élevés et le rendement est bas en raison de leur fatigue accumulée et de leur peu d'intérêt au travail. La productivité par heure de travail peut être si nettement améliorée par une réduction d'horaires que les frais ne s'en trouveront pas accrus.

Les dispositions législatives diminuant les horaires hebdomadaires peuvent également inciter les employeurs à introduire des méthodes plus efficaces de production et d'organisation du travail qui compenseront les frais inhérents à cette réduction. Faire appel à des méthodes d'équipes tournantes, par exemple, permettrait une utilisation plus rationnelle du capital investi et donnerait la possibilité de création de nouveaux emplois.

D'autre part, toute réduction des heures de travail par voie législative devrait tenir compte de la distinction à faire entre les horaires normaux, qui sont généralement fixés par la loi ou les règlements, et les horaires réels qui, dans les pays en voie de déve-

loppement, sont probablement relativement moindres. Les travailleurs qui ont un standard de vie peu élevé et sont peu habitués à la vie urbaine et aux exigences de l'industrie, se distinguent par un haut degré d'absentéisme, de maladie et d'instabilité dans l'emploi. Ils observent souvent un nombre important de jours de congé et s'absentent eux-mêmes, pendant de longues périodes, de leur travail.

Gunnar Myrdal, l'éminent économiste suédois, a signalé au Parlement Indien que le problème le plus important en matière de développement était « d'augmenter le nombre d'heures effectives de travail par an pour l'ensemble de la population en âge de travailler et, en même temps, d'augmenter l'efficacité du travail de façon telle qu'il soit produit davantage par heure de travail ».

Une suggestion de même nature serait valable pour d'autres pays en voie de développement où les heures réelles de travail sont bien inférieures à l'idéal nécessaire pour protéger la santé et maintenir une production efficace.

La réduction des heures de travail par voie législative devrait faire corps avec la réglementation en matière de salaires et de l'amélioration des conditions de travail qui permettent une production efficace. Lorsque les salaires sont trop bas pour assurer une amélioration des normes de vie et que les conditions de l'emploi et les relations entre salariat et patronat sont telles qu'il ne peut en résulter aucune satisfaction à travailler, les ouvriers trouvent peu de stimulant à des heures régulières de travail. Pour parvenir à une meilleure assiduité, certains pays ont promulgué des textes prévoyant le paiement du salaire les jours de repos, sous réserve que le salarié ait accompli le travail prévu au cours de la semaine. D'autres dispositions de ce genre figurent dans les textes législatifs destinés à lutter contre l'absentéisme. Ces mesures n'apportent que peu de résultats, car elles omettent d'étudier le problème de fond, c'est-à-dire la transition entre une économie rurale primitive et un système industriel.

(*b*) *Administration.* — Comme en matière de législation sur les salaires, la législation sur les heures de travail dans les pays en voie de développement tend à devenir trop stricte pour répondre aux nécessités de l'expansion économique et à dépasser les moyens dont dispose le ministère du Travail pour la faire respecter.

Les faits et les statistiques indispensables pour déterminer une politique rationnelle en matière d'horaires et la faire appliquer dans les diverses industries font défaut. Aucun mécanisme n'existe pour assurer une coordination entre les organismes gouvernementaux établissant des instructions en matière d'horaires. La diversité de lois et règlements complexes, les difficultés techniques de calcul des heures de travail, l'inexactitude des renseigne-

ments en matière d'emploi font qu'il est pratiquement impossible à un inspecteur de faire le point dans une situation donnée pour l'application de la loi.

La plupart des commentaires et suggestions figurant ci-dessus en matière de salaires s'appliquent également à l'exécution des lois relatives aux heures de travail. Il est inutile de les répéter ici.

Partout où cela sera possible, les services consultatifs devraient souligner la nécessité d'une politique rationnelle en matière d'horaires et l'importance d'une participation du patronat et du salariat à l'élaboration et à l'application des textes en la matière. Le renforcement du ministère du Travail pour faire face à ses responsabilités constitue un besoin toujours évident.

3. — Hygiène et sécurité.

L'une des attributions les plus importantes du ministère du Travail consiste à prévenir les accidents du travail et les maladies pouvant résulter des mauvaises conditions de travail et pratiques de l'emploi. Les frais d'ordre économique et social résultant des accidents du travail sont très élevés et constituent une plaie pour l'économie qu'aucun pays ne peut supporter. Peu de nouveaux pays se rendent compte du montant de leurs pertes. Ils manquent de statistiques valables sur les accidents et les frais impliqués qui fassent apparaître l'ampleur du problème et qui puissent servir de base à l'élaboration d'un programme de prévention. Plus sérieuse encore est sans doute l'absence de l'esprit de sécurité tant parmi les employeurs que chez les travailleurs et le public. En élaborant un programme de prévention, le ministère du Travail doit trouver les moyens de démontrer de telles insuffisances et de développer les bases et les appuis indispensables à son action en ce domaine.

(*a*) *Législation de base.* — La première nécessité est une législation de base qui confère au ministère l'autorité lui permettant d'élaborer et de faire appliquer des normes minimales d'hygiène et de sécurité, quel que soit l'endroit où le salarié est employé. Certains des points importants à envisager dans cette législation sont les suivants :

1. L'obligation d'un employeur de mettre à la disposition des travailleurs un lieu de travail raisonnablement salubre et sain et de prendre toutes mesures nécessaires pour protéger la vie, la santé et la sécurité de son personnel.

2. Les règles générales, qui seraient applicables à presque tous les lieux de travail, telles que celles portant sur la tenue de

l'établissement, une ventilation et un éclairage adéquats, les mesures de protection contre l'incendie, la distribution d'eau potable, les installations sanitaires, l'équipement nécessaire pour donner les premiers soins, les échelles de sécurité, l'aménagement de clôtures autour des machines dangereuses, l'entretien des machines et les obligations respectives des employeurs et des travailleurs en matière d'hygiène et de sécurité.

3. Pour l'employeur, l'obligation d'ordre général d'assurer la formation en matière de sécurité et un contrôle médical.

4. L'autorité de compléter les règles générales en fixant et en appliquant des normes particulières et des mesures de contrôle dans les professions dangereuses. Des garanties devraient être envisagées en ce qui concerne la promulgation et l'application de ces règles pour assurer que ces exigences ne tournent pas en brimades.

La loi devrait définir clairement les attributions, les pouvoirs et l'autorité du Chef du ministère et de ses agents et leur droit de pénétrer dans les établissements pour les inspecter, d'avoir accès aux livres de paie, aux rapports sur les horaires de travail et à tous autres documents appropriés, ainsi que de s'entretenir avec les travailleurs, les employeurs et leurs représentants. Sans cette base légale, le personnel du ministère se trouverait rapidement en difficulté, retardé dans sa tâche et dans l'impossibilité de faire face à ses responsabilités en raison de l'attitude de certains employeurs récalcitrants, hostiles à une inspection ou désireux de tenir secrètes certaines pratiques contraires à la loi.

Alors que le champ d'application de la législation de base devrait être étendu, il importe de prendre des dispositions pour son application graduelle aux différents secteurs de l'économie. Il pourrait se révéler utile de commencer par les entreprises industrielles. Selon les résultats de l'expérience et au fur et à mesure que le personnel, les installations et les services le rendent possible, il y aurait lieu d'étendre le contrôle dans les mines, les transports, le bâtiment, le commerce et l'agriculture. Le fait que, dès le début, les dispositions générales de la législation couvrent ces secteurs de l'économie, facilitera les enquêtes nécessaires à l'élaboration de futurs règlements particuliers et permettra leur inclusion assez rapide dans les activités d'encouragement à la prévention des accidents.

(*b*) *Education et administration en matière de sécurité.* — La promulgation d'une législation en matière d'hygiène et de sécurité est une chose, mais la faire appliquer sur les lieux de travail en est une autre. L'imposition des normes légales, bien qu'importante, n'atteindra jamais ses objectifs à moins qu'au cours

de leur application, on ne parvienne à faire admettre à l'employeur l'intérêt financier que présente, en ce qui concerne les coûts de production, une politique de sécurité et d'hygiène sur les lieux de travail. Il sera bien entendu sensible au côté humanitaire de la question, mais, par-dessus tout, il doit lui être démontré, en se fondant sur ses propres archives, l'intérêt et les motifs de la sécurité et combien les accidents du travail et les maladies lui coûteraient plus cher que la prévention. S'il en est persuadé, il veillera à la sécurité dans les travaux journaliers en prévoyant et en maintenant en état les installations qui la garantissent, la formation de son personnel en la matière, en organisant des comités de sécurité, en tenant à jour et en utilisant les statistiques d'accidents.

Le rôle de l'inspecteur du travail consiste à obtenir la compréhension et la collaboration nécessaire des employeurs. L'inspecteur réussira dans la mesure où il sera suffisamment compétent pour déterminer les dangers à prévoir dans les établissements qu'il visite, pour suggérer les mesures de contrôle nécessaires, pour juger les rapports d'accident en fonction des frais qui en résultent, en un mot pour « vendre » de la sécurité aux employeurs.

On a dit qu'un bon inspecteur de sécurité doit combiner les connaissances d'un ingénieur, d'un vendeur, d'un policier et d'un prêtre. Comme cela a été précisé dans le Chapitre IV, peu de pays en voie de développement peuvent affecter des hommes dotés de ces qualifications à leurs inspections du travail. Les candidats devraient être choisis avec soin parmi ceux qui s'en rapprochent le plus, en raison de leurs connaissances techniques et de leurs qualités personnelles, et ensuite être formés en cours d'emploi. C'est là où l'assistance d'un organisme étranger peut s'avérer des plus efficaces. Jusqu'à ce que des cadres puissent être formés pour les inspections de sécurité, il y a intérêt à limiter leur rôle à l'éducation des gens et à l'application de textes légaux sommaires.

(c) *Archives et rapports.* — Un autre point important en matière d'application de la législation relative à l'hygiène et à la sécurité consiste à constituer des archives et à rendre compte rapidement des accidents entraînant une invalidité. Bon nombre de pays ont, dès le début, promulgué des lois en matière d'accidents du travail pour indemniser les travailleurs et leurs familles. Ces lois exigent que les accidents du travail soient portés à la connaissance de l'administration. Dans quelques cas, soit en application de la loi, soit selon la pratique, ces comptes rendus sont mis à la disposition de l'inspecteur du travail pour organiser la prévention. De plus, ces comptes rendus et ces archives n'ont pas pour seul but de fournir des informations sur les causes de l'accident et les frais qu'il entraîne, mais ils permettent d'envisager les mesures de contrôle qui éviteront la répétition de tels accidents. Sans ces informations, l'efficacité du système d'inspection et de

l'éducation en matière de sécurité se trouve sérieusement affectée. Les fonctionnaires chargés de la prévention devraient donc collaborer avec les fonctionnaires chargés des accidents du travail pour accroître le nombre des informations exigées dans les formulaires de rapports et pour activer leur transmission en vue de leur utilisation dans le programme de prévention.

(d) Etablissement d'un Code. — Il a été souligné que la législation de base en matière d'hygiène et de sécurité devrait prévoir certaines dispositions d'ordre général applicables à peu près à chaque lieu d'emploi. L'expérience acquise dans l'application de ces normes, les informations glanées au cours d'inspections et dans les comptes rendus d'accidents serviront à démontrer la nécessité d'élaborer des dispositions précises se rapportant aux dangers auxquels certains travailleurs sont plus spécialement exposés en raison de leur métier. De tels règlements sont indispensables pour guider les employeurs en leur montrant les obligations auxquelles ils doivent se soumettre et pour assurer une uniformité dans les directives données aux inspecteurs pour leurs travaux journaliers.

Si un employeur est tenu de créer des postes de travail sûrs et salubres, il devrait être renseigné en détail sur ce qu'on attend de lui. Il ne suffit pas de dire qu'il doit faire installer des installations sanitaires, une ventilation et un éclairage appropriés, s'assurer que les machines soient munies de systèmes de sécurité, que les échelles et échafaudages soient sans danger. Il demandera, à juste titre, ce qui est « approprié » et ce qui est « sans danger ». Si au cours de la période de démarrage de l'inspection du travail, il peut être suffisant de faire confiance en matière de directives au bon sens de l'inspecteur, il ne sera pas possible de continuer longtemps avec de telles notions. Ceci serait déloyal tant pour l'employeur que pour l'inspecteur. Aussitôt que possible, des instructions aussi détaillées qu'il est nécessaire devraient être édictées soit sous forme de code, soit sous forme de règlement.

L'élaboration de codes prévoyant en détail des réglementations particulières représente l'une des meilleures occasions pour les ministères du Travail de s'assurer la collaboration active de tous les organismes intéressés à la prévention des accidents : fabricants d'équipement, employeurs, experts en sécurité, travailleurs, compagnies d'assurances et organismes gouvernementaux. Grâce à des comités techniques composés des représentants de tous ces groupes, il peut être mis au point un code prévoyant des dispositions rationnelles, facilement applicables et susceptibles d'assurer raisonnablement la sécurité du travail. Les discussions du comité, les audiences gouvernementales et la propagande qui les accompagneront prépareront l'opinion à une application efficace des textes. La présence du personnel le plus qualifié des établissements en cause et de représentants les mieux informés des tra-

vailleurs est absolument indispensable. Ayant participé à l'élaboration des normes, ils en comprendront la portée et l'importance et ils mettront leur point d'honneur à les appliquer.

Les dispositions codifiées devraient tenir compte des connaissances et de la compétence des inspecteurs chargés de conseiller les employeurs sur leur application. Une telle exigence est souvent perdue de vue par les nouveaux pays qui désirent se conformer aux normes adoptées internationalement en matière de prévention. Ils oublieront de prendre des mesures pour prévenir des dangers constants, par exemple en ce qui concerne la protection des courroies de transmission, des commandes des machines, ou la détermination de normes de sécurité pour les échelles, escaliers et rails. Mais ils envisageront des normes relatives au contrôle des dangers provoqués par les poussières, fumées, gaz et poisons industriels. Ces risques, quoique importants, affectent relativement peu de travailleurs, alors que la méthode de détection et de lutte contre ces risques nécessitent un personnel dont la formation technique dépasse les possibilités de la plupart des ministères du Travail dans ces pays au stade actuel de leur développement. C'est pourquoi, on constate trop fréquemment que l'attrait du prestige lié aux recherches scientifiques en matière de substances dangereuses, d'essais d'appareils respiratoires, d'enquêtes médicales et psychologiques sur les caractéristiques et processus engendrant maladies ou accidents, a pour effet de détourner les cadres du ministère du Travail du contrôle des dangers les plus simples et de l'éducation à donner aux employeurs et salariés en matière de prévention.

Un code obligatoire ne devrait prévoir que les exigences minimales en matière d'hygiène et de sécurité. Il peut être complété par des dispositions facultatives ayant pour but d'encourager des mesures de sécurité supérieures aux normes. Plus tard, lorsque ces mesures facultatives seront devenues des pratiques plus couramment en usage, elles pourront, dans leur ensemble ou en partie, être incorporées dans le code obligatoire.

(*e*) *Comités de sécurité.* — La coopération des travailleurs est indispensable pour la réussite de tout programme de prévention des accidents dans une usine. Le meilleur moyen de se l'assurer est de créer des comités de sécurité composés de représentants des employeurs et des salariés. Leur succès a été tellement probant pour parvenir à une diminution des accidents que dans maints pays des lois ont été édictées pour rendre leur création obligatoire dans les plus grands établissements. Mais, alors que la loi peut accélérer la création de ces comités, elle ne peut pas assurer le succès de leur intervention. Pour obtenir une collaboration effective, il importe que le patronat et le salariat soient persuadés de la valeur de la prévention et enclins à passer le temps nécessaire et à faire les efforts indispensables pour la réaliser en commun.

Souvent, c'est par une action volontaire des syndicats et du patronat qu'un tel climat peut être instauré le plus facilement.

Qu'il soit créé volontairement ou prévu par la loi, un comité mixte de sécurité, pour être efficace, doit être établi sur des bases saines. Il doit être fondé sur une compréhension mutuelle, fixée par écrit, de son champ d'application; les personnes qui doivent y siéger et leur nombre, la manière dont elles sont choisies, la durée de leur mandat, ainsi que les règles administratives, doivent être clairement précisés. Les réunions devraient être assez fréquentes pour permettre de mener à bien la tâche pour laquelle le comité a été créé et pour que l'intérêt de ses membres ne puisse se relâcher. Ses recommandations devraient être rapidement et soigneusement étudiées par le patronat.

Un comité de sécurité actif non seulement augmentera l'esprit de sécurité des travailleurs, mais contribuera aussi à ouvrir la voie à un esprit de coopération. Du fait que la sécurité ne peut prêter à aucune controverse et qu'elle sert autant les intérêts du patronat que ceux du personnel, elle s'est avérée comme un excellent outil pour la promotion de bonnes relations professionnelles. Les ministères du Travail et leur corps d'inspection devraient prendre l'habitude d'encourager le patronat à faire l'expérience de l'utilisation de comités de sécurité, à la fois pour diminuer la fréquence des accidents du travail et leurs conséquences financières et pour augmenter de la part des salariés leur collaboration et leur appui à l'ensemble du programme de production.

(*f*) *Appui du public.* — Les comités mixtes constituent un moyen de stimuler l'effort de collaboration et le soutien en matière de sécurité à l'échelon d'une usine donnée. La procédure d'élaboration d'un code offre une bonne occasion de provoquer un esprit de coopération et de développer la compréhension des employeurs, des travailleurs et du public pour la valeur de la prévention. D'autres méthodes doivent également être recherchées, non seulement par les Gouvernements, mais également par les organismes privés pour développer l'esprit de sécurité et pour obtenir l'appui de tous en faveur d'un programme hardi en matière de prévention des accidents.

Aux Etats-Unis, ce sont les organisations patronales qui ont donné la plus grande impulsion au développement de l'esprit de sécurité en tentant de réduire les frais inhérents aux accidents du travail. Plus récemment, les syndicats ouvriers y ont pris une part active. Des méthodes variées se sont avérées utiles pour intéresser l'opinion publique.

Les conférences sur la sécurité se sont montrées un instrument efficace; elles ont été organisées par les ministères du Travail en liaison avec d'autres ministères tels que l'Industrie et le Commerce, l'Education, la Santé publique, l'Agriculture et avec la participation effective des employeurs, des salariés et des grou-

pements représentatifs du public. Les sujets évoqués sont en général la sécurité dans l'industrie, l'agriculture, les transports, les écoles et les logements. De telles conférences peuvent durer un jour ou une semaine. Lorsque la glace a été rompue, le Chef de l'Etat peut prêter son nom à la conférence, comme cela a été fait par le Président aux Etats-Unis. C'est un moyen de donner à celle-ci le prestige qu'appellent les sujets évoqués. Une fois créées, ces conférences deviennent en général annuelles. Des questions extrêmement techniques sont étudiées et on voit se développer progressivement la participation de groupements privés à la planification et au déroulement des travaux de la conférence.

L'organisation d'un Conseil National de Sécurité, disposant d'un programme continu d'encouragement à la sécurité, peut précéder ces conférences ou en découler. Pour parvenir au succès, ce conseil devrait être formellement constitué et être doté d'une charte ou d'un texte quasi législatif prévoyant ses buts, ses participants, ses comités et sa procédure. Le ministère du Travail peut inciter à la formation d'un tel comité et en assurer le secrétariat. Et, jusqu'à ce qu'il inspire un intérêt suffisant et qu'il ait reçu l'impulsion nécessaire, le ministère du Travail devra probablement en assumer la direction. Mais le plus tôt ce conseil pourra disposer de sa propre organisation et de ses propres crédits, plus sa valeur sera grande.

La conscience des dangers en matière d'hygiène et de sécurité, qu'il s'agisse de responsabilité individuelle ou collective en matière de prévention d'accidents, est pratiquement inexistante dans les nouveaux pays. Cet esprit de prévention doit être développé à la base. Un conseil national actif de sécurité, composé de représentants du patronat, du monde du travail et du public peut rendre des services inestimables à la promotion d'un esprit de prévention. Nombre de pays ont pris un bon départ en la matière.

4. — Travail des femmes.

Dans les pays industrialisés les plus anciens, la réglementation en matière de travail des femmes pour leur assurer une protection particulière et prévenir leur exploitation a constitué l'un des premiers objectifs de la législation sociale. Les textes traitant des horaires de travail, du travail de nuit, des heures de repas et de repos, des poids à porter, des installations sanitaires font partie des premiers textes promulgués. Avec la modification des tentances du développement économique et social, on est parvenu à admettre que les travailleurs devaient bénéficier d'une protection contre les risques de leur emploi. Hommes et femmes devraient avoir des possibilités identiques pour le développement de leurs compétences et pour participer à la vie économique et sociale de

leur pays. La majorité des lois sociales reflètent aujourd'hui cette évolution.

Les femmes travailleurs doivent toujours faire face à des problèmes particuliers en raison de leurs maternités et de leur double rôle de travailleur et de ménagère. Dans beaucoup de pays, elles sont également lésées en tant que travailleurs en raison de coutumes et d'attitudes sociales difficiles à combattre. Si les femmes doivent prendre la place à laquelle elles ont droit en tant que salariées et bénéficier de possibilités égales à celles des hommes sur le marché du travail, les Gouvernements doivent apporter une attention toute particulière à la solution des problèmes les concernant. Parmi les mesures préconisées par l'O.I.T. et pour lesquelles des principes de base ont été définis dans des conventions ou des recommandations, figurent celles concernant la protection de la maternité, les horaires de travail de nuit, les taux identiques de salaires. Des dispositions supplémentaires supposant un traitement égal pour les deux sexes figurent dans les recommandations concernant divers sujets, tels que la possibilité de formation professionnelle.

(*a*) *Possibilités d'emploi.* — La majorité de la législation du travail dans les pays en voie de développement est applicable également aux hommes et aux femmes, conformément aux normes internationales. Toutefois dans la pratique, les femmes qui travaillent sont, en fait, fortement lésées sur le marché du travail. Leurs possibilités d'emploi se réduisent à ce qu'il est convenu d'appeler des « travaux féminins ». Ces emplois sont principalement les services domestiques, l'agriculture, l'artisanat, le travail à domicile et les types les moins intéressants de travaux en usine ou dans le bâtiment. Le travail est dur, les heures longues, la rémunération peu élevée et les conditions très inférieures aux normes. Les lois sociales en matière de protection s'appliquent rarement à de tels travaux.

Les emplois qui, lorsque l'industrialisation augmente, sont offerts dans les usines modernes, dans les bureaux, dans les professions libérales ou dans les commerces sont généralement couverts par la législation sociale. Mais ces emplois meilleurs sont rarement occupés par des femmes. Non seulement les femmes sont rejetées en raison des coutumes, mais elles ont relativement peu accès à la formation ou à l'enseignement qui leur permettrait d'occuper ces nouveaux emplois.

Ce dont les femmes dans les pays en voie de développement ont le plus besoin de nos jours est d'obtenir la reconnaissance par la société de leur droit à un emploi sans discrimination, à une formation et à l'enseignement, ainsi qu'à une égalité de traitement en matière d'avancement. Tant que les femmes se verront refuser ces droits et possibilités d'indépendance économique, le progrès social dans les pays en voie de développement sera retardé.

Car toute amélioration du niveau de vie d'un peuple commence dans la maison familiale. Le niveau atteint dépend pour une grande part de la santé, des conditions sanitaires, du régime alimentaire, de l'éducation dans la famille, toutes choses dont les femmes sont responsables. Les plans de développement qui abandonneront les femmes et les laisseront illettrées n'atteindront pas leurs buts. Une participation active des femmes à l'industrie sur une base égalitaire stimulerait grandement les modifications nécessaires dans la structure sociale.

