

Pour une approche stratégique en matière d'inspection du travail

David WEIL*

Résumé. Dans un rapport de 2006, l'OIT soulignait les difficultés que rencontre l'inspection du travail dans ses Etats Membres et proposait des mesures pour améliorer son efficacité. Partant de cette réflexion, l'auteur avance que, sans cadre stratégique clair pour répondre aux plaintes et cibler les enquêtes programmées, les inspections échouent souvent à maximiser leur efficacité dans l'utilisation de ressources limitées. Pour ce faire, il propose que leur activité suive quatre principes: définition des priorités, dissuasion, pérennité, effets systémiques. Il conclut en énonçant les conditions nécessaires à l'élaboration de stratégies réglementaires cohérentes.

La réglementation des conditions de travail constitue un défi de taille pour les gouvernements nationaux. Les politiques publiques sur la sécurité et la santé au travail, la discrimination et les conditions minimales de travail concernent fréquemment des millions de travailleurs, dans des centaines de milliers de lieux de travail, souvent très éloignés les uns des autres. Les conditions de travail dans ces établissements varient considérablement – y compris au sein d'une même branche d'activité – et les employeurs ont souvent intérêt à les rendre aussi opaques que possible. Les syndicats, alliés traditionnels des organes gouvernementaux dans l'identification des situations justifiant des inspections, auxquelles ils contribuent régulièrement, connaissent une baisse sérieuse de leurs effectifs dans de nombreux pays, développés comme en développement. Plus grave encore, les services d'inspection du travail font face à des restrictions budgétaires et à des compressions d'effectifs, le tout dans un contexte réglementaire de plus en plus complexe.

* Faculté de gestion, Université de Boston. Courriel: davweil@bu.edu.

L'auteur exprime sa gratitude aux personnes ci-après pour leurs observations et suggestions sur les idées exposées dans cet article, rédigé durant son congé sabbatique, notamment: Janice Fine, MinWoong Ji, Tom Kochan, Rick Locke, Paul Osterman, Michael Piore, Amanda Pyles et Andrew Schrank, ainsi que les participants aux séminaires du Massachusetts Institute of Technology, et des universités Rutgers et Stanford.

Les articles paraissant dans la *RIT*, de même que les désignations territoriales utilisées, n'engagent que les auteurs et leur publication ne signifie pas que le BIT souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

L'Organisation internationale du Travail a récemment pris acte de la crise de l'inspection du travail aux niveaux national et international. A la fin de l'année 2006, elle a invité ses pays Membres à adopter une série de politiques visant à renforcer et moderniser les services d'inspection du travail, afin d'assurer la mise en œuvre des politiques fondamentales en la matière. Soucieuse d'atteindre les ambitieux objectifs de l'Agenda du travail décent, la Commission de l'emploi et de la politique sociale du Conseil d'administration du BIT a fait observer que:

La question la plus cruciale a trait à la qualité de la gouvernance du marché du travail, qui détermine en grande partie la capacité des pays à trouver en matière de développement une voie propre à susciter une réduction durable de la pauvreté. L'amélioration des services d'inspection du travail, la gestion de la sécurité et le renforcement de la protection sociale au travail débouchent sur des produits de meilleure qualité, une productivité accrue, la baisse du nombre d'accidents et un surcroît de motivation du personnel. (BIT, 2006, p. 3-4)

Toutefois, le nombre d'inspecteurs chargés d'appliquer la législation est insuffisant pour répondre aux défis auxquels est confrontée l'inspection du travail, dont la tâche est encore compliquée par l'évolution du monde du travail: croissance de l'économie informelle, désagrégation de la relation d'emploi traditionnelle, déclin du syndicalisme, apparition de nouveaux risques professionnels. Par ailleurs, les attentes nouvelles à l'égard du secteur public et les normes exigées des organes gouvernementaux en matière de gestion et de contrôle accroissent les pressions exercées sur eux, et l'attention portée à leurs activités.

L'OIT a invité ses Membres à augmenter les ressources consacrées à ces sujets; elle a en outre souligné qu'il fallait impérativement améliorer la formation des inspecteurs du travail, renforcer l'infrastructure réglementaire encadrant les activités de l'inspection du travail, et adopter des réformes protégeant les inspecteurs des vicissitudes du processus politique. Comme nous le soutenons ci-après, ces mesures constituent des réponses nécessaires – mais insuffisantes – au dilemme de l'inspection du travail, qui exigerait une approche beaucoup plus stratégique, jaugée selon des critères différents de ceux habituellement utilisés pour évaluer les organismes chargés de faire observer la réglementation du travail.

Pour ce faire, nous examinons d'abord les facteurs qui ont rendu plus complexe la réglementation du milieu de travail dans de nombreux pays. L'évolution du milieu de travail pose un défi considérable qu'on ne saurait surmonter en se contentant d'y consacrer plus de ressources. Nous préférons donc expliciter quatre grands principes que les services d'inspection du travail devraient intégrer au processus d'élaboration de leurs politiques pour affronter cet environnement réglementaire complexe. Nous transposons ensuite ces critères pour évaluer leur application dans les deux grands domaines d'application de la réglementation: répondre aux plaintes des travailleurs et mener des enquêtes programmées. Dans le premier cas, les inspections faites à la demande des travailleurs peuvent attirer l'attention de l'autorité réglementaire sur les problèmes importants, mais le fait de s'appuyer uniquement sur les plaintes ne garantit pas

que les inspections seront effectuées en fonction de la gravité des problèmes: cela s'explique par la corrélation imparfaite entre le dépôt des plaintes et les conditions de travail sous-jacentes. Les enquêtes programmées – celles qui sont menées à l'initiative des services d'inspection du travail – constituent pour cette raison des procédures très utiles, qui doivent orienter des choix stratégiques réfléchis. Nous soutenons que les services d'inspection du travail sont souvent déficients à cet égard, mais donnons également des exemples de méthodes permettant d'améliorer la situation à ce titre. Pour conclure, nous soulignons ce que devraient être les composantes essentielles d'une stratégie cohérente d'application de la législation du travail.

Le défi posé aux services d'inspection du travail

La pénurie de ressources constitue le principal problème auquel fait face l'inspection du travail. L'étude d'ensemble sur l'inspection du travail effectuée en 2006 par le BIT évaluait à 120 000 le nombre d'inspecteurs du travail dans le monde. Les comparaisons effectuées au niveau national illustrent la disproportion entre le nombre d'inspecteurs et la population active. Les critères de l'OIT, fondés sur le niveau de développement économique, sont respectivement de 1 inspecteur pour 10 000 travailleurs dans les économies industrialisées, 1 pour 20 000 dans les économies en transition, et 1 pour 40 000 dans les pays moins développés (BIT, 2006).

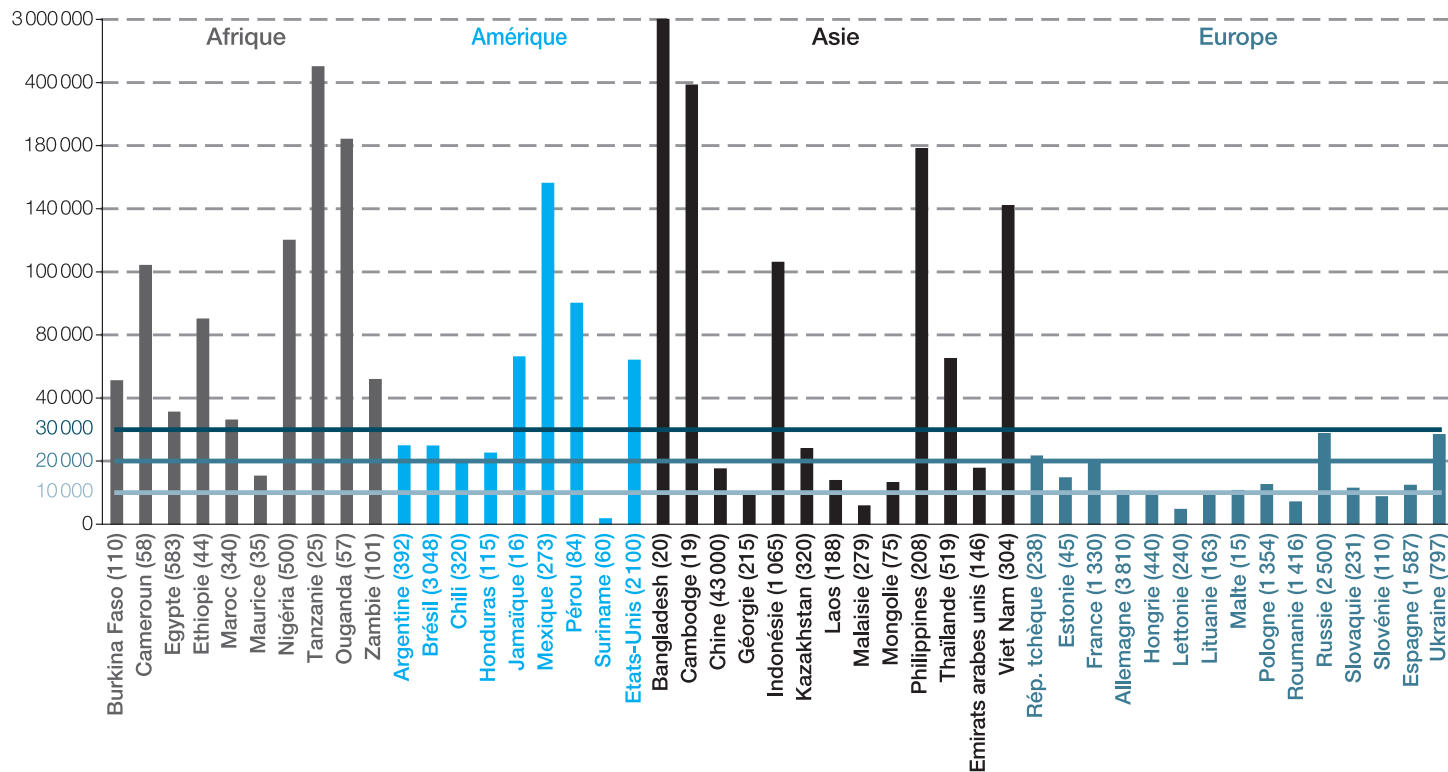
Comme le montre la figure 1, la plupart des pays ne respectent pas ces critères. Ainsi, le Viet Nam compte environ 1 inspecteur pour 140 000 travailleurs (plus de trois fois la norme de 1 pour 40 000) tandis que ce ratio dépasse les 180 000 aux Philippines. Aux Etats-Unis, le ratio est d'un inspecteur pour 75 000 travailleurs, soit largement plus que le critère de 1 pour 10 000 fixé pour les pays industrialisés. Ce déficit constaté aux Etats-Unis, ainsi que dans de nombreux autres pays, résulte de la stagnation des budgets alloués à l'inspection du travail durant la plus grande partie de la dernière décennie, malgré la croissance continue de la population active et du nombre d'employeurs sur la même période. Aux Etats-Unis par exemple, le budget consacré par les grands organes fédéraux chargés d'appliquer la réglementation du travail est resté pratiquement au même niveau depuis vingt-cinq ans, malgré un accroissement de 112 pour cent du nombre de lieux de travail et de 55 pour cent du nombre de travailleurs durant la même période (Bernhardt et McGrath, 2005; Weil, 2007)¹.

Les pourcentages de la figure 1 – et peut-être plus encore le nombre absolu d'inspecteurs indiqué pour chaque pays entre parenthèses – illustrent de façon criante le problème de ressources auquel fait face l'inspection du travail;

¹ Par exemple, les sommes réellement consacrées à l'application de la réglementation par l'Occupational Safety and Health Administration et la Mine Safety and Health Administration – les principaux organes chargés de la sécurité et de la santé au travail aux Etats-Unis – ont diminué en chiffres constants, passant de 182 millions de dollars en 1983 à 172,6 millions en 2007 (calculs de l'auteur en 1982-1984, sur la base des données du budget du gouvernement des Etats-Unis).