(b) *Responsabilités du ministère du Travail.* — Le ministère du Travail d'un pays en voie de développement a la possibilité et le devoir de préparer et faciliter la période transitoire en matière de travail féminin entre l'ancien et le nouveau systèmes sociaux. Il devrait se procurer les statistiques nécessaires sur le statut des femmes dans la masse des travailleurs, leur nombre, les travaux qui leur sont confiés et les conditions relatives à leur emploi. Il devrait prendre l'initiative de l'ouverture de nouveaux emplois aux femmes, prévoir et organiser l'orientation et la formation professionnelles ainsi que les méthodes de placement nécessaires pour les rendre aptes à occuper de nouveaux emplois. Il devrait créer des organismes consultatifs spéciaux à l'usage du patronat et des travailleurs en vue de l'adaptation des femmes aux lieux de travail et de l'application des textes à leurs problèmes particuliers et généraux. Il devrait encourager les syndicats à accepter la participation des femmes sur un pied d'égalité avec les hommes. De telles initiatives permettront d'admettre les femmes en qualité de travailleurs, d'augmenter leur productivité, d'améliorer leurs possibilités de gains et leur bien-être social.

Des femmes disposant d'une formation adéquate, des qualifications administratives et de qualités sociales devraient faire partie des cadres du ministère du Travail pour s'occuper particulièrement des problèmes des femmes qui travaillent et pour s'assurer que leurs intérêts sont défendus dans la vie professionnelle et dans la communauté dans son ensemble. La création d'une section particulière dans ce but s'est avérée efficace sur le plan administratif.

Des études sur les problèmes de la femme au travail devraient de temps à autre être effectuées pour déterminer les besoins de garanties particulières. Si une législation est nécessaire, on peut s'inspirer des conventions de l'O.I.T., mais il importe de les adapter à la situation économique et industrielle. Des comités consultatifs sont utiles afin de développer dans l'opinion publique l'appui nécessaire.

(c) *Problèmes législatifs.* — Pour la détermination des normes en matière de protection des femmes et des enfants dans l'industrie, il y aura lieu de faire appel à d'éminentes femmes diri-

geant de syndicats ou à des personnalités du pays faisant preuve d'esprit civique. Elles devraient être incitées à créer leurs propres groupes pour étudier les problèmes et présenter des propositions en vue d'améliorer les conditions qu'elles estiment vitales pour le bien-être des femmes et des enfants au travail. C'est ainsi que la plus grande partie de la législation en la matière aux Etats-Unis découle des travaux d'organisation civiques, telles que la Ligue des Consommateurs, le Comité National de l'Enfance au Travail et des groupements féminins. Si le ministère du Travail désire confier aux groupements civiques et féminins des projets particuliers pour étude et avis, il pourrait encourager la création de groupements actifs pour le soutien de la législation sociale. Ces groupements peuvent prendre la forme de larges organisations purement féminines ou mixtes.

Il conviendrait également, en tant que de besoin, de se préoccuper des conséquences de la législation existante en matière de protection sur les possibilités d'emploi qui sont offerts aux femmes. Dans certains pays, les textes prévus pour protéger les femmes en tant que mères ont eu pour effet de les empêcher de travailler dans les établissements où les salaires sont les plus élevés et où les conditions de travail sont les meilleures. En raison de ces textes, les femmes ne trouvent des emplois que dans les lieux de travail où les lois sociales ne sont pas appliquées ou dans ceux où lesdites lois sont applicables mais ne sont pas respectées.

On trouvera, ci-dessous, des exemples précis des tribulations auxquelles conduit la législation en vigueur. Des modifications possibles sont également suggérées afin de donner une protection supplémentaire aux femmes travailleur, sans toutefois mettre indûment en danger leurs possibilités d'emploi.

Les dispositions relatives à la maternité en faveur des femmes qui travaillent prévoient une période de repos au moment de l'accouchement : douze semaines en général. Dans certains pays, les employeurs sont tenus de payer des salaires partiels pendant cette période. Lorsque ce système est en vigueur, les employeurs se trouvent devant la double difficulté d'organiser leurs plans de travail pour faire face aux absences longues et fréquentes de leur personnel féminin et aux frais de salaires dus pendant ces absences. Il est évident qu'ils ne continueront à employer des femmes mariées que lorsque les salaires seront nettement moins élevés que ceux des hommes ou lorsqu'elles présenteront des compétences particulières pour leur travail. Ce n'est que dans les pays suffisamment évolués pour disposer de programmes d'ensemble de sécurité sociale qui supposent la prise en charge des grossesses en tant que maladies ou comme un risque assurable que la protection relative à la maternité pourra être envisagée de manière satisfaisante sans apporter une limitation injuste aux possibilités d'emploi des femmes.

La législation en matière de travail de nuit qui interdit le

travail après une heure si peu tardive que les femmes ne peuvent dans une journée travailler dans une seconde équipe normale limite également inutilement leurs possibilités de meilleur emploi. Pour tourner cette limitation, certains pays utilisent un système d'autorisations, accordées par le chef du ministère du Travail et permettant aux femmes de travailler dans la seconde équipe, voire même dans la troisième. L'expérience a démontré que ce système d'autorisation est difficile à gérer et mène rapidement au favoritisme et aux abus. Il serait préférable, du point de vue de l'application de la législation du travail, de prévoir franchement des dispositions légales autorisant l'emploi des femmes dans la seconde équipe et leur interdisant totalement de travailler dans la troisième, sauf dans les postes de cadres et professionnels qui sont en général exclus du champ d'application de la loi.

Les textes législatifs prévoyant des temps de repas et de repos plus longs pour les femmes que pour les hommes dans une même entreprise portent également préjudice à l'emploi des femmes dans les établissements les plus nouveaux et les mieux organisés. Ceci provient de la difficulté pratique, dans un processus moderne de fabrication, d'organiser des horaires de travail différents pour les hommes et pour les femmes. Pour éviter des mesures discriminatoires de ce fait, les textes devraient, soit être modifiés de façon à être appliqués quel que soit le sexe en cause — ce qui est une bonne pratique industrielle — soit être abrogés, étant entendu que les temps de repas et de repos demeureront du domaine des conventions collectives.

Les lois prévoyant l'organisation de crèches dans les entreprises où des femmes mariées sont occupées en nombre égal ou supérieur à celui fixé par la loi, limitent aussi les possibilités d'emploi de celles-ci. Plutôt que d'installer une crèche, les employeurs préfèrent limiter le nombre de femmes occupées chez eux à un niveau inférieur au chiffre prévu pour la création de crèches. Chaque fois que l'implantation des industriels le permet, la création de crèches communautaires devrait être encoucouragée pour faire face au problème des soins à donner enx enfants des mères qui travaillent.

Un besoin tout particulier se fait sentir pour une modification et pour une application plus équitable de la législation régissant la fixation des salaires. Traditionnellement, les salaires des femmes sont inférieurs à ceux des hommes pour un même travail. Il n'est pas rare que des dispositions relatives aux salaires prévoient des taux différents pour les femmes et les hommes, sans relation avec les qualifications nécessaires pour l'accomplissement du travail. La pratique qui consiste à accorder aux femmes des salaires inférieurs à ceux des hommes est si fortement ancrée que même lorsque la loi prévoit expressément des salaires égaux quel que soit le sexe, les bureaux de salaires fixent des

tarifs différents et ne sont pas en l'occurrence combattus par les travailleurs. Ceci tend à maintenir en vigueur la pratique de classer à part certains emplois comme étant des emplois féminins. La fixation des salaires selon l'emploi sans tenir compte du sexe du salarié représenterait une politique rationnelle et contribuerait grandement à faire disparaître toute discrimination à l'égard des femmes au travail. On doit reconnaître que c'est une politique à long terme. Mais toute initiative dans cette direction porterait ses fruits en faveur du bien-être économique et social.

Certains pays africains qui ont récemment accédé à l'indépendance offrent une rare occasion de mettre en vigueur une politique de salaire égal. Dans ces pays, les femmes commencent seulement à entrer dans le circuit du salariat. Il n'existe aucune tradition de leur payer des salaires inférieurs à ceux des hommes. Au fur et à mesure que l'industrialisation avance et que les femmes commencent à apparaître sur le marché du travail, il serait aisé de leur assurer une égalité de traitement en matière de salaires, dans la pratique comme en droit. Les Gouvernements devraient être incités à prendre à temps les dispositions nécessaires.

5. — Enfants et jeunes travailleurs.

Les enfants et les jeunes travailleurs devraient être protégés au cours de leurs années de formation afin de leur éviter des conditions nuisibles à leur santé et préjudiciable à leur croissance et à leur développement. Il existe un accord quasi universel selon lequel, avant quinze ans d'âge, les années devraient être réservées à l'éducation et au développement physique et mental. C'est la règle idéale qui se trouve progressivement réalisée pour la plupart des enfants dans les pays industrialisés depuis un certain temps.

Dans les pays en voie de développement, le problème du travail des enfants est encore grave. Dans la plupart de ces pays, moins de la moitié des enfants bénéficie d'un enseignement quelconque. Ils sont mis au travail à des âges s'échelonnant entre six et douze ans, souvent pour de longues heures et dans des conditions sanitaires laissant beaucoup à désirer. La raison de cet état des choses est facile à découvrir. Elle provient de la pauvreté des familles et de la pauvreté du pays. Les familles ont besoin des maigres salaires apportés par les enfants pour être en mesure de subsister. L'Etat, pour sa part, n'a pas les moyens de fournir les établissements scolaires indispensables à l'éducation de tous les enfants en âge scolaire.

(*a*) *Législation.* — Les normes légales pour l'emploi des enfants, dans les pays en voie de développement, sont générale-

ment plus élevées que celles dont les enfants bénéficient : âge minimal, limitation des horaires, travail de nuit interdit, congés payés, conditions de travail sûres et salubres. Les lois relatives à la scolarité obligatoire, qui devraient aller de pair avec les conditions d'âge minimal pour travailler, sont soit inexistantes, soit applicables seulement à certains examens. Mais même les établissements scolaires permettant d'accéder à ces examens ne sont généralement pas disponibles.

Ceci représente une situation difficile dans laquelle un ministère du Travail devrait intervenir en faveur d'une protection de la jeunesse. De plus, le public n'a guère conscience de l'importance des premières années du développement infantile pour l'avenir de la nation. Les parents, ignorants et pauvres, ne pensent qu'aux petits gains immédiats de l'enfant, au lieu d'envisager sa capacité de gains dans l'avenir. Les employeurs ne s'aperçoivent guère que les salaires infimes versés aux enfants coûtent cher tant à eux-mêmes qu'à la communauté. Un programme efficace émanant du ministère du Travail en matière de protection des enfants, implique une éducation de tous les groupes sur la nécessité d'assurer le développement physique et mental des enfants pour leur permettre de prendre la place qui leur est due dans le nouvel ordre social, et pour contribuer à l'élévation générale des niveaux de vie.

Le ministère du Travail n'est qu'un organisme parmi les nombreux services gouvernementaux qui devraient contribuer à créer le climat indispensable à l'élaboration d'un programme constructif en faveur de la jeunesse. Toutefois, il ne devrait pas attendre que d'autres organismes prennent l'initiative pour commencer à s'atteler à ses tâches en matière de politique de l'emploi. S'il prend des mesures pour éviter l'emploi de trop jeunes enfants, il peut espérer faire naître dans l'opinion publique un mouvement en faveur de la création d'écoles pour s'occuper de ces enfants qui, sinon, seraient livrés à eux-mêmes.

La détermination d'un âge minimal au-dessous duquel il serait admis qu'aucun emploi ne saurait être donné à un enfant devrait se faire par approches successives. Par exemple, un âge minimal de douze ans auquel on se tiendrait rigoureusement assurerait une protection beaucoup plus certaine aux enfants qu'un âge limite fixé à quatorze ans, mais qui serait ignoré tant par les employeurs que par les parents et les inspecteurs eux-mêmes. De même, une large application d'un âge minimal plus bas imposé à tous les lieux de travail vaut mieux qu'un minimum plus élevé mais ne s'appliquant qu'à quelques entreprises. Lorsque seuls les établissements industriels sont couverts par la loi, ce qui est généralement le cas, les enfants sont dirigés vers d'autres travaux encore moins souhaitables pour eux, tels que l'artisanat, les commerces ambulants et l'agriculture.

L'application et le respect de normes pratiques pour le tra-

vail des enfants, mis au point en collaboration avec tous les autres organismes gouvernementaux et tous les groupements de la communauté devraient parvenir largement à attirer l'attention du public sur la nécessité de mesures d'ordre économique et social susceptibles d'ouvrir de nouveaux horizons à la jeunesse d'un pays.

(*b*) *Administration.* — La surveillance de l'application des lois sociales concernant les enfants suppose la collaboration d'un corps d'inspection vigilant et dévoué. C'est le genre de textes qui nécessitent le maximum de temps pour veiller à leur application. La preuve de l'âge pour faire apparaître la violation de la loi est souvent difficile, sinon impossible à obtenir.

Aux Etats-Unis et dans les autres pays industrialisés, les employeurs sont tenus d'être en possession d'un certificat de travail ou d'un bulletin de naissance pour chacun des enfants occupés. Un inspecteur peut procéder à la vérification de ces documents lorsqu'il est mis en présence d'enfants occupés sur les lieux de travail et, s'il ne trouve pas de certificats dans les dossiers, il peut vérifier les registres d'état civil pour les enfants qu'il suspecte d'avoir été embauchés avant l'âge limite.

Dans les pays en voie de développement, ce n'est qu'exceptionnellement qu'existent des registres d'état civil. Les registres tenus par le clergé ou les écoles ne sont pas sûrs et les déclarations des parents sont sujettes à caution : l'inspecteur doit se borner à deviner l'âge des enfants qu'il trouve au travail. Dans les cas litigieux, il se voit dans l'obligation de prouver lui-même que l'enfant n'a pas atteint l'âge minimal requis. Il doit généralement faire appel à l'agent de la santé publique pour déterminer l'âge d'un enfant selon son apparence physique. Une telle procédure demande du temps, qu'il estimerait sans doute devoir réserver à d'autres tâches.

A mesure que les registres d'état civil et les archives des écoles seront mieux tenus et qu'il sera plus facile de mettre sur pied une procédure d'emploi et de certificat de naissance, l'application des textes en matière d'emploi des enfants deviendra moins fastidieuse. En même temps, les progrès dépendront pour une bonne part de la conscience professionnelle et de la compétence de chaque inspecteur du travail. Il importe qu'il soit assuré du soutien de toute la communauté pour lutter contre l'exploitation de jeunes enfants et pour éviter les conséquences sociales et économiques désastreuses résultant de leur emploi.

(*c*) *Orientation et formation professionnelles.* — Il conviendrait d'inciter les Gouvernements non seulement à lutter contre les abus en matière d'emploi des enfants, mais aussi à s'attacher tout particulièrement à fournir les installations nécessaires pour développer la scolarité et la formation professionnelle. Des programmes d'enseignement secondaire et technique bien conçus et

axés sur les besoins du pays devraient être élaborés, et les enfants devraient être dirigés vers les études conduisant à des emplois stables répondant à leurs aspirations. Les services chargés de l'emploi devraient être au courant des aspirations particulières des jeunes à un travail qui leur permettrait de prendre de bonnes habitudes et les préparer à une capacité de gains appréciables dans l'avenir.

Dans chaque pays, la transition entre la période scolaire et le travail est l'un des moments les plus difficiles à passer pour la jeunesse. Il n'est pas possible d'ignorer sans danger les problèmes particuliers que pose cette période dans les pays en voie de développement, compte tenu des possibilités d'emploi limitées et du surplus de main-d'œuvre. Le ministère du Travail devrait rester aux avants-postes afin d'élaborer des plans susceptibles de relever ce défi en fournissant une formation professionnelle à la jeunesse. Des programmes d'éducation professionnelle à l'école, des dispositions relatives à l'apprentissage, des plans de formation accélérée en cours d'emploi et des programmes permettant d'employer la main-d'œuvre dans des projets de développement ont été élaborés dans maints pays avec un grand succès. Des projets de même nature peuvent être envisagés pour correspondre aux besoins de n'importe quel pays.

6. — Installations et services d'aide sociale dans l'industrie.

La fourniture d'installations et services d'aide sociale dans les entreprises industrielles est depuis longtemps reconnue comme un important facteur pour la satisfaction et le bien-être des salariés. Les lois sociales prévoyant des cantines, des lieux de repos, des armoires, des douches, des sièges et des services médicaux sont chose courante dans les pays industrialisés.

Beaucoup de pays en voie de développement ont promulgué des textes sur l'un ou plusieurs de ces sujets, mais ils rencontrent des difficultés pour leur application, à moins qu'il ne s'agisse des établissements les plus nouveaux et les plus grands. Cependant, l'expérience a largement démontré la valeur de telles installations et services d'aide sociale pour encourager les salariés, qui ne sont pas habitués au rythme et à la discipline des grandes usines, à faire les efforts nécessaires pour s'y adapter.

Un ministère du Travail pourrait jouer un rôle important dans le processus d'industrialisation, s'il utilisait l'autorité dont il dispose pour s'assurer que les nouveaux bâtiments prévus pour les établissements industriels comprennent dans leur plan des installations d'aide sociale. Il devrait donner quelques conseils notamment en indiquant les projets d'installations correspondant le mieux à la taille et à la nature de l'entreprise.

7. — Assistance technique.

Pratiquement, tous les pays en voie de développement peuvent bénéficier de l'assistance technique pour l'organisation de leur administration, les méthodes et procédures à appliquer et la formation technique des agents chargés d'élaborer et de surveiller l'application des normes relatives à la protection des travailleurs sur les lieux de travail.

Par l'intermédiaire de l'A.I.D., le Department of Labor des Etats-Unis peut détacher des experts en sécurité, en détermination des salaires et horaires, et des problèmes concernant le travail des femmes et des enfants et l'inspection du travail, à titre de consultants, pour aider n'importe quel pays en voie de développement à identifier ses problèmes, à élaborer les mesures de contrôle appropriées, et à former les cadres pour la mise en œuvre des projets.

Des cadres choisis dans ces pays peuvent être patronnés par l'A.I.D. pour recevoir une formation spécialisée, soit aux Etats-Unis, soit dans un autre pays.

Une documentation abondante et des œuvres de vulgarisation de toutes sortes, émanant d'organismes privés et publics, sont disponibles sur toutes les matières relatives aux normes de travail. Ceci comprend des textes juridiques et des modalités d'application des textes législatifs et réglementaires, des ouvrages traitant de la formation et de la promotion professionnelles, en mettant l'accent sur la collaboration entre les salariés, le patronat et le public pour la mise en œuvre des activités d'un ministère du Travail.

Dans le domaine de la sécurité, une documentation du Bureau des Normes du Travail (Bureau of Labor Standards) traitant des activités de la promotion nationale a été publiée par l'A.I.D.

CHAPITRE 9

SERVICES D'UN MINISTÈRE DU TRAVAIL : RELATIONS ENTRE PATRONS-OUVRIERS

1. — Cadre juridique.

La mise en place et la mise en application d'un système satisfaisant de relations entre patrons et ouvriers constituent l'une des plus importantes responsabilités d'un ministère du Travail dans tout pays en voie de développement. Les modalités selon lesquelles les capitaux sont employés peuvent affecter considérablement l'expansion économique grâce à une productivité plus élevée.

Le bouleversement social résultant d'une industrialisation rapide se fait nettement sentir sur tous les lieux de travail; inévitablement des conflits sociaux apparaissent entre les salariés, non habitués à une vie urbaine et aux disciplines imposées par l'industrie moderne, et un patronat inexpérimenté pour traiter des problèmes de relations humaines. Une action gouvernementale est indispensable pour diriger les parties en cause en leur apprenant à travailler en commun et à parvenir à un règlement amiable de leurs différends.

Le succès de cette action repose en partie sur l'existence d'un cadre juridique adéquat en matière de relations entre patrons et ouvriers destiné à faciliter l'essor de relations amicales et à restreindre les domaines dans lesquels des conflits peuvent surgir. La législation devrait préciser très exactement les droits et obligations mutuels du patronat et du salariat, ainsi que les modalités de règlement des conflits que les parties ne peuvent résoudre elles-mêmes. La loi devrait également traiter des normes minimales en matière de protection des travailleurs contre des

salaires trop peu élevés, des horaires trop chargés et des conditions de travail représentant des dangers pour l'hygiène et la sécurité. Dans ce cadre, le ministère du Travail devrait exercer son autorité de façon telle qu'il stimule la coopération et l'existence de bonnes relations entre patronat et salariat. Il devrait veiller à l'application de normes minimales de manière à ce qu'elles soient acceptables pour tous, comme justes et praticables, réduisant ainsi de façon sensible le nombre des conflits provenant d'une gamme trop large de situations particulières.

2. — Liberté d'organisation et de négociation collectives.

L'organisation du patronat et du salariat constitue l'une des caractéristiques importantes de la société industrielle moderne. Ces associations ont souvent une influence plus prépondérante sur les niveaux et les conditions de vie du peuple que la législation sociale elle-même. En fait, l'expérience a démontré que ces organisations sont indispensables si l'on veut appliquer avec justice la législation sociale et la faire respecter. Dans les pays qui passent d'un mode de vie ancien à une vie plus moderne, l'adaptation à l'ordre nouveau se fait plus difficilement si patronat et salariat ne bénéficient pas de la liberté d'association.

De ce fait, il est primordial pour tout progrès social que le Gouvernement accepte et applique les principes de liberté d'association et reconnaisse le droit pour tous de s'organiser et de conclure des conventions collectives. Ces principes et leurs normes d'application figurent dans les conventions de l'O.I.T. N°s 87 et 98. Conformément aux accords adoptés internationalement, les salariés et les employeurs devraient avoir le droit de créer ou de rejoindre toute organisation de leur choix sans autorisation préalable du Gouvernement. Les organisations devraient avoir le droit d'établir leurs propres statuts et règlements, d'élire leurs représentants, d'organiser leur administration et de formuler leur programme en toute liberté. Elles devraient être autorisées à administrer leurs fonds, bien que la nécessité de faire examiner chaque année leur comptabilité par un expert-comptable agréé puisse se révéler souhaitable pour garantir aux membres que la gestion est saine.

Elles devraient aussi avoir le droit de se fédérer ou de se confédérer et de s'affilier à des organisations internationales du salariat et du patronat.

Les gouvernements acceptent l'existence de ces syndicats et protègent leurs droits fondamentaux à des degrés très variables. Dans quelques pays en voie de développement, des progrès ont été accomplis par l'application des normes de l'O.I.T. en matière de liberté d'association. Dans d'autres, les syndicats sont formellement interdits, ou le sont pour les fonctionnaires. Dans d'autres

pays, ce sont les fédérations et confédérations qui sont interdites.

Un nombre important de pays en voie de développement ont ratifié les conventions de l'O.I.T. citées ci-dessus. Mais ceci ne signifie pas nécessairement que les normes en soient appliquées. Les principes peuvent en être hautement proclamés, mais les pratiques et les dispositions légales peuvent sévèrement restreindre l'exercice du droit de s'organiser et de conclure des conventions collectives. En général, il y a une certaine carence à promulguer la législation de base définissant et délimitant l'étendue des droits des travailleurs qui permettraient la mise sur pied d'un processus d'organisation. Certains textes législatifs édictés en vue d'autoriser la constitution de syndicats sont si détaillés et d'un caractère si restrictif, qu'en fait, ils représentent un obstacle à la création de toute organisation.

3. — Restrictions à la création de syndicats.

Parmi les lourdes restrictions apportées par un gouvernement pour lui permettre d'intervenir dans l'organisation de syndicats, figure l'obligation pour tout syndicat de solliciter, avant une réunion, une autorisation préalable du ministère du Travail et la faculté pour tout inspecteur ou autre fonctionnaire du travail d'assister aux réunions des organisations ouvrières. Assorties d'un contrôle strict de l'adhésion des membres, de l'élection des représentants, des dépenses et des programmes, ces restrictions limitent l'expansion de syndicats responsables.

L'enregistrement est le moyen souvent utilisé pour appliquer une série de restrictions sur les procédures et activités d'une organisation. Le contrôle de ces activités s'effectue en donnant au ministère du Travail le pouvoir arbitraire et sans appel de refuser ou d'annuler l'enregistrement, sans accorder au syndicat le bénéfice d'une audience ou même d'une notification.

Toutefois, cet enregistrement peut s'avérer par lui-même bénéfique aux syndicats en les enrobant des droits et protections prévus par la loi. Ce n'est que lorsque cet enregistrement devient une arme permettant des mesures administratives arbitraires qu'il gêne une organisation dans son expansion légitime.

La liberté d'association, même lorsqu'elle est garantie normalement contre toute ingérence de l'autorité publique, peut encore être remise en question par le fait des employeurs. Par une politique systématique de brimades, un employeur peut mettre un syndicaliste dans la position d'avoir à choisir entre son attachement à son syndicat et son gagne-pain. Ou encore, les employeurs peuvent tenter de garder le contrôle des syndicats ouvriers, soit en se mêlant de leur création ou de leur administration, soit en leur versant des fonds.

Si les syndicats doivent prospérer, il y a lieu d'interdire aux

employeurs de s'opposer au droit des travailleurs à s'unir : 1) soit en prenant la tête de leur organisation; 2) soit en licenciant un salarié ou en prenant des mesures discriminatoires à son encontre, en raison de son activité syndicale; 3) soit en refusant de discuter avec un représentant qualifié de son personnel. Dans quelques pays, ces interdictions existent et un mécanisme particulier est prévu pour étudier les plaintes relatives à des pratiques déloyales, et pour assurer par ailleurs le respect du droit d'association. Mais, dans un grand nombre de pays, dont certains ne disposent que de petites industries et de mouvements syndicalistes embryonnaires, de telles garanties sont inexistantes.

Comme cela a déjà été indiqué précédemment dans cette brochure, l'un des obstacles les plus sérieux à une organisation rationnelle des syndicats et au développement d'une direction constructive provient de la tendance de certains gouvernements à ne traiter les relations et pratiques de l'emploi que statutairement ou par décision arbitrale, ne laissant que peu de latitude à l'activité syndicale accomplie au nom des travailleurs. Tout naturellement, les dirigeants cherchent par la voie politique les moyens de porter remède aux abus du système industriel.

4. — Encouragement à la conclusion de conventions collectives.

Les gouvernements éprouvent toujours une crainte compréhensible, celle de voir un mouvement ouvrier indépendant et libre être en mesure, par des grèves excessives, de porter atteinte aux plans élaborés en faveur d'un développement économique. Ils craignent que les dirigeants des syndicats ne manquent de la maturité d'esprit, de l'éducation, de l'expérience et des ressources nécessaires pour faire fonctionner avec succès un syndicat. Les fonctionnaires omettent souvent de considérer qu'ils sont partiellement à blâmer pour une telle situation et d'admettre que c'est au Gouvernement qu'il appartient de promouvoir et de faciliter l'expansion de mouvements syndicaux responsables, aptes à travailler en collaboration avec les employeurs pour un fonctionnement harmonieux de l'industrie. Au lieu de restreindre et de contrôler les affaires internes et les activités normales des syndicats, ils devraient saisir toute occasion pour stimuler la négociation de conventions collectives et encourager les syndicats à jouer un rôle prépondérant dans la préparation et l'application de lois sociales et économiques. Ce n'est que grâce à l'expérience et à l'éducation qu'un mouvement ouvrier responsable peut espérer se développer.

Les conventions collectives pour la réglementation des relations patrons-travailleurs en sont encore au stade de la première enfance dans la plupart des pays en voie de développement. Des

conditions préalables sont nécessaires pour qu'en la matière, une évolution intervienne : un certain degré d'industrialisation, une organisation de la production dans de grandes unités, un certain climat, tant dans le gouvernement que dans l'industrie, facilitent une action conjointe, une volonté du patronat et du salariat de s'entendre. De telles conditions n'existent pas dans la majorité des pays accédant à l'indépendance et elles doivent s'établir peu à peu.

Le patronat, en général, hésite à partager ses prégoratives avec le salariat. De leur côté, les salariés n'ont pas confiance en leurs employeurs. La multiplicité des syndicats et l'absence d'une politique unifiée, auxquelles s'ajoute leur faiblesse en matière économique n'incitent pas les employeurs à discuter de façon constructive avec eux. Il a souvent été avancé que, tant que les mouvements ouvriers ne feraient pas preuve d'une plus grande stabilité, toute convention collective s'avérerait impossible. Quoiqu'une telle assertion soit vraie en partie, il est également prouvé que lorsque les employeurs ont fait preuve de compétence et ont déployé, pendant des années, de patients efforts pour développer des relations valables avec leurs salariés, il en résulte une collaboration authentique. Compte tenu de la situation actuelle de bon nombre de pays en voie de développement, il s'écoulera un long délai avant que ne soit admis l'intérêt commun des deux groupes à une production accrue et à la création d'un climat leur permettant de travailler ensemble pour le plus grand bien de la nation. Tous les efforts devraient tendre à accélérer ce processus.

Le rôle principal pour la création d'un climat permettant la conclusion de véritalbes conventions collectives et des consultations conjointes devra être joué par le patronat et le salariat eux-mêmes dans le cadre des dispositions arrêtées par le Gouvernement. Bien que les nouveaux pays puissent espérer bénéficier de l'expérience des anciens, ils ne peuvent s'attendre à combler d'un coup le fossé existant entre une économie agricole et une économie industrielle en donnant des solutions à leurs problèmes variés et urgents. De ce fait, leur seul espoir en vue d'un progrès industriel paraît résider dans l'encouragement à donner aux organisations indépendantes de salariés et d'employeurs et dans des négociations communes pour le règlement des conflits.

5. — Autres services du Ministère du Travail.

Le ministère du Travail peut se montrer constructif en guidant et en facilitant l'expansion d'institutions libres de salariés et d'employeurs. Chaque fois que cela sera possible, il devrait être poussé à jouer un rôle important. Dans leur travail journalier, les dirigeants de ce ministère trouveront maintes occasions

de telles initiatives dans les procédures et problèmes inhérents aux conventions collectives.

L'aide accordée aux syndicats pour l'élaboration des statuts et règlements, la conclusion d'accords collectifs et dans tous autres domaines, ainsi que pour l'encouragement à des négociations, s'est révélée être une méthode extrêmement fructueuse.

L'octroi de soutiens appropriés à des programmes en vue de l'éducation et de la formation du salariat et du patronat pour qu'ils soient en mesure de faire face à leurs responsabilités communes s'est également avéré efficace.

L'une des occasions les plus intéressantes qui se présente au Gouvernement pour renforcer les mouvements ouvriers consiste à associer étroitement les syndicats à la préparation et à la mise à exécution des programmes de développement national. Les employeurs sont généralement représentés, mais les syndicats y jouent rarement leur rôle. Il en résule que les programmes souffrent de l'absence de considérations sociales, et, de ce fait, ne bénéficient pas de la compréhension et du soutien enthousiaste des masses, cependant indispensables à leur réussite.

Certains projets particuliers intéressent au premier chef les travailleurs, tels que le logement et les coopératives, pour lesquels leur participation active pourrait être facilement obtenue. L'aide gouvernementale aux syndicats en matière de projets de constructions collectives avec apport personnel ou de coopératives de consommateurs et de producteurs, ou l'organisme de crédit pourrait élever le niveau de vie et attirer l'intérêt et l'appui des travailleurs en faveur du programme de développement dans son ensemble.

Pour certains pays, il existe un autre projet pour lequel salariat et patronat pourraient être étroitement associés; il s'agit d'une étude approfondie de certaines parties de la législation sociale qui ont pour effet de retarder l'expansion d'organisations responsables. De cette étude, devraient résulter des recommandations et un soutien pour un programme d'action tendant à supprimer les écueils qui pourraient être rencontrés.

6. — Règlement des conflits.

Les Gouvernements peuvent adopter une politique selon laquelle ils s'engageraient nettement et résolument à accorder le droit d'organisation et de négociation de conventions collectives et en venir à la théorie que la meilleure solution aux problèmes entre le salariat et le patronat consiste en un accord mutuel. Néanmoins, l'application réelle sur le plan législatif et administratif d'une telle politique peut avoir l'effet contraire de décourager la conclusion de conventions collectives. Ces Gouvernements, profondément conscients de la nécessité d'une rapide

expansion industrielle et d'une stabilité politique, peuvent avoir décidé qu'une politique de discussion libre de conventions n'est pas praticable et qu'il leur faut maintenir un contrôle sur le mécanisme des relations patrons-travailleurs afin d'assurer une certaine discipline au sein du monde du travail et d'éviter l'agitation sociale.

Comme cela a déjà été noté, certains pays en voie de développement ne sont pas prêts à adopter le principe des conventions collectives. Ni le salariat, ni le patronat ne disposent de l'expérience et de la maturité nécessaires pour travailler harmonieusement ensemble. Lorsque tel est le cas, le gouvernement doit exercer un contrôle suffisant pour éviter les heurts qui nuiraient aux efforts de développement de la nation. Mais, en même temps, il devrait envisager l'avenir et préparer le terrain pour un nouvel ordre social. Lorsque l'arbitrage obligatoire devient la règle définitive en matière de relations patrons-travailleurs, toutes incitations en vue de pratiquer des méthodes améliorées sont souvent sans effet.

Supprimer une grève n'équivaut pas à un règlement ou à une solution d'un conflit. Cette suppression n'assure pas un plus haut degré de productivité, tant que les hommes seront ce qu'ils sont. Elle se borne à porter le différend dans l'arène politique et lui donne des résonances hautement idéologiques. Les gouvernements se doivent de trouver de meilleures méthodes pour traiter des différends professionnels, car les différends naîtront toujours.

(*a*) *Législation.* — Les politiques et méthodes actuelles des gouvernements en matière de règlement des conflits ainsi que les systèmes élaborés pour éviter les arrêts de travail, dépendent des idéaux philosophiques de ces gouvernements et de la situation économique et sociale prévalant dans leurs pays. En dépit de cette variété, l'Etat reconnaît de façon générale qu'il a la responsabilité d'intervenir dans les conflits sociaux pour assurer la protection de l'intérêt public à la continuité des activités industrielles, pour protéger les droits de la main-d'œuvre et en même temps de prendre toute mesure pour promouvoir des relations harmonieuses entre le salariat et le patronat.

Il existe certaines méthodes éprouvées pour le reglement des conflits du travail :

(1) Il est souhaitable, chaque fois que cela est possible, d'éviter les formalités juridiques et de rechercher un accord librement consenti entre les parties en présence. Chacune des parties au litige devrait être incitée à parvenir à un accord, sans intervention gouvernementale. Si on les laisse face à face, elles parviendront souvent à arrondir les angles, ce qui conduira à créer de meilleures relations dans l'avenir.

(2) Si les parties ne parvenaient pas à un accord librement consenti, il pourrait être fait appel aux services d'un conciliateur. En stimulant les discussions, l'exploration du problème et la recherche de compromis, il devrait les aider à trouver un terrain d'entente pour régler leur différend.

(3) Ce n'est que lorsque les parties auront été dans l'impossibilité de parvenir à un accord après que toutes tentatives auront été faites pour concilier les points de vue, qu'une procédure d'arbitrage pourra être envisagée; un accord volontaire tendant à soumettre le différend à l'arbitrage constitue alors la prochaine mesure à prendre. Lorsqu'un règlement agréé par les parties ne peut être obtenu, il est bien préférable que la solution soit proposée par une personne de l'extérieur, agissant en qualité d'arbitre, plutôt que de voir l'une ou l'autre des parties avoir le sentiment que la solution lui a été imposée par une pression gouvernementale.

(4) La dernière mesure consiste à soumettre le cas à un tribunal ou à un conseil de prud'hommes pour décision. Un système spécial, tel que tribunal d'urgence ou commission d'enquête, est en général prévu pour le règlement des conflits mettant en cause l'intérêt national.

(b) *Administration.* — En pratique, le système envisagé actuellement pour le règlement des conflits est souvent beaucoup trop lourd. De nombreuses mesures doivent être prises avant de parvenir à une solution définitive sur un cas donné. Les retards qu'implique chaque mesure, le mécontentement et le malaise qu'engendrent ces retards, les procédures juridiques qui sont en cause, les décisions finales qui ont souvent des incidences à longue portée, tout cela a pour effet d'accentuer les divergences entre employeurs et salariés, au lieu de rapprocher les parties. Chaque partie, sachant qu'il y a un autre échelon à gravir, fait preuve de peu de bonne volonté pour parvenir à un accord dans les premiers stades de la procédure. Il arrive même que les conciliateurs gouvernementaux engagés dans cette procédure de « saute-mouton » soient plus intéressés à se débarrasser de l'affaire qu'à tenter d'aider les parties à arrondir les angles entre elles. Des conflits mineurs de peu d'importance ne mettant en cause qu'un ou deux salariés peuvent faire jouer toute la gamme de la procédure et prendre des années avant d'être réglés.

Lorsque la décision finit par intervenir, elle peut n'avoir que peu d'effets sur la situation existante.

C'est une pratique courante, dans les pays en voie de développement, d'interdire complètement les grèves et les « lockouts », ou tout au moins de les interdire jusqu'à ce que les parties aient gravi tous les échelons du mécanisme mis en place par le Gouver-

nement. A ce moment, grève et lockout peuvent avoir perdu leur efficacité.

Il est de ce fait peu surprenant que les salariés et même les employeurs passent souvent outre à ce mécanisme et que des arrêts de travail se produisent dès qu'un litige naît, ou bien avant que tous les échelons de la procédure aient été gravis. Ces grèves illégales nécessitent une attention rapide et un règlement tout aussi rapide, ce qui peut rarement être obtenu lorsqu'il est fait appel aux services gouvernementaux réguliers. Le règlement est souvent atteint grâce à l'entremise d'hommes politiques auprès du ministre du Travail. Lorsqu'une telle procédure s'est avérée efficace, un nombre de plus en plus grand de cas sont soumis directement au plus hauts fonctionnaires du ministère du Travail lorsqu'il est possible de les régler sur une base politique plutôt qu'économique.

Cette méthode de règlement des conflits a de sérieuses conséquences sur les tâches du ministère du Travail dans son ensemble. Les hauts fonctionnaires du ministère, auxquels devrait être laissé tout leur temps pour en faire la politique et assurer la direction d'ensemble de ses travaux, sont entièrement pris par les conflits sociaux. De plus, la conscience professionnelle des cadres inférieurs chargés de s'occuper de conciliation et d'arbitrage souffre du fait que les règlements interviennent en dehors d'eux.

Le règlement par la voie politique des conflits sociaux peut aussi avoir des conséquences plus lointaines sur la formation des dirigeants syndicaux responsables. Ces dirigeants se verront choisis pour leur influence politique et leur habileté à obtenir une action rapide en cas de plaintes, plutôt que pour leur capacité à collaborer avec le patronat au fonctionnement harmonieux de l'industrie. Les faiblesses du Gouvernement dans les méthodes de procédures de règlement des conflits constituent une prime à l'irresponsabilité. Celui qui ignore la loi mais parvient à obtenir un règlement est celui auquel les travailleurs feront appel pour les guider. Le parti communiste dans certains pays a gagné son audience en raison de l'incapacité des gouvernements à satisfaire les besoins légitimes des travailleurs pour une discussion rapide et franche et des décisions claires en ce qui concerne leurs problèmes d'emploi.

La réussite des interventions gouvernementales dans le règlement des conflits dépend autant, si ce n'est plus, de la personnalité de ses représentants que des procédures prévues par la loi. La nécessité d'une compétence se fait particulièrement sentir en matière de conciliation, échelon le plus important dans le cadre duquel devraient être réglés la plupart des litiges.

S'il veut être efficace, le conciliateur doit bénéficier du soutien et de la confiance du patronat et du salariat. Pour rendre le maximum de services, il devrait être appelé à intervenir. Lorsqu'il n'est pas demandé, par manque de personnalité ou pour tou-

tes autres raisons, et que ses services sont imposés aux parties, il ne parviendra pas à trouver un terrain d'entente. Quelques expériences malheureuses de certains conciliateurs suffisent à jeter le discrédit sur l'ensemble du service et aboutissent même à détruire toute confiance dans les travaux du Ministère en d'autres domaines.

Souvent, on ne fait pas la distinction entre l'inspection du Travail et la conciliation. Un même agent cumule les deux fonctions, quoique les qualités personnelles et professionnelles nécessaires à chacune soient très différentes. Il a été indiqué précédemment dans cette brochure que l'intervention des inspecteurs du Travail dans les conflits est susceptible de porter préjudice à leur autorité dans l'application de leurs tâches normales. Du point de vue des bonnes relations patronat-salariat, la conciliation est un art particulier, nécessitant du tact, de la patience, de la persuasion et un conciliateur ayant une personnalité particulièrement forte. Lorsqu'il y a fusion des deux tâches, la réussite dans l'une et l'autre est virtuellement impossible. Quelle que soit l'insuffisance numérique des cadres pour faire face à toutes les tâches d'un ministère du Travail, les bénéfices que l'on retire de la protection des travailleurs et du respect des employeurs justifient l'attribution des tâches de conciliation et d'inspection à des personnes différentes.

En tout cas, dans la plupart des pays, il n'est pas indispensable de disposer d'un système compliqué en matière de conciliation. Cela est particulièrement vrai quand le service de conciliation n'agit que sur demande et que cette conciliation n'est pas imposée. Cette tâche est différente de celle relative à l'application des normes de travail, qui nécessite des visites régulières dans les usines. De plus, dans la majorité des pays en voie de développement, la plus grande partie du territoire — et particulièrement les zones industrielles ou de concentration des travailleurs où ils peuvent s'organiser, ce qui rend les litiges probables — est en général située à une distance raisonnable de l'administration centrale.

Dans la majorité des pays en voie de développement, il y a, notamment en raison des maigres salaires offerts, une pénurie de personnes aptes à s'occuper sur le plan gouvernemental des relations patrons-salariés. Une méthode souple et expérimentale pour traiter des problèmes relatifs au règlement des litiges rendrait possible l'utilisation de personnes qualifiées qui ne travaillent pas à plein temps au ministère du Travail. De telles personnes pourraient être trouvées dans les universités, les professions libérales, les cercles du patronat ou du salariat. Elles pourraient servir soit à titre individuel, soit en qualité de membres d'un comité *ad hoc* tripartite ou comportant des arbitres impartiaux, désigné pour résoudre un conflit donné. Les services gouvernementaux ont tout à gagner de l'expérience et du prestige qui résulteront de leur emploi. La tendance des nouveaux gouvernements à édicter des

règlements et des procédures rigoureux et hâtifs qui pourraient ne pas correspondre aux besoins d'une économie en expansion pourrait également être évitée par un appel à une aide provenant de l'extérieur.

7. — Education du patronat et du salariat.

Des relations éprouvées sur le plan professionnel dépendront pour une large part de la connaissance, de la compétence, du sens des responsabilités dont le patronat et le salariat font preuve à la table de discussion. De façon générale, dans les pays en voie de développement, les deux parties sont peu armées pour de telles négociations. Le patronat a besoin d'une certaine formation en matière de directives et pratiques réfléchies pour traiter des problèmes des travailleurs et, ce faisant, acquérir leur collaboration dans le processus de production. Les dirigeants ouvriers ont besoin de comprendre les impératifs économiques de l'industrie, la structure des salaires et des prix, les lois sociales, ainsi que le fonctionnement des syndicats afin de représenter efficacement la classe ouvrière. Les gouvernements ont de plus en plus conscience de ces besoins en matière d'éducation et certains ont élaboré des programmes de formation dans l'un ou l'autre domaine, ou ils en ont encouragé l'organisation.

(*a*) *Education du patronat.* — Certains pays ont créé, la plupart du temps avec l'aide des Etats-Unis ou du Fonds Spécial des Nations-Unies, des centres de productivité pour la formation du patronat, et parfois du salariat, en ce qui concerne les divers aspects des méthodes modernes de production, y compris les relations humaines. Ces centres ont eu un succès considérable.

Des programmes patronnés par le Gouvernement et portant sur la « Formation dans l'Industrie » à l'intention du personnel de cadre correspondent également à un important besoin, celui d'une meilleure compréhension des relations sociales et de leurs effets sur la production.

De plus en plus, les universités organisent des cours de patronat industriel ou des séminaires pour l'étude des facteurs qui forment la base de directives et de pratiques rationnelles pour traiter des problèmes sociaux et humains dans l'industrie. Une participation commune du salariat et du patronat à ces séminaires s'est avérée utile.

Il est probable que c'est aux activités des organisations patronales que l'on doit les plus grands progrès accomplis pour une prise de conscience de l'importance de l'élément humain par rapport à la production. Les études, les discussions et la mise en œuvre de techniques et pratiques modernes dans les relations professionnelles ont obtenu des résultats dans certains des pays en voie

règlements et des procédures rigoureux et hâtifs qui pourraient ne pas correspondre aux besoins d'une économie en expansion pourrait également être évitée par un appel à une aide provenant de l'extérieur.

7. — Education du patronat et du salariat.

Des relations éprouvées sur le plan professionnel dépendront pour une large part de la connaissance, de la compétence, du sens des responsabilités dont le patronat et le salariat font preuve à la table de discussion. De façon générale, dans les pays en voie de développement, les deux parties sont peu armées pour de telles négociations. Le patronat a besoin d'une certaine formation en matière de directives et pratiques réfléchies pour traiter des problèmes des travailleurs et, ce faisant, acquérir leur collaboration dans le processus de production. Les dirigeants ouvriers ont besoin de comprendre les impératifs économiques de l'industrie, la structure des salaires et des prix, les lois sociales, ainsi que le fonctionnement des syndicats afin de représenter efficacement la classe ouvrière. Les gouvernements ont de plus en plus conscience de ces besoins en matière d'éducation et certains ont élaboré des programmes de formation dans l'un ou l'autre domaine, ou ils en ont encouragé l'organisation.

(*a*) *Education du patronat.* — Certains pays ont créé, la plupart du temps avec l'aide des Etats-Unis ou du Fonds Spécial des Nations-Unies, des centres de productivité pour la formation du patronat, et parfois du salariat, en ce qui concerne les divers aspects des méthodes modernes de production, y compris les relations humaines. Ces centres ont eu un succès considérable.

Des programmes patronnés par le Gouvernement et portant sur la « Formation dans l'Industrie » à l'intention du personnel de cadre correspondent également à un important besoin, celui d'une meilleure compréhension des relations sociales et de leurs effets sur la production.

De plus en plus, les universités organisent des cours de patronat industriel ou des séminaires pour l'étude des facteurs qui forment la base de directives et de pratiques rationnelles pour traiter des problèmes sociaux et humains dans l'industrie. Une participation commune du salariat et du patronat à ces séminaires s'est avérée utile.

Il est probable que c'est aux activités des organisations patronales que l'on doit les plus grands progrès accomplis pour une prise de conscience de l'importance de l'élément humain par rapport à la production. Les études, les discussions et la mise en œuvre de techniques et pratiques modernes dans les relations professionnelles ont obtenu des résultats dans certains des pays en voie

riés, ces organismes devraient suivre certains principes généraux.