Figure 1. Ratio approximatif population active par inspecteur, 2003-2006

Nombre de travailleurs par inspecteur



Pays (x): x inspecteurs dans le pays. Note: Chiffres basés sur des informations recueillies par le BIT entre 2003 et 2006 (rapport annuel, questionnaires, information sur les pays).
Source: BIT, 2006, p. 17.

ils masquent cependant la complexité de la situation, qui aggrave encore les difficultés résultant du faible nombre d'inspecteurs. Les modifications intervenues dans les conditions externes au milieu de travail ont encore compliqué la structure fondamentale de la relation d'emploi, et ce pour plusieurs raisons.

Premièrement, l'accroissement de la sous-traitance et de la pratique de l'activité indépendante, le recours aux agences d'emploi, l'expansion de l'économie informelle dans les pays en développement et, plus généralement, la dégradation de la relation d'emploi classique sur laquelle sont fondées de nombreuses réglementations du travail (Ruckelshaus, 2008).

Deuxièmement, le déclin inexorable de la représentation syndicale a réduit la présence d'agents qui jouaient un rôle important dans la mise en œuvre des politiques du travail (Weil, 1991 et 2005a)². Ces pertes d'effectifs ont réduit l'influence politique du mouvement syndical dans de nombreux pays, sapant ainsi le soutien législatif aux politiques concernant le lieu de travail et restreignant leur capacité d'aider réellement les travailleurs à exercer leurs droits.

Troisièmement, l'évolution de la composition et de la structure industrielles dans de nombreux pays a creusé le fossé entre le modèle centré sur l'établissement, autour duquel ont été élaborées de nombreuses politiques du travail, et la réalité contemporaine du lieu de travail typique (par exemple établissements de santé ou restauration rapide). Dans le même ordre d'idées, l'emploi est de nos jours davantage présent dans des unités de production plus petites et décentralisées que la norme traditionnellement envisagée dans la réglementation du travail. Enfin, diverses technologies nouvelles et émergentes font apparaître de nouveaux types de risques professionnels, notamment en ce qui concerne les préoccupations relatives à la sécurité et à la santé au travail. Particulièrement caractéristique de la vague actuelle de changements technologiques (et des conceptions du travail qui y sont associées), cette évolution fluidifie les obligations et les responsabilités des parties concernées et crée un éventail de difficultés qui se prêtent moins à une intervention par de simples mesures techniques ou améliorations ergonomiques³.

En conséquence, les démarches traditionnelles fondées sur l'impact des inspections directes, la surveillance des lieux de travail et les sanctions pénales pourraient s'avérer insuffisantes ou d'une portée limitée. En réponse à ces défis,

² Par exemple, entre 1995 et 2004, la densité syndicale a diminué dans le secteur privé, passant de 10,4 à 7,9 pour cent aux États-Unis; de 22,2 à 18 pour cent au Canada; de 21,6 à 17,2 pour cent au Royaume-Uni; de 45 à 28,2 pour cent en Irlande (2003); de 25,1 à 16,8 pour cent en Australie; et de 19,8 (1996) à 12 pour cent en Nouvelle-Zélande (voir Boxall, Haynes et Freeman, 2007, pp. 208-209).

³ Ces problèmes comprennent notamment un accroissement des risques liés au stress professionnel, des problèmes musculo-squelettiques et des lésions dues aux mouvements répétitifs (BIT, 2000). En outre, des études publiques sur la sécurité et la santé au travail ont permis de compléter une longue liste de risques bien connus dus aux substances chimiques utilisées sur les lieux de travail, en y ajoutant une liste, toujours plus longue, de dangers résultant d'un niveau d'exposition relativement faible, et de risques associés à de nouveaux composés, solvants et autres substances (voir Cherry, 1999), ainsi que de nouvelles technologies comportant des risques mal connus, comme les nanotechnologies (voir Nel et coll., 2006; Maynard et coll., 2006; Schulte et Salamanca-Buentello, 2007).

outre l'augmentation du nombre d'inspecteurs, l'OIT préconise plusieurs changements, au nombre desquels des modifications structurelles telles que la centralisation de la supervision et du contrôle des services d'inspection, et une collaboration accrue entre l'inspection du travail et d'autres institutions dont les mandats se chevauchent (par exemple la police, les autorités fiscales et les organismes de droits de l'homme). Certains autres changements concernent l'amélioration des méthodes de sélection, des qualifications et de la formation des inspecteurs du travail, afin qu'ils aient les aptitudes nécessaires pour s'acquitter de leurs tâches de plus en plus complexes. Enfin, l'OIT recommande une série de changements visant à améliorer l'impact des méthodes d'enquête, des mécanismes de poursuite et des procédures pénales (BIT, 2006, chapitres 4-8).

Toutes ces mesures sont nécessaires pour répondre aux défis mentionnés ci-dessus, mais elles sont insuffisantes parce qu'elles n'insistent pas suffisamment sur la nécessité d'une approche stratégique face aux questions suivantes: où, quand et comment les inspecteurs du travail doivent-ils choisir d'intervenir? Les demandes toujours plus nombreuses et variées adressées à l'inspection du travail exigent des démarches innovantes en matière d'inspection et d'application de la réglementation elle-même. Sans un changement d'approche radical, l'on ne saurait s'attaquer aux problèmes fondamentaux liés à l'utilisation optimale de ressources très limitées dans des environnements de travail aussi nombreux que différents; pas plus que des ressources accrues, une formation supplémentaire ou une meilleure technologie de l'information ne permettront de s'assurer que les services d'inspection, soumis à des pressions croissantes, optimisent les effets de leurs interventions en utilisant les différents outils à leur disposition. Une réponse globale aux défis de l'inspection du travail contemporaine suppose une démarche stratégique dans l'application de la réglementation elle-même.

La fonction régulatrice fondamentale et les quatre principes d'application stratégique

La fonction régulatrice fondamentale de l'inspection du travail peut s'énoncer succinctement comme suit: les organes réglementaires s'efforcent constamment d'améliorer les conditions de travail en y consacrant des ressources restreintes⁴. Cette fonction centrale reste valable quel que soit le mode d'organisation des systèmes nationaux. Ainsi, dans un article récent, Piore et Schrank (2006 et 2008) décrivent les différences entre deux méthodes de régulation du travail: le modèle «dissuasif» et le «modèle latin». Alors que le premier cherche à modifier le comportement des employeurs en renforçant les sanctions auxquelles

⁴ Cette description s'inspire de la fonction première de l'inspection du travail décrite dans la convention de l'OIT (n° 81) concernant l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce, 1947, qui l'énonce comme suit: «[...] assurer l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession [...] dans la mesure où les inspecteurs du travail sont chargés d'assurer l'application desdites dispositions» (article 3a)).

ceux-ci doivent s'attendre en cas de violation, le modèle latin (inspiré selon eux du système français d'inspection du travail) permet aux inspecteurs d'adopter une approche plus souple, où les employeurs sont incités à adapter leurs méthodes de travail pour mieux répondre aux exigences de la production, tout en remédiant aux violations de la réglementation. Ce dernier modèle suppose de faire beaucoup plus appel à la collaboration et à l'adaptation aux conditions locales que dans le cas du modèle dissuasif. Et, pourtant, ces deux systèmes – ainsi que leurs variations (Pires, 2008) – permettent d'obtenir des améliorations durables des conditions de travail, en dépit des ressources limitées des organes chargés d'appliquer la réglementation.

Indépendamment du modèle réglementaire retenu, le choix de la méthode permettant d'optimiser l'utilisation des ressources reste la principale difficulté à laquelle sont confrontés tous les services d'inspection du travail. Quatre grands principes devraient orienter ces politiques.

Définition des priorités

La classification des branches d'activité et des établissements, du meilleur au pire, constitue peut-être le principe le plus simple de gestion des services d'inspection du travail. Le concept de définition des priorités fait partie intégrante des procédures formelles d'inspection, tout comme la sélection qu'opèrent naturellement de nombreux services d'inspection. Ce principe devrait toutefois devenir le pivot de la planification en cette matière, notamment parce que, comme nous le verrons, les procédures codifiées de classification des établissements ainsi que les règles informelles de sélection employées par les services d'inspection sont souvent en décalage par rapport aux difficultés réelles vécues sur les lieux de travail. La définition des priorités devient dès lors particulièrement importante lorsqu'elle est associée aux autres principes fondamentaux. Ainsi, les priorités doivent être établies non seulement en fonction de la gravité apparente des problèmes vécus dans un secteur ou un établissement, mais aussi en tenant compte de la portée potentielle de l'intervention, c'est-à-dire qu'elle contribuera à modifier un comportement répréhensible (dissuasion) ou influera durablement sur les conditions de travail (pérennité).

Dissuasion

L'évaluation des services d'inspection du travail se focalise généralement sur l'impact direct des inspections sur les lieux de travail. Toutefois, leur principal effet potentiel est dû à leur effet dissuasif, c'est-à-dire les changements intervenant en amont dans les pratiques de travail ou le respect de la réglementation par crainte d'une inspection. Le principe de dissuasion résulte de la perception de l'employeur, c'est-à-dire que ce dernier estime que les coûts d'une enquête (dans le cas le plus courant, la probabilité d'une inspection multipliée par les sanctions encourues en raison des violations) sont suffisamment importants pour l'inciter à se conformer volontairement à la réglementation. Cet effet dissuasif peut considérablement augmenter l'impact potentiel de l'inspection du travail. Outre le fait qu'elle permet d'obtenir de meilleurs résultats malgré des

ressources limitées, la dissuasion remédie à certains autres problèmes de l'inspection du travail. Etant donné la complexité croissante des relations d'emploi, les services d'inspection doivent trouver des moyens d'agir sur le comportement des employeurs dont ils ne peuvent inspecter directement les établissements. Cela vaut également pour les branches d'activité où les effectifs de l'employeur type (ou de l'entreprise connaissant les problèmes les plus sérieux) sont beaucoup moins importants que dans les modèles réglementaires classiques⁵.

Pérennité

Comme les autres agents chargés de faire observer la loi, les inspecteurs du travail déplorent fréquemment le problème de la récidive, c'est-à-dire le fait qu'une proportion importante des contrevenants commettra d'autres violations par la suite. La pérennité est le revers de la récidive, en ce qu'elle permet de mesurer si les interventions passées influent durablement sur le respect de la réglementation. Cet effet est important à deux égards. D'une part, pour évaluer l'impact direct des inspections présentes: par exemple l'inspection a-t-elle incité l'employeur à continuer à utiliser des échafaudages sécurisés, une fois l'enquête achevée? D'autre part, pour évaluer l'effet dissuasif: par exemple la menace d'enquête incite-t-elle durablement les employeurs à adopter de meilleures pratiques de travail? Tout comme dans le cas des «inspections tests», les stratégies d'application sont vouées à l'échec si elles se focalisent sur le strict respect de la législation au seul moment de l'inspection. L'effet pérenne est d'autant plus marqué que l'intervention entraîne à la fois un respect durable de la réglementation et l'adoption de mesures générales compatibles avec des objectifs politiques plus larges, par exemple des mesures de sécurité et de santé au travail prises dans l'établissement qui, à la fois, sont conformes aux normes applicables à cet égard et permettent d'y instituer une culture de la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles. Cet aspect acquiert toujours plus d'importance en raison de la complexité croissante des risques liés au travail.

Effets systémiques

Les systèmes de type dissuasif sont souvent critiqués pour l'accent mis sur la sanction des violations particulières, qui nuit aux efforts déployés pour rectifier les problèmes plus fondamentaux qui sous-tendent ces violations. Par ailleurs, l'une des critiques formulées à l'endroit du modèle latin tient au fait que, en s'appuyant sur la collaboration individuelle des employeurs pour les amener à respecter la législation, il compromet la cohérence de son action et, ainsi, nuit plus largement au respect de la législation dans un secteur donné. Ces

⁵ On pourrait soutenir que la dissuasion constitue un principe plus important dans les systèmes fondés sur la dissuasion que dans le modèle latin. Toutefois, ce dernier doit toujours tenir compte des conséquences des activités dans une entreprise ou un lieu de travail sur d'autres employeurs non visés directement par les inspecteurs du travail. Bien que ce type d'effet dissuasif puisse résulter de considérations d'ordre moins punitif (c'est-à-dire que l'on ne pourrait plus le qualifier d'effet «incident» de l'intervention réglementaire), on peut avantageusement continuer à l'examiner sous cette rubrique.

deux critiques soulèvent donc la question de l'impact systémique de ces deux démarches. La complexité croissante des environnements de travail oblige les services d'inspection à examiner la façon d'atteindre leurs objectifs en fonction de critères géographiques et industriels, et en termes de produits ou de marché. Les pratiques des employeurs sur le lieu de travail reflètent des politiques et des pratiques plus globales, fréquemment alimentées, implicitement ou expressément, par des stratégies ou des forces concurrentielles. Une meilleure prise en compte de l'impact de ces facteurs plus larges dans un modèle réglementaire lui permettrait d'avoir des effets systémiques, plutôt que locaux.