Tout d'abord — et c'est le plus important — il convient de se souvenir que le meilleur moyen d'atteindre les travailleurs en vue de les faire bénéficier d'un tel enseignement est de passer par l'intermédiaire de leurs syndicats. Dans les syndicats, les travailleurs se rencontrent en tant que membres d'un groupe homogène, lié par des problèmes communs, un niveau d'éducation commun, des expériences et une formation communes. Les syndicats sont généralement les seules organisations dont les travailleurs soient membres. La participation à des programmes éducatifs est volontaire. Les membres doivent être persuadés qu'un enseignement les aidera à résoudre eux-mêmes les problèmes qui leur sont propres.

Les programmes de formation sont des plus efficaces quand ils sont considérés comme faisant partie intégrante des fonctions régulières des syndicats. La formation en matière de fonctionnement réel des syndicats ne devrait être traitée que par les responsables des syndicats eux-mêmes. C'est pour les sujets d'enseignement plus général que des organismes extérieurs peuvent apporter l'aide la plus précieuse. Les responsables des syndicats devraient déterminer leurs besoins en matière de formation et décider des aspects dont ils s'occuperont eux-mêmes. Ensuite, ils peuvent définir les voies et moyens pour obtenir la collaboration des organismes extérieurs.

En outre, si le programme élaboré par les organismes collaborant à l'éducation est destiné à intéresser le travailleur, de leur côté, les dirigeants des syndicats doivent apporter leur aide à la fixation des programmes de cours, des horaires et des lieux de réunion, au choix des professeurs et du matériel d'enseignement. Les syndicalistes doivent être si étroitement associés à cette planification que le programme devienne leur propre programme, et non quelque chose venant de l'extérieur.

Les besoins des travailleurs diffèrent selon leur position dans les mouvements ouvriers. Des genres différents de formation sont nécessaires pour les quatre groupes suivants :

(1) Cadres à plein temps dans les organisations syndicales, s'il en existe, et dirigeants nationaux des syndicats qui assument actuellement la plupart des fonctions de cadres dans les pays en voie de développement. Ces personnes doivent faire face à de nombreuses sollicitations. Ils doivent s'occuper de l'administration du syndicat, de la formulation et de l'application des directives de celui-ci, de la négociation des conventions, de la présentation des cas soumis à l'arbitrage, de l'organisation de la propagande et des relations publiques, de l'introduction des recours, de la comparution devant les organes législatifs. Ils représentent souvent le monde du travail dans les organismes privés et publics et siègent dans les organisations locales, nationales et internationales. Pour être compétents, ils doivent être aptes à acquérir des connaissances

sur une masse de sujets variés, tels que : principes de saines relations entre patronat et salariat, conventions collectives, lois sociales et du travail, organisations gouvernementales de toutes natures, problèmes économiques et sociaux.

(2) Représentants locaux des syndicats. Ces agents doivent avoir à peu de choses près le même bagage que celui ci-dessus cité. Mais, en outre, ils doivent s'assurer que les militants sont bien informés, s'occuper en premier lieu des suites données aux plaintes, conseiller les membres sur les meilleures procédures à utiliser compte tenu des lois sociales en vigueur. Leur plus grand problème consiste à intéresser des membres indifférents et apathiques et à obtenir compréhension et soutien en matière de questions et de politique syndicales grâce à la participation des militants. De ce fait, ils doivent également bénéficier d'une formation spéciale en matière de persuasion, en apprenant à rédiger et à parler en public.

(3) Spécialistes en matière d'éducation des travailleurs. Il y aura lieu d'encourager les organismes extérieurs au mouvement ouvrier, non pas simplement à fournir eux-mêmes des enseignants, mais aussi à apprendre aux dirigeants des syndicats à appliquer leurs propres programmes et à développer leurs propres ressources. Les principaux problèmes que rencontrent les éducateurs en matière de travail sont les suivants : nécessité d'imaginer des méthodes pour stimuler le besoin d'éducation, pénurie d'enseignants, mise au point d'un programme continu qui portera ses fruits à longue échéance.

(4) Militants. L'enseignement donné aux représentants syndicaux locaux n'atteindra pas les militants. Les programmes doivent être adaptés à leurs besoins et s'adresser directement à eux. Les salariés devraient apprendre comment participer à des réunions, comment élire leurs représentants, et comment formuler des décisions. La connaissance des lois de protection sociale et de la législation de sécurité sociale les aidera à faire valoir tous leurs droits compte tenu des textes. Leur éducation en tant que consommateurs est aussi un problème important; il convient d'informer les travailleurs sur les coopératives de consommation, les unions de crédit, les clubs d'achats; il y a lieu également de leur donner quelques connaissances de base sur les salaires, les prix, les bénéfices et la productivité.

Le manque d'éducation antérieure du travailleur moyen devrait être pris en considération lorsque sera élaboré un programme d'éducation sociale. Pour certains, apprendre à lire et à écrire sera un premier pas indispensable. Les classes devront être organisées selon le niveau de compréhension du travailleur. Les professeurs, pour réussir, doivent être aptes à dispenser un ensei-

gnement aux adultes et en même temps sympathiser avec le mouvement syndical.

Les syndicats, dans les pays en voie de développement, feront de façon générale appel aux universités pour disposer de professeurs et de matériels éducatifs, comme pour faire établir les programmes. Mais toutes les universités n'accepteront pas d'assumer la responsabilité d'aider les travailleurs dans leur programme d'éducation. Certaines ne disposeront pas des bases techniques ni de l'expérience nécessaires et n'auront pas le désir de rendre un tel service. Certaines peuvent concevoir leur rôle comme consistant à modeler les syndicats pour qu'ils se fondent dans le cadre social accepté; certaines peuvent espérer que les travailleurs participeront à des activités scolaires régulières, d'autres peuvent désirer ouvrir des classes aussi bien pour le patronat que pour le salariat. L'expérience a démontré que de telles méthodes ne donnent pas de bons résultats. Les programmes éducatifs en matière sociale doivent être axés sur les besoins des salariés et être mis en œuvre aux lieux et heures qui leur conviennent.

Le matériel éducatif doit également correspondre aux besoins particuliers des groupements en cause. Leur préparation suppose des qualifications, des connaissances et du temps, que peu de dirigeants syndicaux possèdent. Les universités peuvent se montrer des plus utiles en mettant les matériels à disposition. Les gouvernements devraient les inciter à collaborer activement avec les salariés dans leur effort d'éducation. L'enseignement des travailleurs a pour but de les aider à parvenir à une compréhension plus évoluée d'une participation plus efficace et plus responsable à leurs syndicats, à la communauté et à la société dans laquelle ils vivent. Pour parvenir à ce résultat, travailleurs et dirigeants de syndicats doivent avoir des connaissances, des qualifications, du courage et la possibilité de faire en toute indépendance des choix intelligents.

Dans les pays en voie de développement, les besoins des travailleurs en matière d'éducation sont immenses et urgents. Ces besoins ne peuvent être ignorés sans que cette négligence coûte très cher.

8. — Assistance technique.

Par l'intermédiaire de l'A.I.D., le Bureau Affairs of International Labor du Department of Labor américain peut accorder une assistance pour donner forme à la participation du salariat et du patronat au développement du pays. Ceci suppose une aide pour renforcer les mouvements ouvriers, la mise en application de meilleures pratiques de direction et l'extension des conventions collectives. Le Bureau of Labor Standards est prêt à participer à la mise au point de la législation et du système administratif

destinés à permettre l'action gouvernementale dans le domaine des relations entre patronat et salariat.

Au titre du programme de l'A.I.D., de nombreux syndicalistes sont envoyés aux Etats-Unis ou dans d'autres pays pour apprendre directement comment les syndicats peuvent agir librement, comment ils peuvent améliorer la situation de leurs membres et comment patronat et salariat peuvent œuvrer en commun plus efficacement. Les organisations ouvrières peuvent aussi bénéficier d'une aide en ce qui concerne leurs projets : cliniques réservées aux travailleurs, écoles d'orientation professionnelle et cours pour adultes, logements, coopératives et tous autres programmes d'amélioration de la condition de leurs membres.

Les syndicats américains apportent des contributions substantielles au renforcement de syndicats ouvriers démocratiques en vue de leur lutte pour conserver leur liberté et pour résister à toute ingérence totalitaire. Un projet récent tendant à soutenir l'action des syndicats ouvriers en Amérique latine a été élaboré sous forme de création d'un « Institut Américain pour un Développement Social Libre » par le Bureau Exécutif de l'A.F.L.-C.I.O. C'est une organisation indépendante sans but lucratif, dont les lignes de conduite politique sont arrêtées par un conseil de tutelle de vingt-quatre membres, composé de dirigeants de l'Amérique latine, de fonctionnaires de l'A.F.L.-C.I.O., d'hommes d'affaires et de personnalités connues de l'Amérique du Nord. Il est financé par les syndicats ouvriers, les fondations, l'Alliance pour le Progrès et d'autres organismes publics ou privés. La plus grande partie du programme traite de l'organisation ouvrière.

Cet institut met en œuvre aux Etats-Unis des programmes de formation destinés chaque année à des groupes soigneusement sélectionnés de cent à cent vingt jeunes dirigeants syndicalistes. Ce programme sera complété par des études particulières dans leurs propres pays. Des centres éducatifs pour les travailleurs ont été créés en Amérique latine et aux Caraïbes pour atteindre un plus grand nombre des membres actifs et pour leur donner une image du syndicalisme démocratique libre et de son fonctionnement dans une société démocratique.

L'institut, outre ce programme de formation, donne des conseils techniques et un appui matériel à tous projets de développement social entrepris par des syndicats démocratiques et au titre du programme de l'A.I.D. Une section spéciale de l'Institut financée entièrement par l'A.I.D. a été créée à cet effet et rencontre un réel succès en Amérique latine.

Il y a lieu de noter comme particulièrement significative l'aide apportée par les employeurs américains possesseurs d'usines en Amérique latine à cet institut dans ses efforts pour créer des syndicats démocratiques. Dans la majorité des pays en voie de développement, même sans l'existence d'un tel institut, les employeurs américains installés sur place ont une position privilégiée pour

démontrer aux autres employeurs la valeur d'une politique éclairée à l'égard des organisations ouvrières. Il serait extrêmement utile pour la politique étrangère des Etats-Unis qu'ils se servent de leur situation pour établir les normes d'une bonne pratique industrielle en considérant les syndicats comme représentatifs de leur personnel, en les considérant et en négociant avec eux librement sur la politique et les pratiques de l'emploi, en leur reconnaissant des responsabilités et en les traitant avec considération. L'expérience occidentale peut, grâce à une collaboration avec les organisations nationales d'employeurs ou en les utilisant, tenter de s'imposer progressivement sur un plus large front. Bien que ce soit une tâche difficile, quelques employeurs américains démontrent qu'avec de la patience et une compréhension amicale, des progrès peuvent être réalisés pour créer une direction ouvrière responsable et bien informée.

Les universités appelées à élaborer des programmes éducatifs en matière sociale pour améliorer les relations industrielles ont également besoin d'être aidées. Elles peuvent être détournées d'une telle action par l'un des motifs suivants, ou plusieurs d'entre eux : manque de moyens financiers, manque d'initiative, manque de base de départ, absence de mesures législatives et d'autorisations, manque de pressions suffisantes de la part des syndicats. Pour obtenir des universités qu'elles commencent à agir dans ce domaine, il suffirait sans doute de leur apporter au début une aide extérieure. L'un des moyens serait de leur fournir une aide financière pour un projet quelconque de démonstration pratique qui fera ressortir l'intérêt d'une telle action et la nécessité de la renouveler. La nature de la démonstration dépendrait, bien entendu, des conditions locales et devrait répondre à des besoins précis ressentis par les groupements syndicaux.

Le Gouvernement des Philippines, en soutenant un projet autonome à l'université du pays, a résolu le problème qui consiste à obtenir un large appui des syndicats et la collaboration des employeurs pour la mise en vigueur d'un programme éducatif en faveur des travailleurs. L'aide américaine s'est fait sentir par la mise à disposition d'un immeuble approprié et de services techniques pendant la période d'organisation. Le succès du centre a largement justifié le montant des dépenses. Non seulement il a apporté un élément de paix dans les relations professionnelles des Iles, mais il a également fourni des installations et services pour la formation de responsables syndicaux sélectionnés et de spécialistes d'éducation ouvrière originaires d'autres pays d'Asie.

L'Institut des Relations Industrielles de l'Université de Porto-Rico, qui fonctionne avec l'aide américaine, rend des services analogues. Il est devenu un pôle d'attraction pour la formation de syndicalistes non communistes, originaires de toute l'Amérique latine. Il a également organisé des séminaires dans d'autres instituts d'éducation des pays de ce continent.

Un contrat passé entre l'A.I.D. et l'Université de Cornell a pour but de poser les bases d'une division permanente des Relations Sociales à l'Université du Chili, qui serait utilisée comme centre national pour étudier et enseigner les matières sociales, pour introduire et appliquer de nouvelles conceptions et attitudes pour les relations entre le patronat et le salariat, pour former les dirigeants dans des syndicats sociaux, économiques et démocratiques à l'aide de cours complémentaires et pour les conseiller dans l'élaboration et la mise en œuvre de programmes réfléchis, ainsi que pour organiser des cours universitaires à l'intention des fonctionnaires non diplômés du Gouvernement ou d'autres organismes.

L'expérience résultant de la mise en œuvre de ces diverses initiatives devrait prouver le grand intérêt qui s'attache à stimuler la formation de grandes organisations indépendantes du même type dans d'autres parties du monde où le syndicalisme mérite d'être soutenu et compris en tant qu'institution.

CHAPITRE 10

SERVICES D'UN MINISTÈRE DU TRAVAIL : MAIN-D'ŒUVRE

1. — Nécessité d'un programme d'action.

Bon nombre de pays en voie de développement se trouvent actuellement en face d'une anomalie, en ce sens qu'ils possèdent en même temps un surplus et une pénurie de main-d'œuvre. Autrement dit, il y a trop de travailleurs non qualifiés pour un trop petit nombre de travailleurs qualifiés.

Le surplus de main-d'œuvre se manifeste par le chômage et le sous-emploi, ce qui entraîne une réduction des revenus gouvernementaux, une insuffisance des services publics, une recrudescence de dégradation sociale et de crimes, une incitation des masses à la subversion et une instabilité dans la démocratie.

Les chiffres ne peuvent pas faire apparaître les effets néfastes de l'absence de travail sur les êtres humains. On ne peut s'attendre à ce que des hommes ou des femmes sujets à un chômage total ou chronique soient partisans d'un système qui leur dénie le droit de vivre décemment. Ces gens doivent toujours lutter pour se garder du désespoir et d'un complet découragement.

Même lorsqu'il s'agit de bas niveaux de consommation, la main-d'œuvre en chômage utilise des ressources sans contribuer en quoi que ce soit à l'économie du pays. De plus, le travail représente en lui-même une ressource valable. Chômage est donc également synonyme de perte économique nationale. Pour éviter une telle perte, le gouvernement devrait contribuer à la mise au point de programmes en vue d'utiliser au maximum le potentiel ouvrier. Une attention toute particulière devrait être donnée à l'arrêt de

l'exode massif des travailleurs ruraux vers les villes avant que des possibilités d'emploi ne leur soient offertes. Parmi les activités que les gouvernements peuvent éventuellement entreprendre ou encourager dans ce but, il faut citer l'utilisation des chômeurs dans les projets publics d'amélioration, les entreprises artisanales, la création de produits alimentaires essentiels, des concessions de terres et de nouvelles entreprises agricoles.

Toutefois, en raison de leurs conséquences à long terme, les programmes élaborés en vue de placer les travailleurs dans des emplois stables et de leur assurer une formation à des niveaux de qualifications plus élevés sont les plus fondamentaux. Ces programmes, en effet, permettent aussi de résoudre le problème de la pénurie de personnel qualifié, en même temps qu'ils écartent les travailleurs de l'inscription au chômage ou leur évitent cette inscription. De ce fait, ces programmes doivent être l'œuvre du ministère du Travail qui doit insister pour donner une priorité absolue à toute politique d'utilisation de la main-d'œuvre, en vue du programme de développement économique et social de la communauté nationale.

Certains manuels très documentés de l'A.I.D. traitent des différentes phases de ce secteur d'activité d'un ministère du Travail. De ce fait, les propos ci-dessous évitent de donner des détails sur les procédures d'exécution, mais traitent des problèmes inhérents aux pays en voie de développement à un degré encore supérieur à ceux des autres chapitres de cette brochure.

2. — Planification et politique en matière de main-d'œuvre.

Les pays en voie de développement confrontés avec la nécessité d'opérer une rapide transformation d'une économie archaïque rurale vers un système moderne industriel, ne peuvent attendre le processus consacré de développement graduel pour parvenir à leurs fins. Ils doivent satisfaire en quelques décades les aspirations de leurs peuples en matière de bien-être social et économique. Parvenir à ce résultat avec un minimum de remous sociaux nécessite une planification et une exécution réfléchies, et le plan dans son ensemble devrait comporter un programme prévoyant l'utilisation maximale des ressources humaines.

Un organisme gouvernemental de planification et de décisions en matière de main-d'œuvre devrait être créé dès les premières phases du développement pour qu'à tous les niveaux, les forces ouvrières qualifiées soient disponibles en temps utile et en nombre suffisant pour l'application du programme de développement économique. Dans un manuel publié par l'A.I.D., on trouvera une analyse détaillée du rôle de la main-d'œuvre comme facteur de développement, des problèmes soulevés par la mise en vigueur

d'un programme, des renseignements et de l'organisation nécessaires pour élaborer et exécuter un programme.

Ce document, intitulé « Programme de Main-d'Œuvre et Planification en matière de Développement Economique » (« *Manpower Programs and planning in economic development* ») a deux objectifs. Il fournit aux fonctionnaires d'un pays en voie de développement une idée concrète de la place occupée par la main-d'œuvre dans un plan de développement économique et met l'accent sur la nécessité d'une planification et de programmes d'action. Il fournit également un outil de travail aux représentants américains qui peuvent avoir à donner des conseils en matière de main-d'œuvre. Ces derniers le trouveront très utile pour discuter des propositions de programmes en la matière, ainsi que des besoins particuliers des pays en cause et il ouvrira la voie à des services techniques consultatifs, lorsque le besoin s'en fera sentir.

A la lecture de ce rapport, on constatera que l'organisme administratif variera grandement d'un pays à l'autre et qu'il dépendra de la structure et des idéaux des gouvernements, ainsi que du niveau de développement économique atteint. Toutefois, quelle que soit la structure exacte, une planification efficace en matière de main-d'œuvre et l'exécution du plan supposent des efforts conjugués d'un certain nombre d'organismes gouvernementaux. Le moyen le meilleur d'assurer la coordination, la direction et le fonctionnement indispensables constitue une décision politique en la matière qui peut avoir des conséquences de grande portée. Cette décision ne devrait être prise qu'après des études et des analyses attentives de tous les facteurs en cause.

Une exécution efficace nécessite qu'une délégation bien définie de responsabilité pour toute la planification en matière de main-d'œuvre soit réservée à un seul organisme gouvernemental. Ce peut être un bureau spécialisé du ministère du Travail, du fait que bon nombre des fonctions à remplir dans le cadre d'un tel programme sont reconnues comme incombant à un ministère bien rodé. Ou bien si, sur le plan administratif, il est difficile qu'un ministère du Gouvernement ayant des fonctions d'exécution donne des ordres à un autre ministère, il peut être jugé préférable de créer un bureau spécialisé en matière de planification et de ressources en main-d'œuvre, indépendant des organismes opérationnels. Comme dans le cas de la section chargée de la politique en matière de salaires, un tel bureau pourrait être rattaché à la commission de planification économique ou au cabinet du chef de l'exécutif.

Que ce bureau soit ou non partie intégrante du ministère du Travail, sa réussite dépend de sa faculté d'obtenir les renseignements et les données des organismes gouvernementaux et de leur recommander les mesures à prendre. Pour voir ses recommandations suivies d'effet, il devrait rendre compte — soit directement, soit, s'il appartient au ministère du Travail, par l'intermédiaire du

ministre du Travail — à un responsable d'un rang suffisamment élevé dans le Gouvernement pour qu'il puisse donner des instructions à tous les organismes compétents en cause quant à leurs responsabilités respectives.

Indépendamment de l'élaboration de la politique à suivre en matière de main-d'œuvre, le ministère du Travail devrait, par l'intermédiaire de ses nombreux services, jouer un rôle primordial dans la détermination de l'orientation du programme que cette politique suppose et l'efficacité avec laquelle il est mis en vigueur. Dans la plupart des pays, le ministère est responsable de l'organisation du marché du travail, par l'intermédiaire des services publics de l'emploi, de l'orientation professionnelle, de la formation industrielle et de la planification générale en vue d'un plein emploi. La majorité des statistiques nécessaires à la planification et à l'exploitation de la main-d'œuvre devraient lui être fournies normalement par le bureau spécialisé du ministère et par les services publics de l'emploi. Ces données devraient inclure des rapports en matière d'emploi, de chômage, de sous-emploi, des renseignements sur les besoins futurs en main-d'œuvre et en formation professionnelle selon les emplois, des analyses du marché du travail, les prix à la consommation, les heures de travail, les gains, l'absentéisme, la rotation du personnel et les arrêts de travail dus à des conflits sociaux.

3. — Services publics de l'emploi.

L'arme essentielle pour l'exécution d'un programme en matière de main-d'œuvre en vue d'un développement économique est le service public de l'emploi. Ce service fournit un grand nombre de renseignements nécessaires pour la planification et le mécanisme requis en ce qui concerne les mesures à prendre.

Selon le Bureau de l'Emploi américain, un service de l'emploi bien organisé « travaille par l'intermédiaire d'un réseau de bureaux locaux répartis dans l'ensemble du pays, assurant les services d'embauche et de placement, les analyses des marchés locaux du travail, donnant des conseils en matière d'emploi aux candidats qui recherchent un travail et fournissant des services de direction du personnel dans des établissements gouvernementaux ou privés. Il traite des recherches en matière d'emploi et d'un programme de développement de ses services administratifs centraux, dont les résultats sont mis à la disposition de tous les secteurs de l'économie. Il fournit des renseignements en matière de demandes et d'offres d'emploi par professions et par industrie pour tous les marchés locaux importants du travail et pour le marché national dans son ensemble ».

Un bulletin de l'A.I.D., intitulé « Etablissement de Services Nationaux de l'Emploi dans les Pays Sous-Développés » (« Esta-

blishment of national employment services in underveloped countries ») traite des détails d'organisation et des mesures à prendre pour établir un service de l'emploi. Cette publication est destinée à servir de manuel aux experts américains désignés pour aider certains pays à établir ou à améliorer leurs services publics de l'emploi. D'autres documents de formation technique, relatifs au fonctionnement d'un service de l'emploi et aux conseils à donner en la matière sont disponibles auprès du Bureau Américain de la Sécurité de l'Emploi (« Bureau of Employment Security »).

En fournissant des services de consultants aux nouveaux pays en voie de développement pour la création de services de l'emploi, il ne faut absolument pas perdre de vue qu'à tous les stades, les services doivent être adaptés aux besoins du pays. Suivre aveuglément les canevas destinés à une économie entièrement industrialisée ne peut que conduire à un gaspillage des ressources limitées et à des déceptions.

Tous les pays en voie de développement n'ont pas atteint le niveau d'industrialisation nécessitant un service de l'emploi pour organiser le marché du travail. Un service de placement ne devrait normalement être mis sur pied qu'après qu'une étude d'ensemble préliminaire aura révélé que le marché du travail a atteint une complexité suffisante pour nécessiter une aide gouvernementale afin d'inciter patronat et salariat à se pencher ensemble sur le problème du placement. Toutefois, la planification en matière de main-d'œuvre en vue du développement économique peut avoir besoin de certains des autres services habituellement rendus par un bureau de l'emploi et ceci peut militer en faveur de son installation.

On peut citer, parmi ces services, le recueil et l'analyse des renseignements sur le marché du travail et le développement d'activités professionnelles nécessaires pour donner des avis en matière d'orientation et des conseils, et prévoir les activités en matière de placement futur. Si un organisme devait se voir confier la charge de ces fonctions préparatoires, il y aurait intérêt à le dénommer de telle façon que l'accent soit mis sur ses activités de recherches, plutôt que sur le placement, afin de ne pas susciter parmi ceux qui cherchent un emploi des espoirs fallacieux pendant la période d'enquêtes et d'études.

Une seconde étape consisterait à installer un bureau de placement sur une base expérimentale dans l'un des centres industriels importants. C'est là que la procédure pourrait être mise au point, les cadres formés et la confiance indispensable parmi employeurs et salariés mise à l'épreuve.

Dans la plupart des pays, ce serait une grossière erreur que de procéder à l'enregistrement immédiat d'une immense masse de chômeurs. Le service pourrait commencer à fonctionner en assurant un recrutement pour un nombre limité d'emplois, là où une pénurie sérieuse se fait sentir. Il y aurait lieu de prêter une

attention particulière au placement des jeunes et à les guider vers des emplois et des régions pouvant présenter de l'intérêt dans un avenir proche. Une orientation professionnelle, complétée par des installations et services appropriés de formation, serait d'un grand secours pour répondre aux aspirations de la jeunesse et en même temps pour satisfaire les exigences d'une économie en expansion.

Lorsque des services de l'emploi ont déjà été installés, il y a lieu d'analyser avec soin leurs statuts et leur fonctionnement. Pour fonctionner correctement, un tel service devrait disposer d'une solide base juridique et d'une situation influente au sein du Gouvernement. Créer un service sans législation particulière et le faire dépendre pour son fonctionnement de crédits alloués annuellement pourrait aboutir à une perte de temps et d'argent. Permanence et statuts sont indispensables pour le recrutement et la formation du personnel technique nécessaire au développement et à la mise en œuvre des activités d'un tel service en tant que partie intégrante d'un programme de main-d'œuvre.

Peu de services de l'emploi existant dans les pays en voie de développement semblent avoir la connaissance des qualifications et des impératifs professionnels pour faire face à un travail donné. Ils ne sont pas davantage outillés en général pour juger si un candidat a les aptitudes requises ou s'il est en mesure de les acquérir. Ces insuffisances ont pour effet de rendre les employeurs hésitants à accepter les candidats présentés par les bureaux officiels de placement. Des mesures pour remédier à cet état de choses devraient être prises dès le début.

Certains services de l'emploi n'ont pas reconnu l'intérêt d'obtenir la confiance et la franche collaboration du patronat et du salariat en ce qui concerne leurs activités. Il existe cependant de nombreux moyens pour parvenir à ce résultat dans l'intérêt des parties en présence. Le procédé le plus utile est l'utilisation de comités consultatifs représentatifs.

Compte tenu du manque de coopération de la part du patronat et des listes interminables de candidats à des emplois, les services de l'emploi ont parfois recours à des textes législatifs obligeant les employeurs à enregistrer auprès d'eux toutes les vacances et même à n'engager que les personnes inscrites sur leurs listes. Cette méthode ne résout pas le problème fondamental de l'offre et de la demande et porte, en fait, sa condamnation en elle-même. Les mesures coercitives sont facilement éludées en s'assurant certaines complicités et elles ont pour effet d'inciter employeurs et salariés à se retourner contre le Gouvernement plutôt qu'elles ne contribuent à construire la coopération volontaire indispensable.

Les services publics de l'emploi ont également un rôle important à jouer en réduisant la discrimination en matière d'emploi et de professions, qu'il s'agisse de race, de sexe, de couleur, de religion ou de position sociale. Ils devraient veiller en toutes occa-

sions à décourager toutes pratiques nuisibles en matière d'embauche, toutes formes d'emploi attribuant à certains groupes particuliers des travaux particuliers et toutes autres barrières sociales dressées contre une certaine mobilité dans les professions. Il est également important d'éduquer l'opinion publique à ce sujet. Une force du travail souple est, bien entendu, indispensable dans une économie en expansion. Par-dessus tout, cependant, une certaine mobilité professionnelle est primordiale pour remplacer l'ancien état d'esprit fataliste, si fréquent dans les pays en voie de développement, par une mentalité permettant aux gens de croire dans le progrès social et économique indispensable pour le développement national, et de leur faire désirer ce progrès. La création de plus hauts niveaux d'emploi peut contribuer elle-même de façon significative à la réduction des barrières professionnelles.

4. — Formation de la main-d'œuvre.

Tous les pays en voie de développement, sans exception, doivent faire face à une pénurie d'ouvriers qualifiés, de techniciens, de contremaîtres et de cadres. Cette pénurie est préjudiciable au progrès de l'industrialisation. Chaque pays se trouve devant l'obligation de fournir rapidement l'éducation et la formation nécessaires pour un large éventail de qualifications. Maints organismes gouvernementaux sont tentés d'établir des programmes de formation sans planification d'ensemble, ni coordination. De ce fait, les besoins de l'industrie, les possibilités en matière d'emploi et les priorités en matière d'éducation et de formation sont souvent perdues de vue.

La formation coûte cher. Une bonne formation est souvent limitée par les moyens financiers, les installations et les enseignants disponibles. Aucun pays ne peut se permettre de gaspiller dans ce domaine.

Ainsi qu'il a été dit plus haut, un seul organisme gouvernemental devrait se voir confier la charge de déterminer les besoins immédiats et à longue échéance de l'industrie en matière de formation de la main-d'œuvre, de fixer les priorités, de préciser les éléments de la formation et de décider des lieux et des moments où la formation devrait être dispensée. En général, ceci devrait être décidé au plus haut niveau par le bureau de ressources et de planification en matière de main-d'œuvre, qui a été désigné. Mais l'autorité doit aller de pair avec la responsabilité, soit par voie législative, soit à l'aide d'un contrôle financier pour veiller à l'exécution des décisions.

Le bureau de la main-d'œuvre peut créer un organisme central de formation en son sein pour que ses décisions revêtent la forme adéquate en matière d'enseignement et de formation et pour

assurer la coopération indispensable entre les différents services d'exécution. Sinon, cette coordination pourrait être l'œuvre d'un conseil de formation rattaché soit au ministère du Travail, soit au ministère de l'Education ou de conseils séparés dépendant chacun d'un de ces ministères. Des dispositions particulières devraient être envisagées pour assurer d'étroites relations de travail entre les organismes ou les conseils intéressés au développement des ressources humaines et de la main-d'œuvre.

Il est essentiel, pour parvenir à une coordination en matière de formation, d'obtenir la coopération active des autorités publiques, du patronat, du salariat et des organismes privés intéressés. Ceci suppose une représentation adéquate au sein de l'organe central de coordination. De même, une participation commune à l'échelon local devrait assurer la coordination entre les organismes gouvernementaux de formation, les industries et le monde du travail.

Les nouveaux pays sont confrontés avec de nombreux problèmes inhérents à la mise à disposition de l'économie d'une main-d'œuvre suffisante en quantité et en qualification. Presque tous les éléments vitaux pour une utilisation maximale des ressources humaines dans le processus d'industrialisation font plus ou moins défaut. Pour permettre l'exécution du programme, on a besoin d'écoles, d'installations sanitaires, de services sociaux de toutes natures, de moyens financiers et d'une direction bien entraînée. Les nouveaux pays en voie de développement auront besoin d'aide en tous genres, surtout pour organiser une formation susceptible de faire face à leurs besoins particuliers immédiats ou à longue échéance. Cette aide doit être d'ordre pratique et avoir pour but de correspondre à l'économie, aux finances, à l'enseignement et au niveau social dans un pays donné. Il y aura lieu de mettre l'accent sur la nécessité d'utiliser au mieux les installations et services existant dans chaque région.

Pour étaler un programme de formation, chaque pays a besoin d'avoir une vision exacte de sa structure industrielle actuelle et des industries qu'il est projeté de créer dans l'avenir. Puis, il se devrait de connaître celles des industries qui auront besoin de personnel qualifié et de savoir comment il sera possible de fournir cette main-d'œuvre. Toute enquête dans ce but conduit à dresser un inventaire des qualifications existantes et des installations et services de formation. A partir des données obtenues en dressant cet inventaire, un programme de formation peut être mis au point. L'étude d'ensemble et le plan suggérés ci-dessus n'ont pas besoin d'être complets ni de couvrir tous les aspets de la question. Une approximation permettra de définir les premiers principes, attirera l'attention de la communauté sur ses besoins et pourra servir de base à quelques programmes pilotes. Ces projets expérimentaux peuvent ouvrir la voie à des études plus précises et plus détaillées qui seront effectuées ultérieurement en vue d'analyser

les demandes et les offres de main-d'œuvre et d'assurer le moyen de maintenir des statistiques à jour.

(*a*) *Programmes de formation.* — La formation industrielle revêt de multiples formes, selon les besoins de la communauté en la matière, les qualifications à acquérir, le temps nécessaire et les installations et services disponibles. Les fonctions en matière de formation reconnues à un ministère du Travail comprennent la formation en cours d'emploi, l'apprentissage, ainsi que la formation accélérée et avant emploi.

L'apprentissage est, de beaucoup, la méthode de formation la plus ancienne et elle est toujours largement employée pour former des ouvriers spécialisés. La plupart des pays industrialisés ont promulgué des textes législatifs prévoyant des méthodes de formation selon les emplois et précisant les protections indispensables tant pour l'apprenti que pour l'employeur sous forme de contrats écrits et précis. Bon nombre des nouveaux pays ont adopté une législation identique pour réglementer les plans d'apprentissage sur une base nationale.

Certaines de ces lois préjugent les possibilités d'application. Le système américain, par exemple, qui a été copié dans quelques cas, prévoit une formation par l'intermédiaire de comités volontairement créés par les salariés et les employeurs. Ceci est difficilement applicable dans des pays où les syndicats sont faibles, où les conventions collectives sont pratiquement inconnues et où les traditions d'une formation organisée n'existent pas.

Plutôt que de plagier les lois des autres pays, un travail préparatoire approprié devrait précéder la promulgation de tout texte législatif relatif à l'apprentissage. Au début, il y aurait lieu d'établir des programmes pilotes de formation pour des emplois essentiels dans des industries telles que transmissions, chemins de fer ou énergie électrique. De cette manière, un canevas de formation systématique répondant aux besoins de l'économie pourrait être élaboré et sa valeur démontrée. Il fournirait une base pour une formation plus diversifiée quant aux qualifications, et situerait les normes d'une législation future.

Toutefois, les pays en voie de développement ne peuvent généralement pas attendre que le processus, nécessairement long, de l'apprentissage produise les ouvriers qualifiés nécessaires pour répondre immédiatement aux besoins dans leurs industries en expansion. Ils doivent avoir recours à des programmes de formation accélérée par un moyen ou par un autre.

C'est une excellente occasion que de débuter en liaison avec les projets de développement de toute nature — irrigation et énergie, construction de routes, écoles, aéroports, usines et logements. Les clauses des marchés relatifs à des projets de grandes constructions, en général passés avec des firmes étrangères,

devraient prévoir l'utilisation et la formation de la main-d'œuvre locale. Le nombre de travailleurs et de postes de travail dans lesquels interviendra cette formation, ainsi que les frais qu'elle implique devraient être précisés.

Il a été démontré que cette procédure pour un programme de formation cadrant avec des projets précis, assortie d'un choix judicieux des travailleurs et d'un contrôle des qualifications fournit des résultats appréciables dans le développement de ces qualifications à des prix relativement faibles et à la satisfaction générale. Des ressortissants illettrés, sans expérience préalable de l'utilisation d'outils ou d'équipements modernes, ont, en un temps relativement court, su devenir d'excellents ouvriers, accomplissant des travaux hautement qualifiés, dans l'exploitation, l'entretien et la réparation de lourdes machines de construction de routes, ainsi que dans le bâtiment et la métallurgie.

La formation doit, nécessairement, être pratiquée de manière intensive et de façon répétée, afin de parvenir à des résultats rapides. Les travaux doivent être décomposés selon leurs éléments constitutifs et les ouvriers doivent se rendre maîtres d'une opération avant de passer à la suivante. Grâce à ce mode de formation, bon nombre de travailleurs parviennent à une spécialisation suffisante pour prendre place valablement sur le marché du travail et représenter un atout du développement économique.

Le Gouvernement qui, dans de nombreux pays en voie de développement, est propriétaire des chemins de fer, des compagnies aériennes, des télégraphes et des téléphones, du service postal et autres services publics, dispose d'une bonne occasion pour établir des programmes de formation répondant aux besoins de ces services. Une enquête peut laisser apparaître qu'une formation, sous une forme ou sous une autre, dans l'une quelconque de ces activités, peut être en cours dans un pays donné. Souvent, cette enquête permettra de découvrir que les programmes de formation prennent indûment trop de temps, qu'ils sont mal conçus et que très peu utilisent au maximum les écoles techniques et les universités existantes. Avec une coordination adéquate et une direction émanant d'une agence centrale de formation, les programmes gouvernementaux en la matière pourraient contribuer à élever le niveau de la formation et de son accomplissement dans l'ensemble du pays.

Pour bénéficier au maximum de toutes les possibilités de développement des compétences dans les services industriels du secteur public, il y aurait lieu de procéder à un choix judicieux, a des essais appronfondis et à des formations de courte durée avant emploi du personnel. Les pertes de temps, d'argent et les conséquences morales résultant de l'engagement pour des travaux industriels de personnes qui n'ont auparavant pas été sélectionnées, ou qui n'ont pas bénéficié d'une formation préalable, sont désastreuses. Le Bureau de l'Emploi pourrait être d'un grand secours en

fournissant les services techniques nécessaires pour éviter un tel gaspillage.

Les services de formation et de placement du Gouvernement laissent souvent échapper la possibilité d'assister les industries privées dans le processus du développement. Les agents du service de placement devraient découvrir les catégories d'emplois à remplir, les quantités de personnel à envisager, la formation indispensable, et, en liaison avec le patronat, choisir et commencer à former les travailleurs en vue de ces emplois. Lorsqu'il s'agit d'appareillages spéciaux, les employeurs pourraient installer une ou plusieurs de leurs machines dans le centre gouvernemental de formation, ou autoriser, aux fins de formation, l'utilisation de ces machines dans leur propre établissement. Ce genre d'assistance pratique aux industries nouvelles s'avérera particulièrement intéressant pour l'acceptation et le soutien du patronat en général vis-à-vis des services officiels.

(*b*) *Enseignement professionnel.* — La formation pour l'industrie dans la majorité des pays en voie de développement s'opère essentiellement dans des écoles techniques, plutôt qu'en cours d'emploi. A quelques exceptions près, cette formation scolaire gagnerait à être intégrée dans un programme d'ensemble d'éducation et de formation. On peut citer, à titre d'exemples, des pays plaçant leurs ressources limitées dans la construction et l'équipement d'installations de formation professionnelle et technique, sans tenir aucun compte des besoins de l'industrie. Les professeurs qui dirigent ces écoles n'ont souvent aucune connaissance pratique des spécialisations à enseigner et ne savent même pas comment se servir des machines fournies à des fins de formation.

Des enfants, à peine âgés de douze ans, n'ayant bénéficié que de quelques années d'éducation élémentaire, sont souvent dirigés vers ces écoles en vue d'une formation commerciale. A la fin de leurs cours, peu d'employeurs sont disposés à les engager, sauf comme débutants à des salaires extrêmement bas, ou même sans les payer du tout. Entre-temps, ces enfants n'ont pu bénéficier de la possibilité d'une éducation de base qui les aurait armés pour la vie et pour le travail dans un monde en évolution.

La majorité des écoles de formation professionnelle et technique souffrent d'un manque de liaison entre ceux qui dispensent l'enseignement et ceux qui emploient les élèves. On peut constater cette absence de liaison en de nombreux cas. Il n'y a que peu d'établissements qui sont au fait des besoins des industries locales ou qui disposent de l'équipement, des outils ou des machines utilisés dans les professions pour lesquelles la formation est assurée. En outre, ils n'ont pas passé avec les employeurs de contrats systématiques permettant d'employer les élèves à mi-temps ou d'utiliser leur matériel pour assurer une partie de la formation. Il en résulte que les élèves ayant obtenu leurs diplômes doivent,

après leur embauchage, se soumettre à de longues périodes de formation avant de devenir des ouvriers confirmés; un tel état de choses décourage à la fois le salarié et le patron.

L'un des services les plus importants qu'un organisme central de formation devrait rendre consiste à encourager des relations de travail entre les industriels et les écoles techniques. Une telle collaboration éviterait de donner une formation inutile. Elle aurait pour effet de faire naître l'habitude de dispenser un enseignement technique sous la forme d'une formation avant emploi et en tant que supplément à l'apprentissage et d'autres modes de formation en cours d'emploi. Elle faciliterait également l'utilisation des usines et de leurs équipements pour rendre possible l'introduction d'une formation pratique dans les programmes des écoles.

De même, des relations de travail étroites entre les ministères du Travail et de l'Education feraient beaucoup pour rendre plus efficaces les facilités de formation existantes. L'éducation générale et l'éducation professionnelle alimentent la formation industrielle et complètent le travail effectué par les organismes sociaux et l'industrie privée. Les services de recherche des faits, d'enquêtes, de placement et d'orientation du ministère du Travail sont indispensables au fonctionnement d'un programme de formation des travailleurs.

Toutefois, et cela a été trop souvent constaté, les deux ministères rivalisent entre eux. Si ces deux organismes daignaient travailler en équipe, leurs programmes respectifs en seraient renforcés, ils utiliseraient au maximum les facilités qui leur sont offertes et tout le monde y gagnerait — élèves, employeurs et public.

(c) *Principes de formation.* — Chaque programme de formation technique, soit à l'école, soit en cours d'emploi, nécessite un noyau d'ouvriers spécialisés qui enseignent leur spécialisation aux autres. Lorsqu'il y a pénurie d'ouvriers spécialisés, une planification particulièrement étudiée en matière de main-d'œuvre est indispensable pour s'assurer qu'ils sont placés aux endroits où ils peuvent rendre le maximum de services. Dans quelques cas, ce sera dans les installations de formation en qualité d'instructeurs. Dans d'autres cas, un certain nombre d'ouvriers spécialisés pourront être utilisés dans le programme de production lui-même, où, grâce à une organisation adéquate, ils peuvent former de nouveaux travailleurs et en même temps participer à la production des biens nécessaires à l'économie.

Pour être efficace, la formation technique dans des établissements scolaires ou dans les usines nécessite des manuels techniques, des programmes de cours, des graphiques, des affiches et autres matériels d'enseignement. Dans les pays en voie de développement, on se procure généralement cette documentation en

la traduisant et en adaptant les publications et documents des pays industrialisés.

Traduction et adaptation de documents techniques constituent un travail astreignant et prennent du temps. Cependant, dans certains pays, chaque établissement scolaire, et même chaque professeur de l'école, ainsi que chaque instructeur sur les lieux d'emploi, fait les traductions et reproduit les textes sans se référer à ce qui a pu être fait auparavant par quelqu'un d'autre. L'inefficacité de telles méthodes et le gaspillage auquel elles conduisent sautent aux yeux. Un organisme central de formation se devrait de prendre des mesures immédiates de coordination en matière de préparation du matériel de formation, afin d'éliminer les doubles emplois et d'utiliser au maximum les installations et services disponibles en matière de traduction et de reproduction.

Du fait que la langue anglaise est la plus utilisée en matière d'instruction pour le fonctionnement des machines, du temps et de l'argent pourraient être économisés en introduisant l'anglais dans les programmes de formation en cours d'emploi. Les divisions de formation du personnel civil des forces armées américaines à l'étranger ont expérimenté les méthodes d'enseignement de l'anglais aux contremaîtres et aux cadres en cours d'emploi. Ces expériences ont permis de démontrer la supériorité de cette méthode sur les cours officiels d'anglais dans les écoles. Si l'on exige une connaissance de certains termes anglais employés dans certains postes de travail, en vue de gravir un échelon dans la qualification, les travailleurs auront un stimulant pour apprendre à la fois leur métier et l'anglais. Dans un temps relativement court, ils parlent un bon anglais. Lorsque cela sera possible, les employeurs gouvernementaux et privés devraient être encouragés à introduire de telles techniques dans leurs programmes de formation.

Comme cela a déjà été indiqué, des méthodes accélérées par rapport aux méthodes traditionnelles de formation doivent être employées pour faire face aux besoins immédiats de main-d'œuvre formée dans un pays. Il importe de trouver des moyens de répondre aux demandes des nouvelles industries, des moyens nouveaux de faire quelque chose avec une main-d'œuvre adulte souvent largement illettrée. En établissant ces programmes divers, une éducation de base pour préparer les futurs dirigeants de l'industrie ne doit pas être négligée.

Une éducation élémentaire et secondaire réfléchie allant jusqu'a l'âge de quatorze à quinze ans représente la meilleure méthode connue pour former une classe ouvrière spécialisée. Ooutre les sujets académiques habituels, cette méthode d'éducation doit comprendre une formation manuelle pour habituer les jeunes aux spécialisations courantes nécessaires dans l'industrie moderne, pour leur apprendre ce qu'est le travail et en quoi consiste le fait d'acquérir et d'exercer un métier. Ils devraient également appren-

dre les habitudes et attitudes de travail et acquérir la souplesse et la faculté d'adaptation qui leur permettront d'obtenir rapidement les spécialisations propres à un métier.

Ce genre d'éducation générale est particulièrement indispensable dans les pays en voie de développement, où le travail manuel est décrié par ceux qui ont reçu une certaine éducation et considéré comme socialement indésirable et de peu d'intérêt. Cet ostracisme social envers le travail manuel s'étend souvent aux postes de direction, d'ingénieurs et de techniciens, en un mot, à l'épine dorsale de l'industrie moderne. Tant qu'une telle attitude préconçue n'aura pas été modifiée, les progrès en matière d'industrialisation seront lents. L'un des moyens les plus efficaces pour parvenir à cette modification consiste à faire comprendre aux jeunes la dignité du travail. Les mesures en vue d'une telle éducation devraient constituer la première exigence de chaque nouveau pays.

Les organismes chargés de la formation devraient mettre tout particulièrement l'accent sur la nécessité d'inclure la jeunesse dans les programmes généraux de formation. Ils devraient examiner en premier lieu tout programme de formation pour lequel ils sont équipés, étant donné qu'ils disposeront ainsi du plus large volant de travail et qu'ils auront moins de préjugés et de difficultés à vaincre pour s'adapter à un changement rapide de la société.

Il n'est pas facile d'obtenir des employeurs qu'ils admettent leurs responsabilités en matière de formation de leurs employés pour leur inculquer des qualifications nouvelles et des qualités de chefs. Ils sont trop enclins à abandonner la formation à leurs concurrents et comptent sur leur habileté pour détourner à leur profit la main-d'œuvre qualifiée dont ils ont besoin. Pour sortir de ce cercle vicieux et créer des moyens de formation, diverses méthodes ont été essayées et sont soumises pour etude aux gouvernements. Parmi elles, figure l'obligation légale pour chaque employeur de former un nombre d'apprentis proportionnel au nombre de ses ouvriers qualifiés et tendant à ce que les sociétés importantes ne forment pas des ouvriers spécialisés uniquement à leur profit, mais également pour des industries nouvelles qui commencent à se développer. D'autres plans tendent à instituer une taxe fondée sur un certain pourcentage de feuilles de salaires, destinée à la création de centres de formation professionnelle en dehors du milieu de travail.

Les expériences fondées sur ces idées sont relativement nouvelles. Bien qu'à l'heure actuelle, les résultats ne soient pas probants, on peut cependant en déduire certaines règles. En même temps, des recherches constantes devraient être entreprises pour trouver les moyens de réaliser une collaboration volontaire entre les employeurs et les syndicats en vue de fournir à la jeunesse des possibilités de travail qui la conduiront à une vie satisfaisante et productive.