Le respect des principes exposés ci-dessus suppose en pratique des approches très différentes eu égard aux deux activités essentielles de l'inspection du travail: comment répondre aux plaintes des travailleurs? Comment planifier et effectuer des inspections programmées? Dans les deux sections suivantes, nous évaluons à la lumière de ces deux critères les réponses données aux plaintes des travailleurs et les inspections programmées. Dans la dernière partie, nous examinons s'il est possible de mettre ces principes en œuvre, étant donné qu'ils vont contre la tendance générale en ce qui concerne le nombre de services d'inspection gérés en interne et évalués par des sources extérieures.

Plaintes et application de la loi: le dilemme

Les enquêtes menées à la demande des travailleurs représentent dans la plupart des pays une part importante des inspections. Aux Etats-Unis, environ 75 pour cent de toutes les enquêtes effectuées en 2007 par la Wage and Hour Division l'ont été à la suite de plaintes, cette proportion atteignant, selon nos calculs, 30 pour cent pour les enquêtes de l'OSHA⁶. Les inspections de ce genre peuvent être effectuées suite à des dénonciations anonymes aux organes gouvernementaux, ou en réponse à des demandes d'un syndicat ou d'autres représentants des travailleurs – comité de sécurité et de santé, ou conseil de travailleurs. Les procédures de ce type jouent un rôle capital, car elles portent rapidement les problèmes concrets à l'attention des autorités publiques (facteur particulièrement important lorsque les travailleurs sont exposés à un danger immédiat exigeant une réaction rapide).

Ce mode de fonctionnement a cependant un revers: un service d'inspection qui s'en remettrait essentiellement à ces initiatives pour intervenir risque de se cantonner dans une attitude purement réactive aux événements structurants du lieu de travail, ce qui peut entraîner plusieurs répercussions négatives. Tout d'abord, les plaintes sont parfois déposées longtemps après les faits, les accidents du travail, parfois mortels, en sont l'illustration la plus dramatique. Deuxièmement, bien que ces plaintes concernent pour la plupart des difficultés bien réelles, rien n'indique qu'elles sont la manifestation des problèmes les plus

⁶ Le sigle OSHA désigne la loi intitulée «Occupational Safety and Health Act», mais aussi l'administration chargée de veiller à son application dénommée «Occupational Safety and Health Administration» [ndlr].

importants, par comparaison aux «incidents invisibles», c'est-à-dire ceux qui se produisent effectivement mais qui, pour une raison ou pour une autre, ne font pas l'objet de plaintes. Troisièmement, les plaintes traduisent souvent des difficultés particulières auxquelles un travailleur est exposé, qui sont parfois – mais pas toujours – liées à des questions d'ordre plus général. Et, même si c'est le cas, les inspections effectuées en réponse aux plaintes ne révèlent pas nécessairement la présence d'un problème plus général, ce qui renforce leur nature réactive.

Les inspections effectuées en réponse aux plaintes s'attaquent-elles aux problèmes de fond sur le lieu de travail?

Etant donné que la plupart des services d'inspection du travail se reposent largement sur les plaintes pour appliquer la réglementation, l'attention des inspecteurs ne sera attirée sur les lieux de travail qui justifieraient une intervention réglementaire que dans la mesure où ces plaintes reflètent fidèlement la situation générale qui y prévaut. Dans l'idéal, l'autorité de régulation souhaiterait se fonder sur deux postulats: 1) les travailleurs qui portent plainte expriment des griefs légitimes et ils le font de façon précise, autrement dit, les travailleurs ayant des conditions de travail conformes à la réglementation ne forment *pas* de plaintes; et 2) les travailleurs qui rencontrent des difficultés portent effectivement plainte⁷.

L'auteur a effectué des études sur les plaintes et l'application de la législation sur le salaire minimum, les heures supplémentaires et le travail des enfants en vertu du Fair Labor Standard Act (FLSA), et sur la sécurité et la santé au travail aux termes de l'Occupational Safety and Health Act (OSHA), qui révèlent une faible corrélation entre le respect général de la législation et les secteurs connaissant les plus forts taux de plaintes. Dans le cas du FLSA, un seul secteur figure parmi les dix apparaissant en tête de liste à la fois pour le taux de plaintes et les violations des dispositions du FLSA sur les heures supplémentaires. S'agissant de l'OSHA, les plus forts taux de plaintes concernent essentiellement le secteur manufacturier, mais on constate seulement dans deux cas une corrélation directe entre le taux d'accidents du travail et la présence d'un secteur dans les dix premiers de la liste des plaintes pour violation de l'OSHA⁸.

⁷ On trouvera une analyse plus approfondie de ce thème dans Weil et Pyles (2006 et 2007). Voir également Ruckelshaus (2008), General Accounting Office (2004) et Yaniv (1994).

⁸ Il existe une corrélation plus nette entre les secteurs ayant les *plus faibles* taux de plaintes et les conditions de travail qui y prévalent généralement. Quatre des secteurs connaissant les plus faibles taux de plaintes en vertu du FLSA sont également considérés comme ceux où la législation est généralement mieux respectée. Dans le cas de l'OSHA, cinq des secteurs où les plaintes sont les moins nombreuses (secteur bancaire; comptabilité, vérification et tenue de livres; sécurité et services publics d'approvisionnement; services juridiques; organisations religieuses) sont aussi ceux où les accidents du travail sont les moins fréquents. Les secteurs connaissant relativement moins de problèmes font généralement l'objet de moins de plaintes (voir Weil et Pyles, 2006 et 2007; General Accounting Office, 2004).

La figure 2 compare les ratios de plaintes par secteur, en fonction du niveau général de respect de la législation, dans tous les secteurs visés par l'OSHA et le FLSA. Le premier graphique indique une corrélation relativement positive entre les taux de lésions entraînant un arrêt de travail et les taux de plaintes formulées en vertu de l'OSHA. En revanche, le deuxième graphique, qui examine ce même ratio en regard du FLSA, révèle une faible corrélation entre les taux de plaintes et le respect de la législation sur le paiement des heures supplémentaires (voir pour d'autres évaluations statistiques plus approfondies sur le sujet Weil et Pyles, 2007). Bien qu'il existe une corrélation plus forte et plus significative entre les plaintes et l'observation de l'OSHA, il subsiste un grand nombre de secteurs où l'on constate soit un niveau élevé d'accidents du travail, mais un faible taux de plaintes (ce qui pourrait inciter l'inspection du travail à négliger ces secteurs par rapport à d'autres), soit des secteurs connaissant des taux de lésions professionnelles relativement faibles mais des taux de plaintes élevés, suscitant ainsi un intérêt disproportionné de la part de l'autorité de régulation.

Lorsqu'on les évalue à la lumière des quatre principes d'application stratégique, les difficultés résultant du recours aux inspections fondées sur les plaintes prennent toute leur signification, ce qui ressort du tableau 1.

Définition des priorités

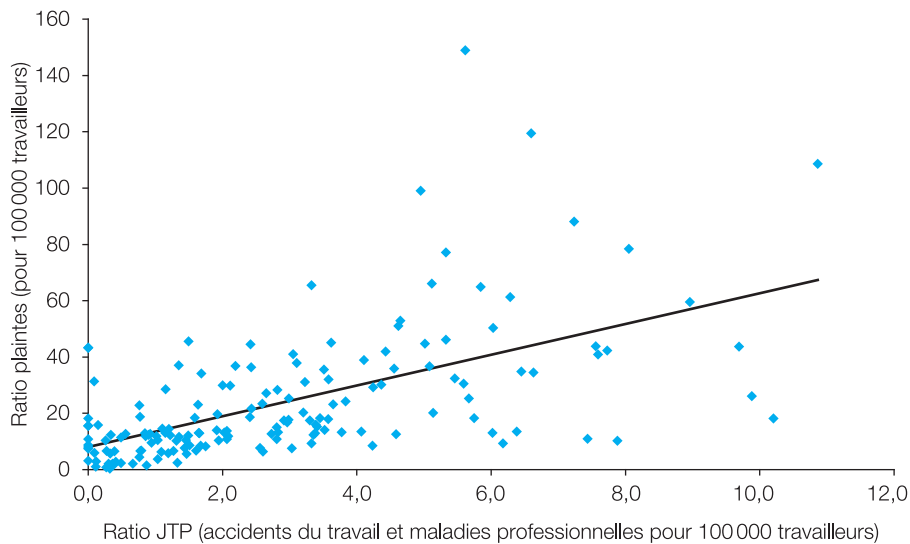
Les données présentées ci-dessus au sujet de l'OSHA et du FLSA démontrent que, en ce qui concerne les inspections menées en réponse à des plaintes, il existe au mieux une corrélation imparfaite avec les problèmes de fond (OSHA) et que, dans le pire des cas, elles ne reflètent pas les conditions de travail au niveau sectoriel (FLSA). En dernière analyse, la nature des plaintes et les inspections auxquelles elles donnent lieu sont à la fois un indicateur des conditions de travail et des possibilités qu'ont les travailleurs de faire entendre leur voix.

Certains organes ont bien tenté de mieux répondre aux plaintes qui leur étaient adressées, mais c'était souvent pour réduire un retard accumulé (objectif louable en soi) plutôt que dans le but de s'attaquer expressément au problème de la définition des priorités. Avant 1996 par exemple, presque toutes les plaintes déposées en vertu de l'OSHA aboutissaient à une inspection de l'entreprise concernée⁹. Il fallait évidemment y consacrer d'importantes ressources humaines, et cela a provoqué un allongement des délais entre le dépôt des plaintes et les inspections elles-mêmes. À partir de 1996, préoccupés de l'accumulation croissante du nombre de dossiers en retard, les bureaux de l'OSHA ont commencé à examiner si les plaintes qui leur étaient renvoyées constituaient une violation ou un risque sérieux. Dans l'affirmative, les inspecteurs menaient une enquête sur les lieux, en s'attachant à la violation ou au risque en question; dans le cas inverse, l'OSHA donnait suite à la plainte par un appel

⁹ Cette procédure a été instituée en application du Complaint Process Improvement Project, dans le cadre de l'initiative du vice-président Al Gore dite «Réinventer le gouvernement».

Figure 2. Plaintes et respect de l'OSHA et du FLSA, 2002

Ratio plaintes en vertu de l'OSHA par JTP (journées de travail perdues), 2002



Ratio plaintes en vertu du FLSA/violations de la loi sur le paiement des heures supplémentaires

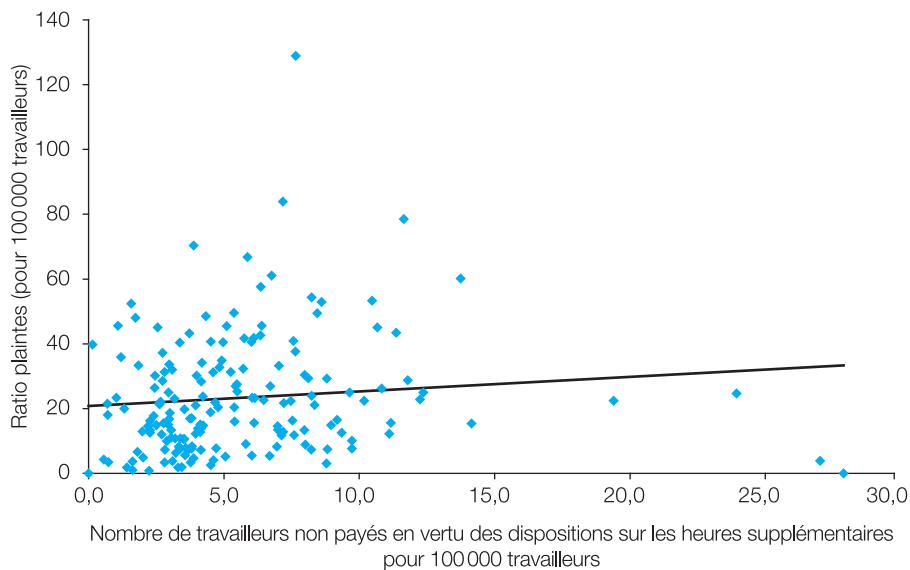


Tableau 1. Résultats obtenus suite aux inspections menées en réponse à des plaintes et par des inspections programmées

Type d'inspection	Détermination des priorités	Dissuasion	Pérennité	Effets systémiques
Plainte				
Approche traditionnelle	<i>Inter/intra-industrie</i> Effet mitigé: dépend du rapport entre la probabilité d'une inspection et les conditions générales du secteur.	Effet limité à nul: informations concernant l'enquête sur la plainte généralement réservée à l'employeur.	Effet limité: fonction du degré de suivi et de la sévérité des sanctions imposées en cas de violation continue.	Effet limité: pas d'effets systémiques, sauf s'il existe un lien explicite avec d'autres interventions, ou des organisations tierces.
Inspection programmée				
OSHA Industrie du bâtiment	<i>Inter-industrie</i> Effet marqué: l'industrie du bâtiment connaît des taux relativement élevés d'accidents du travail; grand nombre de travailleurs. <i>Intra-industrie</i> Effet mitigé: l'accent est mis sur l'importance du chantier plutôt que sur le ratio risque/sécurité.	Effet limité: les critères de sélection créent un groupe d'employés moins concernés collectivement par les interventions en vertu de l'OSHA. Les autres groupes ne perçoivent pas l'utilité de ces interventions.	Effet limité: les principaux entrepreneurs décident de respecter la réglementation pour des considérations étrangères aux inspections effectuées en vertu de l'OSHA.	Effet limité: les principaux facteurs influant sur le taux de lésions professionnelles sont la gestion globale du projet, ainsi que le rôle joué par le propriétaire, le promoteur, le client final.
Department of Labour-Wage and Hour Division Industrie du vêtement	<i>Inter-industrie</i> Effet marqué: l'accent est mis sur les industries ayant de nombreux travailleurs faiblement payés; taux de violations élevé. <i>Intra-industrie</i> Effet marqué: l'accent est mis de façon croissante sur les entrepreneurs connaissant de sérieux problèmes de violation de la réglementation.	Effet marqué: les sanctions découlant implicitement des embargos mis sur les produits améliorent généralement le respect de la réglementation.	Effet marqué: l'accent mis par l'inspection sur les fabricants les incite durablement à maintenir un faible niveau de contrôle privé.	Effet marqué: les sous-traitants qui ne respectent pas la réglementation sont évincés du secteur; les nouveaux entrants sur le marché respectent généralement mieux la réglementation.

téléphonique ou un fac-similé à l'employeur¹⁰. Ce système permettait donc d'affecter les ressources aux problèmes prioritaires, tout en réglant rapidement les autres cas. L'efficacité d'un tel système dépend de la justesse de l'évaluation initiale de la plainte, considérée comme un risque sérieux ou comme un problème ponctuel. Toutefois, même si la nature des plaintes est correctement évaluée, cela ne signifie pas que celles qui sont déposées (indépendamment de leur gravité) reflètent fidèlement la situation générale des problèmes existant sur le lieu de travail – un tel système peut avoir pour résultat que des entreprises où certains obstacles empêchent le dépôt des plaintes ne fassent jamais l'objet d'inspections. Par ailleurs, cela ne signifie pas que la nature des plaintes formulées reflète adéquatement leur gravité relative, tous secteurs considérés.

Dissuasion

Les perceptions jouent un rôle important à cet égard: la perception d'un employeur sur l'éventualité d'une enquête et les conséquences d'une violation ont tendance à influencer sur son comportement. Des études empiriques démontrent que certains employeurs sont extrêmement méfiants face aux risques d'inspection, tandis que d'autres y sont beaucoup plus indifférents qu'on pourrait le supposer (Weil, 1996 et 2001). En raison de leur caractère essentiellement réactif, les enquêtes menées à la suite de plaintes n'ont pas un fort impact dissuasif, notamment parce qu'elles concernent fréquemment le règlement d'un problème particulier, mais ne manifestent pas une volonté d'intervention de l'organe de régulation auprès d'autres employeurs, d'autres segments de la branche d'activité concernée, ou d'autres entreprises du même secteur géographique. La méthode classique d'établissement des priorités, qui vise à réduire le nombre de dossiers en attente, tend à renforcer cet effet, ce qui ne devrait pourtant pas être une fatalité. Comme nous le soutiendrons ci-après, l'intégration des réponses apportées aux plaintes dans une approche stratégique plus globale peut renforcer leur impact dissuasif dans des circonstances où cette action est particulièrement importante.

Pérennité

Lorsqu'un inspecteur intervient auprès d'un employeur suite à une plainte, l'impact de son action dans la durée ou au-delà du problème particulier traité dépend de la qualité et de la portée de son intervention. Les enquêtes effectuées en réponse à une plainte peuvent avoir des effets limités ou passagers (faible pérennité) si elles sont utilisées dans une optique restreinte, pour résoudre des problèmes spécifiques. La durabilité de l'effet dépend en grande partie du jugement de l'inspecteur et de son aptitude à déceler – soit lors de l'évaluation initiale, soit au moment de l'enquête – si le problème particulier qui lui est soumis est un phénomène isolé, ou plutôt la manifestation d'un problème généralisé.

¹⁰ La Wage and Hour Division du ministère du Travail utilise un système semblable pour établir si les plaintes qui lui sont adressées doivent faire l'objet d'une enquête, ou peuvent être traitées au moyen d'une «conciliation» par téléphone, visant à résoudre le problème spécifique de violation d'une norme du travail (Weil et Pyles, 2006).

La diminution des ressources de nombreux services d'inspection du travail a notamment pour conséquence un manque d'expérience des inspecteurs en cette matière, lacune qu'il est difficile de combler avec une nouvelle génération d'inspecteurs disposant de budgets restreints. Là encore toutefois, cela dépend de l'aptitude de l'inspection du travail à intégrer sa politique en matière de plaintes dans une stratégie plus globale.

Effets systémiques

Comme en matière de dissuasion, les inspections effectuées suite à des plaintes ne sont pas très efficaces à cet égard, compte tenu de leur nature foncièrement réactive. Les écrits publiés sur le comportement des organes de régulation indiquent que certains inspecteurs ont recours à une série de règles informelles pour identifier les tendances lourdes des violations de la législation, en se fondant sur la multiplication des plaintes. Ces études démontrent également, quoique de façon moins nette, que d'autres inspecteurs recourent effectivement à cette méthode pour déceler ces tendances plus générales (Lofgren, 1989; Piore et Schranck, 2008). Toutefois, d'autres auteurs considèrent que ce sont plutôt les procédures standardisées et la routine dysfonctionnelle des organisations qui entravent l'adoption d'approches plus globales, qui permettraient de remédier aux difficultés résultant d'une attitude purement réactive face aux problèmes de terrain (Bardach et Kagan, 1982; Ayers et Braithwaite, 1992; Sparrow, 2000). Toutes ces études soulignent qu'une action volontariste s'impose pour renforcer l'impact systémique des procédures de plainte¹¹.

Pour une politique stratégique en matière de plaintes

Éliminer les obstacles aux plaintes

De nombreuses politiques en matière de conditions de travail, tant au niveau fédéral qu'à celui des États, sont tributaires des plaintes formulées par les travailleurs, qui déclenchent l'intervention réglementaire. La nature même d'un processus fondé sur le dépôt de plaintes empêche de nombreux travailleurs d'exercer leurs droits, limitant ainsi le nombre des plaintes; comme nous l'avons soutenu ci-dessus, le simple fait que des plaintes ne sont pas déposées ne signifie pas que la législation est respectée (Weil et Pyles, 2006).

Les syndicats jouent un rôle dans l'application des politiques sur les conditions de travail, rôle qui doit faire partie intégrante du débat global sur la réforme de la législation du travail, où cet aspect de l'action syndicale est trop souvent oublié (Weil, 2005a; Erikson et Graham, 2005). Toutefois, étant donné l'absence de syndicat dans la majorité des lieux de travail dans de nombreux pays, les politiques en la matière doivent aussi tenir compte du rôle important

¹¹ Dans leur étude fréquemment citée, Bardach et Kagan (1982) disent douter de l'aptitude générale des organes de régulation à surmonter les obstacles à ce que nous qualifions d'approche «stratégique». En revanche, Sparrow (2000) est plus optimiste quant au potentiel d'évolution des modes d'organisation au sein des organes gouvernementaux et pense qu'ils peuvent améliorer leur mode de fonctionnement selon diverses dimensions stratégiques.

joué par d'autres représentants des travailleurs, ou de leur rôle potentiel dans l'exercice des droits des salariés. On peut citer, par exemple, le nombre croissant de conseils de travailleurs et d'organisations de défense des droits des travailleurs, qui œuvrent souvent auprès des communautés d'immigrants. Dans sa remarquable étude sur la croissance et le rôle des conseils de travailleurs aux États-Unis, Fine (2006) démontre le rôle essentiel dévolu dans ces organisations à l'exercice des droits des travailleurs. Osterman (2006), ainsi que Hecksher et Carré (2006) donnent d'autres exemples de ces nouvelles organisations présentes en milieu de travail par leurs activités de mise en réseau, d'éducation et de représentation des travailleurs. Les organisations de type juridique – à but non lucratif, organes de représentation, comités d'aide du Barreau – ont également un rôle de plus en plus déterminant à cet égard (Ruckelshaus, 2008). Un groupe d'institutions solidement établi en milieu de travail peut aussi jouer un rôle crucial en la matière, en attirant l'attention sur les secteurs ou les entreprises connaissant des problèmes particulièrement aigus, mais où les travailleurs hésitent à exprimer leurs griefs en raison de leur statut d'immigrant, du manque d'information sur leurs droits au travail, ou par crainte de représailles.

Si ces initiatives portent leurs fruits, cela créera évidemment un fardeau supplémentaire pour des inspecteurs déjà surchargés. Une politique stratégique adéquate en matière de plaintes suppose donc que l'inspection du travail collabore étroitement avec les syndicats et les groupes intermédiaires pour établir des mécanismes de réponse proactifs. La première étape consiste à évaluer précisément les contraintes financières des organes de réglementation (et des groupes de représentation) et à parvenir à un consensus sur les priorités dans les secteurs, les industries et les entreprises. En outre, une politique stratégique appropriée exige une certaine créativité pour tirer tout le parti possible des forces et des ressources des différentes institutions, afin de résoudre les problèmes liés aux conditions de travail, c'est-à-dire se fonder sur les conventions collectives, lorsqu'il en existe, pour garantir le respect de la législation; collaborer avec les conseils de travailleurs ou des organisations similaires pour établir des liens avec ces institutions lorsqu'elles sont présentes; et s'en remettre aux organes gouvernementaux pour appliquer la législation lorsque d'autres institutions ne peuvent s'en charger. Cela ne revient pas à minimiser les tensions et la défiance qui existent parfois entre les organisations gouvernementales et non gouvernementales, dont les objectifs ne sont pas identiques, ou à ignorer les tensions entre les syndicats et les nouvelles formes d'organisations de travailleurs (voir Fine, 2007; et sur ce dernier point Hecksher et Carré, 2006).