5. — Migrations.

Un problème commun à la plupart des pays en voie de développement concerne la migration des travailleurs des zones rurales vers les zones urbaines, d'une région agricole vers une autre, et même d'un pays vers un autre, afin de trouver du travail. Ces mouvements varient en nature, en importance et en quantité. Mais tous sont suffisamment sérieux en raison de leurs conséquences. Dans le complexe économique et social, ces mouvements méritent une attention particulière et des mesures de la part des ministères du Travail.

Toute migration est source d'abus et d'exploitation. Les travailleurs en cause sont, à quelques exceptions près illettrés, sans qualifications, sans formation et proviennent des classes sociales les plus déshéritées. Tout service public de l'emploi devrait se donner la tâche de protéger les intérêts de ces travailleurs et de leur fournir du travail, temporaire ou permanent. Un recrutement organisé de travailleurs aux époques et selon la quantité nécessaire rendrait également de grands services aux employeurs. En raison de l'absence de service de l'emploi dans les pays en voie de développement, les employeurs utilisent habituellement la méthode consistant à s'adresser à des contractants privés pour l'une ou l'autre des opérations suivantes : recrutement, transports, nourriture, logement, contrôle et paiement des travailleurs migrants. Certains contractants remplissant une tâche utile en défendant les intérêts des travailleurs, mais, en général, le système fonctionne au détriment de ces derniers.

Des textes législatifs ont été édictés dans de nombreux pays pour abolir ou réglementer ce système d'embauche. mais ces textes sont difficiles à appliquer et, la plupart du temps, ne sont pas mis à exécution.

L'une des tâches incombant à un service de l'emploi devrait être de réglementer l'emploi des travailleurs migrants, en fournissant au patronat et au salariat les renseignements nécessaires sur les offres et demandes en matière d'emplois et en participant au recrutement et au placement de travailleurs dans de bonnes conditions de travail. Dans bien des cas, ce service public contribuerait à la disparition des intermédiaires en amenant patronat et salariat à collaborer de façon constructive. Cela peut être accompli lentement, mais il importe de débuter pour éviter le gaspillage occasionné par des migrations incontrôlées.

Les problèmes de migration sont à la fois d'ordre social, psychologique et économique. D'ordinaire, ces migrations consistent en mouvements d'hommes seuls qui peuvent être amenés à quitter leur famille pour des mois ou même des années. C'est la société qui supporte les conséquences financières de ces séparations familiales et de cette scission avec la vie de la communauté.

Les ministères du Travail devraient donner des directives, non

seulement en facilitant le mouvement de la main-d'œuvre vers les lieux où le besoin économique s'en fait sentir, maos encore en trouvant le moyen d'installer les travailleurs migrants et leurs familles dans le cadre du programme de développement. Des mesures devraient également être prises pour éviter des migrations excessives, en premier lieu en élevant les niveaux de vie dans les zones rurales par l'amélioration des méthodes utilisées dans l'agriculture, par les réformes agraires, par des programmes de développement des communautés rurales et par l'installation de nouvelles industries.

Les migrations à l'étranger offrent des occasions d'exploitation encore plus éhontées que les migrations à l'intérieur des frontières d'un pays, Lorsque existent de telles migrations, en nombres importants, les gouvernemsnts en cause devraient passer des accords précis prévoyant les conditions d'emploi, les transports, la sécurité sociale, etc., non seulement en faveur des travailleurs des deux pays, mais aussi pour parvenir à des relations internationales saines.

L'O.I.T. a prévu des normes pour la protection des travailleuprs migrants, y compris des recommandations sur les dispositions des accords internationaux. Elle est également en mesure de fournir des conseils et des avis pour traiter les problèmes de migration. Le « Department of Labor » américain applique, par l'intermédiaire du Service de l'Emploi, un accord conjoint en matière d'introduction sur le territoire des Etats-Unis d'ouvriers agricoles mexicains, et il a acquis une grande expérience en ce qui concerne la réglementation de l'emploi du personnel domestique migrant. Le Gouvernement Porto-Ricain, grâce à des accords avec les grands propriétaires fonciers, a réussi à contrôler et à diriger les mouvements d'un grand nombre de salariés saisonniers agricoles. Des conseils, fondés sur ces expériences, sont disponibles sur demande.

6. — Assistance technique.

Par l'intermédiaire de l'A.I.D., les services du Bureau of Employment Security du « Department of Labor » américain peuvent fournir des techniciens qualifiés pour travailler avec les fonctionnaires de tout pays pour déterminer les besoins de planification dans le domaine de la main-d'œuvre et des services de l'emploi, pour mettre au point des projets en la matière et pour fournir à des cadres, soit sur place, soit aux Etats-Unis, une formation professionnelle. Des services identiques en matière de formation peuvent être fournis par le « Bureau of Apprenticeship and Training » du Département (Bureau de l'Apprentissage et de la Formation).

CHAPITRE 11

SERVICES D'UN MINISTÈRE DU TRAVAIL : SÉCURITÉ SOCIALE

1. — Problèmes de Sécurité sociale dans les pays en voie de développement.

Dans une économie industrielle, les travailleurs dépendent essentiellement de leur salaire pour vivre. Tout motif susceptible de supprimer leurs capacités de gain, tel que maladie, accident ou vieillesse, peut les plonger, eux et leurs familles, dans la misère. Les plans de Sécurité sociale ont pour but de faire face à de telles situations. En mettant en commun risques et ressources, des fonds peuvent être rendus disponibles pour ceux qui en ont besoin. Tous les pays industrialisés ont promulgué des textes complets en matière de sécurité sociale.

Dans les pays en voie de développement, la nécessité d'une protection sociale est particulièrement importante, mais les problèmes qui se posent pour l'assurer ne le sont pas moins. Des revenus minimes, l'analphabétisme, la pauvreté de la masse ne représentant pas des bases saines pour construire un programme d'assurances sociales. Mais un plan soigneusement charpenté, tenant dûment compte des impératifs financiers et administratifs, pourrait constituer une base de départ vers la mise en place d'un système de protection.

Il y a lieu d'encourager soit une méthode de mise en vigueur progressive, avec la promulgation de textes selon les possibilités de l'administration, soit un système complet prévoyant des dates échelonnées d'application. De cette manière, les cadres peuvent être installés et formés, une expérience administrative peut être acquise, les informations et les statistiques nécessaires être recueillies, afin que, au fur et à mesure que les programmes supplémentaires prennent effet, ils puissent fonctionner sans à-coups.

Toutefois, il importe de ne pas ajourner indéfiniment, ou à trop longune échéance, les mesures nécessaires, sous prétexte que davantage de renseignements et d'études sont requis. Les avantages de tels programmes sont d'une importance vitale pour tout le monde. Et plus l'on attendra longtemps leur mise en vigueur, plus les avantages résultant du système établi se feront attendre.

Un tout autre problème apparaît dans les pays qui sont allés trop vite et qui, maintenant, se trouvent en face d'un programme de sécurité sociale beaucoup trop vaste pour pouvoir être convenablement administré et financé. Que faire dans ce cas? Trouver une solution entièrement satisfaisante est quasi impossible et, cependant, si le Gouvernement veut conserver la confiance du public, quelque chose doit être fait.

La première mesure devrait consister en une étude complète et précise de la structure des avantages prévus, des dispositions prises pour les couvrir, des frais impliqués — qu'ils soient à longue ou à courte échéance — et des pratiques administratives. Sur la base des renseignements recueillis grâce à ces études, des amendements mettant un frein à la « libéralisation » peuvent se révéler nécessaires. Les mettre en vigueur s'avérera difficile dans tous les cas. Les amendements qui auront le plus de chance d'être acceptés par le public seront ceux qui prévoient un traitement égal pour toutes les classes de la société. Par exemple, on peut prévoir de retarder l'âge de la retraite progressivement, en partant d'un âge relativement bas, pour arriver à celui correspondant aux conditions économiques et logiques du point de vue financier.

Les modifications apportées à la législation impliquent souvent des compromis avec les principes les plus désirables afin d'obtenir un programme applicable. En d'autres termes il faudra choisir « le moins mauvais ».

L'étude peut prouver que ce sont les pratiques administratives, plutôt ques les dispositions législatives qui sont à la base des difficultés rencontrées par un système de sécurité sociale. C'est souvent de ce côté que ces systèmes s'avèrent défaillants. Quel que soit le soin avec lequel les textes ont été rédigés, une mauvaise administration rend leurs succès douteux. Les autorités responsables du programme ne doivent pas perdre de vue qu'il doit être appliqué par une administration efficace, honnête et consciencieuse. Elles doivent veiller à ce que la couverture des risques soit assurée, que les cotisations soient versées et que les prestations soient correctement et rapidement calculées et payées.

2. — Programmes de Sécurité sociale.

Les programmes de sécurité sociale sont généralement prévus pour assurer un paiement en espèces à des personnes, et à leurs familles qui voient leurs revenus cesser ou diminuer soit de façon

temporaire, soit de façon permanente, pour fournir des soins médicaux à ces personnes, ou, en certains cas, à toutes personnes d'une catégorie donnée et à payer les allocations familiales pour tous les enfants d'une certaine catégorie de bénéficiaires. La Convention de l'O.I.T. n° 102 — « Normes Minimales en matière de Sécurité sociale » — prévoit neuf catégories distinctes de programmes. Ceux-ci peuvent se rapporter soit à des risques à long terme, soit à des risques à court terme, selon la durée des paiements pour chaque cas particulier.

(*a*) *Catégories de programmes.* — Trois catégories se rapportent entièrement à des risques à long terme, c'est-à-dire pensions vieillesse, pensions aux survivants et pensions d'incapacité permanente de travail. Les pensions de vieillesse sont versées à vie lorsqu'un certain âge a été atteint, souvent avec certaines exigences quant à la cessation du travail. Les pensions aux survivants sont payables après le décès du chef de famille, toute la vie durant ou pour une certaine période, jusqu'à ce que les enfants en cause aient atteint un âge donné. Les pensions d'incapacité permanente de travailler sont payables, de façon générale, pendant toute la période d'une incapacité permanente ou totale. Les systèmes de sécurité sociale dans l'une ou l'autre catégorie comprennent généralement l'une des deux autres ou les deux. Une quatrième catégorie, les allocations familiales, est dans une certaine mesure un risque à long terme du fait que les paiements sont effectués pendant toutes les années où de jeunes enfants sont à charge.

Les programmes relatifs à des risques de courte durée traitent principalement des allocations chômage, des assurances maladie, des soins médicaux et des prestations maternité. Les deux premiers peuvent — mais ce n'est pas couramment le cas — prévoir des paiements pour une période assez longue. Les allocations chômage sont en général versées après une courte période d'attente et pour un nombre limité de semaines, si le travailleur n'a plus d'emploi. Les soins médicaux revêtent la forme de remboursements comptant ou de services accordés à divers degrés, et pour des périodes variables, à un travailleur, et parfois à sa famille, en cas de maladie. Les prestations maladie sont versées comptant après une courte période d'attente pour un temps limité, avec la possibilité de bénéficier d'une rente si l'incapacité devient permanente. Les prestations maternité sont une combinaison des prestations maladie et des soins médicaux en cas de maternité.

La neuvième catégorie, celle des prestations en cas d'accidents du travail, est une combinaison des risques à court terme et des risques de longue durée. En effet, ces prestations comprennent les prestations maladie, les rentes pour incapacité, les soins médicaux pour le salarié blessé sur le lieu du travail et des prestations aux survivants pour sa famille, si son décès résulte de l'accident.

Parfois, il est prévu des prestations qui n'entrent pas exacte-

ment dans le cadre ci-dessus, mais qui sont connexes à celles prévues. Par exemple, il existe des plans d'économies obligatoires et des indemnités de service, qui permettent des versements lorsqu'un salarié quitte son emploi et qui jouent par conséquent en partie le rôle d'allocations chômage, pensions d'invalidité, rentes vieillesse ou rentes aux survivants.

Pour certains de ces programmes, la loi précise le montant des prestations et les conditions d'attribution, les frais devant être couverts par le montant des cotisations du salarié ou de son employeur, ou des deux, et parfois en partie par des fonds gouvernementaux. D'autres supposent des paiements fondés sur la situation individuelle et sont financés par les finances publiques. D'autres encore, concernent l'ensemble de la population d'un pays, plutôt que des seuls salariés, et font dépendre le montant des paiements de l'âge, de la résidence, de la situation de famille, etc. De tels programmes peuvent être financés partiellement par des contributions directes affectées à cet effet, telles qu'un pourcentage sur les revenus bruts ou nets imposables, de chaque résident, mais il n'existe aucune corrélation entre la perception d'une prestation et le paiement des cotisations. Enfin, dans d'autres plans, les employeurs sont astreints par la loi à assurer la protection de leurs travailleurs soit par eux-mêmes, soit en contractant une assurance auprès d'une compagnie privée ou d'un fonds public.

(*b*) *Administration.* — La nature de l'organisme gouvernemental qui aura la charge de l'application des textes en matière de sécurité sociale dépendra, dans une très large mesure, du système de prestations prévu. Le rôle du Gouvernement peut varier, depuis une gestion directe jusqu'à un simple contrôle d'ordre général.

Il est évident que, lorsque le système prévoit que les employeurs versent les prestations, l'organisme gouvernemental se borne à exercer les fonctions de réglementation, contrôle et inspection. C'est en général au ministère du Travail que ce rôle est dévolu.

Lorsque la couverture des risques provient exclusivement de fonds publics ou que le programme prévoit que toute la population peut bénéficier d'une telle couverture et non pas uniquement les salariés, ce système, en raison de sa nature même doit être géré entièrement par un organisme gouvernemental. Il s'agit généralement en l'occurrence d'un organisme tel que le ministère de l'Aide Sociale, ou d'un organisme gouvernemental distinct et indépendant.

Les programmes qui impliquent des cotisations des salariés et, ou des employeurs peuvent être gérés selon diverses modalités. Dans quelques cas, ce sont des organismes privés et autonomes qui en ont la charge, sous la tutelle d'un organisme gouvernemental. Mais, dans la plupart des cas, la gestion est assurée soit direc-

tement par un service ministériel, soit par un organisme gouvernemental bénéficiant d'une semi-autonomie et créé uniquement dans ce but. Lorsqu'un organisme distinct est créé, il est fréquemment sous la supervision et la tutelle générale du ministère du Travail. Il peut aussi ne rendre compte qu'au Chef de l'Etat, alors que sont représentés dans son Conseil d'Administration, le ministère du Travail, ainsi que les ministères de l'Aide Sociale, de la Santé publique et des Finances.

Du fait que les ministères du Travail sont chargés au premier chef des intérêts de la classe ouvrière, l'administration des programmes de sécurité sociale est étroitement liée à leurs activités. Dans un grand nombre de pays hautement développés, toutefois, une tendance s'est fait jour en vue de modifier ce type d'organisation, du fait que la législation de la sécurité sociale ne s'applique pas qu'aux travailleurs. Dans les pays en voie de développement, où, généralement, la sécurité sociale ne concerne actuellement que les travailleurs des zones urbaines, le rattachement de la gestion de cette législation au ministère du Travail reste indubitablement la règle — du moins pour un temps.

Dans maints pays, la gestion des programmes de Sécurité sociale fait l'objet d'une participation directe des syndicats ouvriers et des associations patronales. C'est le cas notamment lorsqu'une institution semi-autonome a été créée à cet effet. Les conseils d'administration de ces institutions sont généralement tripartites et les syndicats ouvriers apprécient particulièrement d'y participer. Dans ce cas, la tâche de planification d'un programme peut être répartie entre l'institution elle-même et le service ministériel tutélaire, ou bien la responsabilité entière peut en être déléguée à ce dernier. Cette disposition a l'avantage de permettre au service tutélaire d'être plus proche du Chef de l'Exécutif de la nation et de la législature. Mais une telle position peut s'avérer dangereuse, du fait que ceux qui prévoient la politique n'ont pas l'expérience du fonctionnement réel et de l'administration du programme et peuvent même ne pas être en mesure d'en saisir la portée. Pour parvenir à de bons résultats, une liaison étroite doit être établie entre l'institution et le ministère compétent.

Dans les pays où la Sécurité sociale est gérée directement par un organisme gouvernemental, les syndicats ouvriers et les employeurs n'ont que peu de responsabilité dans l'administration réelle du programme, bien qu'ils désirent ardemment participer à sa planification et à sa mise en œuvre. Dans ce cas, il leur a été démontré que la gestion en serait bonne et ils croient que leurs efforts peuvent être consacrés à des activités plus valables que s'ils se bornaient aux détails d'administration du programme. Bien que le rôle principal pour l'établissement d'une politique et pour effectuer les enquêtes soient, aux termes de cet arrangement, à la charge de l'organisme gouvernemental, des éléments extérieurs peuvent intervenir efficacement, soit indirectement par des efforts

tendant à influencer les hauts fonctionnaires et les législateurs, soit directement au moyen de groupes consultatifs tripartites. Ces groupes ont souvent une influence extrêmement importante. Par exemple, lorsque la loi n'est pas absolument précise et que les règlements la complètent en définissant des détails essentiels, les groupes consultatifs peuvent reviser les propositions de l'administration.

Un problème de gestion particulièrement important a trait à la manipulation des réserves financières de la Sécurité sociale, lorsque le système est organisé de façon telle qu'il prévoit un excès important de revenus à percevoir, par rapport aux sorties de fonds au cours des premières années, ou même des premières décades, de fonctionnement. Si ces réserves de fonds sont accumulées, elles représentent une source de conflits pour définir comment elles devraient être investies pendant la période où elles ne seront pas utilisées pour payer des prestations. D'une part, des pressions se feront sentir pour les investir dans des projets socialement utiles, tels que H.L.M., écoles et hôpitaux. De l'autre, on peut prévoir des pressions en faveur de leur investissement dans des travaux nécessaires à la croissance économique, tels qu'usines ou améliorations des exploitations agricoles. Dans un tout autre ordre d'idées, on peut également préconiser leur investissement dans des entreprises de bon rendement, telles que hôtels et appartements de luxe et bâtiments à usage de bureaux.

Ceux qui sont chargés de procéder à ces investissements doivent faire face à de sérieux et difficiles problèmes. Mais, en aucun cas, ils ne devraient sacrifier entièrement — ou même pour une grande part — la sécurité et les investissements à des fins sociales, sinon ils trahiraient les intérêts de la population en cause.

C'est en général uniquement le ministère des Finances ou l'institution semi-autonome responsable de la gestion qui s'occupe du placement des fonds de la Sécurité sociale. Néanmoins, le ministère du Travail peut avoir un droit de regard, soit en raison de sa tutelle sur l'institution ou de sa participation à son Conseil d'Administration, soit du fait qu'il est membre du comité chargé de ces investissements.

Les défenseurs de la Sécurité sociale prétendent parfois que celle-ci est beaucoup moins onéreuse que l'assurance privée en raison de ce que l'on appelle « la magie des moyennes ». Etant donné le grand nombre de personnes couvertes et le total des cotisations perçues, on s'attend à ce que les frais des prestations soient limités. Cette croyance est bien entendu erronée. Le coût d'un système est déterminé uniquement par les frais de prestations et de gestion. Si le montant des prestations d'un système de Sécurité sociale est le même que celui d'un plan d'assurance privée ou d'une assurance-groupe, la seule différence dans le total des frais provient uniquement des frais de gestion. Et ceux-ci ne représentent généralement qu'un faible pourcentage des prestations.

La raison réelle en faveur de l'institution d'un système de Sécurité sociale n'est pas fondée essentiellement sur le montant plus limité des frais. Elle est que ce système constitue le seul moyen pour que des prestations sociales fondées sur une politique sociale adéquate soient assurées à une large couche de la population.

En Sécurité sociale, la tendance consiste à créer un conseil ou une commission autonome ou semi-autonome pour gérer tous les plans de prestations. Une utilisation commune des possibilités de perception, des relevés de salaires, des contrôles financiers, d'une administration et de cadres pour l'ensemble du programme ne peut présenter que des avantages. Toutefois, il peut n'être pas facile dans la pratique de déterminer au début du programme la meilleure méthode à suivre. Les systèmes de prévoyance en matière d'accidents du travail et les allocations chômage, par exemple, doivent prévoir des prestations spéciales pour faire face à des situations particulières à ces programmes et être liés étroitement aux activités du ministère du Travail. A quelques exceptions près, dans les pays en voie de développement, ces programmes sont gérés par les ministères du Travail.

De ce fait, dans la présente brochure, il sera fait une plus large place à ces deux programmes. La Sécurité sociale dans son ensemble fera l'objet d'une brochure spéciale éditée pour l'A.I.D. par l'Administration de la Sécurité sociale du « Department of Health, Education and Welfare » (Ministère Américain de la Santé, de l'Education et de l'Aide sociale).

3. — Indemnisation pour accidents du travail.

Les lois en matière d'assurance contre les accidents du travail ont pour but d'accorder le paiement de prestations aux travailleurs blessés ou aux ayants droit des travailleurs tués en service, grâce à une procédure simple, rapide et peu coûteuse, quelle que soit la raison de l'accident. En vertu de ce système, le coût de cette réparation est considéré comme partie intégrante des frais de production et, à quelques exceptions près, est supporté entièrement par l'employeur. En général, les buts de cette législation sont les suivants :

(1) Accorder des prestations en espèces suffisantes pour permettre au travailleur blessé de subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille pendant son incapacité de travail ou, en cas de décès en service, pour venir en aide à sa veuve, à ses enfants et aux autres personnes à sa charge;

(2) Assurer tous soins médicaux ou la réadaptation physique qui peuvent s'avérer nécessaires pour permettre au travailleur

handicapé de récupérer au maximum sa capacité physique et de retourner rapidement à son ancien emploi;

(3) Assurer, le cas échéant, une réadaptation professionnelle et la formation nécessaire en vue d'un autre emploi qui serait approprié;

(4) Encourager des mesures efficaces en vue de la prévention des accidents du travail en fournissant les informations sur les causes des accidents à partir de sources valables.

(*a*) *Principes généraux.* — Pratiquement tous les pays disposent de programmes en matière d'accidents du travail ou de textes législatifs quelconque en ce domaine, bien que ces textes comportent généralement des lacunes d'une façon ou d'une autre. Une liste de contrôle des principes et modalités admis, assortie de brefs exposés explicatifs, peut être utile pour juger des systèmes en application dans l'un ou l'autre pays.

(1) La couverture des risques devrait être obligatoire et s'appliquer à tous les salariés. Fréquemment, sont exclus les travailleurs agricoles et ceux des petites entreprises, même si, sur ces lieux de travail, il n'existe aucun programme de sécurité. Il conviendrait de comprendre ces groupes petit à patit dans la couverture des risques, soit en envisageant cette couverture progressivement par zones géographiques ou par zones d'industries, soit en rédusant après quelques années la taille des établissements auxquels elle s'applique.

(2) Outre les blessures accidentelles, toutes les maladies professionnelles devraient être couvertes. Un tel but peut être atteint en prévoyant la couverture générale de toute maladie dont il peut être prouvé qu'elle est due à l'emploi occupé ou en dressant une liste déterminant soit ces maladies, soit les emplois où celles-ci peuvent être contractées, ou encore par une combinaison des deux systèmes.

(3) L'employeur devrait être dans l'obligation d'assurer son risque, ou, s'il est autorisé à être son propre assureur, des garanties devraient être envisagées et une autorisation préalable de l'organisme chargé des accidents du travail devrait être exigée. L'absence d'une telle exigence a pour effet de rendre généralement très difficile aux travailleurs la perception des prestations auxquelles ils ont droit.