Repenser les approches en matière de réponse aux plaintes

Les services d'inspection du travail doivent réagir de manière plus stratégique aux plaintes qui leur sont adressées. Cela suppose non seulement de tenir compte de la priorité relative des plaintes reçues, c'est-à-dire la méthode de sélection actuellement utilisée par les organismes du ministère du Travail, mais également de resituer ces plaintes dans la perspective élargie des difficultés aux-

quelles l'institution est confrontée. L'une des façons d'y parvenir au niveau sectoriel consiste à classer les lieux de travail en fonction des deux critères présentés ci-dessus: la probabilité des plaintes (mesurée par le nombre de plaintes passés) et le niveau général de respect de la législation dans le secteur. Ces deux dimensions ressortent de la matrice à quatre entrées du tableau 2. Les secteurs y sont mentionnés selon que le nombre de plaintes ou le degré de conformité avec la législation se situe au-dessus ou au-dessous de la moyenne.

Les plaintes présentées dans les branches d'activité mentionnées dans les quadrants 1 et 4 orienteront généralement les inspecteurs dans la bonne direction; les secteurs mentionnés dans le quadrant 1 connaissent un nombre de plaintes, mais aussi un taux de violations et de problèmes de santé et de sécurité plus élevés que la moyenne, ce qui devrait naturellement inciter les inspecteurs à y prêter plus d'attention. En revanche, les secteurs figurant dans le quadrant 4 se situent au-dessous de la moyenne pour ces deux aspects, attirant ainsi une attention moins soutenue de la part de l'autorité de régulation, ce qui se justifie également par le fait que ces secteurs connaissent moins de problèmes, à tout le moins par rapport aux autres. Etant donné toutefois qu'un nombre important de lieux de travail apparaît dans les deux autres quadrants, les politiques fondées sur la présentation de plaintes auront tendance, soit à réduire la fréquence des inspections dans les secteurs posant problème (quadrant 2), soit à les multiplier dans des secteurs connaissant relativement moins de difficultés (quadrant 3).

Une approche stratégique appropriée devrait tenir compte du quadrant où figure une plainte pour choisir la réponse adéquate et, donc, définir les ressources et le temps qui devraient y être consacrés. L'autorité de régulation pourrait par exemple s'efforcer de consacrer moins de ressources aux plaintes relevant des quadrants 3 et 4 (par exemple en tentant de résoudre le problème par téléphone) en tenant compte de sa connaissance des conditions de travail prévalant généralement dans ces secteurs. En revanche, les inspecteurs pourraient se montrer plus attentifs aux plaintes provenant des secteurs mentionnés dans le quadrant 2 et, éventuellement, y mener des inspections plus poussées que celles qui sont habituellement effectuées dans ce genre de cas. Dans le même ordre d'idées, les inspecteurs devraient établir pour les plaintes mentionnées dans les quadrants 1 et 2, auxquelles ils devraient s'attacher en priorité en raison des violations plus fréquentes que dans les secteurs indiqués aux quadrants 3 et 4, un programme global d'inspection centré sur le secteur concerné ou une aire géographique donnée, afin de renforcer l'impact systémique et dissuasif de leurs interventions. Cela suppose de mobiliser toutes les ressources dont dispose l'inspection du travail dans les domaines d'activité prioritaires, enquêtes fondées sur les plaintes, inspections programmées, formation, interventions auprès des entreprises du secteur, etc.

L'approche illustrée au tableau 2 pourrait également être employée au sein d'un même secteur sur la base des données disponibles. On pourrait par exemple opérer une distinction entre les lieux de travail potentiels d'une branche d'activité ou d'une aire géographique, en fonction de leurs caractéristiques (emplacement géographique, taille de l'entreprise, présence ou non d'un syndicat,

Tableau 2. Approche stratégique en matière de plaintes. Normes du travail

	Taux de violations élevé	Taux de violations faible
Taux de plaintes élevé	<p><i>Quadrant 1</i> Grand nombre de plaintes Grand nombre de violations</p> <p><i>Exemples:</i> Alimentation Hôtellerie Stations d'essence Services de conciergerie Bâtiment</p>	<p><i>Quadrant 3</i> Grand nombre de plaintes Faible nombre de violations</p> <p><i>Exemples:</i> Stationnement et stations de lavage autos Agences de crédit Magasins de meubles</p>
Taux de plaintes faible	<p><i>Quadrant 2</i> Faible nombre de plaintes Grand nombre de violations</p> <p><i>Exemples:</i> Hôpitaux Epicerie Magasins de détail Secteur bancaire Services sociaux</p>	<p><i>Quadrant 4</i> Faible nombre de plaintes Faible nombre de violations</p> <p><i>Exemples:</i> Transformation de produits carnés Salons de coiffure Instituts de beauté Pharmacies</p>
Source: Evaluation faite par l'auteur des ratios de plaintes et de violations aux termes du Fair Labor Standards Act (voir détails supplémentaires dans Weil et Pyles, 2006).		

lien organique avec une société mère), et les classer en fonction du nombre de plaintes et du niveau général de respect de la réglementation. L'autorité concernée pourrait alors intervenir en établissant ses priorités selon la méthode décrite ci-dessus. Un secteur majeur comme le bâtiment pourrait aussi être scindé en sous-secteurs importants (construction résidentielle, autoroutes, secteur commercial, rénovation, etc.) et analysé par quadrants.

Il est donc possible de gérer les inspections menées en réponse aux plaintes de façon à améliorer leur impact sur les quatre principes d'application stratégique. Les commentaires qui précèdent soulignent cependant l'importance des enquêtes spontanées (celles qui sont effectuées sans qu'une plainte soit déposée) dans l'éventail des moyens dont dispose l'inspection du travail. C'est le thème que nous développons dans la section qui suit.

Recours aux inspections programmées et application stratégique

Les quatre principes d'application stratégique commentés ci-dessus sont également utiles pour évaluer les différentes approches en matière d'inspections programmées. Les organes compétents en la matière aux Etats-Unis n'obtiennent généralement de bons résultats que pour certains de ces quatre aspects.

Détermination des priorités

La plupart des services d'inspection du travail emploient des méthodes formelles pour déterminer leurs priorités d'application de la réglementation, les taux d'accidents à l'échelle du secteur étant fréquemment utilisés à cette fin en matière de sécurité et de santé au travail. Pour d'autres normes du travail, ces choix prioritaires sont beaucoup moins fréquents parce qu'il est plus difficile d'identifier des indices de mesure comparables aux taux d'accidents. Aux Etats-Unis, l'un des critères retenus pour ce faire est la proportion de travailleurs faiblement payés. Durant les dernières années, la Wage and Hour Division a affiné ses méthodes de mesure, en procédant d'abord à des sondages internes pour évaluer le degré général de respect de la législation au niveau de la branche d'activité, puis en classant les secteurs offrant de faibles salaires en fonction de la fréquence et de la gravité des accidents, ainsi que du nombre absolu de travailleurs exposés à ces violations (Wage and Hour Division, 1998).

Il existe d'autres méthodes, moins fréquemment employées toutefois, permettant aux inspecteurs de choisir prioritairement des entreprises *au sein* d'une branche d'activité, la plus courante étant la taille de l'entreprise, les grands employeurs d'un secteur étant alors souvent visés de façon disproportionnée. Bien que cette méthode réponde à une certaine logique intuitive (c'est dans ces entreprises que l'on trouve le plus grand nombre de travailleurs), certains éléments de preuves donnent à penser que les grandes entreprises observent généralement mieux la réglementation que la moyenne des autres employeurs (voir Mendeloff et coll. (2006) en ce qui concerne la sécurité et la santé au travail).

Dissuasion

Bien que ce facteur soit fréquemment cité dans les débats sur l'application de la réglementation, les services d'inspection du travail y recourent rarement de façon expresse pour élaborer leurs stratégies ou leurs programmes d'évaluation. Cela vient en partie du fait qu'il est difficile de mesurer l'effet dissuasif d'une intervention parce qu'il ne peut être directement observé (cela supposerait d'ailleurs d'évaluer l'incidence d'une autre variable: qu'aurait fait cet employeur si des inspections n'avaient pas été effectuées dans d'autres entreprises?). L'effet dissuasif dépend aussi de la perception de l'employeur à cet égard et, partant, du lien explicitement créé par l'inspection du travail entre ses stratégies d'enquête et les activités susceptibles de modifier le point de vue de l'employeur sur la probabilité et les conséquences éventuelles d'une inspection.

Pérennité

Les inspections programmées ont généralement une dimension plus globale que les enquêtes menées à la suite d'une plainte. Aux Etats-Unis par exemple, la plupart des inspections programmées en matière de normes du travail sont des «enquêtes exhaustives» comprenant un contrôle des registres de paie sur plusieurs années et des entrevues avec de nombreux employeurs, ce qui exige d'y consacrer beaucoup de temps. De la même façon, l'OSHA recourt très souvent à ce

genre d'inspections approfondies pour les enquêtes ciblées. Toutefois, les inspections programmées font souvent l'objet de critiques, internes et externes, parce qu'elles aboutissent fréquemment à des résultats inférieurs aux inspections menées en réponse à une plainte. Cela n'est pas particulièrement surprenant puisque les inspections programmées ne sont pas déclenchées par une plainte précise, l'inspecteur n'ayant donc pas d'angle d'attaque particulier, ne serait-ce que pour entamer son enquête. Comme dans le cas de la dissuasion, l'effet durable des enquêtes programmées est vraisemblablement assez limité lorsqu'elles sont perçues comme une intervention transitoire (par exemple, un secteur visé une année donnée ne le sera plus l'année suivante) plutôt que comme un effort soutenu pour améliorer le respect de la réglementation.

Effets systémiques

Les autorités réglementaires ont tendance à centrer leurs efforts sur les entreprises individuelles. Même lorsqu'elles retiennent le critère de détermination des priorités comme principe d'application, elles l'utilisent généralement pour choisir une entreprise ou un employeur particulier. De la même façon, les initiatives sectorielles – composante courante de nombreuses interventions réglementaires – se traduisent fréquemment par des mesures prises à l'échelle d'un secteur, mais entreprise par entreprise. Bien que ce type d'intervention puisse avoir des effets dissuasifs, il n'améliore pas systématiquement la situation au niveau sectoriel, comme le démontrent les difficultés persistantes de nombreux pays à améliorer les conditions de travail dans les branches d'activité connaissant des problèmes sérieux, comme l'agriculture: malgré des efforts répétés, soutenus et largement médiatisés pour prévenir le travail des enfants ou réduire l'exposition aux pesticides, les intervenants de ce secteur reviennent rapidement à leurs pratiques antérieures, une fois retombée l'attention de l'inspection du travail. Ces interventions n'ont donc pas d'effets systémiques sur les employeurs.

On peut donner une illustration supplémentaire du défi auquel sont confrontés les organes de régulation lorsqu'ils veulent appliquer les principes d'application stratégique, en comparant deux méthodes d'inspection programmée, l'une qui satisfait aux critères mentionnés ci-dessus et l'autre qui n'y répond pas. La partie inférieure du tableau 1 résume les résultats obtenus dans les deux exemples qui suivent, en relation avec les quatre principes d'application stratégique.

Exemple 1: enquêtes programmées de l'OSHA dans l'industrie du bâtiment

A quelque moment que ce soit, des millions de chantiers de construction sont en cours. Aux Etats-Unis, l'OSHA compte environ 1 000 inspecteurs au niveau fédéral, qui consacrent à peu près 40 pour cent de leur temps à contrôler les conditions de sécurité et de santé dans le bâtiment. Etant donné le nombre limité d'inspecteurs, l'OSHA éprouve énormément de difficultés à choisir les

sites devant être inspectés; cela reste néanmoins une fonction essentielle pour l'institution si elle veut mettre en œuvre l'esprit de l'Occupational Safety and Health Act, soit l'amélioration de la sécurité et de la santé au travail.

Dans l'idéal, l'OSHA devrait concentrer ses efforts sur les chantiers de construction où le plus grand nombre de travailleurs est exposé à des risques sérieux de sécurité et de santé. Toutefois, ne disposant que d'informations parcelaires sur les programmes de construction dans une région donnée et sur les conditions de sécurité et de santé dans cette industrie, il lui est très difficile de planifier ses inspections. Les plaintes formulées par les travailleurs et les indications indirectes peuvent lui fournir certaines données concernant les risques existant sur les chantiers de construction, mais ces informations ne lui parviennent pas systématiquement, pour les raisons expliquées dans la section précédente. Les inspections effectuées par l'OSHA à la suite d'un décès accidentel ou d'un accident majeur peuvent aussi révéler l'existence de problèmes auxquels elle devrait peut-être porter une attention particulière, mais l'information est rarement utilisée à cette fin.