(4) Des prestations complètes en matière médicale devraient être accordées sous le contrôle de l'organisme chargé des accidents du travail et devraient comprendre toutes les prestations con-

nexes en matière de réadaptation, ainsi que les appareillages nécessaires. Ces prestations sont parmi les plus importantes, car un salarié blessé a besoin d'aide médicale immédiate.

(5) Des prestations adéquates devraient être payables comptant à la fois pour l'incapacité et le décès. De telles prestations devraient être versées à des dates régulières pendant toute la période d'incapacité — ou, en cas de décès, à la veuve toute sa vie, à moins de remariage. Les paiements globaux devraient être interdits.

(6) D'autres prestations pour la réadaptation, en dehors de celles qui sont purement médicales, devraient être prévues. Normalement, l'organisme chargé des accidents du travail devrait disposer de l'autorité et des fonds nécessaires pour assurer à un blessé une formation, l'aider à se placer et lui fournir tous autres services dont il aurait besoin pour lui permettre de reprendre son emploi antérieur ou pour lui en trouver un autre lui convenant et lui payer une indemnité spéciale d'entretien, afin qu'il soit en mesure de suivre la formation nécessaire.

(7) Des disposition devraient être prises pour couvrir les travailleurs à l'aide d'un « second fonds » ou d'un « fonds supplémentaire » d'accidents du travail, lorsqu'ils sont handicapés à la suite d'un accident antérieur ou de maladies non professionnelles, telles que cardiopathie, ou poliomyélite. Ceci réduit la pression qui s'exerce sur les travailleurs handicapés pour leur faire accepter — afin d'obtenir un emploi — de renoncer à leurs droits à réparation en cas d'accident du travail.

(8) Le programme d'assurance contre les accidents du travail devrait être coordonné avec l'application de normes d'hygiène et de sécurité, que les organismes chargés de ces deux programmes fassent ou non partie du ministère du Travail.

(*b*) *Procédures dans les pays en voie de développement.* — Comme cela a été indiqué précédemment lorsqu'il a été question des normes en matière de sécurité, les frais qu'impliquent les accidents du travail constituent une sérieuse saignée sur l'économie des pays en voie de développement. La plupart des lois en la matière, qu'il s'agisse de leurs dispositions mêmes ou de leur application, ne sont pas en mesure de faire face à la situation. En premier lieu, ces textes ne couvrent que relativement peu de travaillurs sujets aux accidents. Ils ne peuvent s'appliquer qu'aux très larges entreprises industrielles ou à un nombre limité de zones urbaines. En outre, les employeurs se déclarent incapables de payer de telles indemnités et le travailleur et sa famille sont laissés sans protection. De plus, lorsqu'il est fait appel à des assureurs professionnels, ceux-ci profitent de l'ignorance et du manque d'ap-

pui des blessés pour payer beaucoup moins que la loi ne le prévoit. Un règlement global pour une incapacité permanente est fréquent, car il est souvent autorisé, ou même exigé, par la loi. Les sommes ainsi versées sont rapidement dilapidées et la personne handicapée se retrouve à la charge de sa famille et de la communauté.

Bien que la révision et la modernisation des multiples aspects d'un système en vigueur se fassent sentir depuis longtemps, le besoin le plus pressant en matière d'assurance contre les accidents du travail consiste en un renforcement de l'administration. L'organisme chargé de la gestion fait habituellement partie du ministère du Travail. Les fonctions juridiques peuvent être dévolues à un organisme autonome ou semi-autonome lié étroitement au ministère. Ou encore, la loi peut prévoir la juridiction des tribunaux, sans tenir compte suffisamment des buts de la législation. Partout, cependant, est apparente la nécessité d'un contrôle strict, de meilleurs services et de méthodes améliorées pour étudier les revendications, la manière de les résoudre et le paiement rapide des prestations lorsqu'elles sont dues.

Un des buts fondamentaux de la législation en matière d'assurance contre les accidents du travail devrait être d'organiser la prévention des accidents. Un lien administratif étroit entre ce programme et celui de la sécurité en matière industrielle peut contribuer grandement à renforcer la politique de prévention. Dans certains pays, cette liaison nécessaire est facilitée en chargeant le ministère du Travail de l'application de ces deux programmes. Dans d'autres, ce sont des organismes distincts qui en sont chargés. Dans l'un ou l'autre cas, un plan précis de coordination doit être mis au point. En effet, le programme d'assurance contre les accidents du travail peut étayer le programme en matière de sécurité de bien des façons.

Par exemple, les comptes rendus sur les accidents, que les employeurs sont généralement tenus d'adresser à l'organisme chargé des prestations, devraient être remis rapidement à l'organisme chargé de la sécurité. Ces comptes rendus peuvent représenter une source d'informations importantes sur les industries, les emplois, les entreprises dans lesquelles se produisent des accidents et sur la nature de ces accidents. Sur la base de ces comptes rendus, l'organisme chargé de la sécurité peut choisir les cas les plus sérieux pour procéder à des enquêtes suivies pour formuler des recommandations afin d'éviter le renouvellement, à l'avenir, d'accidents identiques. Il est indispensable que ces enquêtes aient lieu aussitôt que possible après l'accident, du fait que l'employeur est, à ce moment, psychologiquement plus enclin à prendre les mesures correctives nécessaires.

Tous les comptes rendus d'accidents et autres, exigés par la loi sur les assurances contre les accidents du travail, peuvent aussi être utilisés pour établir les statistiques de base en matière d'acci-

dents professionnels, indispensables à l'organisme chargé de la sécurité pour dresser un programme de sécurité efficace. En outre, les statistiques établissant le coût de l'accident dans l'ensemble de l'industrie, ou dans une usine donnée, qui découlent des comptes rendus d'accidents du travail, peuvent être des plus utiles pour fournir aux inspecteurs de sécurité les armes nécessaires pour stimuler l'intérêt dans un programme de prévention.

Le financement de programmes de sécurité présente un problème dans les pays en voie de développement. Il a été résolu dans certains pays en faisant supporter les frais de ces services par les compagnies d'assurances privées s'occupant des accidents du travail ou par des sociétés assumant la charge d'être leur propre assureur ou, dans le cas d'un fonds public d'assurance, en les imputant directement aux revenus des impôts.

Enfin, on utilise parfois un plan de détermination de taux basé sur l'expérience pour déterminer le montant des primes à verser par certains employeurs. Les risques varient, bien entendu, énormément entre les industries et entre les employeurs au sein d'une même industrie. Aux Etats-Unis, par exemple, les frais d'assurances varient entre 1/10e de 1 % et 20 % des salaires. La moyenne est d'environ 1 %. Lorsque la prime annuelle d'un employeur est suffisamment importante pour justifier à son endroit une évaluation expérimentale, ses frais en matière d'accidents du travail sont largement influencés par sa propre expérience des pertes subies et dépendent de la fréquence et de la gravité des accidents survenant dans son entreprise. Un tel employeur a un intérêt financier particulier à mettre en vigueur un plan efficace de prévention.

Dans quelques unes des économies les plus avancées, des mesures sont prises pour accorder à l'accidenté les installations et services nécessaires pour lui permettre de récupérer le maximum de sa capacité physique et pour accélérer sa reprise du travail. Les centres de rééducation gérés par l'organisme chargé des accidents du travail disposent sous le même toit de tous les services en la matière, y compris les soins médicaux, la rééducation fonctionnelle, la rééducation professionnelle et l'aide en vue d'un placement dans des emplois appropriés. Les frais de ces centres sont supportés par le système de réparation des accidents du travail.

Il est reconnu que la rééducation fait partie intégrante du programme d'assurance contre les accidents du travail et peut présenter un grand intérêt pour permettre une rapide récupération par l'accidenté de sa capacité de gain. Une rééducation rapide — physique et professionnelle — destinée à préparer l'accidenté à un nouvel emploi s'avère extrêmement rentable sur le plan économique et social. Bien peu de pays ont jeté les bases d'un tel système. Médecins, infirmières, kinésithérapeutes et autres professionnels compétents en la matière font malheureusement grandement défaut, alors que les moyens financiers manquent également.

4. — Assistance chômage.

Des dispositions en matière d'assistance chômage représentent un autre genre de Sécurité sociale incombant directement au ministère du Travail. Cette assistance peut revêtir de multiples formes. La plus utile est l'allocation de chômage.

(*a*) *Allocation de chômage.* — Le système des allocations de chômage consiste à accorder des prestations en espèces à un chômeur pour lui permettre de subsister pendant une certaine période, l'aider à trouver un emploi et, le cas échéant, lui enseigner un autre genre de travail. Dans les pays industrialisés, ce système a été jugé très efficace en allégeant les privations qui découlent du chômage frictionnel, c'est-à-dire celui causé par l'amélioration des méthodes de production et les changements de fabrication. Ce système peut également contrebalancer les conséquences d'une baisse de production et maintenir le pouvoir d'achat nécessaire pour stimuler l'économie. Il n'est cependant pas destiné à faire face aux problèmes de la majorité des pays en voie de développement en matière de chômage et de sous-emploi de masse.

Il n'y a que peu de ces pays qui soient suffisamment avancés dans leur développement pour supporter les frais d'un tel système de Sécurité sociale. C'est l'un des modes d'assurances les plus difficiles à organiser et à gérer. Pour que le système dispose d'une base solide, le marché du travail doit offrir une large gamme d'emplois. Pour qu'il fonctionne, il importe également de disposer d'un service de l'emploi particulièrement bien organisé.

Des bureaux de l'emploi locaux dans toutes les zones couvertes par la loi sont nécessaires pour recevoir les demandes, estimer si elles sont recevables, payer régulièrement les prestations, tenter de trouver des emplois adéquats, encourager toute formation utile afin de renvoyer les chômeurs au travail. Pour parvenir à ces fins, les services de l'emploi devraient entretenir des relations confiantes et constructives avec les employeurs afin d'être tenus régulièrement au courant des besoins de main-d'œuvre, localement et dans l'ensemble du pays.

Le personnel de ces services doit être techniquement équipé pour interpréter et appliquer toutes les dispositions particulières de la loi traitant d'une large variété de sujets. Décider si le droit aux prestations est ouvert est souvent difficile. Le requérant a-t-il travaillé pendant une période suffisante dans son emploi pour avoir droit à ces prestations? Son chômage est-il involontaire? Est-il capable de travailler, disponible et disposé à le faire? Toutes ces questions sont à résoudre et prètent souvent à controverse. Une interprétation très restrictive de l'une quelconque d'entre elles peut être contraire aux intérêts du travailleur. D'autre part, une interprétation trop souple peut susciter des difficultés financières et discréditer le système aux yeux de l'opinion publique.

Dans un petit nombre de pays où l'économie est suffisamment saine, il est possible de choisir et de former un personnel pour faire face à ces travaux administratifs si un système d'assurance chômage est mis en vigueur progressivement. Ce système pourrait être, au début, limité aux centres industriels importants et aux firmes les plus grandes dans ces zones. Au fur et à mesure que l'expérience en aura été faite, il pourrait être étendu à d'autres catégories.

(*b*) *Indemnité de licenciement.* — Les lois en matière d'indemnité de licenciement, telles qu'elles sont appliquées dans certains pays, constituent une forme de Sécurité sociale. Elles ont été élaborées pour protéger un salarié contre un licenciement injustifié ou pour lui permettre de subsister pendant une période de chômage. Dans les pays en voie de développement, où il n'existe pas de législation sur l'allocation-chômage et où il y a peu de conventions collectives, une telle procédure peut s'avérer utile.

Les textes sur l'indemnité de licenciement varient énormément quant au champ d'application et aux méthodes relatives aux divers problèmes que pose la fin d'un emploi. La plupart des lois sont limitées à certaines catégories d'emplois, supposent une période minimale de travail pendant laquelle a pu être jugée la valeur d'un salarié et définissent les cas dans lesquels l'indemnité est versée. En cas de litiges, le travailleur est en droit de contester la décision de son employeur de mettre fin à ses services et peut l'assigner devant un Tribunal ou tout autre organisme neutre pour obtenir justice. S'il a été débauché sans raison valable, il peut être réintégré dans son emploi. L'indemnité varie en général selon le temps d'emploi passé. Les prestations correspondent habituellement à un mois de salaire par année de présence. Du fait que cette indemnité est fondée sur le temps de service, elle s'avère souvent inadéquate pour ceux qui ont le plus de probabilités de se trouver en chômage ou pour ceux dont le temps de présence est moins long et qui touchent par conséquent les indemnités les plus faibles.

Beaucoup d'autres dispositions détaillées pour assurer la stabilité de l'emploi ont été insérées dans ces lois. Par exemple, certains pays prévoient le paiement d'une indemnité spéciale de rupture de contrat dépassant le montant du salaire en cas de débauchage injustifié ou sans préavis suffisant. D'autres prévoient qu'après un nombre donné d'années de présence, un salarié ne peut être débauché, sauf pour faute de service grave. S'il est débauché, il est en droit de percevoir son salaire entier jusqu'à sa retraite, qui peut n'intervenir qu'après de nombreuses années.

Les sommes à verser pour débauchage en vertu de ces textes peuvent limiter sérieusement la liberté des employeurs de réduire le nombre de leurs employés pour faire face à des difficultés économiques.

Les indemnités de licenciement peuvent aussi avoir pour effet d'empêcher l'introduction de plans d'économie de main-d'œuvre, de programmes de formation à l'atelier et d'autres pratiques efficaces de l'emploi pour augmenter la productivité. Et ils peuvent contrecarrer la mobilité de la main-d'œuvre dans une économie en expansion et mouvante.

Du point de vue du salarié, un écueil sérieux à ces textes réside dans l'absence d'une application rigoureuse. Peu de ministères du Travail dans les pays en voie de développement disposent de l'organisation indispensable à une action rapide et efficace. Les litiges qui naissent entre employeurs et salariés au sujet du débauchage, au lieu d'être réglés sans délai, s'enfoncent dans le maquis de la procédure et ne sont résolus qu'après des années. Dès le départ, les travailleurs sont en état de moindre résistance dans ces procédures juridiques et leurs chances de faire aboutir leur cause s'estompent au fur et à mesure des instances auxquelles ils doivent avoir recours.

L'employeur qui désire éluder sa responsabilité en matière d'indemnité de licenciement, non seulement utilise la procédure à son avantage, mais trouve de façon relativement aisée, souvent par entente avec les salariés, le moyen de tourner la loi. Une méthode fréquente consiste à exiger de chaque travailleur qu'il signe en blanc une lettre de démission lors de son embauchage; ce document peut être utilisé à tout moment pour récuser une demande d'indemnité de licenciement. Un autre moyen consiste à n'engager un salarié que de façon précaire, le congédier, le réengager, afin qu'il ne puisse jamais justifier de la période de trois ou six mois de service qui lui ouvrirait droit à une indemnité en cas de licenciement.

L'enchevêtrement des dispositions relatives aux indemnités de licenciement ou aux indemnités en cas de rupture de contrat avec d'autres textes relatifs à des prestations de Sécurité sociale pose un important problème administratif. L'existence de ces dispositions a, dans une certaine mesure, empêché la promulgation ou l'extension de programmes de Sécurité sociale, notamment en matière d'allocation-chômage. Ces problèmes sont résolus en grande partie lorsque des conventions collectives apportent une garantie aux travailleurs en cas de licenciement injustifié ou abusif.

Lorsque les conventions collectives n'en sont qu'au stade préliminaire, des textes en matière d'indemnités de licenciement sont nécessaires pour équilibrer les intérêts des salariés et des employeurs. Dans les pays en voie de développement, les travailleurs les considèrent naturellement comme une garantie importante. Il y a lieu cependant de veiller à ce que des dispositions trop rigides ou irréalisables ne contrecarrent pas indûment une expansion rapide et un accroissement de la productivité. Une attention toute particulière devrait également être apportée aux conséquences de ces lois sur l'amélioration des relations entre

patronat et salariat et sur la conclusion de conventions collectives.

La sécurité que la législation sur les indemnités de licenciement fournit à certains travailleurs ne devrait, cependant, pas leur être donnée au détriment de l'ensemble des travailleurs. Quand ces textes sont trop draconniens, le Gouvernement devrait encourager l'étude des expériences acquises dans leur application. Il y aura lieu de déterminer si les développements économiques et sociaux récents appellent des modifications de leurs dispositions ou de leur application ou si de nouvelles mesures de protection des travailleurs contre le licenciement ou le chômage ne devraient pas être prises.

(c) *Assistance chômage.* — Les chômeurs peuvent aussi recevoir pendant la période de non-emploi une aide gouvernementale en vertu des programmes publics d'assistance dans lesquels l'aide est fondée sur les besoins des chômeurs. Ces procédures ne sont en général applicables que dans les pays avancés qui disposent de ressources financières suffisantes et qui ne se trouvent pas en but à de trop vastes problèmes de chômage et de sous-emploi. Les paiements en matière d'assistance n'interviennent en général que lorsque le travailleur a épuisé ses droits aux prestations chômage.

5. — Assistance technique.

Les pays en voie de développement peuvent rechercher de divers côtés l'assistance technique pour planifier leurs programmes de Sécurité sociale, qu'il s'agisse d'instituer un nouveau système ou de modifier le système existant.

Les experts américains dans les diverses matières inhérentes à la Sécurité sociale — telles que calculs actuariels, planification générale du programme et administration — peuvent être recrutés par l'A.I.D. Ils peuvent provenir de divers organismes gouvernementaux : Social Security Administration du Department of Health, Education and Welfare (Service de la Sécurité sociale du ministère de la Santé, de l'Education et de l'Aide Sociale), Bureau of Employment Security and Labor Standards du Department of Labor (Bureau de la Sécurité de l'Emploi et des normes de travail du ministère du Travail), ou d'organismes privés. Ces experts peuvent se rendre dans les divers pays qui ont demandé leurs services et donner des conseils et des directives dans les cas où ils ont compétence. En outre, il est possible pour le personnel des organismes de Sécurité sociale d'autres pays de venir aux Etats-Unis, sous les auspices de l'A.I.D., pour bénéficier d'une formation technique et de l'expérience acquise.

Une publication de l'A.I.D. « Rôle de la Sécurité sociale dans les pays en voie de développement » (The Rôle of Social Security in Developing Countries) sera très appréciée pour élaborer ou pour modifier des programmes de Sécurité sociale.

CHAPITRE 12

SERVICES D'UN MINISTÈRE DU TRAVAIL : AUTRES PROGRAMMES

Dans deux autres larges domaines, le ministère du Travail devrait être intéressé et devrait intervenir dans la définition de la politique, qu'il ait ou non la charge de l'exécution directe des programmes. L'un de ces domaines est relatif aux conditions de vie et de travail de certaines catégories de la population — les personnes qui, en raison de leur vulnérabilité particulière pourront être exploitées d'une façon telle que cela influencerait de façon désastreuse les conditions fondamentales de tous les travailleurs. L'autre domaine concerne les conditions fondamentales de vie des travailleurs — leur aptitude à utiliser le fruit de leur travail pour améliorer leur mode de vie.

1. — Groupes ayant besoin de protection.

Il a déjà été fait allusion au fait que les villes des pays en voie de développement sont de façon croissante submergées par des arrivants affamés et dénués de ressources, à la recherche d'un emploi et d'une vie meilleure. Cet afflux a pour effet d'entretenir des conditions de vie sordides, presque inconcevables pour la plupart des pays les plus industrialisés, ou même de les faire empirer. Dans les marchés du travail surabondants des villes, il menace de diminuer encore les niveaux déjà inférieurs des salaires, ainsi que les conditions de travail des ouvriers et il contrecarre les efforts tentés en vue d'apporter quelque amélioration à ces normes. Si les

causes de ces migrations sont négligées et si les méthodes par lesquelles les travailleurs sont exploités restent incontrôlées, le ministère du Travail ne peut que s'attendre à de constantes difficultés dans ses efforts pour améliorer le sort de la main-d'œuvre.

(*a*) *Travailleurs agricoles.* — La majorité des travailleurs résidant dans la plupart des pays en voie de développement est employée dans l'agriculture, là où les conditions de vie et de travail sont primitives à l'extrême. Pour contrecarrer les migrations des travailleurs, le Gouvernement doit se pencher sur les besoins des travailleurs agricoles.

Les attributions du ministère du Travail concernent généralement, les industries de transformation, les industries mécaniques et le commerce. Les organismes gouvernementaux qui ont une autorité générale de réglementation en matière de mines, de transports et d'industries maritimes sont, dans la plupart des cas, responsables des conditions de travail dans ces domaines. Mais, souvent, les conditions de travail dans l'agriculture, ne sont pas réglementées et lorsque des lois existent, leur application est souvent plus théorique que réelle.

L'amélioration du niveau de vie dans les zones rurales sera une œuvre de longue haleine. Elle dépend, en effet, de la réforme agraire, des programmes de développement communautaires, de l'introduction de nouvelles industries dans ces zones. Les ministères du Travail devraient soutenir ces programmes et, dans la mesure où ils ont la responsabilité de le faire, prêter leurs services aux travailleurs dans cette branche de l'économie.

La compétence du ministère du Travail pour veiller à l'application des textes de lois relatifs à la population agricole devrait être étudiée soigneusement avant d'être élargie. S'il n'a pas réussi à bâtir une base solide pour le respect et la compréhension de sa tâche dans les zones urbaines, il aurait tout intérêt à concentrer ses efforts sur l'amélioration des compétences techniques de son personnel, ses services d'inspection, ses relations avec le patronat, le salariat et le public. Il ne gagnerait que peu à prouver son inefficacité dans des domaines plus larges.

Ceci est d'une importance particulière en raison des difficultés d'application inhérentes aux modalités diverses de travail dans l'agriculture. Etendue des zones en cause, distances séparant les exploitations, nombre relativement peu élevé de travailleurs dans chaque exploitation, bas niveau d'instruction, absence d'organisations syndicales, manque de transports, toutes ces conditions rendent l'inspection, l'éducation des travailleurs et des employeurs et l'application des textes extrêmement difficiles, sinon impossibles.

Le ministère du Travail, qui a réussi à prouver qu'il était en mesure de veiller à l'application des textes relatifs à la protection des travailleurs dans l'industrie et qui dispose des fonds suffisants pour s'assurer les services de personnels supplémentaires en vue

d'accomplir d'autres tâches, devrait être incité à étendre progressivement sa compétence à l'agriculture, en étroite coopération avec les programmes de développement communautaire. En agissant de cette manière, il doit adapter ses services et ses textes aux besoins particuliers de l'agriculture. Sans une telle adaptation, l'extension des lois du travail et des lois sociales relatives à l'industrie devient sans objet et ne fait qu'ajouter aux motifs de mécontentement. S'avéreraient particulièrement indispensables les services concernant l'embauche, la formation, le placement, l'établissement du salaire minimum, ainsi que les normes et le mécanisme pour le paiement et la perception des salaires. Leur but devrait tendre à des dispositions d'une simplicité telle que patronat et salariat soient en mesure de comprendre la manière d'appliquer les textes relatifs aux salaires et aux déductions autorisées pour paiement en nature.

Un personnel spécialisé, choisi en raison de son expérience de la vie rurale et formé à la mise en application des lois sociales en agriculture, devrait être chargé des fonctions d'inspection. Il devrait être admis que, quels que soient ses effectifs, il ne saurait surveiller l'ensemble du territoire. Une première tâche devrait, en conséquence, consister en l'élaboration de règlements permettant de collaborer avec d'autres organismes gouvernementaux en vue de la diffusion d'informations relatives aux lois ainsi qu'aux droits qu'elles accorderaient aux travailleurs et pour assurer le respect de ces textes selon des moyens adéquats et admis par tous. Les inspecteurs des lois sociales en agriculture, les instituteurs, les officiers de santé, le personnel de l'aide sociale et les inspecteurs de Sécurité sociale pourraient apporter un concours important pour rendre valables les protections assurées par la loi.

(*b*) *Populations aborigènes.* — Dans certains pays en voie de développement, une partie importante de la population est composée de peuplades aborigènes ou tribales qui sont exclues des conditions de vie normales de leur nation. Elles vivent souvent dans des conditions de pauvreté extrême. Comme tous les peuples arriérés du monde, les peuplades tribales commencent à s'agiter et à exiger pour elles-mêmes et pour leurs enfants quelques uns des fruits du progrès. Elles aussi se déplacent vers les villes afin d'obtenir du travail. Les dangers de cette situation sont évidents. Ces peuples ont besoin d'aide et de directives dans leur mouvement, si l'on tient à éviter des désordres et la violence qui vont souvent de pair avec l'émancipation.

Par bonheur, l'opinion mondiale commence à s'intéresser aux problèmes relatifs aux indigènes. Par exemple, un grand nombre d'organismes internationaux, sous la direction de l'O.I.T., donnent des fonds et des directives pour l'amélioration de la formation professionnelle, de l'éducation, de l'hygiène et du logement de sept millions d'Indiens des Andes dans six pays d'Amérique latine.

Les objectifs de ce projet ont été entérinés par les Etats Américains, au titre de l'Alliance pour le Progrès. Ils font appel aux pays possédant des populations indiennes pour leur faire prendre des dispositions, dans le cadre de leurs programmes de développement national, en vue de l'intégration de ces peuples dans le « processus économique, social et culturel de la vie économique ». En Afrique et en Asie également, des plans sont à l'étude pour intégrer les populations tribales dans la vie nationale.

Il s'agit là d'un programme d'action extrêmement important qui nécessitera beaucoup de temps et d'efforts de la part d'un certain nombre d'organismes gouvernementaux et d'associations privées. Dans un pays d'Amérique latine, le ministère du Travail s'est vu chargé de la direction générale du programme relatif aux Indiens. Dans d'autres, les services du travail jouent un rôle mineur, plus étroit que celui qu'ils devraient jouer, compte tenu de la nature du problème.

Dans tous les pays où existe une population autochtone importante, les ministères du Travail devraient être organisés de manière que leurs services soient renforcés et équipés afin de pouvoir traiter de façon constructive les problèmes particuliers de ces populations considérées comme capables de travailler. Petit à petit, les protections instaurées par la législation sociale devraient leur être appliquées selon les procédures recommandées par les bureaux s'occupant des travailleurs agricoles. Des facilités d'emploi devraient être développées dans les zones rurales où vivent les aborigènes, pour les écarter de toute migration vers les villes. Lorsque des possibilités d'emploi apparaissent par le jeu de migrations, les services de l'emploi devraient adopter le programme pour prendre soin de ces travailleurs. Une attention particulière devrait être apportée aux règlements tendant à réprimer les abus en matière de recrutement et d'exploitation des travailleurs migrants, par les représentants du patronat ou les embaucheurs professionnels, car ces populations appartiennent à la catégorie de migrants les plus facilement exploitables. Les contrats d'embauche devraient contenir des clauses relatives au logement, aux soins médicaux et aux transports.

En faveur des aborigènes, le ministère du Travail doit également prévoir des mesures de protection contre l'exploitation dans la fabrication et le commerce des produits d'artisanat. L'organisation de coopératives, dont il sera question ci-dessous, s'est avérée utile pour supprimer certains des abus en liaison avec le travail à domicile.

Les travailleurs autochtones ont un rôle important à jouer dans le développement économique de leur pays. Il faudrait tenir compte de leurs problèmes de vie et de travail et des dispositions devraient être prises pour les résoudre. Il y a lieu d'inciter les Gouvernements à aborder ces problèmes rapidement et efficacement.

2. — Habitat des travailleurs.

(*a*) *Besoin de logement.* — Un travailleur ne peut avoir une bonne productivité s'il n'est pas logé de façon décente. Un logement correct est l'une des conditions primordiales pour donner aux travailleurs le sentiment de dignité et de respect de soi dû à un citoyen libre dans une société démocratique. Un foyer est plus qu'un abri. Il devrait permettre une vie privée familiale dans des conditions de sécurité et d'hygiène. Il est probable que, dans ce sens, aucun pays dans le monde ne peut fournir à tous ses travailleurs des habitâts parfaits. Mais le fossé entre les besoins en logements et la satisfaction de ceux-ci, se rétrécit de plus en plus dans les pays industrialisés. On ne peut pas en dire autant des pays en voie de développement.

Des taux élevés d'accroissement de la population imposent une pression plus forte dans ces pays par rapport aux possibilités existantes de logement, et ce problème ne fait qu'augmenter avec l'expansion de l'industrie dans les zones urbaines. Comme les travailleurs viennent en foule dans les villes pour permettre aux nouvelles industries de fonctionner et pour chercher du travail, ils ne trouvent pas le moyen de se loger. Certains dorment dans les rues. D'autres dorment tour à tour à trente, ou plus, dans une seule chambre. Des « bidonvilles » abritant des milliers de personnes sont fréquents aux abords des villes les plus importantes.

Dans de telles circonstances, une vie familiale normale est absolument impossible. En conséquence, l'ordre social et économique en souffre de façon incommensurable.

Les gouvernements sont souvent écrasés par l'ampleur du problème du logement et par les frais qu'entraînerait sa solution. Ils ne disposent que de fonds limités pour faire des investissements immobiliers et doivent faire la part entre les impératifs en matière de logement et les besoins en matière de développement de l'industrie, de l'agriculture, des transports, des services publics, etc., susceptibles d'ouvrir des possibilités d'emploi et de donner aux gens de meilleures conditions de vie. Le développement économique a des chances d'être prioritaire. Le logement peut fort bien se voir donner une priorité plus éloignée dans le programme de développement que celle qui lui est due.

(*b*) *Responsabilité du ministère du Travail.* — Bien que le ministère du Travail n'ait en général aucune responsabilité directe dans la planification et l'exécution du programme de l'habitât, certains aspects de ce programme tombent sous sa compétence. De ce fait, il devrait être associé à l'élaboration du programme national de logement et intervenir pour obtenir une participation active des travailleurs et du patronat à sa mise au point.

Grâce à ses multiples contacts et activités, le ministère du Travail peut aider à créer dans le public une opinion agissante

vis-à-vis de l'importance du logement des travailleurs pour le développement économique et social et s'assurer qu'il obtient le degré de priorité qui lui est dû. Les frais occasionnés par la maladie, les pertes de temps, l'inefficacité, le malheur et la démoralisation qui sont inhérents aux mauvaises conditions de logement et à l'impossibilité dans laquelle les travailleurs se trouvent d'améliorer leur situation sans appui devraient, par la force des choses, attirer l'attention du public.

Le ministère du Travail devrait également promouvoir des techniques et des normes réfléchies en matière de logement ouvrier. Il devrait inciter tous les groupes intéressés à prendre une part active à la construction de logements adéquats. Lorsque le logement est fourni par l'employeur, le ministère doit exercer un contrôle tel qu'il réduise à un minimum les effets nuisibles d'un logement de ce type sur le bien-être du travailleur.

(c) *Aide du Gouvernement.* — Le principal fondement valable pour obtenir l'expansion d'une politique de logement active sera fonction des subsides gouvernementaux, sous une forme ou sous une autre, du fait que les revenus des travailleurs ne leur permettent pas de mettre suffisamment d'argent de côté pour accéder à la propriété. Les gouvernements devraient tenter toutes les expériences possibles de catégories de subventions, afin de découvrir quel est le mode le plus efficace pour développer une citoyenneté forte et confiante en elle-même.

La plupart des pays s'efforcent de faciliter au maximum l'accession à la propriété, car une telle procédure a pour effet de stabiliser la classe ouvrière. Les gouvernements peuvent employer plusieurs méthodes à cette fin. Ils peuvent construire des projets de logements et les vendre par unité aux travailleurs, moyennant des versements mensuels s'étalant sur un certain nombre d'années. Ou ils peuvent aider les travailleurs à construire leurs propres maisons; cette méthode n'a pas seulement pour effet de réduire à la fois les dépenses du travailleur et du gouvernement, mais elle développe en même temps un sentiment appréciable de fierté du travail accompli.

L'aide gouvernementale pour des projets de logement à construire soi-même peut consister en l'achat de terrains, qui sont vendus ou loués au travailleur à un prix nominal réparti sur un certain nombre d'années, à faire un apport financier direct pour les dépenses initiales, à fournir les plans en assurant le contrôle et la formation permettant leur mise à exécution, à fournir l'équipement, les matériaux ou les outils en les vendant ou en les louant à bas prix. Quelle que soit la nature de l'aide, elle devrait contribuer à améliorer le logement dans un site plus approprié que ce qui est généralement mis à la disposition des travailleurs, et ceci à un prix mensuel dans les limites de leurs moyens et à des tarifs

moindres que les logements identiques construits selon des méthodes courantes.

Les coopératives représentent un autre moyen pour accéder à la propriété, qui s'est avéré intéressant pour fournir des logements décents. L'aide gouvernementale sera également utile pour mettre en route les projets des coopératives. L'une quelconque des catégories d'aide gouvernementale citées pour les projets de construction par le travailleur lui-même est également valable pour les coopératives.

Il est primordial pour le succès d'un plan de logement, qu'il s'agisse de constructions par l'effort propre ou par des coopératives, qu'il soit fait appel pour le projet aux services publics et aux facilités offertes par la communauté. Le Gouvernement devrait assumer la charge de la fourniture d'eau potable en quantité suffisante, de l'installation des égouts, de l'évacuation des ordures ménagères, de l'énergie, de la voirie. Il y a lieu de tenir compte également de la disponibilité des services de la communauté — écoles, églises, terrains de sports et transports. Tous ces services devraient être prévus et, s'ils ne sont pas déjà disponibles, être inclus dans les projets de logements. Au moment de l'occupation de ces logements, ils devraient être en état de fonctionner.

(*d*) *Logements mis à disposition par l'employeur.* — La pénurie de logements amène certains pays à mettre, par voie législative, les employeurs dans certaines industries, dans l'obligation de loger tout ou partie de leurs travailleurs, notamment dans les zones éloignées. Des obligations de ce genre sont fréquentes dans l'industrie des pétroles, les mines, les plantations, qui, par nature, sont sises dans des zones isolées du pays. Bien que peu enclins à appliquer les dispositions légales, les employeurs, dans ces circonstances, se trouvent dans l'obligation absolue de fournir des logements et d'autres commodités communautaires afin de pouvoir recruter des travailleurs et d'en stabiliser l'emploi.

Une situation analogue peut naître lorsqu'une aciérie ou une autre industrie nouvelle, est construite dans une zone éloignée où aucun logement n'est alors disponible. L'Etat peut fournir des logements pour encourager l'accroissement de cette nouvelle industrie et, là aussi, il peut mettre en demeure l'employeur d'y participer au moins pour une part.

Il est probable qu'aucune des relations qui peuvent s'établir entre le salarié et l'employeur n'est autant cause de difficultés que lorsque le travailleur est logé sur les terrains de l'employeur. Les installations offertes, leur entretien, leur manque d'intimité et les prix de location représentent pour le travailleur une source intarissable de récriminations et de conflits. Pour le moral du travailleur, ce qui paraît le plus important est la crainte engendrée par son sentiment de dépendance vis-à-vis de son employeur quant à son logement et à celui de sa famille. La perte de l'emploi signifie

la perte du logement et cette crainte tend à maintenir les travailleurs dans un état d'esclavage.

En outre, il est difficile de mettre sur pied une organisation de travailleurs susceptible de discuter collectivement des problèmes communs avec l'employeur lorsqu'une telle organisation doit être créée dans les propriétés des employeurs. Les représentants des syndicats ont en général des difficultés à rencontrer les travailleurs, qu'il s'agisse des lieux de travail ou des logements. Et les travailleurs qui militent dans les syndicats peuvent se voir licencier sans autre forme de procès et chassés de leur logement.

Les lois sociales dans certains pays prévoient expressément les droits et obligations des travailleurs et des employeurs en matière de logement. Des dispositions précises traitent des normes de construction, de l'entretien et des conditions d'occupation. Les travailleurs ayant à se plaindre peuvent s'adresser au ministère du Travail pour parvenir à une solution.

Mais il existe très peu de ministères du Travail capables de régler efficacement ces problèmes. Les inspections sont trop rares, les plaintes s'accumulent, et les litiges croissent en nombre et en complexité. Quand un inspecteur finit par se déranger, son voyage et son logement sont assurés en général par l'employeur. Comme cela a déjà été signalé précédemment, la neutralité et l'efficacité de l'inspecteur sont sérieusement battues en brèche par le fait qu'il soit contraint d'accepter ces faveurs.

La plupart des employeurs modernes, qui ont une certaine expérience des problèmes de relations professionnelles occasionnés par le logement qu'ils offrent à leurs employés, seraient disposés à saisir toutes occasions de se soustraire à une telle obligation. Certains, à titre individuel, d'autres avec l'aide des fonctionnaires gouvernementaux chargés du logement ont établi des plans grâce auxquels les logements de la société peuvent être vendus aux travailleurs, moyennant des paiements étalés sur un certain nombre d'années. D'autres ont versé au Gouvernement des fonds pour fournir et entretenir les logements qu'ils ont la charge de prévoir. D'autres encore ont construits des logements et les ont remis au Gouvernement aux fins de gestion. Ces plans, lorsqu'ils sont appliqués dans un climat de confiance ont des effets salutaires, semble-t-il, sur les relations entre le patronat et le salariat.

3. — Coopératives.

Les coopératives peuvent apporter une utile contribution en fournissant, outre les logements, d'autres biens de consommation à la portée des travailleurs. En mettant en commun leurs ressources au sein des coopératives de consommation, les travailleurs peuvent se procurer des marchandises et services qu'ils ne pourraient obtenir autrement dans les quantités et les catégories dont ils ont

besoin. Les coopératives de production peuvent aussi donner à certaines catégories de travailleurs la possibilité de parvenir à gagner un salaire plus proche de celui qui leur permet de vivre.

Les pays en voie de développement ont, dans une large mesure, reconnu l'importance des coopératives comme un moyen d'amélioration des conditions économiques et sociales des travailleurs les moins privilégiés et comme un moyen de les préparer à prendre une part active aux affaires de la communauté. La plupart ont promulgué des lois sous une forme quelconque pour faciliter l'organisation et l'accroissement de coopératives en établissant des normes de fonctionnement et en définissant leurs droits et privilèges.

Certains pays ont créé des ministères distincts pour promouvoir et contrôler les activités des coopératives. Certains ont adjoint des sections spéciales à l'un des différents ministères traitant des affaires sociales et économiques. Dans quelques cas, cet organisme est le ministère du Travail. Le plus souvent, cependant, les attributions relatives aux coopératives sont réparties entre trois ou quatre services gouvernementaux qui ne bénéficient pas d'une coordination suffisante ou d'un statut tels qu'il leur permette de fonctionner de façon efficace.

Les Gouvernements des pays où prédomine une économie agricole ont tendance à mettre l'accent sur l'organisation de coopératives dans les zones rurales où les besoins s'en font le plus sentir. Les coopératives se sont aussi avérées particulièrement utiles en venant à bout des problèmes d'organisation et de gestion auxquels ont à faire face les petites industries et entreprises artisanales lorsqu'elles doivent passer de la production traditionnelle à un certain degré de mécanisation. Les coopératives leur ont fourni des installations et services communs dans des domaines tels que les finances, la fourniture de matières premières, la production, l'organisation des marchés et le recrutement de la main-d'œuvre.

La demande croissante des travailleurs urbains pour que soient pris en considération leurs besoins vitaux en matière de logements, de crédit, de soins médicaux, de biens de consommation, etc., a conduit à une augmentation substantielle cautionnée par les syndicats. L'une des conséquences intéressantes réside dans la création de coopératives de travail parmi les pêcheurs et les ouvriers du bâtiment en vue d'une exécution collective de leur travail. Les syndicats ont estimé que le système des coopératives représentait un moyen commode pour éduquer leurs membres, développer leur esprit d'initiative et stimuler le mouvement syndical dans son ensemble.

Pour que les coopératives réussissent, elles doivent bénéficier d'une organisation, d'une gestion et d'un financement sains. Les coopérateurs ont besoin de conseils techniques en matière de planification et d'organisation pour démarrer sous de bons auspices. Le Gouvernement disposant d'un personnel choisi et entraîné,

susceptible de donner des consultations aux coopératives, peuvent être particulièrement utiles pour éviter des erreurs.

Ils peuvent prêter assistance en matière d'organisation, de formation des gestionnaires, et en contrôlant les activités dans la période de début. Il est essentiel de prévoir des installations et services pour l'éducation des membres sur les buts et le fonctionnement des coopératives, afin qu'ils puissent activement participer de façon constructive aux opérations de celles-ci. Il serait souhaitable de ne prévoir que des organismes au fonctionnement aussi simple que possible, afin que la gestion soit de la compétence de ceux qui auront été chargés de les diriger ou de surveiller leur fonctionnement.

Bien que, de façon généraale, les ministères du Travail ne soient pas directement responsables des coopératives, ils peuvent y apporter une grande attention en encourageant l'octroi d'une aide gouvernementale aux travailleurs, en poussant la mise sur pied de coopératives et en veillant à ce qu'elles fonctionnent dans de bonnes conditions.

4. — Assistance technique.

L'un des objectifs majeurs de la politique de l'A.I.D. consiste à développer une part importante du secteur privé par l'intermédiaire de l'aide apportée aux coopératives. L'expérience a démontré que là où la population participe aux décisions grâce aux institutions qu'elle possède et gère, le progrès économique et social est plus rapide et plus durable que lorsque des méthodes conventionnelles sont appliquées.

L'accent sur l'assistance aux coopératives a été tout particulièrement mis dans le programme de l'Alliance pour le Progrès, comme un des moyens d'élever les normes de vie des populations en améliorant leur habitat, leur santé, leur pouvoir d'achat et leur bien-être en général. Des contrats ont été signés pour obtenir les services de diverses organisations nationales telles que la « Cooperative League of the U.S.A. » (Ligue des Coopératives des Etats-Unis), le « Credit Union National Association » (Association Nationale des Unions de Crédit), la « Fondation for Cooperative Housing » (Fondation pour les Logements par Coopératives), la « National Farmer's Union » (Union Nationale des Fermiers) et l' « American Institute for Free Labor Development » (Institut Américain pour le Développement du Travail Libre). Ces contrats permettent de faire appel à la grande expérience de ces organismes dans les divers aspects des activités de ces coopératives.

Des prêts à intérêts réduits sont consentis par l'A.I.D., l'I.D.B. et d'autres institutions pour libérer des fonds en vue de projets de logement, d'associations d'épargne et de prêts, d'unions de crédit, de banques centrales pour des coopératives de logements et d'autres activités des coopératives.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE 11

AVANT-PROPOS 13

CHAPITRE PREMIER

Rôle d'un Ministère du Travail dans les pays en voie de développement

1. — Politique des Etats-Unis 20
2. — Rôle d'un Ministère du Travail 22
3. — Assistante technique 24

CHAPITRE 2

Fonctions d'un Ministère du Travail

1. — Fonctions fondamentales d'un Ministère du Travail .. 27
2. — Fonctions des Ministères du Travail dans les pays en voie de développement 29
3. — Quelques principes généraux de fonctionnement 30

CHAPITRE 3

Structure d'un Ministère du Travail

1. — Principes d'une bonne organisation 33
2. — Organigrammes de ministères existants 36

CHAPITRE 4

Personnel et financement d'un ministère du Travail

1. — Le personnel du Ministère 44
(*a*) Recrutement et formation 44
(*b*) Rôle primordial des inspecteurs du travail 45
2. — Développement d'un service d'inspection du travail .. 46
3. — Financement du Ministère 47
4. — Assistante technique 49

CHAPITRE 5

Relations avec d'autres organismes et avec le public

1. — Relations publiques 51
2. — De l'utilité des comités consultaitfs 53
3. — Coordination avec d'autres organismes 55
4. — Questions internationales du travail 56

CHAPITRE 6

Problèmes auxquels ont à faire face les Ministères du Travail dans les pays en voie de développement

1. — Conditions dans le secteur agricole 59
2. — L'artisanat 60
3. — Organisations professionnelles ouvrières et patronales 62
(*a*) Syndicats 63
(*b*) Organisations patronales 65
4. — Le secteur public de l'économie 66
5. — Champ d'application de la législation existante 68
6. — Problèmes du Ministère 70

CHAPITRE 7

Services d'un Ministère du Travail : Enquêtes et statistiques

1. — Importance pour le programme de développement 71
2. — Types de statistiques nécessaires 74
3. — Facteurs généraux intervenant dans la planification et l'exécution des programmes de statistiques du travail 78
4. — Assistante technique 81

CHAPITRE 8

Services d'un Ministère du Travail : normes de travail

1. — Salaires 84
(a) Législation 84
(b) Administration 87
(c) Considérations particulières pour la détermination d'une politique des salaires 89
2. — Heures de travail 91
(a) Législation 91
(b) Administration 93
3. — Hygiène et sécurité 94
(a) Législation de base 94
(b) Education et administration en matière de sécurité 95
(c) Archives et rapports 96
(d) Etablissement d'un Code 97
(e) Comités de sécurité 98
(f) Appui du public 99
4. — Travail des femmes 100
(a) Possibilités d'emploi 101
(b) Responsabilités du Ministère du Travail 102
(c) Problèmes législatifs 102
5. — Enfants et jeunes travailleurs 105
(a) Législation 105
(b) Administration 107
(c) Orientation et formation professionnelle 107
6. — Installations et services d'aide sociale dans l'industrie 108
7. — Assistance technique 109

CHAPITRE 9

Services d'un Ministère du Travail : Relations patrons-ouvriers

1. — Cadre juridique 111
2. — Liberté d'organisation et de négocier collectivement .. 112
3. — Restrictions à la création de syndicats 113
4. — Encouragement à la conclusion de conventions collectives 114
5. — Autres services du Ministère du Travail 115
6. — Règlement des conflits 116
(a) Législation 117
(b) Administration 118
7. — Education du patronat et du salariat 121
(a) Education du patronat 121
(b) Education des salariés 122
8. — Assistance technique 125

CHAPITRE 10

Services d'un Ministère du Travail : Main-d'Œuvre

1. — Nécessité d'un programme d'action 129
2. — Planification et politique en matière de main-d'œuvre 130
3. — Services publics de l'emploi 132
4. — Formation de la main-d'œuvre 135
(*a*) Programmes de formation 137
(*b*) Enseignement professionnel 139
(*c*) Principes de formation 140
5. — Migrations 143
6. — Assistance technique 144

CHAPITRE 11

Services d'un Ministère du Travail : Sécurité sociale

1. — Problèmes de Sécurité sociale dans les pays en voie de développement 145
2. — Programmes de Sécurité sociale 146
(*a*) Catégories de programmes 147
(*b*) Administration 148
3. — Indemnisation pour accident du travail 151
(*a*) Principes généraux 152
(*b*) Procédures dans les pays en voie de développement 153
4. — Assistance chômage 156
(*a*) Allocation de chômage 156
(*b*) Indemnité de licenciement 157
(*c*) Assistance chômage 159
5. — Assistance technique 159

CHAPITRE 12

Services d'un Ministère du Travail : autres programmes

1. — Groupes ayant besoin de protection 161
(*a*) Travailleurs agricoles 162
(*b*) Populations aborigènes 163
2. — Habitat des travailleurs 165
(*a*) Besoin de logement 165
(*b*) Responsabilités du Ministère du Travail 165
(*c*) Aide du Gouvernement 166
(*d*) Logement mis à disposition par l'employeur 167
3. — Coopératives 168
4. — Assistance technique 170

ACHEVÉ D'IMPRIMER
SUR LES PRESSES DES
ÉTABLISSEMENTS DALEX
A MONTROUGE (SEINE)

Dépôt légal n° 446