Lors de la création de l'OSHA au début des années soixante-dix, les antennes régionales employaient un large éventail de méthodes, formelles et informelles, pour cibler les inspections: plaintes, informations obtenues auprès des organismes publics locaux délivrant les permis de construction, informations détenues par les inspecteurs locaux de l'OSHA sur les chantiers prévus. Ces méthodes ont toutefois été remplacées par des critères de sélection élaborés en réaction à l'arrêt *Marshall c. Barlow's Inc.* (429 U.S. 1347, 97 S. Ct. 776), où la Cour suprême a statué que l'OSHA devait cibler ses inspections sur une base objective et documentée, et devait plus précisément démontrer qu'elle se fondait sur des «critères neutres et précis» pour choisir les entreprises inspectées, afin d'éviter un comportement abusif ou arbitraire de ses inspecteurs. Bien qu'il soit malaisé de définir ces «critères neutres et précis», le concept repose sur l'idée que toutes les entreprises d'un groupe d'employeurs donné relevant de la compétence de l'OSHA devraient être égales devant les probabilités d'inspection. La définition du groupe d'employeurs devient dès lors un élément essentiel de la méthode de sélection.

La procédure de sélection qui en résulte fait donc appel aux données sur les permis de construire et aux modèles statistiques prédisant les mises en chantier ainsi que leur durée probable, pour délimiter un ensemble de projets de construction dans un secteur géographique relevant de chaque bureau régional de l'OSHA. Pour chacun de ces bureaux, une liste de chantiers est choisie au hasard parmi le groupe de projets de construction. Le bureau régional concerné doit alors procéder dans le mois à une inspection de tous les entrepreneurs et sous-traitants mentionnés dans la liste, ou différer les inspections au mois suivant s'il manque de temps. Dans un tel système, les *employeurs* (entrepreneurs et sous-traitants) sont identifiés sur la base de leur activité sur les *chantiers*. Cette méthode de sélection des employeurs, particulière à l'industrie du bâtiment, diffère donc radicalement de celle qu'utilise habituellement l'OSHA, fondée sur le modèle «chantier déterminé-employeur déterminé».

D'un certain point de vue, cette méthode semble procurer à l'OSHA un échantillon représentatif des chantiers en cours, qui paraît satisfaire aux critères mentionnés ci-dessus. En pratique toutefois, elle ne répond pas aux critères essentiels d'une bonne stratégie d'application. Les résultats sont résumés dans la partie centrale du tableau 1.

Tout d'abord, les données sur les mises en chantier proviennent d'une source qui privilégie les grands projets de construction publics et privés, c'est-à-dire d'un coût supérieur à un million de dollars. Par conséquent, une part importante des projets de moindre envergure n'est jamais prise en compte dans le processus de sélection, et les grandes entreprises sont surreprésentées dans les échantillons de l'OSHA. Ce système tend à orienter les enquêtes vers les chantiers de construction employant de nombreux travailleurs, alors que les grands entrepreneurs respectent généralement mieux les règles de sécurité. Cette surreprésentation des grandes entreprises sape donc le principe du choix des priorités; de fait, en se fondant sur l'importance financière des sites de construction plutôt que sur les risques constatés pour choisir les chantiers à inspecter, il se pourrait que l'OSHA se trompe systématiquement de cible en ce qui concerne les risques majeurs de sécurité et de santé.

Deuxièmement, et ce problème est lié au premier, les grandes entreprises ont généralement mis en place des programmes et des procédures de sécurité et de santé au travail qu'il est difficile de changer. Par conséquent, elles modifient peu leurs pratiques même si de nombreuses inspections sont effectuées sur un même site, ou sur des sites différents contrôlés par la même société. Par exemple, les analyses révèlent que l'entrepreneur moyen se conforme bien à la réglementation dans la phase initiale d'un chantier (74 pour cent des normes respectées au moment de la première inspection) et que la situation évolue peu par la suite, malgré des inspections répétées sur le même site: ce taux n'est passé qu'à 80,5 pour cent après huit inspections d'un même site. Dans le même ordre d'idées, la réaction des sous-traitants a été plus positive, mais également mitigée, à des inspections menées sur l'un de leurs chantiers, le taux de conformité avec la réglementation passant de 61 pour cent sur l'un de leurs sites au moment de la première inspection à 76,6 pour cent au moment de la huitième inspection sur l'un de ces sites¹². L'effet dissuasif de ce système est donc modeste parce qu'il vise plutôt les grandes entreprises ayant des pratiques bien établies.

La troisième lacune d'un tel système vient du fait qu'il cible l'*entrepreneur* plutôt que le *chantier* de construction. Les méthodes d'investigation de l'OSHA visent généralement l'employeur, tandis que les problèmes de sécurité et de santé dans le bâtiment – notamment les risques sérieux – résultent plutôt de fac-

¹² Ces constatations ressortent d'une étude de l'auteur sur les effets de l'application des dispositions sur la sécurité et la santé au travail par l'OSHA, auprès de grandes entreprises choisies selon la méthode Dodge/CRA. Utilisant des données sur les activités de contrôle de l'OSHA auprès de 2 060 grandes entreprises aux Etats-Unis de 1987 à 1993, l'étude révèle que les grandes entreprises respectent généralement mieux les normes de sécurité et de santé que les autres entreprises du secteur, qui sont pourtant beaucoup moins inspectées (Weil, 2001 et 2004).

teurs propres au chantier, par exemple: la gestion globale du projet, les délais imposés aux sous-traitants, le degré de coordination entre les corps de métier, les conditions de la couverture d'assurance du projet. Cet accent mis sur l'entrepreneur (l'employeur) n'incite pas vraiment le promoteur du projet global à modifier ses pratiques et méthodes de gestion, par exemple la planification des travaux, qui peut influencer profondément sur les risques d'accident. Par ailleurs, en ciblant ainsi l'entrepreneur plutôt que le projet de construction, ce système ne tire pas parti des facteurs économiques potentiels liés au type de projet. Ainsi, les contrats de construction des édifices publics sont d'habitude accordés dans le cadre d'un processus d'appel d'offres officiel, généralement transparent, contrairement à ce qui se passe pour les projets comparables dans le secteur privé, ce qui peut avoir des conséquences pour les entrepreneurs soumissionnaires. Pour prendre un autre exemple, le promoteur d'un casino peut être tenté d'imposer un échéancier de construction très serré (et donc tolérer de plus grands risques d'accidents du travail) en raison des importants bénéfices liés à un bouclage rapide du chantier, par opposition à un projet d'hôpital privé ou d'établissement pharmaceutique où les normes de qualité très exigeantes peuvent se traduire par une meilleure coordination et une plus grande sécurité des conditions de travail. Deux études révèlent d'ailleurs une forte corrélation entre la destination finale de l'édifice et l'incidence des risques pour la sécurité et la santé des travailleurs (Schriver, 2003; Weil, 2004). Le mécanisme de contrôle de l'OSHA dans le bâtiment ne génère donc pas d'effets systémiques, pas plus qu'il n'a sur la sécurité des chantiers de construction l'impact durable qu'on pourrait en attendre.

La procédure de sélection des sites de construction élaborée en réponse à l'arrêt *Marshall c. Barlow's Inc.*, méthode ciblant les chantiers importants, avait une certaine logique durant les premières décennies d'existence de l'OSHA, lorsque celle-ci s'efforçait d'amener le plus grand nombre possible d'entrepreneurs à se conformer aux nouvelles normes de sécurité et de santé, dans un contexte où les violations de la réglementation étaient monnaie courante. Les études effectuées durant la période d'introduction de la législation démontrent une très forte réactivité des employeurs aux mesures d'application et, partant, le bien-fondé d'une approche privilégiant les grandes entreprises (Bartel et Thomas, 1985; Scholz et Gray, 1990; Gray et Mendeloff, 2005; Gray et Jones, 1991; Weil, 1996)¹³. Toutefois, plus de trente-cinq ans s'étant écoulés depuis la création de l'OSHA, cette importance accordée à la taille de l'entreprise ne répond plus à ce que devraient être les objectifs d'une bonne stratégie d'application.

¹³ Ringen résume admirablement le dilemme de l'OSHA en ce qui concerne l'application de la réglementation dans l'industrie du bâtiment. «Il existe un compromis entre la neutralité et l'efficacité des inspections, mesuré à l'aune des violations et des sanctions. Les programmes d'inspection planifiée, dans lesquels les entreprises sont choisies de façon neutre, ont obligatoirement «moins d'impact» que les inspections non programmées qui, elles, résultent d'une cause.» (Ringen, 1999, pp. iii-iv)

Exemple 2: utilisation du levier sectoriel pour renforcer le respect de la réglementation dans l'industrie de la confection

Un programme récemment élaboré par la Wage and Hour Division du Département du travail des Etats-Unis illustre bien l'efficacité des mécanismes d'inspection programmée. Combinant plusieurs éléments de la stratégie progressive décrite plus haut, il visait le respect des normes fondamentales du travail dans l'industrie de la confection aux Etats-Unis.

Etant donné les caractéristiques des produits et du marché du travail dans cette industrie, l'on peut s'attendre à de nombreuses violations de la part des employeurs. La confection des vêtements est fractionnée entre différentes entreprises qui interviennent à chaque étape du processus: conception, coupe, couture, repassage et emballage. Plusieurs sous-traitants se font concurrence pour pré-assembler de grandes quantités de pièces coupées dans d'autres ateliers, le tout dans un marché où les possibilités d'individualisation (dans la couture et la confection) sont extrêmement limitées. Les ateliers de couture sous-traitants se livrent une vive concurrence sur un marché présentant les caractéristiques suivantes: de très nombreuses sociétés de petite taille, des barrières à l'entrée quasi inexistantes, une très faible différenciation des produits, et une concurrence exacerbée sur les prix. Le coût du travail représentant le principal intrant de la production des entreprises de couture, la tentation est grande pour ces dernières de confier le travail à des sous-traitants, dans des conditions qui ne seraient pas rentables s'ils devaient se conformer à la législation sur le salaire minimum et les heures de travail. La violation de la réglementation constitue donc un problème majeur parmi les nombreux entrepreneurs et sous-traitants de ce secteur: environ la moitié des entreprises à Los Angeles, en 1998, et un tiers d'entre elles à New York, en 1999, ne respectaient pas la législation sur le salaire minimum.

Dans l'industrie de la confection, l'inspection du travail a toujours fait porter ses efforts sur les entrepreneurs et les sous-traitants, en utilisant essentiellement les inspections directes et la dissuasion, et en imposant des sanctions civiles aux sociétés qui violaient régulièrement la législation¹⁴. Il en est résulté un jeu permanent du chat et de la souris entre les petites sociétés et la Wage and Hour Division, les efforts de cette dernière pour éliminer l'exploitation des travailleurs et les conditions de travail intolérables (*sweatshops*) étant constamment contra-

¹⁴ La sanction de base aux termes du FLSA est le paiement rétroactif du salaire, pour dédommager les travailleurs sous-payés (rémunération inférieure au salaire minimum, ou non-paiement des heures supplémentaires au-delà de 40 heures de travail hebdomadaire). Lors d'une première violation, l'employeur n'est tenu de payer rétroactivement que le salaire dû (ce qu'il aurait de toutes façons dû payer au départ). L'employeur n'est passible de sanctions civiles que s'il récidive, et qu'une inspection subséquente permet de constater des violations continues de la législation sur le salaire minimum. Certaines dispositions prévoient toutefois pour les primo-délinquants la possibilité de sanctions plus sévères que la seule rémunération rétroactive (Lott et Roberts, 1989).

riés par des entreprises apparaissant brusquement sur le marché, pour en disparaître tout aussi rapidement, parfois en raison de la concurrence féroce sévissant dans le secteur, mais aussi pour se soustraire aux sanctions dont elles étaient passibles en raison des violations passées.

Ce modèle réglementaire a été radicalement modifié au milieu des années quatre-vingt-dix, partiellement en réponse à l'évolution plus globale de l'industrie du vêtement, certaines sociétés adoptant des formes innovantes de «distribution à flux tendu» tirant parti des nouvelles technologies pour gérer l'information en temps réel et minimiser les risques dus à la versatilité des consommateurs (Wal-Mart en a été le pionnier). Ce mode de distribution réduit la nécessité de stocker d'importantes quantités d'une gamme de produits toujours plus large, ce qui réduit les risques de vente à rabais, voire à perte, ainsi que les coûts d'inventaire. Les fournisseurs doivent à leur tour se montrer beaucoup plus réactifs et accepter des risques beaucoup plus importants qu'auparavant; ils doivent réassortir les collections durant une même saison de vente, les détaillants exigeant maintenant ces réassortiments dans des délais très brefs, pouvant se ramener à trois jours. Toute interruption du réassortiment hebdomadaire par les fournisseurs de vêtements devient un problème majeur pour les détaillants, qui peuvent imposer des pénalités, annuler leurs commandes et même cesser toute relation contractuelle avec les fournisseurs «peu fiables» (Abernathy et coll., 1999). Cette importance croissante du facteur temps a favorisé l'émergence d'un nouvel outil d'application de la réglementation.

La Wage and Hour Division, qui est chargée de faire observer la législation sur le salaire minimum et les heures supplémentaires, a complètement réorienté ses méthodes en 1996, faisant dorénavant porter ses efforts sur les fabricants dans la filière d'approvisionnement du secteur de la confection, plutôt que sur les petits entrepreneurs individuels. Se fondant sur une disposition longtemps ignorée du Fair Labor Standards Act (art. 15a) concernant le «fret illicite», la Wage and Hour Division a commencé à mettre son embargo sur les marchandises fabriquées en violation de la loi. Si l'application de cette disposition n'avait qu'un impact limité sur les filières d'approvisionnement traditionnelles du commerce de détail du vêtement, où de longs délais d'approvisionnement et les stocks importants sont la règle, son utilisation représente maintenant un coût potentiellement important pour les détaillants et leurs fabricants, qui risquent de perdre des contrats en raison des brefs délais exigés par les détaillants. Cette disposition prévoit des sanctions sévères au cas de violation du FLSA, qui peuvent rapidement s'avérer plus lourdes que le paiement rétroactif des salaires impayés et les pénalités civiles.

La nouvelle politique de la Wage and Hour Division utilise la menace d'embargo pour convaincre les fabricants de renforcer leurs pratiques d'autorégulation, en conditionnant la levée de l'embargo à l'accord du *fabricant* sur la mise en place d'un programme d'application de la réglementation chez ses sous-traitants. Il doit signer deux types d'accords, l'un avec le ministère du Travail et l'autre avec ses sous-traitants (voir United States Department of Labor, 1998

et 1999), stipulant les composantes essentielles du système de contrôle qu'il est tenu de gérer¹⁵.

Les analyses statistiques de ces accords de contrôle démontrent qu'ils ont largement amélioré le respect de la législation sur le salaire minimum par les entrepreneurs de l'industrie du vêtement en Californie du Sud (Weil, 2005b) et à New York (Weil et Mallo, 2007)¹⁶. Lorsque les entrepreneurs sont soumis à un contrôle strict, on constate une réduction du nombre de travailleurs payés au-dessous du salaire minimum – jusqu'à 17 violations pour 100 travailleurs –, ainsi qu'une réduction de l'ampleur du sous-paiement, soit une moyenne hebdomadaire de 4,85 dollars par travailleur. Ces chiffres reflètent des améliorations beaucoup plus importantes que celles obtenues par les moyens réglementaires classiques dans ce secteur.

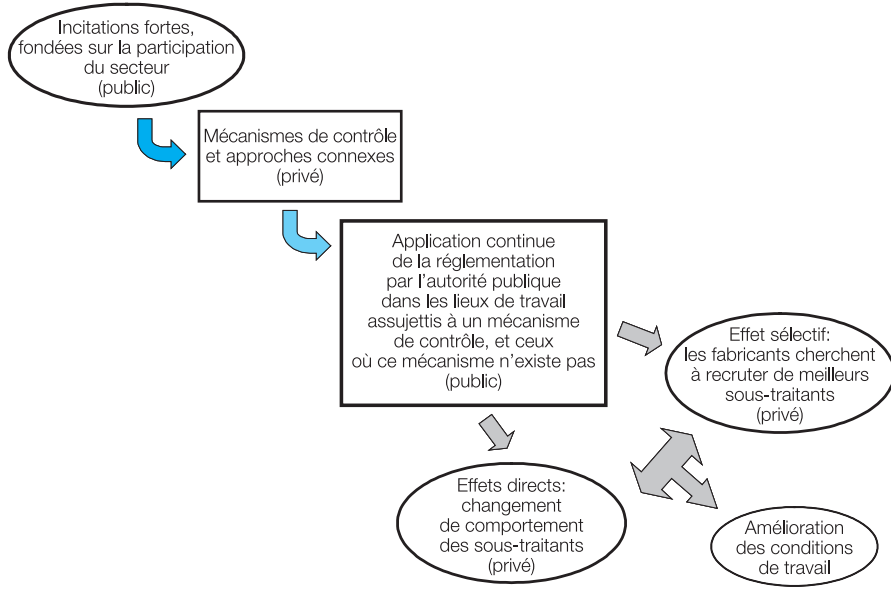
Cette initiative a permis d'obtenir de bons résultats en regard des quatre dimensions de la politique d'application stratégique (voir le résumé au tableau 1). Les résultats sont positifs en ce qui concerne la détermination des priorités intra- et inter-sectorielles, dans la mesure où ce programme cible un secteur qui a longtemps détenu le triste record des violations des normes du travail aux États-Unis, et un segment de ce secteur (les sous-traitants) où les problèmes sont particulièrement aigus. Toutefois, plutôt que ce jeu incessant du chat et de la souris qui a si longtemps caractérisé les mécanismes de contrôle dans cette industrie, le fait que les autorités concentrent maintenant leurs efforts sur la strate supérieure de la filière d'approvisionnement (le fabricant) incite plus les sociétés à convaincre leurs sous-traitants de respecter la législation. La stratégie consistant à utiliser le pouvoir coercitif des autorités publiques (l'embargo) pour créer des mécanismes de contrôle privé a donc des effets dissuasifs importants qui, en retour, créent les conditions favorisant un respect durable de la législation.

Les résultats observés à Los Angeles entre 1998 et 2000, et notamment à New York entre 1999 et 2001, indiquent une amélioration générale du respect des normes (Weil et Mallo, 2007). Plus important encore, le fait que les fabricants trouvent avantage à travailler avec des partenaires commerciaux dont les pratiques risquent moins de provoquer un embargo sur leurs produits semble exercer une influence positive sur les nouveaux entrants dans l'industrie du vêtement qui, généralement, respectent mieux les normes du travail. Cette

¹⁵ Toutefois, ces accords sont signés volontairement par le fabricant, qui en négocie les conditions avec le gouvernement. Les conditions mentionnées ici reprennent la formulation de l'accord type du ministère du Travail, qui fait partie de ses documents de politique officielle (voir Wage and Hour Division, 1998).

¹⁶ Ces évaluations ont été rendues possibles par une autre innovation de la Wage and Hour Division qui, pour évaluer l'impact de la nouvelle stratégie, a mené de façon aléatoire des inspections chez des sous-traitants dans les centres importants de confection de vêtements. Elle a utilisé cette méthode pour évaluer l'impact géographique de sa nouvelle stratégie, chose qui n'aurait pas été possible sur la base des registres administratifs, qui ne reflètent que partiellement lesdites initiatives. Par la suite, la Wage and Hour Division a également élaboré des barèmes de rendement, sur la base des sondages aléatoires.

Figure 3. Impact des mesures d'application de la réglementation dans le secteur du vêtement



constatation ressort de la figure 3 qui décrit les effets systémiques du programme, résultant à la fois de l'impact direct des mécanismes de contrôle et de l'effet «sélectif», qui constituent pour les fabricants une incitation supplémentaire à engager des sous-traitants qui se conforment mieux à la réglementation. Weil et Mallo (2007) ont établi que cet effet sélectif a entraîné un meilleur respect des normes du travail parmi les nouveaux sous-traitants (ceux qui étaient en activité depuis moins de deux ans) que la moyenne des autres. Etant donné le fort taux de renouvellement dans ce secteur, cet effet améliore avec le temps le respect systémique de la législation.

Conclusion: élaborer des stratégies réglementaires cohérentes

La taille des entreprises, leur nature et les facteurs influant sur leurs activités varient énormément. Un service d'inspection du travail soucieux d'atteindre l'objectif de la convention de l'OIT «[...] d'assurer l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession [...]» doit élaborer ses politiques et affecter ses ressources en fonction des caractéristiques variables des entreprises et des secteurs concernés.

Une politique d'application stratégique fondée sur les principes analysés dans les parties précédentes devrait comporter cinq volets. Premièrement, elle

exige un examen approfondi du contexte réglementaire afin d'identifier précisément les problèmes majeurs, notamment ceux auxquels une intervention gouvernementale peut remédier. Deuxièmement, les inspecteurs doivent collaborer étroitement avec les intermédiaires qui jouent un rôle clé en cette matière: syndicats, groupes de défense et de représentation, autres parties prenantes sur le marché du travail. Troisièmement, l'inspection du travail doit ajuster ses méthodes d'examen des plaintes afin de continuer à répondre aux préoccupations des travailleurs, tout en utilisant activement les enquêtes pour s'attaquer aux problèmes généraux d'application de la réglementation, plutôt que de se cantonner à un rôle purement réactif. Quatrièmement, cela suppose d'élaborer des approches intégrées adaptées aux caractéristiques des branches d'activité concernées, permettant aux organes de réglementation de prendre appui sur les leviers propres à ces industries (par exemple, les synergies de la filière d'approvisionnement dans le secteur du vêtement) pour élargir le champ des objectifs réglementaires; cette approche constitue une forme de «jiu-jitsu réglementaire» qui fait appel aux incitations privées pour atteindre plus efficacement des objectifs publics¹⁷. Enfin, il faut décentraliser la planification et la mise en œuvre des procédures afin que les stratégies reflètent les conditions réelles du terrain, tout en centralisant l'évaluation et le déploiement des ressources existantes, en se fondant sur les résultats obtenus globalement.

Une démarche stratégique ne s'applique évidemment pas dans l'abstrait. Il est bien connu que les organes de réglementation – ainsi que de nombreuses organisations publiques et privées – sont naturellement résistants au changement, comme l'ont bien démontré les travaux de Bardach et Kagan (1982), et d'autres auteurs, sur ce sujet. Face à cette réticence des organes chargés d'appliquer la réglementation, il faut soigneusement examiner les moyens d'intégrer de nouvelles méthodes dans leurs procédures existantes, plutôt que d'adopter les deux réactions extrêmes face à ce problème, renoncer purement et simplement, ou dresser une liste de demandes irréalistes¹⁸.

Plusieurs nouveaux facteurs permettraient de réunir les conditions propices à une évolution des approches réglementaires traditionnelles. L'un de ces groupes de facteurs se trouve au sein même du système réglementaire national. Les répercussions négatives de deux décennies de réglementation sont devenues un thème récurrent du débat politique dans de nombreux pays. Dans les pays en développement, il est de plus en plus souvent demandé aux organes chargés d'appliquer la législation de prouver (en termes quantifiables) l'utilité de leur contribution par rapport aux objectifs plus larges de développement économique. S'inscrivant généralement dans le cadre d'une réforme globale des services publics, ces exigences s'accompagnent fréquemment de menaces de ré-

¹⁷ Nous sommes redevables à Janice Fine d'avoir donné cette description imagée de cette approche que nous avons commentée, mais qualifiée inadéquatement, dans des travaux antérieurs.

¹⁸ Sparrow (2000) et Ayers et Braithwaite (1992) font des commentaires très intéressants à ce propos.

duction des programmes s'ils n'apportent pas de réponses satisfaisantes (Von Richthofen, 2002)¹⁹. Les technologies de l'information et les techniques associées abaissent les coûts de création de systèmes permettant d'affiner les interventions de l'inspection du travail²⁰. L'évolution des principes et des pratiques de gestion dans le secteur public, et l'apparition d'une nouvelle génération d'inspecteurs pourraient aussi encourager ce mouvement.

Les raisons militent en faveur de méthodes d'application plus stratégiques résultent également de la confrontation des systèmes nationaux avec les mécanismes de contrôle internationaux, dont le nombre et la diversité sont en augmentation constante²¹. La solution pourrait résider dans la complémentarité entre les mécanismes nationaux et les systèmes de contrôle volontaire créés pour appliquer les codes de conduite; la surveillance et la mise en œuvre traditionnelles seraient dévolues aux organismes nationaux, tandis que les systèmes volontaires se chargeraient d'élaborer des solutions plus créatives aux problèmes allant au-delà des normes et pratiques légales (Locke, Amengual et Mangla, 2008). Cette interaction pourrait aussi s'inspirer des modalités du programme de l'industrie du vêtement, décrit ci-dessus, les services publics nationaux exerçant les pressions nécessaires pour renforcer les mécanismes de contrôle privés. Quoiqu'il en soit, la prolifération des systèmes de contrôle volontaires aiguillonnera vraisemblablement l'innovation réglementaire.

Ces facteurs inciteront probablement les services d'inspection du travail à adopter des méthodes plus stratégiques, mais il ne faut pas sous-estimer la résistance qu'opposeront de nombreux organes à tout changement majeur, sujet qui mériterait d'être examiné séparément. Toutefois, les défis dus à la tâche complexe des services d'inspection du travail et aux ressources limitées dont ils disposent resteront entiers dans les prochaines années. En conséquence, toutes les parties prenantes qui œuvrent à l'amélioration des conditions de travail doivent repenser leur approche traditionnelle en matière d'inspection du travail.

¹⁹ Par exemple, le Congrès des Etats-Unis a expressément intégré des exigences de rendement dans son processus budgétaire au moyen du Government Performance and Results Act, 1993 (GPRA), dont l'objet législatif est «[...] de prévoir la mise en place de méthodes de planification stratégique et de mesures de rendement au sein du gouvernement fédéral, et à d'autres fins.» L'objectif ultime déclaré étant «[...] de modifier le comportement des organes et de leurs gestionnaires, et non de créer un système bureaucratique supplémentaire [...]», le GPRA oblige tous les organes fédéraux à présenter un plan stratégique quinquennal en 1997, puis tous les trois ans par la suite, ainsi que des plans annuels de rendement.

²⁰ L'auteur a par exemple élaboré, à l'aide de Google, des tableaux types décrivant les conditions de respect de la réglementation dans plusieurs secteurs prioritaires, afin d'améliorer les efforts faits en matière d'application stratégique.

²¹ Voir Locke, Qin et Brause (2007) pour une analyse approfondie de l'impact du système de contrôle volontaire de la société Nike, qui constitue peut-être l'exemple le plus connu de système de contrôle international.

Références

- Abernathy, Frederick H.; Dunlop, John T.; Hammond, Janice; Weil, David. 1999: *A stitch in time. Lean retailing and the transformation of manufacturing. Lessons from the apparel and textile industries* (New York, Oxford University Press).
- Ayers, Ian; Braithwaite, John. 1992: *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate* (New York, Oxford University Press).
- Bardach, Eugene; Kagan, Robert A. 1982: *Going by the book: The problem of regulatory unreasonableness* (Philadelphie, Temple University Press).
- Bartel, Anne P.; Thomas, Lacy. 1985: «Direct and indirect effects of regulation: A new look at OSHA's impact», *Journal of Law and Economics*, vol. 28, n° 1, pp. 1-25.
- Bernhardt, Annette; McGrath, Siobhán. 2005: *Trends in wage and hour enforcement by the US Department of Labor, 1975-2004, Economic Policy Brief*, n° 3 (New York, Brennan Center for Justice, New York University School of Law).
- BIT. 2006: *Stratégies et pratiques pour l'inspection du travail*, Conseil d'administration, 297^e session, GB.297/ESP/3, Genève.
- . 2000: *Encyclopédie de sécurité et de santé au travail*, sous la direction de Jeanne Mager Stellman, 3^e édition française (traduction de la 4^e édition anglaise), Genève.
- Boxall, Peter; Haynes, Peter; Freeman, Richard. 2007: «Conclusions», dans l'ouvrage publié sous la direction de Richard B. Freeman, Peter Boxall et Peter Haynes: *What workers say: Employee voice in the Anglo-American workplace* (Ithaca, Cornell University Press), pp. 206-220.
- Cherry, Nicola. 1999: «Recent advances: Occupational disease», *British Medical Journal*, vol. 318, mai, pp. 1397-1399.
- Erikson, Björn; Graham, Ian. 2005: «Intérêts communs: les syndicats et l'inspection du travail», *Education ouvrière*, vol. 2005/3-4, n° 140-141, pp. 9-15.
- Fine, Janice. 2007: «A marriage made in Heaven? Mismatches and misunderstandings between worker centres and unions», *British Journal of Industrial Relations*, vol. 45, n° 2, pp. 335-360.
- . 2006: *Worker centers: Organizing communities at the edge of the dream* (Ithaca, ILR Press/Cornell University Press).
- General Accounting Office. 2004: *OSHA'S complaint response policies*, GAO-04-658 (Washington, DC).
- Gray, Wayne; Jones, Carol Adaire. 1991: «Longitudinal patterns of compliance with Occupational Safety and Health Administration health and safety regulations in the manufacturing sector», *Journal of Human Resources*, vol. 36, n° 4, pp. 623-653.
- ; Mendeloff, John. 2001: «The declining effects of OSHA inspections manufacturing injuries, 1979-1998», *Industrial and Labour Relations Review*, vol. 58, n° 4, pp. 571-587.
- Heckscher, Charles; Carré, Françoise. 2006: «Strength in networks: Employment rights organizations and the problem of co-ordination», *British Journal of Industrial Relations*, vol. 44, n° 4, pp. 605-628.
- Locke, Richard; Amengual, Mathew; Mangla, Akshay. 2008: *Virtue out of necessity? Compliance, commitment and the improvement of labor conditions in global supply chains*, MIT Working Paper (Cambridge, MIT).
- ; Qin, Fei; Brause, Alberto. 2007: «Does monitoring improve labor standards? Lessons from Nike», *Industrial and Labour Relations Review*, vol. 61, n° 1, pp. 3-31.
- Lofgren, Don. 1989: *Dangerous premises: An insider's view of OSHA enforcement* (Ithaca, Cornell University Press).
- Lott, John R.; Roberts, Russell D. 1989: «Why comply: One sided enforcement of price controls and victimless crime laws», *Journal of Legal Studies*, vol. 18, n° 2, pp. 403-414.
- Maynard, Andrew D.; Aitken, Robert J.; Butz, Tilman; Colvin, Vicki; Donaldson, Ken; Oberdörster, Günter; Philbert, Martin A.; Ryan, John; Seaton, Anthony; Stone, Vicki; Tinkle, Sally S.; Tran, Lang; Walker, Nigel J.; Warheit, David B. 2006: «Safe handling of nano-technology», *Nature*, vol. 444, 16 nov., pp. 267-269.

- Mendeloff, John; Nelson, Christopher; Ko, Kilkon; Haviland, Amelia. 2006: *Small businesses and workplace fatality risk. An exploratory analysis* (Santa Monica, RAND Corporation).
- Nel, Andre; Xia, Tian; Mädler, Lutz; Li, Ning. 2006: «Toxic potential of materials at the nano-level», *Science*, vol. 311, n° 5761, pp. 622-627.
- Osterman, Paul. 2006: «Community organizing and employee representation», *British Journal of Industrial Relations*, vol. 44, n° 4, pp. 629-649.
- Piore, Michael J.; Schrank, Andrew. 2008: «Le renouveau de l'inspection du travail dans le monde latin», *Revue internationale du Travail*, vol. 147, n° 1, pp. 1-26.
- ; —. 2006: «Trading up: An embryonic model for easing the human costs of free markets», *Boston Review* (septembre/octobre), vol. 31, n° 5, sept./oct., pp. 11-14, disponible à l'adresse <bostonreview.net/BR31.5/pioreschrank.php> [consulté le 8 août 2008].
- Pires, Roberto. 2008: «Vers un respect durable de la législation: résultats des modèles d'inspection du travail au Brésil», *Revue internationale du Travail*, vol. 147, n° 2-3, pp. 219-252.
- Ringgen, Knut. 1999: *Scheduled inspections in construction: A critical review and recommendations*, rapport présenté au Directorate of Construction, Occupational Safety and Health Administration (Washington, DC, Department of Labor).
- Ruckelshaus, Catherine K. 2008: «Labor's wage war», *Fordham Urban Law Journal*, vol. 35, n° 2, pp. 373-404.
- Scholz, John T.; Gray, Wayne B. 1990: «OSHA enforcement and workplace injuries: A behavioral approach to risk assessment», *Journal of Risk and Uncertainty*, vol. 3, n° 3, pp. 283-305.
- Schrifer, William. 2003: *An analysis of the relationship between construction project characteristics and rate of contractor violations cited during administrative inspections*, rapport préparé pour l'Office of Statistics, Occupational Safety and Health Administration (Washington, DC, Department of Labor).
- Schulte, Paul A.; Salamanca-Buentello, Fabio. 2007: «Ethical and scientific issues of nanotechnology in the workplace», *Environmental Health Perspectives*, vol. 115, n° 1, pp. 5-12.
- Sparrow, Malcom K. 2000: *The regulatory craft: Controlling risks, solving problems, and managing compliance* (Washington, DC, Brookings Institution).
- United States Department of Labor. 1999: *NO SWEAT strategy* (Washington, DC).
- . 1998: *Protecting America's garment workers: A monitoring guide* (Washington, DC).
- Von Richthofen, Wolfgang. 2002: *Labour inspection: A guide to the profession* (BIT, Genève).
- Wage and Hour Division. 1998: *Full "hot goods" compliance programme agreements*, Form FCPA(AB), CPI (Washington, DC, Department of Labor).
- Weil, David. 2007: «Crafting a progressive workplace regulatory policy: Why enforcement matters», *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 28, n° 2, pp. 125-154.
- . 2005a: «Individual rights and collective agents. The role of old and new workplace institutions in the regulation of labor markets», dans l'ouvrage publié sous la direction de Richard Freeman, Joni Hersch et Larry Mishel: *Emerging labor market institutions for the 21st century* (Chicago, University of Chicago Press), pp.13-44.
- . 2005b: «Public enforcement/private monitoring: Evaluating a new approach to regulating the minimum wage», *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 58, n° 2, pp. 238-257.
- . 2004: *Making OSHA inspections more effective: Alternatives for improved inspection targeting in the construction industry* (Silver Spring, Center to Protect Workers' Rights).
- . 2001: «Assessing OSHA performance: New evidence from the construction industry», *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 20, n° 4, pp. 651-674.
- . 1996: «If OSHA is so bad, why is compliance so good?», *RAND Journal of Economics*, vol. 27, n° 3, pp. 618-640.
- . 1991: «Enforcing OSHA: The role of labor unions», *Industrial Relations*, vol. 30, n° 1, pp. 20-36.
- ; Mallo, Carlos. 2007: «Regulating labour standards via supply chains: Combining public/private interventions to improve workplace compliance», *British Journal of Industrial Relations*, vol. 45, n° 4, pp. 791-814.

-
- ; Pyles, Amanda. 2007: «Exploring the complaints and compliance gap under US workplace policies», dans l'ouvrage publié sous la direction du LERA: *Proceedings of the 59th Annual Meeting, January 5-7, 2007, Chicago, Illinois* (Champaign, Labor and Employment Relations Association Series), pp. 168-181.
- ; —. 2006: «Why complain? Complaints, compliance and the problem of enforcement in the US workplace», *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 27, n° 1, automne, pp. 59-92.
- Yaniv, Gideon. 1994: «Complaining about noncompliance with the minimum wage law», *International Review of Law and Economics*, vol. 14, n° 3, pp. 351-362.